

~~A36 F8~~

Rapport des recherches de Pierre
Lamonde, économiste, au terme d'un sé-
jour d'été au Service du plan.

MAM - ETE 1967



ACCOPRESS

GENUINE PRESSBOARD BINDER

CAT. NO. **BF 2507 EMB**

ACCO CANADIAN COMPANY LTD.
TORONTO

OGDENSBURG, N.Y., CHICAGO, LONDON

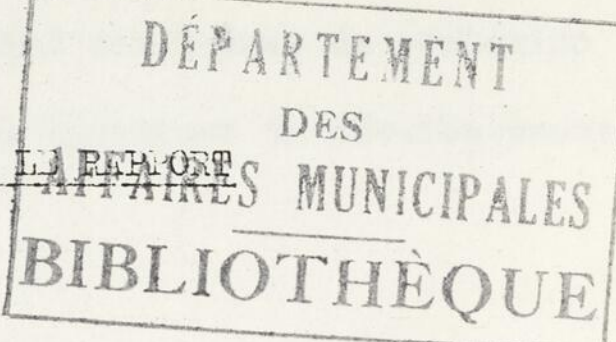
DÉPARTEMENT
DES
AFFAIRES MUNICIPALES
BIBLIOTHÈQUE

INTRODUCTION

730
A52P2
H34
2

Québec, le 25 août 1967.

INTRODUCTION: UNE CLEF POUR LE RAPPORT



Cette introduction sera brève. Je me limiterai à proposer au lecteur une clef destinée à mieux faire comprendre les perspectives des différents textes formant ce rapport.

Chapitre I : Une stratégie de recherche

Ce texte, écrit quelques jours après mon arrivée, était destiné à donner mes premières impressions après un tour d'horizon préliminaire des activités du Service du Plan depuis le début de son existence. Je rappelle au lecteur que mon mandat, tel que défini par monsieur Robert Robert, directeur du Service du Plan, était de collaborer à l'élaboration d'un programme de recherches pour les deux ou trois prochaines années d'opération du Service du Plan.

Une lecture de ce texte convaincra facilement le lecteur de deux points que je désire souligner ici:

- 1 - à ce moment mon approche était d'abord celle de ma spécialité, l'économie urbaine;
- 2 - les titres de section indiquent des thèmes de réflexion d'importance majeure dans une dynamique du développement planifié.

Chapitre II : Planification urbaine et stratégie de développement

Dès le début de mon séjour au Service du Plan, il est apparu qu'il fallait, de façon prioritaire, faire un effort de réflexion particulier au sujet du problème de la restructuration municipale. Il nous était absolument essentiel, selon moi, de définir une problématique et un cadre théorique qui nous permettent d'aller bien au-delà de l'optique juridique qui présidait jusqu'alors aux activités du Service du Plan.

Avant d'y apporter ma collaboration, je crus utile d'écrire un texte de réflexion sur la planification urbaine dans une stratégie de développement. A ce moment, mais de façon encore assez confuse, je sentais la nécessité de ne pas étudier la restructuration municipale pour soi, i.e. statiquement; il me semblait qu'il fallait élargir et "dynamiser" la notion en l'intégrant, d'une façon ou de l'autre, à une stratégie du développement planifié. Un premier effort était de réfléchir, de façon bien imparfaite, sur les grandes options de développement

qui s'offrent au Québec. Cela apparaissait d'autant plus nécessaire que la création de l'Office du Plan semblait prochaine et que le B.E.A.R. entreprenait, au cours de l'été et au moyen d'une équipe spéciale, une étude théorique et méthodologique de la planification régionale en vue du développement.

A mon avis, le Service du Plan devait faire un effort de réflexion préliminaire à cet égard, de façon à adopter une approche de la restructuration municipale dynamique. C'est dans cette optique que j'écrivis le chapitre II. Je le souligne: à ce moment, la façon d'intégrer la restructuration municipale au développement planifié ne nous apparaissait pas encore très clairement.

Chapitre III : La restructuration municipale

Ce chapitre est formé de quatre textes sur la restructuration municipale, qui fut un objectif prioritaire de recherches pour moi pendant l'été.

Le premier, qui propose une problématique, est une introduction à un cadre théorique en voie d'élaboration.

Le second est l'occasion d'une réflexion sur l'animation

sociale. Il a été rédigé en collaboration avec Lise Garon, "politiste" au Service du Plan.

Le suivant est l'un des plus importants que j'ai écrits cet été: il suggère un cheminement des efforts de la recherche et surtout, sous l'angle de la théorie des jeux en quelque sorte, il justifie le choix d'une région pilote particulière.

Le dernier, qui définit l'option fondamentale et les objectifs de recherche du groupe de travail sur la restructuration municipale, est la suite logique du texte précédent.

Chapitre IV : Une ville d'hinterland

Dans les premières semaines de l'été, un problème inattendu s'est posé au Service du Plan: celui de Lebel-sur-Quévillon, ville forestière du Nord-Ouest québécois.

Le premier texte de ce chapitre est la définition préliminaire de la problématique, destinée à éclairer les démarches ultérieures du Service du Plan et tout particulièrement la visite sur le terrain de trois chercheurs.

Le second texte reformule l'état de la question après

mon retour d'un voyage à Lebel-sur-Quévillon; surtout, il propose à la direction du MAM un programme de recherches destiné, en collaboration avec le ministère des Richesses Naturelles, à déterminer une politique globale vis-à-vis les villes d'hinterland. Je tiens à souligner ici que, depuis plusieurs semaines, cette proposition, officialisée par le Service du Plan, dort dans les dossiers de la haute direction du MAM. Si cela doit continuer, de nouveau un autre organisme (le M.R.M.) occupera une place dans le champ de la planification urbaine, qui revient au MAM en grande partie. Mais la dynamique de la planification urbaine devient si forte que les vides sont vite comblés dans la conjoncture actuelle.

Chapitre V : Un problème fédéral - provincial

Au cours de mon séjour, j'ai eu à faire une analyse de contenu d'un livre publié par la Canadian Federation of Mayors and Municipalities (C.F.M.M.) et portant sur le financement de la planification des transports urbains au Canada.

La C.F.M.M. appelle officiellement le gouvernement d'Ottawa à envahir un champ de juridiction strictement provinciale: celui de la planification urbaine. Elle a fait coïncider la parution de ce livre avec le discours du trône de mai dernier, dans lequel Ottawa an-

nonce son entrée dans le domaine des études urbaines.

Cet été, d'autres clignotants rouges se sont allumés, pour nous avertir de cette intrusion prochaine du fédéral, tout particulièrement lors de la conférence internationale sur les problèmes métropolitains, tenue à Toronto au début d'août.

J'ai inclus ce dernier texte dans mon rapport pour en faire un signal d'alarme. Il faut que le Québec se prépare à cette confrontation. Il faut combler le vide avant Ottawa. Notre approche juridico-administrative pour tenter de résoudre les problèmes urbains n'est plus adéquate dans ces décades qui nous acheminent vers le XXI^e siècle.

Conclusion

En guise de conclusion, je désire rappeler au lecteur que ces textes étaient des documents pour discussion, préliminaires et temporaires. Ils étaient des catalyseurs pour les réunions de travail du Service du Plan.

Ils ont été écrits dans l'angoisse: dans l'angoisse suscitée par la disproportion incroyable entre les problèmes urbains au Québec et les dimensions extraordinairement faibles de l'équipe de recherche-planification du MAM (5 ou 6 chercheurs!), dans l'angoisse,

aussi, provoquée par le taux d'accroissement très faible des effectifs de recherche qu'on semble vouloir imposer au Service du Plan.

J'ai eu l'impression que nous étions les pompiers d'un incendie démesuré, faisant un baroud pour l'honneur.

Pierre Lamonde

Pierre Lamonde
Economiste
Service du Plan
MAM - été 1967

PL/lp

P.S. - Au cours de l'été j'ai eu à rédiger certains mémos, surtout administratifs et beaucoup plus brefs que mes textes principaux. Mais comme certains d'entre eux peuvent être utiles à quelques-uns, je les signale pour mémoire:

1 - Mémo à Robert Robert: Quelques notes de lecture, 7 juin 1967, 3 p.

2 - Mémo à Robert Robert: Sur la bibliothèque, 17 juillet 1967, 4 p.

3 - Mémo à Robert Robert: Structures du Service du Plan, 4 juillet 1967, 3 p.

4 - Mémo à Robert Robert: Animation sociale, 14 juillet 1967, 3 p.

5 - Mémo à Maurice Ferland: Suggestions pour des sujets de discussion pour la septième conférence annuelle des premiers ministres des provinces canadiennes, 6 juillet 1967, 3 p.

6 - Mémo à Robert Robert: Mémo au sujet du questionnaire économique et de la contribution du Bureau des Recherches Statistiques du M.I.C., (non daté), 6 p.

7 - Mémo à Robert Robert: Mémo sur les réunions du Service Plan, 4 juillet 1967, 2 p.

8 - Mémo pour Robert Robert: Rapport d'entrevue avec M. Michel Chevalier, le 27 mai 1967, 4 p.

9 - Mémo à M. J.L. Doucet: Programme ARDA, 1967-68, le 6 juillet 1967, 6 p.

Québec, le 26 mai 1967.

Monsieur M. ROBERT ROBERT DE PIERRE LAMONDE

Essai de définition d'une stratégie de recherche
pour l'équipe Lamonde - Potapov.

Il est entendu, ce document n'a rien de définitif.

Il est destiné à servir de base à la discussion et à faire un pré-

sentiment d'ensemble des points de vue de notre recherche.

I UNE STRATEGIE DE RECHERCHE

Après avoir lu le style d'écriture de ce document

il est évident que le point de vue est le même.

Après une revue rapide du programme de travail

du Service du plan (S.P., par la suite) il est facile de se

rendre compte de la priorité actuelle accordée au regroupement

municipal. Je pense qu'une première exploration théo-

rique et méthodologique dans cette direction s'avère néces-

saire et est. Une remarque préalable: je n'oublie pas que

Québec, le 26 mai 1967.

MEMO POUR M. ROBERT ROBERT DE PIERRE LAMONDE

Essai de définition d'une stratégie de recherche
pour l'équipe Lamonde - Petitpas.

INTRODUCTION

Bien entendu, ce document n'a rien de définitif.
Sa fonction est de provoquer la discussion et d'être un premier guide d'action. Les progrès mêmes de notre recherche auront un effet de rétro-action (feedback) sur notre stratégie. Enfin, j'adopte le style télégraphique car la contrainte-temps m'oblige à mettre la poésie de côté pour le moment.

I REGROUPEMENT

Après une revue rapide du programme de travail du Service du plan (S.P., par la suite) il est facile de se rendre compte de la priorité actuelle accordée au regroupement municipal. Je pense qu'une première exploration théorique et méthodologique dans cette direction s'avère nécessaire cet été. Une remarque préalable: je n'oublie pas que

le S.P. n'existe que depuis quelques mois et qu'il a dû faire face à plusieurs contraintes (l'urgence des cas particuliers, par exemple).

Ceci étant dit, il m'apparaît que dans la question du regroupement, telle que posée dans les documents que j'ai lus, certaines choses essentielles ont été négligées:

- Quels sont les grands objectifs du regroupement?

On ne regroupe pas pour le plaisir de la chose ! Est-ce pour favoriser le développement économique? Pour accroître l'attraction industrielle des municipalités concernées? Pour accroître l'efficacité des services municipaux? Pour alléger le fardeau fiscal des contribuables? Il m'apparaît important que le S.P. en tant que définisseur de politiques du MAM, précise, de façon opérationnelle et non pas seulement sous forme de vœux pieux, l'ensemble des objectifs sous-jacents au regroupement.

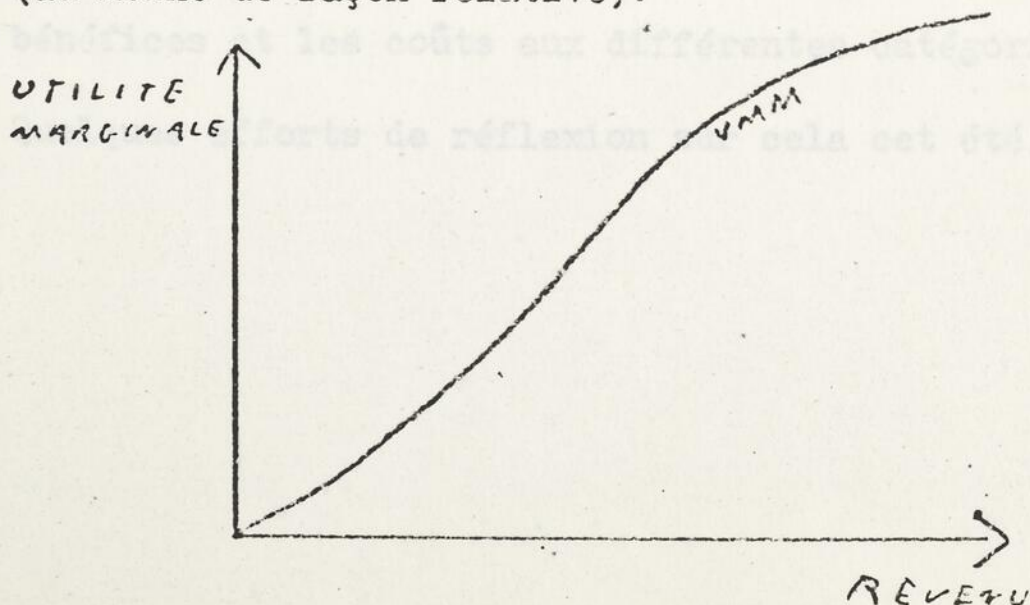
- Quels sont les bénéfices et les coûts, directs et indirects, tangibles et intangibles, qui peuvent théoriquement découler du regroupement? Une liste aussi exhaustive que possible des bénéfices et coûts de cette politique est une condition absolument nécessaire à l'élaboration d'un plan de regroupement. Cela dans les toutes premières phases de celui-ci.

- Dans chaque cas particulier de regroupement est-ce que l'ensemble des bénéfices est plus grand que l'ensemble des coûts? Si oui, quel est le degré optimum de regroupement?

- Qui recevra les bénéfices et qui subira l'impact des coûts? En particulier, quels groupes (classes) de revenu? Peut-on pondérer les bénéfices et les coûts en tenant compte de l'utilité marginale monétaire différente pour chaque groupe (1).

Je pense que la pression exercée par l'urgence des cas particuliers a détourné l'attention du S.P. de ces questions simples mais fondamentales. Pourtant si cela continuait encore longtemps, il me semble que les cas particuliers ne pourront pas vraiment servir de laboratoire (expérimentation): celui-ci exige que les cas particuliers s'insèrent dès le début, dans un cadre de référence théorique et méthodologique, si embryonnaire soit-il.

(1) On sait que plus le revenu d'une personne augmente, après un certain point, plus l'utilité marginale monétaire diminue (au moins de façon relative):



Cet été, nous devrions essayer de déterminer comment la méthode de l'analyse gain-coût pourrait être adoptée à l'étude du regroupement. Ce genre d'instrument se prête très bien à ce projet.

Aux Etats-Unis, on l'emploie de plus en plus en rénovation urbaine, en planification des systèmes de transport urbain et dans la lutte contre la pollution, par exemple.

L'analyse gain-coût est très utile quand il s'agit:

- (1) de mesurer la rentabilité d'un projet public, dans les cas où le mécanisme des prix ne peut jouer le rôle de guide;
- (2) de choisir entre deux projets publics de rentabilité différente;
- (3) de déterminer la dimension optimum à donner à un projet public rentable.

Dans la question du regroupement, si l'on voit que cette analyse pourrait être utile, il reste qu'elle pose plusieurs obstacles méthodologiques: par exemple, comment tenir compte des items intangibles, et, indirects? Comment attribuer les bénéfices et les coûts aux différentes catégories de revenu? Quelques efforts de réflexion sur cela cet été sem-

blent être un premier pas indispensable.

Une politique efficace de regroupement va exiger un ensemble complexe d'incitation et de coercition; ce n'est pas par des incantations magiques que les autorités municipales et les citoyens en général vont être persuadés de coopérer avec le MAM sur cette question. Les documents de travail du S.P. apparaissent curieusement silencieux à ce sujet. Pourtant, il ne s'agit pas d'un aspect secondaire du regroupement, mais de l'un des plus cruciaux. Il est probable qu'un "savant" dosage d'incitation (avantages fiscaux, plus grande facilité d'emprunt, accroissement de certaines subventions et de l'assistance technique, etc..) et de coercition (imposition de règlements, de codes, de standards, annulation de subventions, etc..) s'avèrera nécessaire. Cet été, il y aurait lieu d'examiner cette question. En particulier, un inventaire préliminaire de la panoplie possible de moyens de coercition et d'incitation devrait être fait. D'ailleurs cet examen m'apparaît inséparable en fait de celui de l'application de l'analyse gain-coût au regroupement car plusieurs de ces moyens entraîneront des coûts et des bénéfices.

Le regroupement municipal d'autre part pose le problème de la hiérarchie des villes.

A la suite d'une de nos discussions, nous avons souligné l'importance d'une série d'entrevues auprès d'informateurs-clef dans les municipalités qui ont connu (vécu) le regroupement il y a un an ou deux, de façon à ce que le S.P. bénéficie d'une sorte de mécanisme de rétro-action (feedback), dans son action auprès des cas particuliers et dans son élaboration d'un plan à long terme de regroupement. Ces entrevues auraient lieu sans doute l'été prochain. Cependant, dès cet été, il serait très utile

- (1) de faire un inventaire préliminaire des dossiers existants,
- (2) d'entreprendre 5, 6 ou 7 entrevues libres d'exploration: non seulement cela nous aiderait à faire un schéma d'entrevue plus systématique pour l'enquête-feedback de l'été prochain, mais nous obtiendrions ainsi une série d'inputs très utiles dans l'élaboration des premiers éléments théoriques et méthodologiques d'un cadre de référence pour le regroupement. Par exemple, une telle pré-enquête nous éclairera sans doute sur certains bénéfices et coûts, indirects que nous aurions pu négliger et sur les groupes qui en reçoivent l'impact.

II HIERARCHIE DES VILLES

Le regroupement municipal d'autre part pose le problème de la hiérarchie des villes.

En effet, si le MAM favorise le regroupement parce qu'il fait l'hypothèse (au moins implicitement) que celui-ci est une condition nécessaire sinon suffisante pour accélérer le développement économique (commercial et industriel) du Québec, le regroupement doit être conçu en fonction d'une allocation optimum des investissements d'équipement collectif (structures d'accueil, entre autres). Or une telle allocation exige - et c'est une condition sine qua non - un choix rigoureusement rationnel d'un nombre restreint de villes stratégiques, dans diverses régions économiques, devant recevoir les investissements d'équipement nécessaires et suffisants à une implantation d'activités capables de générer des effets d'entraînement sur un hinterland. Au terme (fructueux) de ce type de développement le Québec serait couvert d'un système (réseau, " network ") de pôles de croissance.

Montreal

Il devient vite évident que ce type de développement, dont la première phase est la désignation de villes stratégiques, doit indiquer au MAM une priorité absolue dans son plan de regroupement. Celui-ci est une entreprise gigantesque et une attaque sur tous les fronts n'apparaît impossible. Mais dans le cadre du développement " polarisé " une discrimination bénéfique deviendrait ainsi possible.

Nulle part dans les documents que j'ai lus je n'ai vu de référence suffisante à cet aspect du regroupement.

- Cela signifierait-il que le S.P. envisage une attaque sur tous les fronts? Si oui, ce sera au prix d'un rendement douteux et d'une dispersion énorme des efforts.

- Ou cela signifie-t-il que le MAM accepte implicitement la hiérarchie des villes formulées par le MIC? Si oui, que ce soit au moins en pleine connaissance des déficiences probables de cette classification. A ce sujet, voici quelques éléments de réflexion:

1- cette hiérarchie n'est basée que sur l'influence commerciale et de services. Elle ne tient pas compte des structures proprement industrielles;

2- ce qui est plus grave, elle présente une vue très statique du système urbain québécois: c'est une photo à un point dans le temps. L'évolution (croissance ou déclin, absolu et relatif) de la population et des principaux indicateurs économiques est tout à fait négligée;

3- les équipements collectifs existants ne sont pas mesurés;

4- enfin, la classification qui en résulte apparaît peu opérationnelle; pour des raisons d'ordre politique sans doute, on a déterminé un nombre excessif de catégories (pôles principaux, secondaires, tertiaires, quaternaires...) et les villes ainsi baptisées pour la plus grande joie de tous sont trop nombreuses; si le gouvernement voulait utiliser cette hiérarchie comme critère (guide) d'allocation de ses grands investissements d'équipement collectif dans une perspective de développement (qui, soit autre chose que la continuation déguisée du localisme traditionnel) il aboutirait à une impasse: il ne pourrait défrayer le coût excessif d'un tel saupoudrage de ressources importantes (le développement coûte cher à court terme).

Cet été, nous pourrions pousser une pointe dans cette direction et au moins soulever le problème au cours d'une (des) réunion (s) de l'équipe spéciale du S.P. . D'autre part, une réflexion du S.P. la-dessus, conduirait à une politique mieux définie au sujet de l'histoire des gouvernements sous-régionaux et régionaux. Nous ne sommes plus à l'ère du ruralisme; il faut faire en sorte que ces gouvernements sous-régionaux, s'ils sont créés, ne perpétuent pas des structures depuis longtemps dépassées, à l'aide d'un nouveau

maquillage (disons que je me méfie du "rajeunissement" des Conseils de Comté).

III LES SERVICES MUNICIPAUX

Le regroupement, vu dans une perspective de développement "polarisé", nous amène au problème de l'efficacité des services municipaux. Dans les documents du S.P., plusieurs questions ne sont pas posées:

- Quelles sont les déficiences actuelles des méthodes de financement des services municipaux?

- Quelle combinaison de taxes diverses serait optimisante? Quelques grands critères pourraient nous guider:

- (1) volume adéquat des revenus fiscaux, compte tenu des besoins actuels et prévisibles des municipalités;

- (2) équité fiscale;

- (3) degré de progressivité (ou de régressivité) de chaque type de taxe;

- (4) impact de chacune d'entre elles sur l'allocation des ressources économiques;

- (5) coût d'administration et rendement.

- Est-il possible d'utiliser davantage le mécanisme des prix pour certains services municipaux? Actuellement, aux Etats-Unis, c'est l'une des questions les plus importantes:

il ne s'agit pas seulement d'accroître les revenus municipaux mais aussi, dans une économie de marché, de faciliter l'équilibre de l'offre et la demande des services publics, et de pouvoir bénéficier de l'éclairage de l'analyse économique dans la rationalisation de la production, de la distribution et de la consommation des "biens publics". Il est bien sûr que seulement certains services municipaux pourraient se prêter au mécanisme des prix; de toutes façons, c'est une avenue de recherches à ne pas négliger au cours des 10 prochaines années. Un premier travail de déblayage pourrait être utile dans les mois de l'été.

- Comment se prennent les décisions de localisation de certains grands équipements collectifs dans les municipalités? Le MAM y joue-t-il un rôle? Devrait-il en jouer un? Ces décisions pourraient-elles être rationalisées?

- De façon plus générale, quelles sont les déficiences du MAM dans son assistance (technique et financière) concernant les équipements collectifs?

Tu as sans doute remarqué que je n'ai point parlé du coût des services: c'est que cette question est inséparable de celle du regroupement, ainsi que nous l'avons vu.

IV PLANIFICATION URBAINE ET VARIABLES ECONOMIQUES

Traditionnellement la planification urbaine a été le monopole des urbanistes et des ingénieurs. Mais, la complexité croissante du phénomène urbain, et la nature même des problèmes urbains, ont fait apparaître la nécessité d'envisager la planification urbaine comme un travail d'équipe (économistes, sociologues, politicologues, animateurs sociaux, urbanistes, ingénieurs, statisticiens, programmeurs, etc..). L'urbaniste ou tout autre spécialiste isolé ne peut plus produire un plan satisfaisant.

Il est pressant d'identifier les variables économiques (et autres) qu'il faudrait inclure dans les plans urbains (formule nouvelle). Par exemple, en ce qui concerne le " chapitre économique " de ce plan, l'application d'une " économique base analysis " peut être fort utile car cette technique est simple et peu coûteuse; un autre avantage, c'est qu'elle est bien adaptée aux villes petites et moyennes. En tous les cas, il y aurait lieu d'entreprendre une première fouille de la question cet été.

V LES POLES MAJEURS ; MONTREAL ET QUEBEC

Ce qui surprend le plus, à la lecture des documents

de travail du S.P., que j'ai lus, c'est l'absence frappante de toute référence spécifique aux pôles majeurs que sont Québec et Montréal.

- Pourtant non seulement présentent-ils un nombre très grand de problèmes, mais plusieurs de ceux-ci leur sont spécifiques: pollution de l'air, énorme congestion routière aux heures de pointe, spéculation foncière considérable, besoins très grands de rénovation urbaine, fragmentation politique dans la région métropolitaine, problèmes du transport en commun vs la multiplication des autoroutes urbaines, etc..

A eux seuls, ces deux pôles devraient faire l'objet de recherches d'une section spéciale du S.P.. Bien sûr, l'ampleur de ces pôles fait que toute planification qui les concerne doit être le produit d'une équipe multi-ministérielle; il n'en reste pas moins que le S.P. doit envisager d'entreprendre des recherches le plus tôt possible sur ces pôles de façon à jouer un rôle plus tard dans une telle équipe. Cet été, au moins, nous devrions consacrer quelques efforts de réflexion sur cette question.

VI SYSTEME STATISTIQUE

Par suite de la complexité croissante des struc-

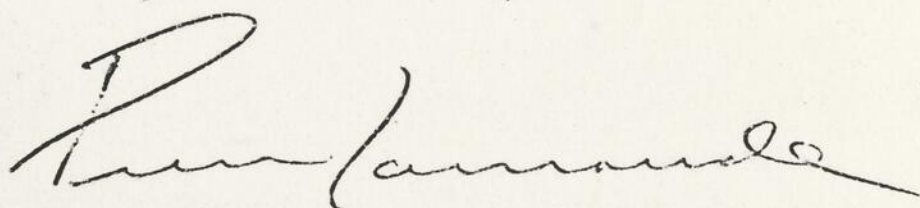
Pierre Lévesque

tures urbaines et des progrès dans le domaine des systèmes statistiques utilisant les ordinateurs (Data processing systems), il y aurait lieu de faire une fouille exploratrice pour connaître les exigences, le coût et la rentabilité d'un tel système pour les municipalités québécoises, organisées sur une base régionale.

CONCLUSION

Ces conclusions n'épuisent pas l'éventail possible de nos explorations estivales ! Toute suggestion serait fort bienvenue. Une première impression qui te viendra à l'esprit sera sans doute l'aspect un peu hétéroclite de notre stratégie. Mais il est voulu: compte tenu de notre " mandat " qui est de contribuer à définir pour le S.P. une stratégie de recherche-développement, une grande flexibilité et une grande " ouverture " doivent caractériser notre effort.

Un dernier mot: plus tard, au cours de l'été, je te ferai peut-être un mémo sur la question de la théorie des jeux appliquée à la planification urbaine, en tant qu'instrument d'étude et de perfectionnement des processus de décisions au sein d'une équipe comme celle du MAM et du S.P.



Pierre Lamonde

P.S. A la lecture de ce mémo, tu as dû te rendre compte que je me réfère souvent à une stratégie de développement à l'ensemble du Québec: c'est donc évident que nous aurons avantage à suivre les réunions d'orientation de l'équipe spéciale du C.O.E.Q. au cours de l'été.

Etudes préliminaires sur la
planification urbaine dans une
stratégie de développement.

II - PLANIFICATION URBAINE ET
STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT

NOTE POUR INCLUSION

De: Pierre Lamonde
Service du plan
Ministère des affaires municipales
Le 2 juin 1987.

L'objectif de ce document est de proposer quelques éléments de réflexion sur la planification urbaine dans une stratégie de développement. C'est un catalyseur de discussions. Etant au Service du plan depuis moins d'une semaine, je n'ai pas eu le temps d'y donner le niveau de systématique que j'aurais désiré.

Réflexions préliminaires sur la

planification urbaine dans une

stratégie de développement.

TEXTE POUR DISCUSSION

DE: Pierre Lamonde

Service du plan

Ministère des affaires municipales.

Le 2 juin 1967.

AVERTISSEMENT: L'objectif de ce document est de proposer quelques éléments de réflexion sur la planification urbaine dans une stratégie de développement. C'est un catalyseur de discussions. Etant au Service du plan depuis moins d'une semaine, je n'ai pas eu le temps d'y donner le niveau de systématique que j'aurais désiré.

1. C'est un fait d'observation élémentaire que le développement économique s'accompagne de phénomènes de polarisation. Les grands spécialistes du développement l'ont d'ailleurs reconnu (1), celui-ci ne se manifeste pas de façon homogène dans une économie, surtout jeune: il crée d'énormes déséquilibres sectoriels et spatiaux. Limitons-nous aux disparités spatiales pour le moment; celles-ci donc se caractérisent par l'émergence de foyers privilégiés de croissance. On peut en donner deux grands facteurs d'explication:

(1) Il s'agit de lire Perroux, Hirschman, Boudeville, par exemple, pour s'en convaincre. Et je n'ai nommé que quelques grandes têtes d'affiche !

- a) les liaisons techniques entre des firmes (les unes motrices, les autres entraînées), qui se traduisent par des effets en amont (achats d'in-puts) et / ou des effets en aval (ventes d'out-puts). Ces liaisons techniques sont un puissant facteur de concentration spatiale des activités économiques.
- b) les économies externes, qui proviennent de certaines localisations et se traduisent par un abais- sement des coûts d'opérations. Par exemple, la présence, dans une zone donnée, d'un certain nom- bre de firmes peut signifier pour une nouvelle firme l'utilisation sans délai d'un ensemble d'é- quipements collectifs déjà installés, l'accès à une réserve de techniciens, d'ouvriers spécialisés et d'ingénieurs déjà attirés par cette concentration indus- trielle, le bénéfice de moyens d'information et de communications disponibles, etc...

2. Du fait de ces grands facteurs de polarisation, deux stratégies majeures de développement dans une perspec-

tive de planification nationale sont possibles(2):

STRATEGIE I - FIRMES MOTRICES

L'Etat crée lui-même des firmes motrices qu'il localise dans certaines zones urbaines choisies avec soin - à l'aide d'une S.G.F., il peut mettre sur pied une sidérurgie, ou un complexe pétro-chimique par exemple. Dans ce cas, le pari de l'Etat, c'est que ces firmes par leurs liaisons techniques en aval et / ou en amont exerceront des effets d'attraction sur toute une série d'unités de production.

Dans un premier temps, le jeu de l'Etat est d'équiper la zone d'accueil d'une infrastructure minimum - i.e. suffisante pour desservir la firme motrice mais pas au point de créer un volume considérable d'économies externes.

Puis à mesure que des firmes entraînées viennent s'agglomérer, l'Etat installe un réseau de plus en plus complexe de grands équipements collectifs. En d'autres mots, l'Etat concentre, d'abord, ses investissements de développement sur la création directe de firmes motrices; il n'y a pas

(2) C'est A. O. Hirschman qui a le mieux discuté et critiqué cette alternative, dans The Strategy of Economic Development. New Haven: Yale University Press, 1959.

de surplus (excédent) systématique des services publics majeurs: ceux-ci accompagnent mais n'anticipent pas l'émergence de pôles de croissance.

Enfin, dans un dernier temps, la densité d'équipements induits engendre un niveau élevé d'économies externes qui renforcent les phénomènes de polarisation.

STRATEGIE II. - ECONOMIES EXTERNES

Celle-ci est plus indirecte, moins immédiate aussi. L'Etat choisit certaines villes qui, du point de vue industriel, offrent des avantages comparatifs: abondance de la main-d'oeuvre qualifiée, proximité des grands marchés, fort volume de population, densité d'équipements, point nodal de transport; il exerce alors une discrimination systématique en leur faveur dans l'allocation de ses investissements d'équipement collectif.

Bref, le pari de l'Etat est de créer un volume d'économies externes jugé nécessaire et suffisant pour exercer des effets d'attraction sur de nombreuses unités de production, en particulier des firmes motrices.

3. Ces deux grandes stratégies de développement ont donné lieu à des débats épiques parmi les spécialistes.

La première stratégie est évidemment la plus dynamique; elle est sans doute la moins risquée puisque les investissements d'équipement n'anticipent pas mais accompagnent l'émergence des foyers d'industrialisation. Mais elle suppose une participation directe de l'Etat dans les activités économiques. Dans certains contextes politiques elle n'est pas toujours possible.

La deuxième stratégie est plus traditionnelle, plus acceptable par les centres de décisions politiques de notre milieu. Mais ce qu'on ignore bien souvent, c'est qu'elle est plus risquée: les économies externes qu'elle rend possibles n'exercent pas un pouvoir absolu sur les décisions de localisation des unités de production. Il reste possible que les grands équipements collectifs n'attirent qu'un nombre insuffisant de firmes et / ou que les unités polarisées ne produisent elles-mêmes pas beaucoup d'effets de liaisons techniques en aval et / ou en amont. La con-

séquence est alors une mauvaise allocation ex post des équipements collectifs, dont la sous-utilisation prolongée devient très coûteuse.

Ceci étant dit, il ne semble pas qu'au Québec la première stratégie soit possible au cours des 5 ou 10 prochaines années, malgré son dynamisme et son efficacité.

Il apparaît de façon évidente que les aménagistes ne pourront jouer cette carte, qui exigerait un niveau d'innovation et d'entrepreneurs n'existant pas encore.

(Essayons seulement d'en imaginer certaines implications ! Par exemple, la S.G.F. devrait disposer d'au moins 200 ou 300 millions de dollars...)

Reste donc l'autre stratégie, celle de la formation planifiée d'économies externes. Celle-ci requiert certaines conditions fondamentales:

a) il faut absolument que soit reconnu et accepté le fait que le Québec ne peut avoir plus que quelques pôles de croissance: Montréal, bien sûr, Québec, et deux ou trois autres au maximum;

(3) Wilbur R. Thompson explique ce seul critère, qu'il a découvert au cours d'une étude statistique des 212 villes métropolitaines (S.M.S.A.) aux États-Unis, dans son livre *A Preface to Urban Geography*, Van Nostrand Reinhold, New York, 1955, pp. 20-21.

b) une fois ce choix effectué scientifique-
ment, il ne faudra pas hésiter à donner à ces pôles, un
 ensemble important de grands équipements collectifs —
 pour Montréal cela est massivement fait actuellement.
 Pour les 3 ou 4 autres villes stratégiques le gouver-
 nement devra faire un effort considérable d'investisse-
 ments au cours des 10 prochaines années, sinon l'équipe
 du plan n'aura plus qu'à aménager l'économie régionale
 du Québec en fonction de l'existence d'un seul pôle de
 croissance.

4. Un Québec possible peut être esquissé grossièrement:
 le pôle majeur qu'est Montréal et sa ceinture de vil-
 les en orbite; Québec, dont la spécialisation tertiaire
 peut devenir un atout dans une économie nord-américaine
 où le secondaire diminue en importance relative, comme
 le primaire il y a quelques décades. Soulignons que le
 Québec métropolitain, avec ses 400,000 habitants, a at-
 teint le seuil critique au delà duquel la croissance d'une
 économie urbaine devient cumulative et irréversible (3);

(3) Wilbur R. Thompson explique ce seuil critique, qu'il
 a découvert au cours d'une étude statistique des 212
 aires métropolitaines (S.M.S.A.) aux Etats-Unis, dans
 son livre A preface to urban economics, The John Hopkins
 Press, Baltimore, 1965, pp 20-27

l'axe de développement Montréal - Sorel - Contrecoeur;
 enfin 2 ou 3 pôles de croissance mineurs possibles, à créer, et
 qui restent à être déterminés par des critères autres que
 politiques.

5. Une fois pour toute, il faut cesser de confondre pôles de croissance ainsi définis et centres de services. Bien sûr, les pôles de croissance sont aussi des centres de services très importants du fait de leur densité d'équipements collectifs susceptibles de desservir une zone considérable. Mais cette relation n'est pas à double sens: la grande majorité des centres de services ne dégagent pas un volume d'économies externes assez grand pour provoquer une agglomération industrielle très diversifiée et motrice.

Les études du MIO et du C.O.B.Q. sur la hiérarchie des villes, leur zone d'influence et le découpage des régions et sous-régions administratives entretiennent cette confusion dangereuse. Dangereuse, parce qu'elle tend à perpétuer le saupoudrage des grands équipements collectifs.

Il faut donc 3 grands types de structures d'agglomération:

6. Postulons donc qu'un Office du plan a adopté la 2ième stratégie de développement -- création ex ante d'économies externes considérables -- et a ainsi désigné 4 ou 5 pôles de croissance.

En termes d'équipements urbains, les implications sont nombreuses. En voici quelques-unes:

Le plan d'équipement des pôles de croissance exigera un programme de recherches faites par des groupes polyvalents et multiministériels dans le but de déterminer, entre autres choses, le niveau et le type d'économies externes à développer dans ces foyers privilégiés de croissance -- de façon très particulière dans le pôle à renforcer (Québec) et les pôles à créer.

Ces études devront aussi indiquer quelle combinaison d'équipements collectifs pourra produire ces économies.

Soulignons qu'à priori on peut postuler que ces pôles à créer et / ou à renforcer -- donc en excluant Montréal -- auront besoin de 3 grands types de structures d'accueil:

1er. une infrastructure autoroutière bien développée; ces pôles seront aussi des noeuds autoroutiers.

2e. un équipement éducatif fortement diversifié et de première qualité;

3e. des centres culturels offrant un large éventail d'activités permanentes, animées et dirigées par des spécialistes québécois et / ou français.

De plus, la qualité et la quantité des services municipaux traditionnels devront être considérablement accrues.

Le financement des services municipaux devra être étudié de près.

Enfin en ce qui concerne les équipements destinés à desservir directement les unités industrielles dans les pôles, il faudra en rationaliser le fonctionnement et la localisation par la création de parcs industriels métropolitains de grandes dimensions.

On observe qu'en Amérique du Nord les firmes démontrent une préférence croissante à se localiser dans des parcs industriels; ceux-ci permettront aux municipalités d'aménager pour les industriels une zone exclusive, près des grands axes routiers, à l'abri des congestions du centre-ville, et d'en équiper sans délai les terrains achetés. De plus, le prix de ces derniers échappe à la spéculation. Bref, les domaines industriels sont des points de concentration d'économies externes et facilitent les efforts de planification urbaine (4).

La désignation de ces villes comme futurs foyers d'économies externes et donc d'efforts d'investissements intensifs de la part des gouvernements exigera l'élaboration d'un plan urbain pour chacune d'elles par des équipes interdisciplinaires. Une simple révision des plans d'urbanisme restreints que ces villes pourraient avoir ne sera pas suffisante. De plus, ces plans urbains devront, bien sûr, être étroitement harmonisés avec les efforts de planification nationale et régionale de l'Office du plan.

(4) Recherche Autin -- Étude sur les facteurs de localisation des activités industrielles dans la région de Québec, Université Laval, Été 1966, Rapport à paraître.

Montréal est évidemment un cas qu'il faut examiner à part, contentons-nous de formuler certaines observations rapides.

Il est urgent d'intégrer le développement planifié de Montréal à celui du reste du Québec. Jusqu'ici et surtout au cours de ces deux ou trois dernière années ce développement s'est effectué de façon autonome, en dépit des grands investissements de l'Etat québécois. L'effort extraordinaire d'équipement qui s'y est fait ne semble pas avoir été rigoureusement concilié avec des objectifs de planification nationale et régionale. Il est même douteux que les services gouvernementaux disposent de toute l'information stratégique que possèdent les services d'urbanisme de Montréal.

Une première démarche pressante sera d'examiner de près toute cette information de même que les plans (urbanisme, transports, rénovation urbaine, etc..) préparés par les services de recherches de Montréal. Puis il faudra harmoniser, concilier ceux-ci avec les grands objectifs d'un plan national et régional pour le Québec.

Si l'Etat fait véritablement un pari sur l'émergence et le renforcement de pôles de croissance ailleurs au Québec, il semble à peu près certain que le rythme d'équipement de la région métropolitaine de Montréal devra être sensiblement réduit au cours des prochaines années.

Par ailleurs, à cause de leur développement rapide, les futurs pôles de croissance connaîtront, comme Montréal et Québec, des difficultés politiques de plus en plus aiguës avec leurs municipalités satellites. Les pôles de croissance futurs et actuels doivent bénéficier d'un effort spécial et prioritaire de restructuration municipale. De plus, puisqu'ils auront (ou ont déjà) une zone d'influence considérable, ils définissent aussi la localisation et le territoire d'un gouvernement régional.

Enfin, si les pôles de croissance acquièrent une importance majeure dans une stratégie de développement économique, il n'en reste pas moins que l'aménagement de centres de services régionaux et sous-régionaux est un complément

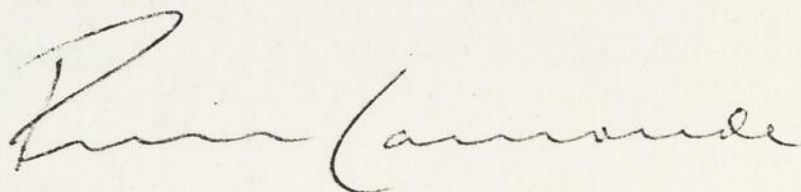
absolument important. Il sera nécessaire - en fonction de la localisation et de l'équipement des pôles de croissance - de définir les zones à desservir par chacun des centres de services et de déterminer leur niveau d'équipements collectifs. D'autre part, ces centres deviennent aussi prioritaires du point de vue des politiques de restructuration municipale.

Dans les régions dominées par un pôle de croissance (présent ou projeté), des centres de services - relais seront nécessaires pour desservir la population; par exemple, autour de Montréal, gravitent plusieurs de ces centres. Ces points nodaux intermédiaires doivent recevoir un équipement complémentaire de celui du pôle lui-même. Par ailleurs, dans les régions dont la métropole ne sera qu'un centre de services, celui-ci devra sans doute contenir une gamme plus diversifiée d'activités de desserte.

Ces quelques remarques ont laissé de côté de ~~nombreux~~ aspects importants de la planification urbaine dans une stratégie de développement. Ils ont aussi

soulevé bien des questions, sans en donner de réponses.

Mais c'était l'objectif de ce texte.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Pierre Lamonde'. The signature is fluid and cursive, with the first name 'Pierre' written more quickly than the last name 'Lamonde'.

Pierre Lamonde
Economiste
Service du plan
HAM

Restructuration municipale:

Dossier de réflexion sur l'élaboration

d'une problématique d'ensemble.

III

LA RESTRUCTURATION MUNICIPALE

Texte pour discussion:

Circulation interne relative.

Pierre Laroche
Responsable
Service du plan
MAM
Le 14 juin 1967

Restructuration municipale:

Dossier de réflexion sur l'élaboration
d'une problématique d'ensemble.

I. INTRODUCTION

Texte pour discussion.

Circulation interne seulement.

Pierre Lamonde
Economiste
Service du plan
MAI

Le 14 juin 1967

AVERTISSEMENT: Ce texte a pour objectif de présenter des éléments de réflexion susceptibles d'être utiles au cours de la prochaine étape du programme de travail du Service du Plan (S.P., par la suite). De façon sans doute imparfaite, je tenterai de proposer une première ébauche d'une problématique de la restructuration municipale. Ce document vise à provoquer des discussions, nécessaires, au sein du S.P.. Est-il superflu de le souligner? Je ne prétends pas à une systématique, qui serait prématurée, de toutes façons.

I INTRODUCTION

Jusqu'ici l'urgence des cas particuliers de regroupement et les demandes d'assistance technique des municipalités désireuses d'être regroupées ont amené le S.P. à consacrer une part importante de ses efforts à cet aspect de la restructuration municipale. Malgré la brièveté de l'existence du S.P. et en dépit d'une pénurie de personnel, les résultats obtenus n'apparaissent très satisfaisants: la procédure systématique, mise au point par le S.P. pour acheminer les dossiers des cas particuliers dans le labyrinthe juridico-technique du MAM - 102 étapes en tout ! - a mis de l'ordre là où tout n'était que fouillis et artisanat et a ainsi accru considérablement le rythme auquel ces dossiers sont

complétés.

Mais l'approche du S.P. n'est encore que fort partielle; répétons-le, il s'agissait de répondre aux cas spontanés de regroupement, avant même que le S.P. n'ait eu le temps d'élaborer une stratégie globale s'insérant dans un cadre théorique.

Tout d'abord, l'approche du S.P. ne concerne que le regroupement; mais celui-ci n'est que l'une des formes possibles de restructuration municipale, les autres étant l'annexion, la fédération de services, le gouvernement intermunicipal, la fermeture de municipalités(1).

Le caractère partiel de l'approche du S.P. se manifeste aussi par le rythme même auquel les dossiers de regroupement sont complétés: si nous faisons une projection basée sur les six derniers mois d'activités du S.P., nous trouvons qu'à la fin de l'année le S.P. aura complété les dossiers d'une trentaine de municipalités devant se regrouper en une douzaine de corporations nouvelles. Si nous considérons le fait qu'il y a environ 1700 municipalités québécoises et que pour un très grand nombre d'entre

(1) voir l'annexe pour la définition de ces termes.

elles les besoins de restructuration sont urgents, nous mesurons toute l'insuffisance de la vitesse de croisière actuelle. Celle-ci nous obligerait à accepter un intervalle de temps excessivement long (2 ou 3 décades au moins !) pour mener à terme l'opération-restructuration. Il est bien évident que le Québec ne peut accepter un tel délai: le développement économique et social, de même que l'aménagement régional en souffriraient énormément.

Notre approche actuelle comporte une autre déficience grave: la politique officielle du MAM étant d'attendre que des municipalités expriment d'elles-mêmes le désir de se regrouper, la majorité des cas actuels ne concernent pas une conurbation entière; par exemple, si dans une agglomération donnée, deux ou trois municipalités sur 5 ou 10 veulent être regroupées, le S.P. leur applique alors sa procédure sans qu'il ne puisse tenter, par des techniques d'animation sociale, de susciter le même besoin chez les autres municipalités conurbaines. Le risque est donc très grand que les avantages d'une telle restructuration ne soient bien inférieurs à ceux d'une solution optimum. Et, dans ce cas, que d'efforts gaspillés !

Il faut pourtant admettre que la politique d'attente du MAM est justifiable en partie: aussi longtemps que le S.P. n'a pas de problématique globale et de stratégie opérationnelle d'ensemble il sera hasardeux de susciter une forte demande de la part des corporations municipales. D'autre part, cette politique devrait être plus souple: elle devrait permettre que dans une conurbation donnée, d'où proviennent des demandes spontanées, le S.P. puisse faire de l'animation sociale afin de persuader les autres municipalités conurbaines de faire partie du dossier d'études.

Dans les deux prochaines sections de ce document, je discuterai (1) des fondements de la restructuration et (2) de certaines exigences de la future opération-restructuration.

(2) Lucien Tremblay: Manifèste du régime municipal au Québec, 1967, 1967. Voir aussi: R. Duroseau et J. Godbout: Les conurbations principales du Québec-Québec, 2.A.B.T., 1965, pp. 31 - 38.

II FONDEMENTS DE LA RESTRUCTURATION

A- La situation actuelle

Nous savons que la paroisse a été le cadre dans lequel les corporations municipales ont pris naissance et longtemps existé. C'est elle qui leur a donné un territoire et une organisation (2).

Dans une économie agricole traditionnelle, caractérisée par l'existence de groupements de fermes largement autarciques, ce type de système municipal était très fonctionnel. Fort simple aussi: les activités municipales se limitaient au maintien de l'ordre et à quelques services administratifs bien élémentaires (la municipalité -gendarme, prolongement et miroir de l'Etat-gendarme de l'idéologie du laissez-faire).

Mais l'industrialisation et l'urbanisation ont profondément modifié la géographie économique et les structures sociales du Québec. Les réseaux d'échanges de toutes sortes se sont multipliés. Des flux intersectoriels et interrégionaux toujours plus denses ont rapidement tissé la trame d'une nouvelle occupa-

(2) Lucien Drapeau: Histoire du régime municipal au Québec, MAM, 1967. Voir aussi: F. Dansereau et J. Godbout: Les corporations municipales du territoire-pilote, B.A.E.Q., 1965, pp. 31 - 38

tion de l'espace. Un système urbain complexe en a résulté. Les quelques grandes villes, jusqu'alors centres de services sans trop de problèmes, ont vite connu les avantages et les coûts sociaux de l'ère industrielle; autour de certaines d'entre elles ont commencé à graviter une série de villes-satellites, de faibles dimensions, aux frontières capricieuses, jalouses de leur autonomie, cités-dortoirs et parasites de la ville centrale. Car si l'urbanisation était rapide et les progrès technologiques foudroyants, l'esprit de balkanisation qui présidait au découpage des frontières municipales et marquait les relations intermunicipales ne changeait pas.

Dans toutes les régions ont émergé des conurbations composées de plusieurs municipalités. Ainsi, en 1964, au Québec, en excluant la région de Montréal, il y avait 216 municipalités urbaines de plus de 2500 habitants. De ce nombre, 126 étaient adjacentes avec une ou plusieurs autres et formaient 40 agglomérations. Quatre-vingt-dix municipalités étaient trop dispersées pour former des conurbations(3).

(3) Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, Gouvernement du Québec, 1965, p. 361

Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, op. cit., p. 361

a) anciennes régions économiques. La région de Montréal est exclue.

Le tableau I donne une idée de la concentration des municipalités urbaines, selon les régions économiques:

TABLEAU I

Concentration des municipalités urbaines
selon les régions économiques, en 1964 (a)

Régions municipales économiques	Municipalités isolées	Municipalités adjacentes municipalités agglomérations
Capé - Rive Sud	24	6
Capenay - Lac St-Jean	2	16
Québec	11	25
Tris-Rivières	6	9
Matons de l'Est	13	16
Richelieu - Laurentides	20	40
Quaouais	3	8
Attibi - Témiscamingue	7	4
Côte-Nord - Nouveau-Québec	4	2
TOTAL:	90	126

Source: Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, op. cit., p. 361

a) anciennes régions économiques. La région de Montréal est excluse.

Si un Québec urbain prenait forme de façon révolutionnaire (4), les structures municipales, elles, restaient immuables; encore aujourd'hui, la fragmentation des municipalités, la mentalité de repli sur soi, les rivalités et les jalousies intermunicipales sont partout présentes (5).

Le malajustement de l'organisation municipale apparaît dans le nombre et les frontières étonnantes des corporations municipales.

Le tableau II donne le nombre de municipalités au Québec, par classe de population:

Voir feuille suivante !

(4) En 1871, la population urbaine formait 22.8% de la population totale; en 1961, ce pourcentage était de 74.3%.
Voir Pour une politique québécoise de développement régional, C.O.E.Q., 1966, p. 1 à 5

(5) Certains chercheurs du B.A.E.Q. se rappelleront longtemps le folklore des luttes d'influence entre Rivière-du-Loup, Rimouski, Matane et Mont-Joli, par exemple.

TABLEAU II

Nombre de municipalités au Québec,
par classe de population, 1965

Classe de population	nombre de municipalités	% du total
20,000 hab. et plus	32	1.8
10,000 - 20,000	39	2.3
5,000 - 10,000	63	3.6
3,000 - 5,000	90	5.2
1,000 - 3,000	691	40.0
1,000 et moins	815	47.1
TOTAL:	1730 (a)	100.0

Source: Les Corporations municipales du territoire-pilote, op. cit.

- a) les chiffres correspondant aux diverses classes ont sûrement un peu changé, au cours des 2 ou 3 dernières années, mais pas au point où ces données ne seraient plus représentatives de la situation actuelle. De plus, il se peut que ce total soit légèrement supérieur à celui qui est admis par plusieurs groupes: c'est une question de définition de la municipalité.

Comme on peut le constater, non seulement le nombre total de municipalités est élevé, mais la majorité d'entre elles se situent dans les deux classes de population les plus basses.

En guise de comparaison, soulignons que l'Ontario, en 1963, qui comptait 1,000,000 d'habitants de plus que le Québec, n'avait que 940 corporations municipales; en outre, alors que les deux-tiers de la populations québécoise habitaient dans des municipalités de plus de 5,000 habitants, en 1963, le pourcentage correspondant pour l'Ontario était de 80% (6).

B Les conséquences de la balkanisation municipale

Pour l'ensemble du Québec, nous n'avons pas encore d'études globales et systématiques concernant les conséquences de la balkanisation municipale. Jusqu'ici on a toujours posé de façon axiomatique que la balkanisation est une source d'inefficacité et de coûts sociaux de toutes sortes.

(6) Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité,
op. cit., p. 262

Cependant, dans une perspective opérationnelle - l'opération-restructuration, qu'il faudra bien baptiser à la mode du jour, une bonne fois ! --- il est devenu extrêmement important d'identifier et de mesurer, à l'aide d'indicateurs économiques, urbanistiques et socio-politiques, l'efficacité ou l'inefficacité, la viabilité ou la non-viabilité des corporations municipales québécoises.

Pour l'heure, je me contenterai de présenter simplement quelques considérations d'ordre qualitatif, inspirées de certaines études sérieuses faites dans des régions particulières du Québec. Ces études permettent de poser quelques hypothèses de travail et de jeter les bases d'un premier diagnostic.

En 1966, le gouvernement créait une commission d'étude des problèmes intermunicipaux sur la Rive Sud, dans la région de Montréal. En janvier 1967, cette commission remit son rapport. Résumons et commentons brièvement les principales conclusions:

1- Sur la Rive-Sud, il y a une duplication coûteuse des services et des équipements. Il n'y a pas de coordination et de rationalisation intermunicipales. L'hypertrophie administrative est énorme.

2- Cette fragmentation administrative et politique accroît le coût des services publics et diminue leur efficacité. En particulier, et c'est là un point extrêmement important - les unités économiques municipales sont, dans l'ensemble, trop petites pour jouir des économies d'échelle inhérentes aux grandes unités. Un exemple, cité par la Commission, c'est le coût de production unitaire de l'eau d'une usine de filtration: celui-ci diminue avec l'augmentation de l'output. Le XXe. siècle est celui des grands ensembles, celui de la production de masse et des aires de marché étendues: les contraintes dimensionnelles pèsent sur les corporations municipales comme sur les entreprises. En plus du problème des économies d'échelle, il faut aussi souligner qu'il existe un seuil de grandeur minimum, en deça duquel non seulement les unités municipales ne peuvent bénéficier d'économies d'échelle mais aussi où elles ne peuvent même plus produire les services considérés comme normaux.

Or la gamme des services municipaux réclamés par les citoyens s'élargit sans cesse. Un phénomène dont il faut être conscient, c'est celui de l'homogénéité des structures de besoins exprimés par les consommateurs québécois, que ceux-ci appartiennent au milieu urbain ou rural. Les moyens modernes de communications (journaux, revues, radio, T.V., etc...), la

publicité omniprésente, la fréquence des voyages que permet l'automobile ont décuplé ce que les économistes appellent les effets d'imitation, et largement atténué les différences dans les besoins et les aspirations des populations urbaines et rurales. Les normes de consommation ne varient plus significativement entre le milieu rural et le milieu urbain (7).

Par conséquent, il faut s'attendre à ce que les citoyens des petites municipalités du Québec revendiquent des services municipaux dont le nombre et la qualité sont hors de proportion avec les moyens financiers des corporations municipales de petite taille, surtout de celles qui se situent dans les classes de population les plus basses.

3- De plus, ces dernières ont énormément de difficultés, souligne le rapport, à recruter du personnel compétent. Les bons administrateurs préfèrent les municipalités plus grandes, qui peuvent leur offrir de meilleures conditions de travail. Le facteur prestige joue également dans le même sens.

(7) Gérald Fortin, et M. A. Tremblay: Les comportements économiques de la famille salariée du Québec. Presses de l'Université Laval, Québec, 1964.

4- De façon générale, le crédit financier d'une grande municipalité est plus considérable que celui d'une petite, comme le démontrent les politiques de crédit des institutions financières.

5- Un très grand nombre de problèmes auxquels font face les municipalités, surtout conurbaines, sont d'ordre intermunicipal. Ils sont multiples, en voici quelques-uns: la pollution des rivières et des lacs, causée par les eaux-vannes; la congestion routière; celui du transport en commun; l'hétérogénéité de nombreux règlements municipaux, tels que les heures de fermeture des magasins; l'anarchie des politiques d'emprunt sur le marché des capitaux; les graves coûts sociaux que s'imposent mutuellement des municipalités conurbaines, du fait de l'absence de toute coopération en matière de planification physique (zonage, subdivisions, plan des rues, plan d'occupation des sols, etc.): par exemple, il est monnaie courante de voir une zone industrielle municipale adjacente à une zone domiciliaire d'une autre municipalité. Soulignons ici la grave responsabilité des bureaux d'urbanisme privés qui se prêtent, en violation de toute éthique professionnelle, au jeu de ce balkanisme: ils acceptent allègrement de faire un plan d'urbanisme pour une municipalité dans une conurbation in abstracto, sans souci de ces coûts sociaux. Le moment

est venu de leur imposer des normes qui les obligeront à avoir d'autres critères que celui du profit de leurs firmes.

6- La fragmentation actuelle crée de graves problèmes d'équité fiscale; la commission d'enquête indique l'existence, sur la Rive-Sud, de disparités excessives entre les diverses municipalités du territoire étudié; ces inégalités s'expriment en terme de ressources financières disponibles, de taux d'imposition, de charges fiscales supportées par les contribuables, de quantité et de qualité des services fournis.

Le B.A.E.Q., dans son étude des corporations municipales du territoire-pilote, souligne les mêmes graves inconvénients de la balkanisation municipale, que nous venons de décrire. Cependant, il en indique deux autres, qu'il faut résumer (8) :

1- Le degré de participation des gens au gouvernement municipal est fonction de la taille des corporations municipales; les recherches d'Andrée Lajoie - Robichaud dans le territoire-pilote démontrent que le degré de participation électorale est lié au dynamisme de la municipalité, donc à l'étendue et à la signification des tâches qui l'occupent. Mais la mini-municipalité n'a que très peu d'activités et n'offre évidemment que peu

(8) F. Dansereau et J. Godbout: Les corporations municipales du territoire-pilote, op. cit.; pp. 163 - 169

de matières à controverses sur lesquelles la population pourrait prendre parti.

2- La dépendance des municipalités à l'égard du gouvernement du Québec est directement proportionnelle à leur taille. Les mini-municipalités perdent leur justification, i.e. elles ne sont plus une forme de décentralisation du pouvoir, quand dans les faits elles sont pathologiquement dépendantes des subventions gouvernementales.

Ces deux points nous amènent à poser la question suivante: les mini-municipalités permettent-elles encore actuellement une auto-gestion locale, efficace et réelle, par les citoyens?

Une rétrospective du diagnostic établi par le B.A.E.Q. et la C.E.F.I.R.S. permet de constater que les conséquences de la balkanisation municipale peuvent être classées en 4 grandes catégories:

1- Problèmes techniques de dimensions: économies d'échelle et seuil minimum.

2- Problèmes des coûts sociaux que s'imposent mutuellement les municipalités du fait de l'absence de coordina-

tion systématique entre elles, surtout dans les conurbations; appelons ces coûts " effets externes ". Les économistes américains parlent, eux, de " spill over effects " ou d'"externalities".

3- Problèmes d'équité fiscale.

4- Problèmes d'auto-gestion locale.

Malgré le particularisme des territoires sur lesquels ont porté ces deux recherches - la Rive-Sud fait partie du système polaire montréalais tandis que le territoire-pilote est une région excentrique - il me semble que leurs conclusions peuvent s'appliquer à l'ensemble du système municipal québécois. En tous les cas nous devrions les considérer comme des hypothèses de travail dans la préparation de notre opération-restructuration.

III L'OPERATION-RESTRUCTURATION: QUELQUES EXIGENCES

L'opération-restructuration va, c'est bien évident, nécessiter un vaste programme de recherches économiques, urbanistiques et socio-politiques, accompagné d'un effort d'animation sociale sur l'ensemble du Québec. D'ici 2 ou 3 ans, - il n'est pas excessif de le croire - ce programme va sans doute dépasser celui qu'avait exigé l'opération - 55 du ministère de l'Education. Pour s'en convaincre, il suffit de penser que la restructuration municipale concerne une gamme très diversifiée de services et remet en question des structures socio-politiques et physiques très complexes.

La première étape de ce travail doit être un inventaire de la situation actuelle, dans toutes les municipalités du Québec. Sur chacune d'entre elles nous devons construire un dossier technique. En d'autres mots, il nous faudra établir un diagnostic opérationnel. Le questionnaire-inventaire que le S.P. est en train de bâtir doit viser à atteindre cet objectif.

Mais du fait de l'empirisme inévitable sous-jacent à l'action du S.P. jusqu'ici, il me semble que le questionnaire, dans sa forme actuelle, risque d'être trop descriptif, trop "administratif", de ne pas se prêter facilement à un diagnostic.

Je propose, pour corriger cette lacune, que le questionnaire soit réaménagé et complété en fonction des 4 pôles importants de la pathologie municipale que nous avons identifiés.

Bien sûr, il l'est déjà en partie; par exemple, les sections actuelles qu'il comporte donneront certains indices sur les problèmes de dimensions: degré d'organisation des services, personnel que ceux-ci emploient, équipements municipaux disponibles, etc...

D'autre part, quelques parties du questionnaire permettront d'identifier certaines formes d'effets externes: duplication d'activités et d'équipements, contradictions entre les plans d'occupation des sols et entre les règlements de zonage des municipalités conurbaines, par exemple.

Mais si le questionnaire permettrait d'inventorier des phénomènes pathologiques de type I et II, ce n'est pas de façon suffisamment systématique et explicative. En outre, les types III et IV y sont négligés.

Dès qu'un spécialiste en sociologie politique sera engagé par le S.P., il devra élaborer une problématique de l'auto-gestion locale. De plus, il devra préparer une stratégie d'animation social servant d'appui à l'opération-restructuration et de feedback aux planificateurs du S.P..

Quant aux problèmes de l'équité fiscale, ils devront être diagnostiqués par la section économique-financière du questionnaire-inventaire, qu'il faut rédiger dans les prochaines semaines. Cette même section contribuera également à l'identification et la mesure des phénomènes de type I et II.

Compte tenu du caractère incomplet du questionnaire-inventaire, et si l'on accepte axiomatiquement que son objectif est de permettre un diagnostic pour l'ensemble du système municipal, je pense qu'il devient important de définir un échéancier réaliste. Il m'apparaît difficile de croire que le questionnaire-inventaire puisse avoir une forme opérationnelle avant la fin de l'été ou plus tôt.

urbanistiques et sociales, etc.

Du fait de la nécessité de faire un pré-test et d'effectuer des rajustements au questionnaire, ce n'est pas avant la fin de 1967 que nous pourrons l'appliquer dans sa version définitive. Bien entendu, si nous réussissons à le terminer plus tôt ce sera avantageux, mais à la condition que ce ne soit pas au prix d'une hâte excessive. En cette matière, mieux vaut un certain délai qu'un gâchis; souvenons-nous du sort peu heureux de certaines opérations-questionnaire du B.A.E.Q.: pour gagner quelques semaines celui-ci a fini par rendre inutilisables plusieurs vastes enquêtes sur le terrain.

Appliquer un questionnaire long et assez complexe à 1700 municipalités est une entreprise gigantesque à l'échelle du S.P.; le projet doit donc être conçu sérieusement et minutieusement et il présuppose un cadre théorique solide.

En outre, cet instrument ne doit être considéré que comme l'une des pièces au dossier de chaque corporation municipale; ce dernier devrait aussi comprendre plusieurs autres documents, tels que les plans d'urbanisme existants, les codes municipaux en usage, les règlements de zonage et de subdivisions, les plans d'occupation des sols, des analyses économique-financières,

urbanistiques et socio-politiques, des rapports d'animation sociale, etc...

Sans un tel dossier municipal, un projet de restructuration est une aventure, mais pas une opération scientifique; tout comme le questionnaire, je propose que le dossier soit bâti autour des 4 grands pôles de la pathologie municipale, que nous avons fait ressortir.

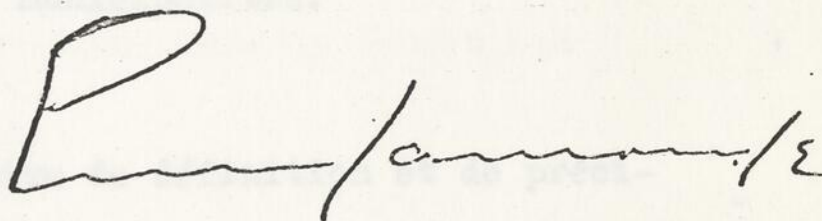


Pierre Broude

/sp

CONCLUSION

Ce dossier de réflexions est loin d'être complet. Il passe sous silence de nombreuses implications théoriques et méthodologiques. Il n'analyse pas en profondeur les 4 grands types de problèmes municipaux créés par la balkanisation du territoire. Il ne propose pas de suggestions quant à la définition d'indicateurs urbanistiques, économique-financiers et socio-politiques, sur lesquels notre analyse devra s'appuyer. Le S.P. doit faire, à mon avis, un effort de réflexions intensif et permanent, au cours de l'été, pour jeter les bases théoriques et méthodologiques de l'opération-restructuration.



Pierre Lamonde

/sp

ANNEXELES MODES DE RESTRUCTURATION: DEFINITIONS PROVISOIRES

Au début de ce dossier de réflexion, j'ai dit que, selon moi, il faut élargir notre concept de restructuration municipale et cesser de parler exclusivement de fusion (ou regroupement). Revenons sur les 5 modes de restructuration alors mentionnés:

- 1- l'annexion;
- 2- la fusion ou regroupement;
- 3- la fédération de services;
- 4- le gouvernement intermunicipal;
- 5- la fermeture de municipalités.

Une première tentative de définition et de précision de ces termes n'est pas superflue.

Tout d'abord, par restructuration municipale, entendons, de façon générale, tout changement planifié dans l'organisation de l'espace socio-économique formé par les corporations municipales, vues comme faisant partie d'un système complexe d'occupation du sol québécois.

Définissons maintenant les 5 modes de restructuration; quelques avertissements s'imposent au préalable. Seuls les deux premiers modes existent depuis assez longtemps pour avoir une définition juridique. Les 3 autres ne sont encore que des concepts de recherches en devenir. Que le lecteur soit indulgent envers cet essai de définition: il n'implique pas autre chose qu'une première mise en ordre.

A- L'ANNEXION(1)

L'annexion, de façon un peu grossière, peut être définie comme le rattachement d'une partie ou de la totalité d'un territoire, organisé ou non organisé, à une municipalité(2). Cette dernière garde son entité juridique, mais le territoire annexé, s'il était organisé, la perd.

(1) Je suis reconnaissant envers M. W. Isabel pour les renseignements juridiques qu'il m'a fournis à cet égard.

(2) Un territoire est dit non organisé, lorsqu'il n'est pas gouverné par un conseil municipal. Il relève du conseil de comté dans ce cas.

Nous pouvons distinguer 3 cas majeurs d'annexion.

CAS 1

Un territoire non organisé peut être annexé à une municipalité régie par le Code municipal de façon assez simple; il y a deux conditions principales à remplir:

- a) le conseil municipal du territoire annexant doit, bien sûr, être d'accord avec l'annexion;
- b) une requête, signée par la majorité simple des propriétaires du territoire à annexer, doit être envoyée au MAM et au conseil municipal annexant (3).

Cependant, de façon générale, un territoire non organisé ne peut être annexé par une municipalité régie par la loi des cités et villes; il faut alors un bill spécial. En effet, la loi des cités et villes ne reconnaît que des électeurs-propriétaires qu'elle définit comme étant toutes personnes inscrites, sur le rôle d'évaluation en vigueur, comme propriétaires (ou occupantes de bonne foi) de biens-fonds, dans la municipalité,

-
- (3) une copie de la requête est aussi envoyée au conseil de comté, mais de façon purement formelle, car celui-ci n'exerce en fait aucune pression en faveur ou contre l'annexion dans la grande majorité des cas. En effet, une annexion ne change jamais le territoire sous la juridiction d'un conseil de comté puisqu'un territoire d'un comté ne peut jamais être annexé par une municipalité d'un autre comté. Précisons que la requête en fait est envoyée en 3 copies au MAM, qui en fait parvenir une au conseil municipal annexant et une autre au conseil de comté.

d'une valeur de \$ 200. ou plus. Or un territoire non organisé n'a que des propriétaires puisqu'il n'y existe pas de rôle d'évaluation ... Cet empêchement révèle les côtés byzantins du juridisme !

CAS 2

Si le territoire à annexer est organisé et régi par le code municipal, tout se passe de façon assez simple; les conditions à satisfaire sont les mêmes que celles que nous avons énoncées pour le cas 1. Un point à noter: si le conseil de la municipalité à annexer n'est pas d'accord avec l'annexion, celle-ci peut se faire quand même en autant que la requête recueille l'adhésion d'une majorité simple de propriétaires. (4)

CAS 3

Lorsque le territoire à annexer est organisé et régi par la loi des cités et villes, les choses se compliquent un peu; si le conseil de la municipalité à annexer est d'accord avec l'annexion, les conditions à satisfaire sont les mêmes que dans les cas 1 et 2; cependant s'il n'est pas d'accord, les conditions majeures de l'annexion sont alors:

-
- (4) qu'il soit bien clair que je parle des conditions principales de l'annexion, et non de toutes les pièces juridico-techniques du dossier d'annexion exigé par la procédure.

a) bien sûr il faut l'accord du conseil de la municipalité annexante;

b) mais la requête doit contenir l'adhésion d'au moins 75% des électeurs-propriétaires, et de plus ceux-ci doivent représenter au moins 50% de la valeur totale représentée par les électeurs-propriétaires de la municipalité.

Une remarque au sujet des cas 2 et 3 s'impose: lorsque le territoire organisé à annexer n'est qu'une partie de municipalité, la requête ne doit être signée que par les propriétaires de cette partie seulement. La condition (b) ci-haut ne s'applique qu'à la partie à annexer.

B- LA FUSION, OU REGROUPEMENT

On peut définir la fusion (ou regroupement) comme la réunion de plusieurs municipalités conurbaines en une nouvelle municipalité.

Par la fusion, il y a disparition de l'entité juridique des anciennes municipalités, et création d'une nouvelle. La fusion requiert, entre autres choses, l'envoi d'une requête conjointe au lieutenant-gouverneur en conseil, adoptée

par la majorité des membres de chaque conseil municipal concernée. La loi de la fusion volontaire des municipalités (Bill. 13) ne prévoit pas de mécanisme de référendum auprès des propriétaires; seuls les conseils municipaux ont un pouvoir de décision en ce qui concerne les projets de fusion.

Ainsi, dans le cas où un conseil municipal est contre la fusion, celle-ci est rejetée même si 80% des propriétaires la désirent. La loi ne prévoit en fait qu'un mécanisme de consultation restreint: la Commission municipale doit tenir une enquête publique dans une municipalité dont le conseil favorise la fusion si un certain nombre de propriétaires opposés au projet le demande. Mais cette enquête publique n'a qu'une valeur consultative.

Comme on peut le constater, la loi sur la fusion a pour objectifs à la fois d'encourager le regroupement municipal et de ménager les conseils municipaux le plus possible. Ces objectifs sont assez contradictoires.

C'est une loi très simple, qui laisse aux conseils municipaux le soin d'établir toutes les modalités de regroupement; d'autre part, elle privilégie la démocratie indirecte plutôt que directe, puisque la décision de fusionner est laissée aux conseils.

Définissons brièvement les trois autres concepts de la restructuration:

C- FEDERATION DE SERVICES

La fédération de services est la mise en commun et l'utilisation intermunicipale de services ou d'équipements collectifs, à la suite d'ententes contractuelles, mais sans création d'un gouvernement intermunicipal.

D- GOVERNEMENT INTERMUNICIPAL

Le gouvernement intermunicipal peut être vu comme la mise en commun et l'utilisation intermunicipale de tous les services et équipements collectifs susceptibles de créer des effets externes (spill over effects) s'ils ne sont administrés

que par des municipalités isolément; cette mise en commun s'accompagne de la création d'un palier intermunicipal de gouvernement ayant la responsabilité de ce type de services ou d'équipements. D'autre part ce mode de restructuration reconnaît la nécessité d'un palier local de gouvernement gérant l'autre catégorie de services ou d'équipements.

E- LA FERMETURE DE MUNICIPALITES

Comme son nom l'indique, ce mode de restructuration se fait pas la disparition planifiée, immédiate ou par étapes, de municipalités qui apparaissent non viables à long terme, dans des zones non conurbaines.

- - - - -

En guise de conclusion provisoire à cette annexe, voici quelques observations finales:

1- La loi sur les fusions volontaires ne me semble pas, dans sa forme actuelle, un instrument de restructuration municipale très efficace; d'une part, elle recherche des objectifs contradictoires: la fusion, et l'adhésion spontanée des conseils municipaux.

Or les membres des conseils, à qui est laissé le pouvoir de décision concernant la fusion, sont ceux qui ont le plus d'intérêts personnels dans le maintien du statu quo. Soyons encore plus francs: ils forment en fait le "lobby" le plus activiste, actuellement, contre la fusion. Ce n'est que lorsque leur municipalité est dans le marasme total que les membres d'un conseil favorisent la fusion (ou lorsqu'ils peuvent s'élever au-dessus de leurs intérêts individuels, ce qui est beaucoup plus rare, il faut le reconnaître....). D'autre part, cette loi ne prévoit aucun mécanisme d'incitation et d'animation auprès des conseils et des citoyens.

2- L'annexion est une procédure bien différente: elle prévoit une sorte de référendum (la requête) qui permet ainsi de contourner l'opposition éventuelle des conseils municipaux. C'est là un avantage important. Mais elle comporte plusieurs lacunes: un territoire non organisé ne peut être annexé par une municipalité régie par la loi des cités et villes (5); de plus seuls les propriétaires ou électeurs-propriétaires ont le droit de se prononcer en faveur de l'annexion au moyen de la requête; c'est une forme de référendum démodée, dont l'origine remonte directement au XIXe. siècle, du temps du suffrage non

(5) Répétons-le: il faut alors un bill spécial.

universel. Une autre déficience, c'est qu'elle ne prévoit aucune forme d'animation sociale et d'incitation de nature à persuader les citoyens et les membres du conseil des avantages de la restructuration municipale.

3- Il me semble que nous aurions besoin d'une loi qui serait une sorte de synthèse entre la loi de la fusion volontaire et les mécanismes de l'annexion. Par exemple, une loi qui, tout en favorisant l'adhésion libre des conseils municipaux à la fusion (incités et animés, cependant) porterait une clause de référendum au suffrage universel permettant de contourner l'opposition d'un conseil. Une telle loi serait encore plus efficace si une panoplie de moyens d'incitation et une stratégie d'animation sociale venaient en favoriser l'application.

Posons donc qu'une telle loi existe; d'autres commentaires sont nécessaires:

4- La fédération de services ne devrait être vue que comme une solution de transition; en effet, comme elle n'implique pas l'existence d'un gouvernement intermunicipal, elle ne peut faire disparaître tous les problèmes de coordination,

et les effets externes qui en résultent.

Ce mode de restructuration devrait être employé comme un moyen psychologique d'amener les conseils municipaux et les citoyens à sortir de leur individualisme et à mesurer les avantages du regroupement ou du gouvernement intermunicipal. Mais cela requiert une politique d'incitation et d'animation sociale, une fois de plus.

5- La fermeture des municipalités peut sembler être une solution extrême. Mais pour un nombre assez grand de très petites municipalités dans des zones non conurbaines aux prises avec une stagnation économique, chronique et insoluble, c'est la seule issue non démagogique. C'est d'ailleurs ce qui arrive dans un nombre grandissant de petites municipalités rurales dont la population diminue de façon absolue depuis plusieurs années: à plus ou moins long terme, le résultat est une fermeture non planifiée.

6- Si l'on accepte de considérer la fédération de services comme une mesure transitoire, et puisque la fermeture municipale ne se pose que dans des zones non conurbaines, le choix d'une forme définitive de restructuration dans les zones conur-

baines se fera donc entre le gouvernement intermunicipal et le regroupement.

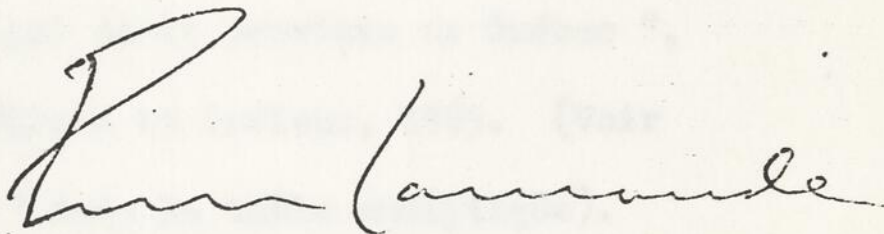
Je ne prétends pas pouvoir offrir des critères simples de choix entre ces deux modes de restructuration. Mais voici quelques éléments de réflexion:

- Il me semble que le gouvernement intermunicipal ne peut être efficace qu'au delà d'un certain seuil de population dans la zone conurbaine. Par exemple, disons qu'appliquer ce mode à une conurbation de 15,000 ou 20,000 habitants me paraît être à priori une absurdité. L'alourdissement administratif ne serait pas justifié par les avantages de cette restructuration. Le degré de participation de la population à l'auto-gestion, au palier local, serait faible.

- Le gouvernement intermunicipal requiert un palier intermunicipal de gouvernement fort, capable de faire respecter les impératifs de l'intérêt conurbain aux localistes. Il faut se méfier: bien souvent, les supporters du gouvernement intermunicipal ne sont que des partisans du statu quo: le palier intermunicipal qu'ils préconisent n'est que la couverture

devant leur permettre de conserver leur petit fief.

- Ces remarques étant faites, je pense qu'il faudra privilégier la souplesse en ce qui concerne ce choix. Dans plusieurs cas, les deux modes de restructuration présenteront le même niveau d'avantages du point de vue urbanistique et économique: à ce moment la variable dominante devrait être d'ordre socio-politique; il s'agira de maximiser la participation de la population à l'auto-gestion municipale et de minimiser la résistance politique.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Pierre Lamonde'. The signature is fluid and cursive, with a large initial 'P' and a long, sweeping underline.

Pierre Lamonde

/sp

BIBLIOGRAPHIE RESTREINTE

MAM: " Marche à suivre et documents requis pour l'annexion d'une partie de territoire d'une seule municipalité à une autre municipalité ", Code municipal, no 4, juin 1965 (Brochure du MAM).

Loi des cités et villes, statuts refondus, 1964, chap. 193, section IV, sous-section 4, articles 33 à 45, et section VI, sous-section 1, article 128.

Robert Tellier: " Code municipal de la province de Québec ", Montréal, Wilson et Lafleur, 1955. (Voir " annexion " dans la table analytique).

Assemblée législative de Québec: " Bill 13 - Loi de la fusion volontaire des municipalités ", L'imprimeur de la Reine, 1965.

VARIABLE POLITIQUE ET ANIMATION SOCIALE

perflu.

premières expériences de planification sociale. Celle de 1962 fut la plus marquante.

Par planification, on entend le processus de recherches par lequel les agents sociaux cherchent à dé-

TEXTE POUR DISCUSSION

CIRCULATION INTERNE SEULEMENT

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RESTRUCTURATION MUNICIPALE

se fait avec la participation de la population concernée.

Cette participation requiert que la planification s'exerce d'un

pouvoir de décision et se fait à travers des groupes sociaux

possibles de plus. La première manière de se faire est dans

prendre la forme d'une série d'ateliers sociaux et de

leurs implications respectives.

Lise Garon
Pierre Lamonde

3 août 1967

I L'ANIMATION SOCIALE

Un certain effort de définition n'est pas superflu.

Au québec, l'animation sociale est née des premières expériences de planification, dont celle du B.A.E.Q fut la plus marquante.

Par planification, entendons un processus de recherches par lequel une agence spécifique détermine un ensemble d'objectifs et de moyens susceptibles de promouvoir le développement économique et social de secteurs d'activités ou de collectivités vivant dans des espaces donnés (urbains, conurbains, régionaux ou nationaux).

Une planification démocratique est celle qui se fait avec la participation de la population concernée. Cette participation requiert que la population dispose d'un pouvoir de décision en ce qui a trait aux grandes options possibles du plan. La première version de ce dernier doit donc prendre la forme d'une série d'alternatives majeures et de leurs implications respectives. C'est sur

ces alternatives que la population doit être appelée à faire des choix et des paris. Ceux-ci doivent être pris librement et de façon rationnelle: l'animation sociale en est le moyen privilégié. Il faut le dire clairement: sans l'animation sociale la participation de la population à la détermination des grands objectifs est impossible.

L'animation sociale peut être définie comme un processus par lequel une population est amenée à s'auto-définir vis-à-vis une situation donnée.

Voici deux autres définitions de l'A.S.; elles éclairent cette notion un peu plus:

M. J. C. Lebel dit de l'A.S. qu'elle est un ensemble de moyens et de techniques en vue d'associer une population ou un groupe à des changements sociaux en cours ou à venir. Le principal objet de l'exercice de ces moyens et de ces techniques est d'établir un équilibre psychologique entre des besoins ressentis et des contraintes à respecter dans ces changements en cours ou à venir. (1)

(1) M. J. C. Lebel était directeur de l'Animation Sociale au B.A.M.Q. (1963-1966).

Selon, monsieur G. Beaugrand-Champagne, l'animation sociale est une méthode pédagogique, qui s'exerce auprès de groupes ou de collectivités ou d'ensemble de groupes naguère ou encore en tutelle, qui leur permet d'accéder autant que quiconque à une vue plus complète d'une situation culturelle ou complexe de situations culturelles où ils se trouvent impliqués afin de pouvoir, au plan de la pensée et de l'agir, prendre ou préciser en toute liberté leur position devant ces situations ou ces complexes de situations(2).

Ces définitions soulèvent toute une série d'interrogations. Ce n'est pas notre rôle d'y répondre dans ce document. Contentons-nous de souligner qu'un groupe de travail spécial du C.O.E.Q., sous la direction de Beaugrand-Champagne, travaille depuis près d'un an à l'élaboration d'une stratégie d'animation sociale pour le gouvernement, applicable à l'ensemble du Québec. Leur rapport-synthèse est en voie de rédaction. Indiquons simplement ici que notre conception de l'A.S. et notre action devront être fonction de cette stratégie d'ensemble. Dans peu de temps nous devrons contacter ce groupe de travail.

(2) M. G. Beaugrand-Champagne est le grand maître à penser de l'A.S. au Québec.

En guise de conclusion à cette section,
voici quelques remarques finales:

- a) L'A.S. est un phénomène très complexe;
- b) Elle ne peut être menée par des amateurs, mais seulement par des spécialistes;
- c) Par rapport à la consultation et à la participation de la population, elle est un moyen;
- d) Elle ne doit pas être identifiée à de l'information ou à la vulgarisation.

II LE M.A.M. ET L'A.S.

Si le M.A.M. décide de plonger dans la planification urbaine, il ne fait aucun doute qu'il devra utiliser l'A.S. s'il désire être démocratique.

Par exemple, quand les services régionaux d'urbanisme verront le jour, il semble assez évident qu'ils devront se servir de l'A.S. dans l'élaboration des plans directeurs d'urbanisme. Sinon, ceux-ci risquent d'être peu compris et mal appliqués.

L'absence totale de participation de la population à l'élaboration des plans directeurs d'urbanisme actuels est l'une des raisons majeures de la facilité avec laquelle ces plans ne sont pas respectés par les groupes de pression. Ceux-ci ne pourraient les faire amender ou rejeter facilement si la population des municipalités se sentait concernée par l'urbanisme.

Dans le rapport II sur Lebel-sur-Quévillon(3), on a souligné la nécessité de promouvoir la participation de la population à la construction, la planification et la gestion des villes d'hinterland; seulement ainsi fera-t-on disparaître les malaises sociaux, politiques et économiques affligeant ce type de ville. Seul un effort sérieux d'animation sociale pourrait permettre une participation véritable des citoyens à la vie de leur ville.

Faisons l'hypothèse que les suggestions faites dans ce rapport sont acceptées par le MAM - concernant Lebel-sur-Quévillon, bien sûr, mais aussi les villes d'hinterland en général ; le S.P. devra définir une politique

(3) Lebel-sur-Quévillon: rapport II. Juillet 1967,
Pierre Lamonde, S.P.

d'A.S., des mécanismes d'A.S. spécifiques et, c'est évident, engager un animateur professionnel. Cela, dans un proche avenir.

Abordons le problème de la restructuration municipale. Nous sommes en train de préparer une opération-restructuration devant être lancée dans une région-pilote X.

La variable politique en général, et celle de la participation de la population à cette opération forment les aspects les plus importants de notre projet-pilote. Les choses étant ce qu'elles sont, notre succès est d'abord fonction de la façon dont nous analyserons ces deux variables et des moyens que nous prendrons pour concilier dialectiquement nos objectifs et ces contraintes. De façon plus claire, nous devons faire participer les populations municipales à notre opération, de même que les leaders et associations locales et régionales. Cette participation, pour être véritable, exige l'éclairage de recherches socio-politiques et la création de mécanismes délicats d'A.S..

D'autre part, le C.E.R. de notre région-pilote pourrait nous être très utile dans la cueillette des données de plusieurs des recherches que nous devrons faire. L'enquête-participation, à condition qu'elle soit contrôlée par des chercheurs professionnels, peut être rentable. Elle est à la fois instrument de recherche et technique d'A.S.

III ETAPES POSSIBLES D'UNE OPERATION RESTRUCTURATION

La restructuration municipale se heurte actuellement à deux obstacles majeurs:

- l'hostilité des conseils municipaux de la province
- le MAM n'est pas gagné à l'idée de la planification urbaine. Sa " politique " se résume à engager les procédures de fusion, pour les municipalités qui en font volontairement la demande.

Le Service du plan devra donc soit renoncer à la planification urbaine, soit amener le MAM et les municipa-

lités à changer leur attitude conservatrice.

Pour mener à bien l'opération-restructuration, il faut des ressources:

- sur le plan de l'expertise
- sur le plan politique
- sur le plan juridique

Or, le S.P. n'est qu'un rouage administratif.

Il ne représente pas une force politique capable de faire pression sur le MAM. De plus, il n'a pas de pouvoir de décision en matière de restructuration. Le S.P. devra donc songer à s'allier un autre joueur possédant les ressources politiques et juridiques qui lui manquent.

Dans l'hypothèse où l'opération-restructuration débiterait dans une région-pilote, cet autre joueur pourrait être le C.E.R. (ou l'UCC, ou tout autre organisme exerçant un fort leadership régional). (4)

Un CER, en effet, pourrait être en mesure de demander au MAM d'effectuer des études dans sa région et de

(4) Pour ne pas alourdir le reste du texte, nous avons pris pour acquis que ce serait le CER.

vaincre la résistance des municipalités à l'égard de la restructuration.

Dans l'hypothèse où l'on s'allie le leadership régional, les différentes étapes de l'opération-restructuration pourraient se dérouler dans l'ordre suivant:

1. Le CER demande au MAM de lui déléguer des fonctionnaires pour une réunion d'information.
2. Le CER demande au MAM d'effectuer une étude sur la restructuration urbaine dans sa région, informe le MAM qu'il a l'intention d'entreprendre lui-même une telle étude, mais qu'il lui manque les ressources nécessaires pour le faire, qu'il désire une collaboration avec le MAM, etc... (5)
3. Le S.P. entreprend avec la collaboration du CER et des équipes centrales de planification des études portant sur:

(5) L'on peut supposer que si le CER demande au MAM de l'aide technique pour des fins de recherches et d'animation sociale, ce ne sera peut-être pas seulement en vue de la restructuration municipale. Le CER peut s'intéresser à d'autres aspects de la planification urbaine. La restructuration n'est pas une fin en soi, et une fois l'opération terminée, les mécanismes de recherches, d'animation et de décision qui auront été mis en place pourront peut-être servir à une tâche nouvelle.

- l'attitude des conseils municipaux envers la restructuration municipale, la planification urbaine, et le rôle des municipalités dans le développement économique d'une région.

Cette étude pourrait se faire à partir de rapports rédigés par les municipalités sur la demande du CER.

- le leadership local et régional: types de leadership - force - attitudes, etc..

N.B.: Ces 3 études peuvent s'insérer dans les projets ARDA:

" Formation des cadres " et " Recherches ". Ce qui peut résoudre bien des problèmes de budget et de personnel.

4. Enquête-participation: les élus et les leaders influents collaborent avec le CER à la cueillette d'informations et à l'élaboration du plan de restructuration, sous la direction du S.P..
5. En même temps que l'enquête-participation (qui est aussi une forme d'animation sociale auprès des leaders locaux et régionaux), il y a formation d'animation sociaux bénévoles devant servir de relais entre le CER et les populations

tant au cours de la période d'élaboration du plan qu'au moment de sa mise en application.

6. Les populations locales prennent connaissance du plan proposé par le CER à la suite des études économiques, urbanistiques, démographiques, etc.. qui ont été effectuées dans la région. Il n'est pas nécessaire de préciser dès maintenant les modalités d'information de la population locale, ni de quelle manière. Il faudra convaincre les conseils municipaux irréductibles.

IV CERTAINES DEMARCHES NECESSAIRES

Au cours des prochaines semaines, alors que nous déblayons le sujet - phase exploratrice de l'opération - nous aurons une série de démarches essentielles à entreprendre. Voici quelques remarques à ce sujet:

1. De façon générale, il nous faut entrer en communications avec le C.O.E.Q., le B.E.A.R., et surtout la S.A.R.. Ces équipes centrales, depuis au moins un an ou deux, pensent à des politiques régionales. En particulier, la S.A.R. est chargée des relations entre les CER et le COEQ; cette section a entrepris

des études sociologiques sur les CER; elle se propose de faire jouer à ceux-ci un rôle de consultation systématique vis-à-vis les politiques régionales du gouvernement.

2. La S.A.R. a aussi formé une équipe de travail dont l'objectif est l'élaboration d'une stratégie globale d'A.S. au Québec. Cette équipe comprend une dizaine d'animateurs dirigés par Beaugrand-Champagne. Un rapport-synthèse doit être publié bientôt. Le plus tôt possible, il nous faut entrer en contact formel et informel avec cette équipe.

3. Trois personnes devraient être contactées dans un premier temps: Martin Poulin, secrétaire de l'équipe de travail sur l'A.S., Germain Dallaire, directeur de la S.A.R., et Louise Chabot, sociologue, qui fait les études sur les CER et suit de près ce qui se passe à la S.A.R., au B.E.A.R., et dans l'équipe de travail de Beaugrand-Champagne plus particulièrement.

4. Pour que ces contacts se fassent sans heurt, nous devons bien préciser à ces gens que:

a) nous sommes dans une phase d'exploration;

b) si nous envisageons une stratégie d'A.S. dans notre projet-pilote, nous ne la concevons qu'en étroite liaison avec les équipes centrales et la S.A.R. en particulier;

c) la première phase de nos contacts devrait rester confidentielle; en tous les cas non officielle;

5. Nous devons les consulter tout particulièrement pour le choix de la région-pilote, pour les premières communications à établir avec le CER, pour l'engagement au S.P. d'un animateur social;

6. Nous devons leur demander comment ils conçoivent l'établissement de liaisons plus systématiques et continues entre les équipes centrales et le S.P. pour le démarrage, la conception et le fonctionnement de l'A.S. dans l'opération-restructuration.

7. Ces liaisons pourraient se réaliser par la formation d'un groupe de travail conjoint.

8. Notre projet peut les intéresser beaucoup car nous prévoyons faire jouer un rôle au C.E.R..

9. Une question fondamentale se pose:

à quel moment doit-on (au S.P.) mettre les autorités supérieures du MAM au courant des grandes composantes du projet? Une suggestion: après la phase exploratrice, mais avant l'établissement de liens formels avec les équipes centrales...

i.e.: dans 6 ou 8 semaines.

10. Un inventaire bibliographique semble

être une étape préliminaire très importante. En particulier, une fouille de ce qui existe au C.O.E.Q. serait fort utile.

11. Ces considérations n'ont loin d'épuiser

le sujet.

Bibliographie restreinte: suggestions aux membres du groupe de travail sur la restructuration municipale.

Note: Il serait utile que pour la réunion III de la semaine prochaine, nous nous soyons documentés sur certains aspects de notre problème. Nous nous permettons donc de vous suggérer de prendre connaissance de certains documents.

1 - B.A.E.Q. Plan de développement: chapitre V. "Objectifs de l'établissement d'un cadre institutionnel de planification et de participation", juin 1966.

2 - F. Dansereau et J. Godbout: "Les corporations municipales du territoire-pilote", B.A.E.Q., 1965.

3 - M. A. Morency: "Animation sociale", B.A.E.Q., 1966.

4 - Correspondance entre le S.P., le C.O.E.Q. et le territoire-pilote concernant une opération-regroupement.

Note: Les documents cités aux paragraphes 1, 2 et 3 sont disponibles à la bibliothèque.

Avant-propos:

d'abord un élément de travail de réflexion, de

conscience que la question de la structure municipale

fin je

RESTRUCTURATION MUNICIPALE: DOCUMENT DE TRAVAIL

est par le S.A.S.

de soumettre une proposition de

réunions de groupe. Les

discussions ont été

elles ont tourné en

par un effort

été précédées par

examiner d'abord

l'avenir la

service à l'étude

après celle-ci

du jour. A mon avis,

casité sub-optimale

TEXTE POUR DISCUSSION

CIRCULATION INTERNE SEULEMENT

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA

RESTRUCTURATION MUNICIPALE.

(1) Pour sa part le

Pierre Lamonde
S.P.
Le 8 août 1967.

Avant-propos:

Ce document comporte trois parties; je propose tout d'abord un cheminement de recherche pour le groupe de travail; je commente ensuite la question du choix de la région pilote (1); enfin je ferai un résumé du plan de restructuration municipale proposé par le B.A.E.Q.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je me permets de soumettre une remarque d'ordre méthodologique. Elle réfère aux réunions du groupe. Lors de la dernière séance de travail, nos discussions ont été peu fructueuses, peu systématiques et surtout elles ont tourné en rond. C'est qu'elles n'étaient pas appuyées par un effort préalable de réflexion et d'analyse. Elles n'ont été précédées par aucun document de travail. Les trois textes à examiner n'abordaient pas le sujet discuté. Je suggère qu'à l'avenir la première partie des réunions soit exclusivement réservée à l'étude des rapports préalablement demandés. Seulement après celle-ci devrions-nous discuter de points non prévus à l'ordre du jour. A mon avis, toute autre façon de procéder est d'une efficacité sub-optimale et risque de mener à d'autres impasses.

(1) Pour ma part je préfère cette expression à celle de région témoin. Selon le petit Larousse, l'adjectif "pilote" entre en composition de certains mots pour indiquer ce qui sert de modèle (v.a. classe pilote, ferme pilote). A mon avis, c'est précisément dans ce sens-là que nous parlons de restructuration municipale dans une région donnée.

I - Un cheminement de recherche pour le groupe de travail.

A- Les raisons d'une priorité.

Il y a quelques semaines, le S.P. décidait de considérer comme prioritaire l'étude de la restructuration municipale perçue dans sa totalité et allant au-delà de la banalité des cas particuliers de regroupement. A cette fin, on forma un groupe de travail spécial. Dans les prochains mois les membres du groupe doivent y consacrer une partie importante de leur temps et de leurs efforts. Il ne s'agissait pas de nier l'importance et l'acuité des autres problèmes municipaux qui requièrent aussi une attention particulière si la planification urbaine n'est pas un mot vide de sens pour nous.

Il fallait cependant tenir compte de certains facteurs contraignants pour le S.P.:

1 - L'équipe actuelle est très petite; le taux de croissance prévisible du personnel n'est pas élevé (période considérée: un an);

2 - La direction du MAM est fort sensibilisée aux problèmes que pose la fragmentation municipale;

3 - En fait, la direction perçoit la restructuration municipale (R.M., par la suite) comme prioritaire dans le programme

de recherches du S.P.;

4 -- Si la R.M. n'est que l'un des problèmes cruciaux des municipalités québécoises (2), sa gravité ne peut échapper à quiconque;

5 -- Le S.P. a accumulé une expérience non négligeable dans le domaine de la R.M. depuis son origine: les sept ou huit premiers mois de son existence ont été consacrés aux cas particuliers de regroupement;

6 -- Cette expérience a permis au S.P. d'identifier de nombreux éléments d'un cadre théorique de la R.M.; ceux-ci ne sont pas encore intégrés dans un ensemble cohérent et systématique. Pour ne pas perdre cette information un effort de synthèse et de recherches s'avère nécessaire de plus en plus;

7 -- Si la direction du MAM est sensibilisée à la R.M., il n'en va pas de même pour les autres dimensions importantes de la planification urbaine; la situation peut évoluer, bien sûr, mais à cet égard rien n'est acquis et l'incertitude peut se prolonger pendant plusieurs mois;

8 -- Le jeu du S.P. est de promouvoir l'idée de la planification urbaine au MAM par tous les moyens tout en faisant une percée là où c'est possible, i.e. dans la R.M.

(2) Dans ce texte, j'emploierai indifféremment "municipalité" et "gouvernement local".

(3) Je préfère parler de "sous-ensemble" plutôt que d'"ensemble", afin d'établir plus clairement qu'une problématique ne présente pas nécessairement une liste exhaustive des problèmes.

Ces raisons ont donc incité le S.P. à entreprendre prioritairement l'étude de la R.M.

Qu'on n'oublie pas cependant que cette priorité n'est pas sans coûts:

1 - La R.M. est une question comportant une incidence politique très forte. Elle met en cause des groupes de pression assez dangereux; les risques sont grands.

2 - Objectivement, elle retarde, met en veilleuse le développement de recherches en planification urbaine tout aussi cruciales. C'est ce que j'ai appelé des "opportunity costs".

B - Le cheminement critique proposé.

Cette section propose une série d'étapes fondamentales pour le groupe de travail, données dans un ordre logique. On peut considérer qu'elles forment une sorte de cheminement critique des efforts du groupe.

Etape I: La définition d'une problématique.

Pour éviter tout équivoque, par problématique entendons un sous-ensemble de problèmes, perçus et définis, que pose une situation donnée sous examen (3).

(3) Je préfère parler de "sous-ensemble" plutôt que d'"ensemble", afin d'établir bien clairement qu'une problématique ne présente pas nécessairement une liste exhaustive des problèmes.

L'élaboration d'une problématique me semble être une étape préalable à tout effort de recherches. Il s'agit avant tout d'identifier systématiquement les grands problèmes que peut causer une situation donnée. Ils peuvent être perçus déductivement ou inductivement; en tout état de cause, une problématique n'a pas un caractère définitif, elle ne peut avancer ses propositions que sous la forme d'hypothèses de travail. Elle n'est pas le cadre théorique de la recherche. Elle le précède et peut l'éclairer. Elle ne le remplace pas. L'élaboration d'une problématique est un moment relativement bref d'une recherche.

Pour le S.P., ce moment doit être d'autant plus court qu'il possède une expérience et une connaissance théorique et méthodologique de la R.M.: la problématique en est une première systématisation. C'est pour cela que je propose au S.P. de passer rapidement à une étape plus utile de la recherche et de considérer comme acceptable le dossier de réflexion déjà élaboré à cette fin(4).

(4) Pierre Lamonde: "Restructuration municipale: dossier de réflexion sur l'élaboration d'une problématique d'ensemble", S.P., juin 1967.

Etape II: Le cadre spatial de la recherche

Une deuxième étape logique de notre cheminement est de définir le cadre spatial de la recherche; celle-ci n'est pas une recherche abstraite, pure, mais appliquée à un espace spécifique. Nous voilà donc parvenus à une phase bien périlleuse!

Idéalement, le cadre spatial de notre recherche sur la R.M. devrait être l'ensemble du Québec. Notre approche serait alors plus globale.

Mais deux contraintes générales nous forcent, à mon avis, à limiter spatialement notre objectif, dans un premier temps:

1 - La contrainte-personnel: le S.P. n'a encore qu'une très petite équipe de travail. Etudier la R.M. dans l'ensemble du Québec exigerait un temps considérable. Cela risquerait fort de ne jamais aboutir;

2 - Du phénomène nous n'avons qu'une connaissance imparfaite et peu systématique, surtout dans ses aspects politiques et dans l'animation sociale qu'il implique; par suite de cela et du fait de la faiblesse du pouvoir du S.P. - nos cartes sont encore bien peu fortes - notre objectif spatial doit être

limité: en d'autres mots, notre recherche serait beaucoup moins périlleuse si elle était circonscrite à une région et surtout si elle est présentée comme telle à la direction du MAM. Cela vaut pour le premier pari. La période II, subséquente, sera, bien sûr, d'élaborer une recherche pour le reste du Québec à la lumière de l'expérience pilote et au moyen d'une équipe de travail qui, souhaitons-le, se sera multipliée par 5 ou 6 au moins.

J'anticipe un contre-argument à cette position générale: "il faut distinguer entre l'étude globale et son opérationnalisation spécifique; alors, soutient-on, la première pourrait avoir l'ensemble du Québec comme cadre spatial, la seconde un sous-espace donné". Ce contre-argument m'apparaît peu acceptable; voici pourquoi:

1 - Cadre théorique: la recherche sur la R.M. n'étant pas pure, mais appliquée - cela est évident - l'élaboration du cadre théorique est inséparable de son contexte spatial; les deux sont étroitement liés dans une sorte de système où la réalité spatiale est un facteur de rétro-action dans l'élaboration du cadre théorique; celui-ci est le résultat d'une série de rajustements, d'approximations successives(5).

(5) Par cadre théorique, entendons un ensemble de variables identifiées, d'hypothèses de travail, de relations supposées, de principes explicites (axiomes et postulats), de méthodes anticipées et justifiées, qui sert de guide à la recherche elle-même, l'ordonne dans ses étapes et ses modalités.

Non seulement l'élaboration du cadre théorique requiert-elle une connaissance générale de l'espace-recherche (6), mais elle exige de nombreuses rencontres avec des informateurs-clé provenant du terrain, elle peut impliquer une première vague de cueillette de données dans l'espace retenu; de plus, elle oblige à y tester certaines des grandes hypothèses de travail, et quelques instruments de la recherche tels que les questionnaires et les schémas d'entrevue.

On voit donc que cadre théorique et espace-recherche sont étroitement imbriqués, l'élaboration du premier étant fonction du second. Revenons au contre-argument; celui-ci prétend que l'ensemble du Québec peut former la réalité spatiale lors de l'élaboration du cadre théorique. Les considérations précédentes amènent au rejet de cette conception, du fait de la contrainte-personnel que nous avons. Mais ce n'est pas tout.

2 - L'animation sociale: A de nombreuses reprises, j'ai souligné l'importance capitale de l'animation sociale pour la R.M. en particulier dans un document de travail fait conjointement avec Lise Garon.

(6) Cette expression m'a été suggérée par celle d'espace-plan, notion bien connue.

Si l'A.S. n'est pas un nouveau nom pour désigner une simple action de propagande ou de vulgarisation, mais se présente vraiment comme un processus d'autodétermination sociale destiné à permettre la participation de la population à l'élaboration d'un plan (horizontal ou vertical), elle doit intervenir avant l'exécution de celui-ci: dès le début de l'analyse des données, la population doit être en mesure de se prononcer sur les grandes options de planification, non seulement terminales mais intermédiaires. Cela exige qu'une stratégie d'animation sociale soit appliquée dans l'espace-recherche bien avant la phase d'analyse. L'A.S. est un processus long, exigeant le rodage de nombreuses techniques de psychologie de groupe, de méthodes audio-visuelles; elle requiert aussi une politique complexe d'information et d'échanges entre les technocrates et la base; elle présuppose la mise en place de structures temporaires ou permanentes (v.a. comités locaux, de zone, de région, horizontaux et sectoriels, etc).

L'A.S., dans le programme de restructuration municipale, doit démarrer très tôt par conséquent, si l'on veut que l'élaboration du plan de R. M. se fasse avec la participation sociale. Or par définition, l'animation sociale suppose un cadre spatial prédéterminé. Cela va de soi. Bien sûr ce

cadre ne peut être tout le territoire québécois. Dans l'état actuel des choses, il est impossible de faire de l'A.S. à l'ensemble du Québec. L'existence de C.E.R. tend par ailleurs à faire privilégier le choix d'une région comme espace-animation et donc comme espace-recherche

3 - L'enquête-participation: Dans le document Garon - Lamonde, la possibilité d'une enquête-participation a été soulevée. Nous avons dit alors qu'une telle enquête a des objectifs doubles:

- A) C'est une technique d'A.S.;
- b) Cela peut être une méthode de cueillette de données pour les technocrates.

Je me limiterai à quelques observations sur le deuxième objectif: vu le personnel excessivement restreint du S.P., l'enquête-participation pourrait être d'une aide fort utile aux chercheurs, même lors de l'élaboration du cadre théorique. Pour cela, le choix d'un espace donné est évidemment primordial. Un organisme comme un C.E.R. offre des possibilités indéniables, si celui-ci a reçu toute la préparation et l'information nécessaire. Cela exige que le S.P. ait des contacts avec le C.E.R. de la région choisie dès les premières phases de la recherche, i.e. dès l'étape III du cheminement que je propose ici.

Voilà donc les principales raisons qui me font rejeter le contre-argument ci-haut.

En résumé, dans cette section, je crois avoir justifié l'étape II du cheminement de la recherche proposé, à savoir la détermination du cadre spatial de la recherche.

Passons maintenant aux autres étapes. Mon texte sera beaucoup plus bref, car elles ne sont pas de nature à soulever une polémique, à mon avis.

Etape III: Elaboration du cadre théorique

Dans la section précédente, j'ai suffisamment discuté du cadre théorique; il est donc peu utile ici d'être vultueux. Je me contenterai de très brèves remarques.

Nous aurions intérêt à rencontrer certains consultants au cours de cette phase, en particulier quelques professeurs de l'Université Laval.

Il nous faut établir des contacts assez systématiques avec des membres de la S.A.R., du B.E.A.R., et du groupe de travail de Guy Beaugrand-Champagne sur l'A.S. Plus haut, j'ai

déjà indiqué la nécessité de rencontrer des représentants du C.E.R. de la région choisie. Il est probable que d'autres associations horizontales ou verticales de l'espace-recherche devraient être contactées. L'étape III est aussi le moment où l'A.S. devrait démarrer, même de façon embryonnaire.

Etape IV: Programmation de la cueillette des données sur le terrain.

Par programmation, entendons ici la définition d'un échéancier précis, d'un budget, des besoins en personnel, d'une division de travail entre les membres de l'équipe devant faire la cueillette des données principales sur le terrain, (7) etc.

Cette phase doit être brève; elle est évidente.

Des commentaires sont inutiles.

Etape V: Cueillette des données principales.

- 1 - Cette cueillette ne réfère pas à celle que l'élaboration du cadre théorique peut exiger;
- 2 - Cette étape est marquée par un effort d'A.S. intense.

(7) Qu'il soit bien clair que cette programmation ne réfère pas à la phase précédente, i.e. à l'élaboration du cadre théorique.

Etape VI: Analyse des données

Les chercheurs analysent les données. Ils préparent une série de documents d'étape destinés à informer la population.

Etape VII: Esquisse du plan

Ce rapport d'étape propose les grandes options possibles. La population se prononce sur ces alternatives.

Etape VIII: Exécution du plan

Celle-ci peut exiger de nouvelles cueillettes de données et de nouvelles analyses.

C - Conclusion

Le cheminement proposé est brièvement expliqué. Il ne semble clair, et surtout il n'évite pas la question majeure: le cadre spatial de la recherche.

Il comporte toutefois une lacune indéniable: il ne propose aucune stratégie du S.P. vis-à-vis la direction du MAM.

Comment faire adopter notre projet? Quand devons-nous leur faire part du choix de la région? Comment présenter celui-ci?

Pourtant ces questions doivent être résolues rapidement, puisque la nécessité de choisir un espace-recherche dès l'étape - II du cheminement proposé oblige en fait le S.P. à informer la haute direction du MAM assez tôt, au moins dès les premiers contacts avec le C.E.R. de la région choisie.

Dans la 2ième partie de ce document de travail, je reviendrai sur cette question.

(2) B.A.E.Q.: "Plan de développement", chapitre 7, paragr. 3, juin 1955.

(3) J'ai l'intention de faire cette analyse dans un prochain texte pour discussion.

II Choix d'une région pilote

Dans cette partie, je me permets de suggérer un choix précis, relatif au cadre spatial de notre recherche sur la restructuration municipale.

Après un temps de réflexion et après avoir lu le chapitre V du plan de développement du B.A.E.Q. (7), le choix le plus stratégique que peut faire le S.P., dans la situation actuelle, me semble être celui du territoire pilote.

Je me propose tout d'abord d'exposer les raisons justifiant ce choix; puis je résumerai temporairement les propositions principales du B.A.E.Q. relatives à la restructuration municipale. Je dis "temporairement", car ces propositions, par leur importance et leur complexité - elles sont inséparables de l'ensemble du cadre institutionnel de planification et de participation suggéré par le B.A.E.Q. - méritent d'être analysées et commentées de façon systématique et en profondeur dans un document de travail spécifique (8).

(7) B.A.E.Q.: "Plan de développement", chapitre V, cahier 3, juin 1966.

(8) J'ai l'intention de faire cette analyse dans un prochain texte pour discussion.

A- Un choix stratégique

Je le dis d'emblée: la grande partie des raisons d'une telle sélection est inséparable du jeu actuel du S.P. au MAM et de l'évaluation des paris (gains et pertes) qu'il peut faire dans les prochaines semaines.

1- Se limiter à une région pilote: le plan de réorganisation des corporations municipales (9) du B.A.E.Q. se situe dans le court terme; il doit accompagner les débuts de l'exécution du plan global. Il est considéré comme une étape initiale vers la constitution d'un gouvernement régional (10). Or la création de l'échelon régional déconcentré et la nomination, déjà officialisée, d'un responsable pour cet échelon (i.e. la Conférence administrative régionale) vont accélérer fortement le processus d'exécution du plan de développement. On peut s'attendre à ce que les réformes institutionnelles soient parmi les projets prioritaires de réalisation. Plus précisément, le regroupement municipal, mesure de courte période, est sans doute inscrit en tête de liste dans l'échéancier. On peut donc prévoir que Guy Coulombe, dans un avenir prochain, fera des pressions officielles sur le MAM à cet égard. Si celui-ci accepte

(9) Par réorganisation, le B.A.E.Q. entend restructuration.

(10) B.A.E.Q.: "Plan de développement", chap. V, pp. 159-164.

de considérer cette région comme prioritaire, et dans l'hypothèse où nous aurions déjà commencé à travailler sur un autre espace-recherche, nous devrions porter le fardeau de deux régions de restructuration. Cela me semble très excessif et périlleux.

2- Contourner un obstacle majeur: le S.P., un jour ou l'autre, devra justifier le choix d'un espace - recherche pour son expérience pilote auprès de la haute direction. Ce choix entraîne des effets politiques, il met en branle des groupes de pression, il est de nature à faire reculer le MAM dans le contexte actuel. J'irai même plus loin: la définition du cadre spatial de la recherche, si vitale et nécessaire soit-elle, est l'étape la plus dangereuse dans le jeu du S.P.: c'est là que nous risquons de subir un premier et décisif veto. Si nous choisissons le territoire pilote du B.A.E.Q., nous contournerons habilement ce handicap majeur: ce choix, nous ne le présentons pas comme celui du S.P. mais comme celui du B.A.E.Q. Nous soumettons notre projet de recherche comme une conséquence logique, induite du feu vert donné par le gouvernement au plan de développement du B.A.E.Q.. Cela, en faisant valoir que ce projet donne au MAM l'occasion souhaitée d'entreprendre une première étude globale de la restructuration municipale; en d'autres mots, en faisant ressortir la convergence entre les objectifs du MAM et les centres de décisions reliés à l'exécution du plan de développement.

3- S'allier un joueur puissant: de façon encore plus

précise, je soutiens qu'en choisissant le territoire pilote du B.A.E.Q. comme espace-recherche, le S.P. s'allie à un 3^e joueur influent face à la haute direction du MAM; sans alliance de cette nature, il y a une telle inégalité des chances entre la haute direction du MAM et le S.P., les dés sont tellement pipés contre ce dernier joueur, que celui-ci perdra la partie presque certainement: en d'autres mots, si nous voulons faire passer notre projet-restructuration, il faut jouer la carte du plan de développement. D'ailleurs, celui-ci peut servir de parapluie à la haute direction du MAM vis-à-vis le ministre lui-même et l'opinion publique.

4- L'atout - animation sociale: on sait que le territoire pilote a connu une expérience d'animation sociale très forte. Des structures permanentes d'A.S. ont été créées; d'autres le seront bientôt, en particulier les 25 Commissions municipales de développement - celles-ci forment la base pyramidale de la consultation dans la région - qui anticipent la création des 25 nouvelles municipalités proposées par le plan de réorganisation des gouvernements locaux. Le chapitre V du plan de développement insiste sur le fait que "plusieurs indices semblent montrer que la population est prête, dans de nombreux cas, à étudier sérieusement les propositions de fusion présentées dans ce chapitre. Les comités locaux créés par le B.A.E.Q. peuvent être utilisés à cette fin" (11). Nous avons déjà fortement souligné l'importance de l'A.S. pour notre projet. La force de l'A.S. dans le territoire pilote nous offre un atout précieux: la faiblesse

(11) B.A.E.Q., op. cit., p. 162.

actuelle du S.P. ne lui permet pas de s'en passer, à mon avis. Le territoire pilote devient donc un espace - recherche fortement privilégié.

5- Information et personnel: nous nous répétons peut-être, mais cela doit être clair: notre équipe est petite. Or sur le territoire pilote existent un volume et une qualité d'information très utile: cela tendra sûrement à minimiser les démarches de recherche pour le personnel du S.P.. Le projet en devient moins lourd. Puis, la présence du Conseil Régional de Développement, qui disposera d'une équipe de permanents, l'existence de la Conférence administrative régionale à laquelle seront attachés des chercheurs et des animateurs, celle de Conseils sous-régionaux et de Commissions municipales de développement, la formation d'une multitude de sous-comités sectoriaux à tous les niveaux de l'espace régional, donnent au S.P. un autre atout majeur: celui de pouvoir utiliser un personnel-relais, auxiliaire, dans le processus des démarches de la recherche. Atout majeur, vu le nombre ridicule de chercheurs au S.P.. Dans un tel contexte, l'enquête-participation devient très valorisée, d'une efficacité optimum.

6- Tactique et conté pilote: le plan de réorganisation municipale du B.A.E.Q. exclut, comme solution à long terme, tout échelon intermédiaire de décentralisation entre le gouvernement local élargi (i.e. après regroupement) et le gouvernement régional.

Il rejette donc l'échelon-conseil de comté rénové. Nous aurions donc une meilleure position pour faire comprendre au MAM la caducité irréversible des conseils de comté. Autrement dit, le rejet par le S.P. de l'hypothèse d'un tel échelon de décentralisation lui est moins risqué puisqu'il peut le faire sous le parapluie du plan de développement et des centres de décision qui sont responsables de son exécution. C'est de bonne guerre.

7- Gains plus certains: en résumé, le choix de la région pilote du B.A.E.Q. par le S.P. permet à celui-ci d'engager un pari moins risqué et dont les gains sont plus certains. Avantage à ne pas dédaigner: cette région est et restera le point de mire privilégié de l'opinion publique au cours des années d'exécution du plan de développement. Si le S.P. gagne son pari, cela se saura de façon éclatante et ce succès n'en sera que plus déterminant pour la restructuration municipale au Québec. La position du S.P. en sortira très renforcé.

8- Les autres régions: pendant ce temps, les autres régions auront eu le temps d'acquiescer une mentalité de développement semblable à celle du territoire pilote, dont elles sont actuellement fort éloignées à cet égard. Les C.E.R. seront mieux définis et plus dynamiques, l'action d'animation sociale aura eu le répit nécessaire pour amorcer le processus d'autodétermination des populations régionales. Dans deux ou trois ans, elles seront sans doute prêtes à se

lancer globalement dans la restructuration municipale. Equipé de toute l'expérience acquise dans le territoire pilote, le S.P. pourra les assister très efficacement à ce moment.

9- Région et espace-plan: en soi un plan de restructuration municipale peut être réalisé dans une région qui ne disposerait pas de plan de développement, i.e. qui ne serait pas un espace-plan. Dans cette optique, le gouvernement local peut être vu comme un échelon de base de décentralisation, ayant la juridiction d'un certain nombre de services publics fournis à la population du territoire. Existente des problèmes de coûts sociaux, d'effets externes, de seuil de dimension, de déséconomies d'échelle, engendrés par la balkanisation municipale et auxquels un plan de restructuration municipale peut apporter une solution. Mais cette optique m'apparaît statique. Elle ne tient pas compte de la prospective.

Une façon de dynamiser notre conception de la restructuration municipale est d'envisager cette dernière comme un moyen de développement régional planifié, comme le fait le B.A.E.Q., i.e. comme l'élément fondamental (i.e. à la base) de l'implantation d'un cadre institutionnel du développement. Alors, le gouvernement local est défini comme l'échelon décentralisé de base, responsable -- au delà de la production de certains services -- de trois fonctions majeures destinées à promouvoir le développement économique et social: la coordination entre les agents économiques, la fonction

d'agent moteur, celle de la participation de la population. Dans une telle optique, la restructuration apparaît comme une réforme des limites et des tâches municipales dont l'objectif est la création de gouvernements locaux nouveaux qui soient capables de s'acquitter de ces trois fonctions-clé, conditions d'un développement planifié.

Cette approche dynamique de la restructuration municipale me semble extrêmement plus intéressante que l'optique de la R.M. pour soi; elle nous introduit dans une stratégie du développement planifié. Elle nous sort du cadre étroit et stérile du juridisme et de la petite politique de papa.

En d'autres mots, une telle conception de la R.M. nous amène dans le jeu le plus important pour l'avenir du Québec moderne, celui du développement, planifié, celui où se joue en fait, l'existence québécoise.

Et de plus, elle nous permet de définir, dans la recherche et l'action, des priorités de façon rationnelle: le plan de développement propose une liste hiérarchique d'objectifs de réorganisation municipale, dont les "zones urbaines prioritaires" sont en tête de liste. J'y reviendrai dans la dernière partie de mon texte.

En guise de conclusion à cette section, je me contente de rappeler l'objectif des observations précédentes: justifier le choix de la région pilote du B.A.E.Q. comme espace-recherche pour le groupe de travail.

Pour ceux qui croiront qu'un tel choix nous dispensera de faire des recherches sérieuses, je me permets de leur suggérer de lire les propositions du plan de développement à cet égard: elles requièrent des études plus poussées que celles que le B.A.E.Q. a entreprises sur le regroupement.

Dans la prochaine partie, j'offre un résumé, temporaire et imparfait, des propositions du B.A.E.Q. concernant la réorganisation municipale. J'ai l'intention d'écrire un document de travail, la semaine prochaine, qui portera exclusivement sur l'analyse serrée du plan de restructuration municipale suggéré par le B.A.E.Q.. Le résumé actuel n'est donc qu'une avant-première!

Avant de passer à cette partie, j'offre à la réflexion des lecteurs quelques lignes du chapitre V du plan de développement:

"C'est pourquoi il est proposé comme une condition indispensable de la réussite de cette expérience (i.e. le regroupement), que le ministère des Affaires municipales considère le territoire pilote comme une expérience pilote pour la réorganisation

des autorités locales en milieu rural, qu'il lui accorde une attention spéciale, et même qu'une loi spéciale, temporaire, soit créée à cet effet, permettant la souplesse indispensable à une telle expérience" (12).

(12) B.A.E.Q., op. cit., p. 116.

III- Le plan de réorganisation municipale du B.A.E.Q.:
un coup d'oeil préliminaire.

A- Le cadre de la réorganisation:

Rappelons tout d'abord que:

1- Ce programme de réorganisation du B.A.E.Q. se situe dans la courte période;

2- C'est la première étape de la transformation des structures de décentralisation, qu'un gouvernement régional viendra coiffer, dans le long terme;

3- La décentralisation elle-même fait partie d'un cadre institutionnel de planification et de participation tridimensionnel, la déconcentration et la consultation en étant les deux autres pôles majeurs;

4- Au delà de la production de services ou biens publics destinés à la population locale, trois grandes fonctions dynamiques sont attribuées aux municipalités rénovées: la coordination, celle d'agent moteur, celle de participation;

5- Dans cette optique, le gouvernement local est vu comme un agent du développement planifié démocratiquement;

6- La définition des responsabilités spécifiques des gouvernements locaux est inséparable de celles du futur gouvernement régional;

7- Le plan de réorganisation municipale des municipalités du territoire pilote vise à donner aux gouvernements locaux nouveaux les moyens suffisants pour réaliser les tâches nombreuses, supposées par le développement planifié, et qui leur sont attribuées.

B- Critères du regroupement

Le B.A.E.Q. a fondé son plan de regroupement municipal sur les critères suivants (13):

1- L'existence d'un centre de services important, qui constitue le noyau de la municipalité nouvelle; les agglomérations environnantes, qui couvrent la zone d'influence de ce centre de services, font partie de la même municipalité.

2- Un minimum de population de 6,000 habitants;

3- L'existence d'un réseau routier reliant toutes les agglomérations de la nouvelle corporation à son centre de services;

4- L'absence de barrières topographiques importantes à l'intérieur de la municipalité nouvelle;

5- La recommandation présentée respecte les limites actuelles des municipalités, se conformant ainsi aux dispositions de la loi actuelle de la fusion volontaire des municipalités (Bill 13), qui ne permet que des fusions intégrales de municipalités déjà constituées. A ce sujet, le B.A.E.Q. écrit que ce critère n'est utilisé

(13) B.A.E.Q., op. cit., pp. 160-161.

ici que parce que l'état présent des recherches ne permet pas de préciser les limites municipales en fonction exclusivement des critères précédents.

6- Le regroupement proposé tente de situer les nouvelles unités locales dans le temps, afin de tenir compte de l'avenir économique des nouvelles municipalités.

C- Les résultats du plan de réorganisation

Les recherches du B.A.E.Q. démontrent que s'il était appliqué au territoire pilote, le regroupement envisagé, défini par les six critères, aboutirait à la création de 25 gouvernements locaux nouveaux, dont 22 corporations municipales dites "ordinaires".

De ces 25 unités locales, trois sont des districts spéciaux qui ont dû être proposés par suite du caractère spécial des zones où ils s'insèrent. Nous y reviendrons plus loin.

Le B.A.E.Q. indique toutefois que les 22 corporations "ordinaires" nouvelles ne remplissent pas tous les critères; plusieurs d'entre elles n'en satisfont qu'une partie; elles exigent donc quelques recherches supplémentaires avant qu'une solution optimum puisse être trouvée pour elles.

Par ailleurs, 12 municipalités remplissent déjà tous

les critères, et donc le processus de fusion pourrait y être amorcé prioritairement.

Quant aux 10 autres, le B.A.E.Q. détaille les difficultés spécifiques qu'elles posent et indiquent de ce fait certaines recherches précises à entreprendre.

D- Les moyens du regroupement

Le B.A.E.Q. prend pour acquis, à court terme, la loi actuelle des fusions volontaires. Selon lui, il existerait, malgré tout, plusieurs moyens pour réaliser, assez rapidement, le regroupement dans le territoire pilote; ils sont de deux types:

- 1^e l'animation des populations;
- 2^e des mesures d'incitation par le MAM.

1) Animation sociale

Le B.A.E.Q. souligne qu'il a mis sur pied des comités locaux d'animation dont plusieurs sont encore actifs actuellement. Il propose que ces comités soient fusionnés en fonction du territoire couvert par les nouvelles municipalités. Ces comités feraient participer la population à l'étude du regroupement. Ils comprendraient des membres des conseils municipaux concernés. L'équipe d'animateurs permanents dans le territoire et le coordonnateur régional du

MAM dirigerait cette animation.

2) Incitations du MAM

a) Mesures négatives

Les mesures négatives que pourrait employer le MAM consisteraient à refuser, tant que les municipalités concernées ne seraient pas fusionnées, certaines formes d'aides techniques et financières.

Cependant, le B.A.E.Q. croit préférable d'utiliser des mesures positives.

b) Mesures positives

Par une telle incitation, le MAM accorderait des avantages spéciaux aux municipalités qui accepteraient de se fusionner. Exemples: des octrois pour l'élaboration de plans d'urbanisme, pour les loisirs, etc. Ces formes d'aide devraient tenir compte des priorités du plan régional et deviendraient ainsi une façon de contribuer à la réalisation du plan de développement.

E- Un échéancier proposé

D'après le B.A.E.Q., dans le plan de réorganisation municipale:

- La priorité doit être accordée aux municipalités qui ne posent pas de problèmes spécifiques (i.e. les douze qui remplissent tous les critères);

- Parmi ces dernières, les municipalités qui correspondent aux zones urbaines prioritaires (14) doivent être fusionnées avant toutes les autres; en effet, des projets précis y sont prévus et les municipalités auront un rôle important à jouer dans leur réalisation;

- Les 10 municipalités nouvelles, qui ne remplissent pas tous les critères et qui exigent d'autres recherches, doivent être constituées dans une dernière étape;

- Le processus de réorganisation doit être complété à la fin de la période d'exécution du premier plan au plus tard, i.e. en 1972.

F- Les 3 districts spéciaux

Selon le B.A.E.Q., l'écologie de certaines zones du territoire ne permet pas, actuellement, la constitution d'un gouvernement local efficace, du moins en fonction des six critères déjà cités. Ce sont des zones de peuplement à très faible densité d'occupation du sol, sans centres de services important; la population,

(14) Le B.A.E.Q., pour une définition des Z.U.P., renvoie au chapitre

en grande partie, y vit grâce aux transferts gouvernementaux.

1- Une structure particulière proposée

a- Un comité local par agglomération, élu par la population; le rôle principal du comité est celui d'information et de consultation;

b- Chaque comité local élit un président, qu'il délègue au conseil municipal du district; ce conseil, composé de tous les présidents des comités locaux, se nomme un maire;

c- un exécutif, comprenant un fonctionnaire nommé par le MAM, est chargé d'aider le district à solutionner les multiples problèmes des zones.

2- L'avenir des districts spéciaux

Le B.A.E.Q. prévoit que si la tendance actuelle continue et dans l'absence de tout projet de développement la population de ces districts ira vivre ailleurs. Cette émigration, dans ce contexte, devrait être encouragée par le fonctionnaire du MAM.

Dans le cas où des développements importants se réaliseraient et si un centre de services émergeait et réussissait à structurer le territoire concerné, une corporation municipale "ordinaire" pourrait finir par remplacer le district spécial.

Mais un seul des trois districts semble vraiment pouvoir échapper à la première possibilité.

G- Nomination d'un coordonnateur régional par le MAM

Le B.A.E.Q. propose que le MAM nomme un coordonnateur régional pour le territoire pilote: il aurait les fonctions suivantes:

1- En collaboration avec l'équipe d'animateurs permanente du territoire, le coordonnateur rencontrerait la population pour discuter des hypothèses de fusion. Il jouerait donc une fonction d'animation;

2- Il apportera une assistance technique aux municipalités qui désireraient se regrouper;

3- Il exercera une fonctions de contrôle, afin que la planification des unités locales soit conforme au Plan régional;

4- Il remplira enfin une fonction importante d'évaluation, d'abord du processus de fusion, puis du fonctionnement des gouvernements locaux nouveaux.

H- Autres recommandations du B.A.E.Q.

Le B.A.E.Q., à l'égard des municipalités, fait évidemment plusieurs autres recommandations importantes; je n'ai pas le temps, à ce moment-ci, de les résumer de façon satisfaisante. Je me contente-

rai d'en indiquer rapidement les principales. J'y reviendrai sans doute dans un prochain texte;

- 1- Le B.A.E.Q. recommande que la structure interne des nouvelles municipalités soit modifiée de façon à adapter cette structure aux exigences nouvelles;
- 2- Il suggère toute une série de mesures concernant les pouvoirs des corporations municipales dans le domaine de l'urbanisme;
- 3- Il propose la formation d'un service régional d'urbanisme et d'aide aux municipalités à l'échelle du territoire pilote.

Chacune de ces recommandations et plusieurs autres qui ne sont pas indiquées ici, ont une incidence sur la restructuration municipale. Dans une analyse plus systématique que ce résumé, il faudra se pencher sur ces aspects.

En particulier, il faudra faire une étude de la répartition des fonctions et tâches entre le gouvernement régional et les corporations municipales nouvelles, que propose le B.A.E.Q. Cela aussi est un objectif trop vaste pour ce document-ci. Je me propose d'y revenir plus tard.

I- Conclusion

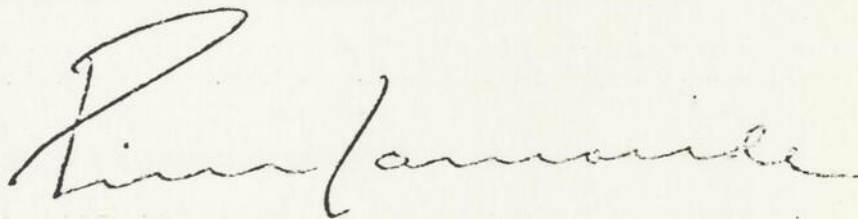
En guise de conclusion à cette dernière partie, je me limiterai à exhorter le lecteur de ne voir dans le résumé précédent qu'un texte préliminaire: je n'ai fait que condenser les grands éléments du plan de réorganisation municipale du B.A.E.Q.; je n'ai offert aucun commentaire, critique ou analyse. Cette troisième partie n'a donc rien d'original; son objectif: présenter aux membres du groupe les principales propositions de R.M. du B.A.E.Q. de façon à établir une première base de discussion.

J'irai au "fond des choses" plus tard !

Texte pour discussion

Circulation interne seulement

Groupe de travail sur la restructuration municipale.



Pierre Lamonde

/lr

La restructuration municipale: une définition préliminaire des
objectifs de la recherche.

1- L'option fondamentale du groupe de travail

Un grand tournant

Texte pour discussion

Circulation interne seulement

Groupe de travail sur la restructuration municipale.

Pierre Lamonde

Service du Plan

Le 21 août 1967.

Avertissement: Ce texte est préliminaire. Dans six ou sept semaines, il doit être remplacé par un document dans lequel les objectifs seront décrits de façon plus opérationnelle; en outre, les avenues de réflexion que suggèrent actuellement ces objectifs sont décrites ici de façon très schématique, et on peut prévoir que plusieurs autres apparaîtront dans les prochains jours.

I- L'option fondamentale du groupe de travail

Un grand tournant

Depuis un certain nombre d'années, le Québec a pris un virage d'importance majeure: celui du développement socio-économique, favorisé par une planification nationale et régionale, souple et démocratique, avec la participation de la population (1).

Bien entendu, une conséquence majeure de cette orientation du Québec a été de mettre en exergue la désuétude extrême du cadre institutionnel, i.e. de l'ensemble des centres de décision étatiques, émanant de l'Etat, ou formellement reliés à l'Etat, qui, directement ou indirectement, peuvent exercer une

(1) Entendons par développement l'ensemble cohérent des transformations dans les structures économiques, administratives, politiques, sociales et psychologiques qui permet l'apparition de la croissance et sa prolongation dans le temps. Cf. B.A.E.Q.: Plan de développement, Introduction générale, p.10, juin 1966.

influence sur la croissance et le développement socio-économique (2).

Dans le jeu du développement, régional et démocratiquement planifié, le cadre institutionnel tout entier doit remplir trois fonctions, nobles et nouvelles: une fonction de coordination des agents du développement, celle d'un agent moteur privilégié, celle de la promotion d'une participation dynamique de la population au processus de la planification du développement.

Le cadre institutionnel du temps de l'Etat du laissez-faire, de l'Etat-arbitre, n'est pas capable de s'acquitter de ces rôles nouveaux; ses trois systèmes interdépendants (3) sont devenus dysfonctionnels. De nouveaux échelons pyramidaux doivent être déterminés. Le cadre institutionnel doit s'adapter aux trois grands types d'espace-plan que le processus du développement planifié démocratiquement fait surgir: l'assemblée du Québec, la région (échelon intermédiaire), le territoire municipal. A ces trois échelons stratégiques d'espace-plan doivent correspondre fonctionnellement de nouveaux mécanismes de consultation, de nouvelles formes de décentralisation des pouvoirs législatifs et de nouvelles structures de déconcentration des pouvoirs administratifs.

(2) B.A.E.Q.: Plan de développement, chapitre V, p.4, juin 1966.

On peut aussi définir le cadre institutionnel comme un ensemble formé de trois systèmes interdépendants: les mécanismes de consultation, les structures des pouvoirs législatifs, celles des pouvoirs administratifs, dont les activités ne sont pas neutres vis-à-vis la croissance et le développement.

(3) Voir note 2.

Les transformations du cadre institutionnel, dans une optique du développement planifié démocratiquement, doivent être vues comme une condition sine qua non, sans laquelle les grands objectifs du plan ne peuvent être atteints intégralement. Elles forment donc un moyen privilégié, susceptible de déclencher le processus de développement.

C'est dans ce contexte de l'évolution du cadre institutionnel que la restructuration municipale prend tout son sens: dans l'optique du développement démocratiquement planifié, elle devient donc le premier moment d'une réforme de la décentralisation des pouvoirs législatifs, réforme destinée à permettre à tous les échelons gouvernementaux de remplir les trois fonctions nobles qui leur incombent en tant que sous-ensembles du cadre institutionnel.

Voilà donc l'option fondamentale du groupe de travail sur la restructuration municipale: considérer celle-ci comme l'élément fondamental (i.e. à la base) de l'implantation d'un cadre institutionnel du développement démocratiquement planifié.

Quelques implications

1- Notre option fondamentale a le mérite de "dynamiser" la restructuration municipale, de nous introduire dans le seul jeu qui, en définitive, compte pour le Québec, le seul qui justifie un engagement global: le développement socio-économique, par lequel se

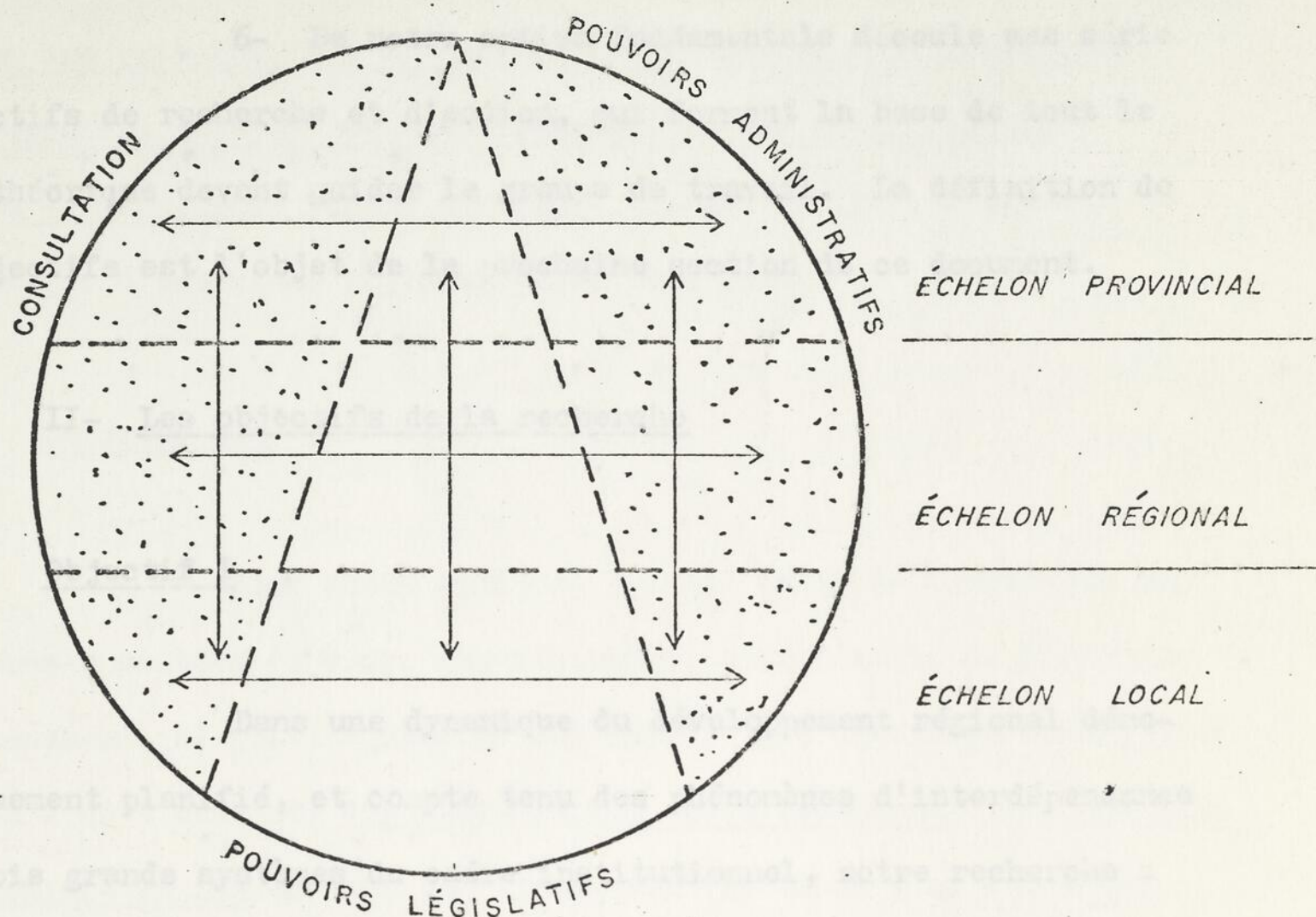
détermine l'équation existentielle du Québec. Elle nous sort du cadre banal, étroit et stérile de l'approche juridique et du labyrinthe de la procédure.

2- Elle nous permet de définir, dans la recherche et l'action, des priorités de façon rationnelle dans l'espace-plan.

3- Elle confère un caractère multidimensionnel à la restructuration municipale. Celle-ci couvre alors un sous-ensemble important de questions qui concernent la planification urbaine et la stratégie du développement.

4- Sur le plan méthodologique et théorique, elle nous oblige à adopter l'esprit de l'analyse de systèmes: concrètement, elle nous amène à étudier non seulement les gouvernements locaux en tant que sous-ensemble du système de décentralisation des pouvoirs législatifs, mais aussi la question des systèmes de la consultation, et de la déconcentration des pouvoirs administratifs, par suite des relations d'interdépendance qui prévalent à tous les échelons du cadre institutionnel et d'un échelon à l'autre, et que le graphique suivant illustre:

PHÉNOMÈNES D'INTERDÉPENDANCE DU CADRE INSTITUTIONNEL



5- Il est tautologique de souligner une autre implication de notre option fondamentale: elle nous amène, bien sûr, à choisir une région-plan actuelle comme cadre spatial de notre recherche et de notre action de restructuration municipale; une région-plan, i.e. une région où se poursuit un processus continu de planification démocratique en vue du développement socio-économique.

Or la région pilote du Bas-St-Laurent, de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine est actuellement le seul espace-plan du Québec. L'expérience du B.A.E.Q. précède et annonce la généralisation prochaine du développement régional, démocratiquement planifié, à l'ensemble du Québec. Il nous faut donc choisir cette région comme cadre spatial de restructuration municipale.

6- De notre option fondamentale découle une série d'objectifs de recherche et d'action, qui forment la base de tout le cadre théorique devant guider le groupe de travail. La définition de ces objectifs est l'objet de la prochaine section de ce document.

II- Les objectifs de la recherche

Objectif I

Dans une dynamique du développement régional démocratiquement planifié, et compte tenu des phénomènes d'interdépendance des trois grands systèmes du cadre institutionnel, notre recherche a pour but l'étude des frontières, des pouvoirs, des tâches et des structures administratives des gouvernements locaux afin de proposer des réformes qui les rendent aptes à remplir, à leur échelon dans la pyramide institutionnelle, les trois fonctions nobles - coordination, action motrice et participation, - avec une efficacité optimum.

Objectif II

Puisque la restructuration municipale s'insère dans un ensemble de transformations du cadre institutionnel, destinées à l'adapter aux exigences spécifiques d'une région-plan, qui requiert tout particulièrement un échelon de décentralisation régional (ou intermédiaire) ayant la responsabilité de favoriser le processus du développement démocratiquement planifié, l'un des objectifs de notre recherche est

l'examen des pouvoirs, des tâches et des structures administratives du gouvernement régional et, spécialement, de ses inter relations avec les gouvernements locaux nouveaux. En particulier, l'examen d'un service d'urbanisme régional devra être fait.

Objectif III

Dans notre optique, qui est celle de considérer les trois sous-ensembles du cadre institutionnel sous l'angle de l'analyse de systèmes et qui privilégie donc les relations d'interdépendance, nous sommes amenés à analyser certaines formes de la déconcentration des pouvoirs administratifs en tant que structures nouvelles d'un cadre institutionnel axé sur le développement démocratiquement planifié. En particulier, nous devons étudier de près cette expérience pilote de déconcentration qu'est la nomination d'un coordonnateur régional pour le MAI dans la région-plan, puisque celui-ci, selon les recommandations du plan de développement du B.A.E.Q., aura comme tâche prioritaire la réforme des gouvernements locaux à court terme et de favoriser, à long terme, l'émergence d'un échelon intermédiaire de décentralisation (i.e. d'un gouvernement régional).

Objectif IV

Par suite de notre approche méthodologique, influencée par l'analyse de systèmes, et parce que le pari du Québec est sur un processus de développement planifié avec la participation de la population, l'un des objectifs de notre recherche sera d'étudier le sys-

tème de consultation du cadre institutionnel de développement. De façon plus spécifique, nous devons nous appuyer sur des structures de consultation et d'animation sociale, aux échelons local et intermédiaire, non seulement lors de l'élaboration de notre plan de restructuration municipale mais aussi au cours de la phase d'exécution.

De plus et tout particulièrement, nous devons favoriser l'émergence des commissions municipales de développement, prévues par le B.A.E.Q. comme échelon local de consultation permanente en symbiose avec les gouvernements locaux nouveaux.

De ces quatre grands objectifs de recherche, dont la définition, avec la description de notre option fondamentale, forme la base du cadre théorique de la restructuration municipale, découlent de nombreuses avenues de réflexion que nous devons explorer au cours des prochaines semaines. Ces explorations, qui seront l'occasion de l'élaboration de textes pour discussion, conduiront le groupe de travail à formuler le cadre théorique complet dans un premier temps, puis à définir, en termes opérationnels, la recherche.

De façon préliminaire, voici quelques thèmes de réflexion en guise de suggestion.

III- Quelques thèmes de réflexion

Ma description sera très brève, elle sert de point de départ à la discussion. C'est un "texte pour mémoire".

1- Il semble important de faire un examen des critères de regroupement des gouvernements locaux, proposés par le B.A.E.Q., des frontières municipales qui en résultent et des problèmes particuliers qu'ils créent.

2- Il serait utile de faire une étude de la recherche de Mlle Louise Chabot, sociologue au B.E.A.R., sur les C.E.R., de façon à avoir une vue globale de la situation comparative des régions d'après le niveau de prise de conscience de la population régionale relativement au développement démocratiquement planifié, et d'après la qualité et le dynamisme du leadership local et régional.

3- Bien sûr, il faudrait faire une évaluation sérieuse du cadre institutionnel proposé par le B.A.E.Q., des changements que lui a fait subir le comité des structures du C.O.E.Q. et de la perspective qu'entrevoient des informateurs-clé.

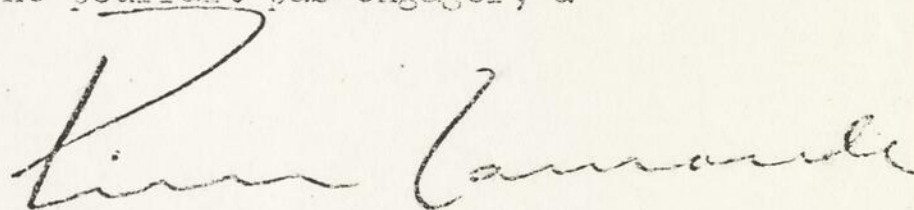
4- Tout particulièrement, il faudrait étudier la répartition des tâches et des pouvoirs entre les échelons local et intermédiaire de décentralisation, que suggère le plan de développement du B.A.E.Q.; il serait utile d'évaluer, à cet égard, la contribution de Mme Robichaud-Lavoie et de l'annexe XIII du B.A.E.Q.(4), et enfin de

(4) F. Dansereau et J. Godbout: "Les corporations municipales du territoire-pilote", B.A.E.Q., 1965.

faire le point sur la conception embryonnaire de la haute direction du NAM relativement à cette répartition des responsabilités.

5- Il faudrait analyser le rôle et les modalités de l'animation sociale dans la restructuration municipale dans la région-pilote. En particulier, il faudrait faire le point sur la situation actuelle des structures d'animation sociale et des perspectives pour la prochaine année.

6- Il faudrait entreprendre une fouille exploratrice dans le secteur des finances municipales et celui de la programmation budgétaire des municipalités, avec pour objectif la préparation d'un projet de sous-traitance à accorder à un bureau de recherches privé, dans l'hypothèse où le Service du Plan ne pourrait pas engager, à court terme, un économiste.



Pierre Lamonde

LEBEL-SUR-QUEVILLON

Rapport préliminaire

IV UNE VILLE D'HINTERLAND: LEBEL-SUR-QUEVILLON

Pierre Lavande
Archiviste
Service du plan
RMI
Le 29 juin 1967.

AVANT-PROPOS

Mardi, le 21 juin, monsieur H. Lavoie,
qui devait tenir une réunion de travail avec les représentants
de la ville de Lebel-sur-Quévillon et du comté de Douville,
m'a prié d'y participer. En dépit du fait que j'étais pas
en connaissance du dossier, j'acceptai car le problème m'in-

teresse depuis quelques années - en fait depuis ma retraite

LEBEL-SUR-QUEVILLON

sur la ville de Lebel-sur-Quévillon pour le 31.3.67, en 1967.

Rapport préliminaire.

Disons-le immédiatement: les difficultés sur-

Pour circulation interne seulement.

venues dans le développement de Lebel-sur-Quévillon sont

clairement le problème des politiques de gouvernement du Québec

concernant les "villes de campagne". Ces politiques, jusqu'ici,

ont été très déficientes; elles ne reposent pas sur une conception

nette et globale de la planification économique, socio-politique

et urbanistique qui requiert, de façon très spécifique, ce ty-

pe de ville. Le rôle du gouvernement jusqu'à maintenant s'est

confiné à faire respecter un ensemble de normes vitales relative-

ves aux plans de subdivisions et de

Pierre Lamonde
Economiste
Service du plan
MAM
Le 29 juin 1967.

AVANT-PROPOS

Mercredi, le 21 juin, monsieur H. Lavoie, qui devait tenir une réunion de travail avec les représentants de la ville de Lebel-sur-Quévillon et du consortium Dontar, m'a prié d'y participer. En dépit du fait que je n'avais pas eu connaissance du dossier, j'acceptai car le problème m'intéresse depuis quelques années - en fait depuis ma recherche sur la ville de Murdochville pour le B.A.E.Q. en 1964.

Disons-le immédiatement: les difficultés survenues dans le développement de Lebel-sur-Quévillon pose^t très clairement le problème des politiques du gouvernement du Québec concernant les " villes de compagnie ". Ces politiques, jusqu'ici, ont été très déficientes; elles ne reposent pas sur une conception nette et globale de la planification économique, socio-politique et urbanistique que requiert, de façon très spécifique, ce type de ville. Le rôle du gouvernement jusqu'à maintenant s'est confiné à faire respecter un ensemble de normes minimum relatives aux plans de subdivisions et de lotissement.

Dans ce texte préliminaire, que j'ai dû écrire très rapidement du fait des exigences de l'échéancier, je ferai d'abord le point sur Lebel-sur-Quévillon; puis je profiterai de cette occasion pour soumettre une série de réflexions non systématiques sur certains aspects d'une problématique des villes de compagnie.

A LE PROBLEME TEL QU'IL EST POSE

Rappelons, en premier lieu, que par l'arrêté en conseil no 1144 du 8 juin 1965 le gouvernement vendait à "Domaine Quévillon Ltée", compagnie associée au consortium Dometar, environ 1595 acres de terrains pour la somme de \$ 2,500. dans les cantons de Quévillon et de Tonnancourt; le prix de vente était donc à peu près \$ 1,000.00 du mille carré. Ces terrains étaient destinés à servir de site au développement d'une ville à proximité de la future usine de pâte et papier de la Dometar.

Il apparaît de façon assez nette que Dometar avait l'intention, au départ, de construire véritablement une ville-modèle, du point de vue urbanistique. En fait, le

4e. argument de l'arrêté en conseil, justifiant la vente des terrains, reposait sur cet objectif énoncé par le consortium; cet argument se lit ainsi:

" Attendu qu'en vue de pourvoir aux premiers stades d'établissement de l'agglomération urbaine prévue et de coordonner les activités propres à en faire une ville-modèle, une corporation civile a été constituée en vertu d'une charte de la province, sous la raison sociale " Domaine Quévillon Ltée ", ayant son siège principal à Montréal, ladite corporation étant associée au consortium de compagnies Domtar, à qui appartiendront l'usine de pâte et papier et les terrains y affectés ".(1)

De plus, l'arrêté assujettissait l'acquéreur à 3 conditions, dont la deuxième est la suivante:

" (l'acquéreur devra) effectuer le développement des dits terrains d'après un plan de subdivision, conforme aux règles d'urbanisme et préalablement approuvé par le ministre des Affaires municipales " (2)

(1) Arrêté en conseil, no 1144, 8 juin 1965, 4e. alinéa, p. 1

(2) Arrêté en conseil, id., p. 3

Ainsi non seulement le gouvernement justifiait-il la vente des terrains d'après l'intention de Domet d'établir une ville-modèle, mais il prévoyait une clause formelle pour s'en assurer.

Un premier plan, alors baptisé plan directeur, présenté exclusivement sous forme cartographique, et exposant les différents modes d'occupation du sol et les futures subdivisions, fut soumis au MAM, en mars 1966, pour approbation, conformément à la clause de l'arrêté en conseil ci-haut mentionnée. Ce plan avait été préparé par des urbanistes de la firme Beauchemin, Beaton et Lapointe, de Montréal.

Le plan apparut alors acceptable; quatre caractéristiques semblaient en justifier l'approbation:

- 1) L'existence d'un centre commercial et de services communautaires, desservi par une voie de ceinture importante;

- 2) Ce centre était entouré presque complètement par une zone intermédiaire à vocation résidentielle. Cette zone concentrique se caractérisait par un chapelet de neuf cellules

à fonction résidentielle, chacune de forme rectangulaire, ^{et} de nature à exclure la circulation de transit.

3) Un boulevard périphérique, extérieur à la zone concentrique intermédiaire, servait de voie principale de liaison entre le centre et les cellules résidentielles.

4) Quatre autres cellules, semblables à celles de la zone intermédiaire, étaient situées à la pointe orientale de la péninsule.

Cependant, à partir de l'automne dernier, le MAM reçut de plus en plus d'indications démontrant que le plan original n'était pas respecté à mesure que le développement de la ville se poursuivait.

En avril 1967, monsieur H. Lavoie dut avertir la ville de Lebel-sur-Quévillon qu'il ne pouvait plus recommander au MAM les projets de subdivisions courants car: (3)

(3) Lettre à M. J. E. Rivest, greffier, daté au 28 avril 1967.

1) ces projets n'étaient pas conformes aux règlements municipaux, concernant la superficie des lots;

2) ces plans de subdivisions semblaient impliquer l'adoption d'un nouveau plan d'organisation d'ensemble très différent de celui qui avait été préparé par la firme Beauchemin, Beaton et Lapointe;

3) particulièrement, les plans de subdivisions semblaient impliquer la disparition du boulevard extérieur périphérique.

Par conséquent, mercredi dernier, la Duntar et la ville envoyèrent au MAM une délégation imposante pour discuter de toute la question; pour elles, il s'agissait d'obtenir la permission de continuer le développement urbain, nouvelle version.

Il s'est vite avéré que monsieur Lavoie avait vu juste; en fait, les chambardements apportés au plan original rendaient celui-ci en bonne partie méconnaissable.

(4) En abrégé à ce texte, j'ai joint quatre autres textes qui décrivent les différents stades de développement de la ville jusqu'à son développement vers 1970.

La carte (1), ci-incluse, donne le nouveau plan d'organisation d'ensemble proposé actuellement par la compagnie; on y voit les grands nodes d'occupation du sol et l'état où en est le développement (4). Plusieurs commentaires sont nécessaires:

1) dans l'ensemble le centre de services communautaires et d'activités commerciales n'a pas été beaucoup modifié;

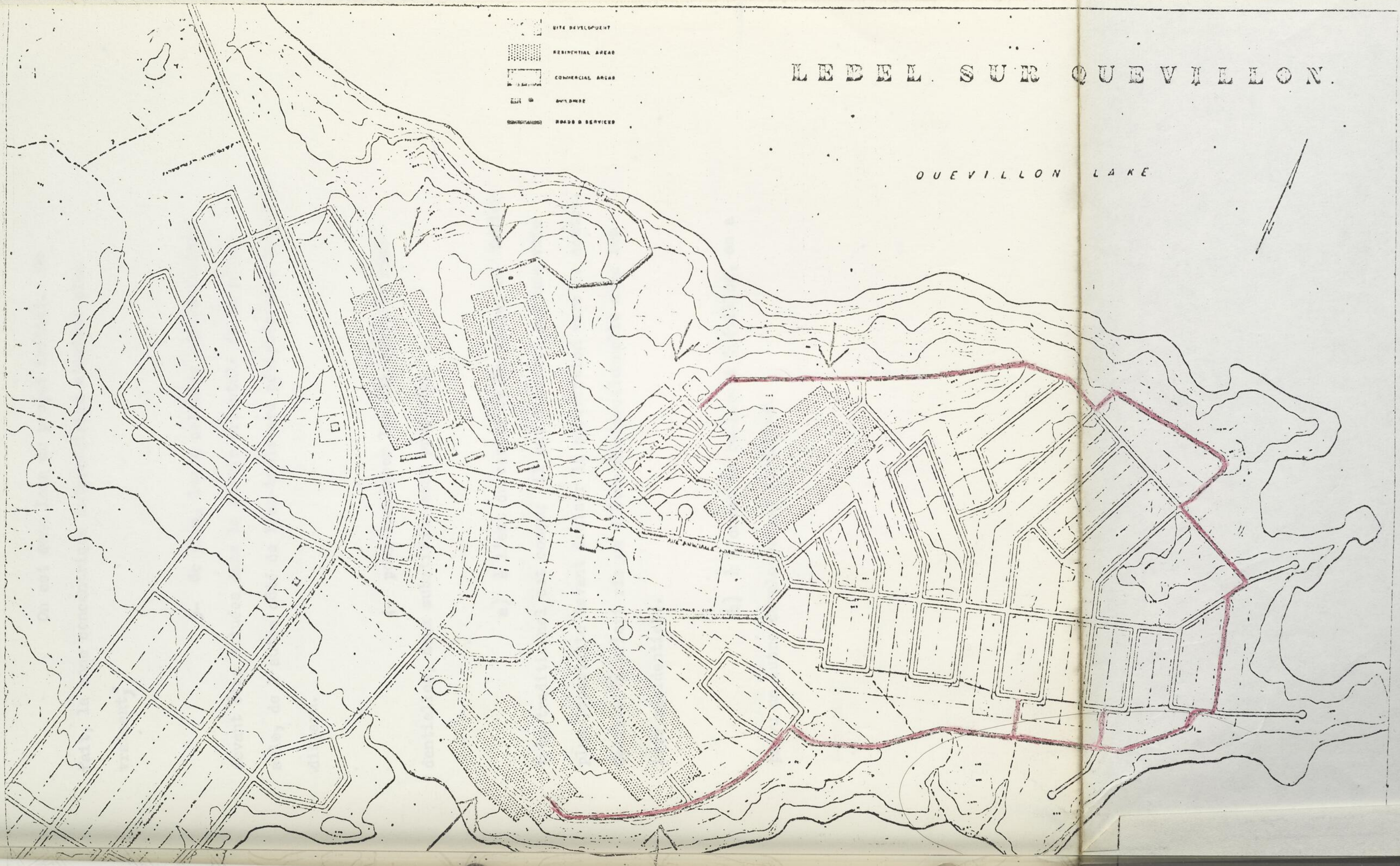
2) mais ce n'est pas le cas pour la zone concentrique intermédiaire. D'une part, seulement 7 des 9 cellules résidentielles prévues sont ou doivent être construites; je les ai indiquées à l'aide d'une flèche rouge. Ce qui est plus sérieux, c'est la disparition du boulevard périphérique extérieur. On lui a substitué une petite voie de desserte longeant une partie des zones résidentielles, et conçue de telle sorte que la circulation de transit devra traverser les aires domiciliaires et en particulier 5 des 7 cellules. J'ai tracé en rouge cette voie de desserte, sur la carte (1).

(4) En annexe à ce texte, j'ai joint quatre autres cartes qui décrivent les différents stades du développement de la ville jusqu'à son complètement, vers 1970.

LEBEL SUR QUEVILLON.

QUEVILLON LAKE

- SITE DEVELOPMENT
- RESIDENTIAL AREA
- COMMERCIAL AREA
- RAILROAD
- ROADS & SERVICES



On est donc loin du projet initial. En fait, la zone concentrique intermédiaire n'existe plus vraiment;

3- de plus, les 4 cellules résidentielles devant être situées dans la partie orientale de la péninsule, de l'autre côté de l'ex-boulevard périphérique, ont aussi disparu.

4- pour remplacer les six cellules résidentielles, deux substituts sont proposés:

a) à l'est du centre de la ville, un damier très traditionnel est conçu; il est traversé par une voie plus importante devant drainer la circulation vers le centre. Celle-ci à priori risque d'être disfonctionnelle avec les lots résidentiels.

b) à l'ouest du boulevard Quévillon, on a prévu un autre développement en damier.

Comme on peut le constater aisément, ce plan, ne ressemble pas beaucoup au précédent.

On nous a donné une explication majeure pour justifier la caducité du plan I: ce printemps, on se serait aperçu que les structures pédologiques de la péninsule ne permettaient pas l'accomplissement du plan I, sinon à des coûts dépassant considérablement les prévisions.

Cette explication appelle certains commentaires:

1) la prise de conscience de la Dontar concernant ces problèmes pédologiques serait survenue après un intervalle de temps curieusement long; il aura fallu que la ville soit en partie construite (un tiers l'est au moins) avant que cette constatation soit faite;

2) il semblerait que la firme Beauchemin Beaton et Lapointe ait complètement négligé d'étudier la pédologie de la péninsule, ce qui est, pour le moins, exceptionnel et fort étonnant;

3) d'après la Dontar, le plan II n'aurait été élaboré que ce printemps: il n'en demeure pas moins que dès l'automne dernier on avait introduit des modifications majeures au plan I. Par exemple, dès ce moment, il apparaissait très clairement qu'on n'avait pas l'intention de construire le boulevard périphérique extérieur comme le sous-entendaient les projets de plans de subdivisions proposés au MAM pour approbation;

4) mais, alors, pourquoi a-t-on attendu si longtemps avant d'en informer le MAM? Lorsque celui-ci a reçu les délégués de la ville et de la Dontar, le développement urbain était avancé au point que le risque est grand que le MAM doive se limiter à minimiser les pots cassés. Ce qui est encore moins acceptable, c'est qu'il semble que le consortium exerce des pressions pour que toute l'affaire se règle rapidement à son avantage: comme si le MAM était responsable du délai actuel!

D'autre part, la Dontar et la ville de Lebel-sur-Quévillon ne nous ont remis aucun rapport analytique justifiant le plan II. Or il est très dangereux d'examiner un plan urbain sans pouvoir se baser sur des études économiques, urbanistiques

et socio-politiques. Le plan I, l'an dernier, avait été approuvé à la suite d'un examen purement cartographique, et sans visite sur le terrain: cela nous a amené à la situation actuelle (5). Lors de la réunion du 21 juin 1967, les délégués de la Dontar s'étaient engagés à nous faire parvenir rapidement des textes justificatifs. Nous n'avons encore rien reçu. En tous les cas, une visite sur place de membres informés du S.P. m'apparaît être une nécessité absolue.

Quand il s'agit de la construction d'une ville entière, mettant en jeu des investissements gouvernementaux importants pour plusieurs décades à venir et le bien-être de milliers de citoyens, l'intérêt général doit être le critère absolu sur lequel un organisme comme le MAM fonde ses décisions, et ses politiques. Si pour protéger l'intérêt collectif et favoriser le mieux-être de milliers de personnes un certain délai est imposé à la Dontar, personne ne devrait récriminer, surtout pas le consortium.

(5) Je ne mets pas en cause les individus ici; il s'agit de montrer les déficiences que produit une absence de politiques globales.

B - CERTAINES VARIABLES OUBLIÉES

Au cours de la réunion de mercredi, le 20 juin, je me suis rendu compte que plusieurs facettes du cas de cette ville de compagnie ont été négligées, depuis l'origine du projet, par le MAM. Sans doute, il est trop tard pour que nous puissions exercer une influence bénéfique sur toutes ces variables, mais je formulerai quand même plusieurs remarques: elles jettent un éclairage sur le problème des villes de compagnie, et apportent quelques éléments d'une problématique à cet égard.

1 - L'organisation d'ensemble de Lebel-sur-Quévillon

L'organisation de Lebel-sur-Quévillon me semble peu adaptée à une ville de compagnie, isolée des centres urbains, principaux et secondaires. Le plan II - la même remarque vaut pour le plan I - nous montre une organisation très classiquement suburbaine: faible densité d'occupation du sol dans les zones domiciliaires, aires résidentielles homogènes, énorme prépondérance de petites maisons unifamiliales (95% des ménages y vivront).

A examiner le plan de Lebel-sur-Quévillon, on croit voir une fidèle copie de ces petites villes suburbaines, toutes pareilles et correspondant aux préférences des collets blancs des années 1950 - 1960.

Pourtant le facteur - clef à considérer dans une ville comme Lebel-sur-Quévillon, c'est son isolement et l'immensité des forêts qui l'écrasent; une question se pose: ne faut-il pas alors favoriser une organisation urbaine susceptible de contrebalancer les effets de ce facteur?

Par compensation, on aurait pu donner à Lebel-sur-Quévillon un caractère, non pas suburbain, mais très urbain: par exemple, en faisant prédominer les grands bâtiments multifamiliaux (50 ou 75 logements) équipés de piscine et garage intérieurs, de service de laveuses automatiques, de living-room communautaire (au 1er étage de chacun de ces immeubles), de salles de jeux, de salles de lecture, etc.. Il aurait aussi fallu accroître la densité d'occupation du sol et grouper ces grands ensembles autour du centre-ville. De plus, on aurait dû prévoir un bien plus grand nombre d'équipements de loisir: actuellement la Domet ne projette aucun investissement de ce genre; c'est la ville qui aura la responsabilité financière des loisirs communautaires. Il est facile d'en prédire les limitations.

Mais nous sommes loin d'une telle organisation !
 Pourtant, seule celle-ci aurait pu donner aux citoyens de
 Lebel-sur-Quévillon un sentiment d'appartenance fort. Au lieu
 de cela, il n'est pas difficile de prévoir qu'ils s'y ennue-
 ront, la détesteront et s'en évaderont le plus souvent possible,
 comme cela s'est produit dans bien d'autres villes du genre.
 Il est étonnant de constater que les mêmes erreurs se répètent
 si souvent.

En guise d'épilogue à cette section, je propose
 au lecteur de prendre connaissance de quelques principes d'urbanis-
 me, énoncés par le planificateur officiel de la Dometar, qui a
 conçu le plan II; ces principes sont acceptables. Ce qui lais-
 se rêveur, c'est qu'aucun d'eux n'est vraiment favorisé en
 fait par l'organisation suggérée par le plan II ! Voici ces prin-
 cipes:

- The " image " of the town should be one of
permanence, stability and sociability.

(6) S. J. Macdonald
 May 1967, Lebel-sur-Quévillon
 Que le lecteur se souvienne
 l'essentiel de la lecture
 est plus importante.

- It should make provisions for a maximum of recreational and social facilities, planned and run by the people concerned through intercommunity organizations.

- It should provide for maximum social contact on a neighborhood basis by the close grouping of dwellings one with another and with the town centre while preserving individual privacy.

- The character of the town shall be urban, cohesive and shall avoid monotony and repetition.

- Major through traffic routes to by-pass townsite development rather than dissect it (6)

2 - Les maisons unifamiliales

Je ne trouve pas superflu de revenir sur cette question. Selon monsieur Dietze, urbaniste du consortium,

(6) S.H. Dietze: Lebel-sur-Quévillon: Townsite development program, May 1967, Lebel-sur-Quévillon, p. 1
Que le lecteur me pardonne le fait que je n'ai pas traduit ce texte; la lecture des principes dans leur langue originale est plus savoureuse.

deux grands facteurs expliqueraient la si grande prépondérance des maisons unifamiliales:

a) les ouvriers de l'usine de la Dontan, de même que les travailleurs forestiers, qui habiteront dans la ville, démontreraient une très forte préférence envers ce type de maison.

Outre le fait que nous n'en avons aucune preuve objective, il faut remarquer, bien franchement, que l'architecture des petites maisons multifamiliales que nous avons pu voir n'est pas de nature à offrir une alternative sérieuse aux citoyens: elles tiennent plutôt de la caserne militaire préfabriquée.

b) la S.C.H.L. encouragerait fortement la construction de maisons unifamiliales, même dans une ville comme Lebel-sur-Quévillon. C'est sans doute exact, car il en est de même de son modèle, la F.H.A. aux Etats-Unis.

Qu'il faille reconsidérer toute la politique d'habitation au Québec en fonction des besoins spécifiques à la collectivité québécoise, cela ne fait aucun doute. C'est particulièrement ^{véritable} pour les villes de compagnie. Je pense que le S.P. aura une contribution à apporter à cet égard.

3 - Les rives de la péninsule

L'urbaniste de la compagnie annonce que les rives de la péninsule seront protégées de toutes construction privée pour être laissées à l'usage des loisirs communautaires(7). Cela est très souhaitable, en effet. Mais aucun projet concret n'est proposé à cet égard; une ou des routes (s) d'accès seront-elles construites? Y aura-t-il certains équipements communautaires? À mon avis, le LAM pourrait imposer au consortium certaines conditions concernant l'usage de ces rives par les citoyens. Une contribution financière, par exemple.

4 - Liberté d'achat des terrains

Lors de la réunion, une question avait quelque

(7) S.H. Dietze, op. cit., p. 2 :

- Lake banks shall be left in a natural state, not to be built nearly.
- Lake, beach, and dock areas north of town shall be used and developped for municipal recreation purposes.

peu surpris certains délégués: existe-t-il une disposition légale permettant au consortium de ne pas vendre de terrains à des gens ou à des groupes jugés indésirables pour les intérêts de la Dometar? (Exemple: certaines firmes pouvant être concurrentes dans le marché du travail, certains représentants syndicaux...) . En aparté, voici la réponse que j'ai obtenue: aucune disposition légale n'existe, mais en pratique ce n'est pas impossible que cela survienne....

Dans plusieurs villes de compagnie, ce genre de discrimination a soulevé de nombreux problèmes urbanistiques, économiques et socio-politiques, à long terme. Je pense que le HAM devrait veiller à garantir pour tous le droit de cité, à l'avenir, dans les villes de compagnie.

5 - Conditions de vente et de rachat

Dans les villes du genre de Lebel-sur-Quévillon le marché immobilier est très désavantageux pour les citoyens. C'est une variable importante de la planification dans ces villes.

Pourtant, nous n'avons aucun renseignement précis sur le prix d'achat des terrains et des maisons, les charges d'intérêt, les conditions de rachat par le "Domaine Quévillon, Ltée", les sommes mensuelles à rembourser par les propriétaires. Ces points ont des incidences importantes sur l'intérêt général et le mieux-être de la population. Ils ne peuvent être négligés par le MAM, sinon à des coûts qui avec le temps deviendront lourds.

(PAGE SUIVANTE, S.V.P.)

(5) Soulignons que les seuls qui possèdent vraiment connaître le dossier de la ville de Québec sont les membres de la Dotation, délégués à la réunion. Mais ceux-ci ne parlent français: cela a compliqué les choses.

6 - Finances municipales

En ce qui concerne les finances municipales de la Lebel-sur-Quévillon, nous sommes dans l'ignorance complète.

Quelles sont les prévisions budgétaires? Quelles seront les charges fiscales des contribuables? Le coût des services? Quelle est la contribution financière de la Dontan? D'après quelle entente? Là-dessus, je n'ai eu que quelques explications rapides, peu claires, en langue anglaise (8). Nous n'avons pu avoir qu'un résumé des investissements *REQUIS* pour les 5 stades du développement de la ville. C'est nécessaire, mais non suffisant.

7 - L'organisation politique

Pendant quelques années, le conseil municipal n'est pas élu, mais nommé par le consortium. Bien sûr, il ne

(8) Soulignons que les seuls qui semblaient vraiment connaître le dossier de la ville étaient les techniciens de la Dontan, délégués à la réunion. Mais aucun d'eux ne parlaient français: cela a compliqué les débats énormément.

peut y avoir d'élection municipale aussi longtemps que la construction de la ville n'est pas terminée en grande partie.

Cependant, est-il encore admissible que durant cette phase vitale de l'existence de la ville - alors qu'elle s'organise - celle-ci soit contrôlée entièrement par la compagnie? Le MAM, dans de telles circonstances, devrait toujours déléguer un représentant devant faire partie du conseil municipal temporaire; ce délégué devrait avoir une autorité réelle et forte de façon à influencer les prises de décision. D'autre part, il tiendrait le MAM au courant des événements importants, qui peuvent influencer l'organisation urbaine; il devrait voir au respect du plan directeur approuvé par le MAM.

Enfin, est-il acceptable qu'un gérant municipal soit engagé avant l'élection d'un conseil municipal? N'est-ce pas prématuré? On impose aux futurs citoyens une administration qui ne répondra peut-être pas à leurs préférences.

Conclusion

Ce texte n'est destiné qu'à servir de base de discussions pour la prochaine réunion du S.P., qui portera sur

Lebel-sur-Quévillon. Il n'est que ce que les technocrates américains appellent un "working paper". Du fait de ce caractère, il ne devrait pas circuler hors du S.P.

En guise de conclusion finale, voici quelques suggestions concrètes:

1) Il faudrait aller à la cueillette des documents (textes, cartes, etc) que d'autres ministères peuvent avoir au sujet du site de la ville;

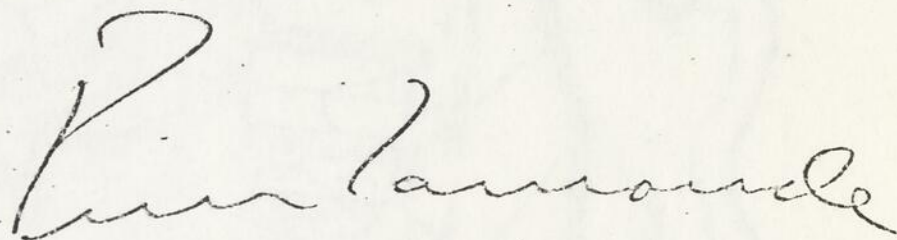
2) Il faudrait sans doute communiquer avec la firme Beauchemin, Beaton et Lapointe afin d'éclaircir leur rôle exact en rapport avec le plan 1;

3) Il faudrait se rendre à Lebel-sur-Quévillon afin d'étudier le site, rencontrer de nouveau les représentants de la ville et du consortium et mettre la main sur le plus de documentation possible;

4) Il faudrait communiquer avec la S.C.H.L. afin de connaître le ~~Dossier~~ de celle-ci sur la ville.

Tout cela, afin de préparer le S.P. à exercer un contrôle efficace sur les prochains stades de développement de la ville, de façon à minimiser les conséquences des déficiences de tout le projet.

Enfin, souhaitons que ce cas soit l'occasion pour le S.P. de développer une politique d'ensemble sur les villes de compagnie, axée sur l'intérêt collectif et le mieux-être général.



Pierre Lamonde

PL/lp

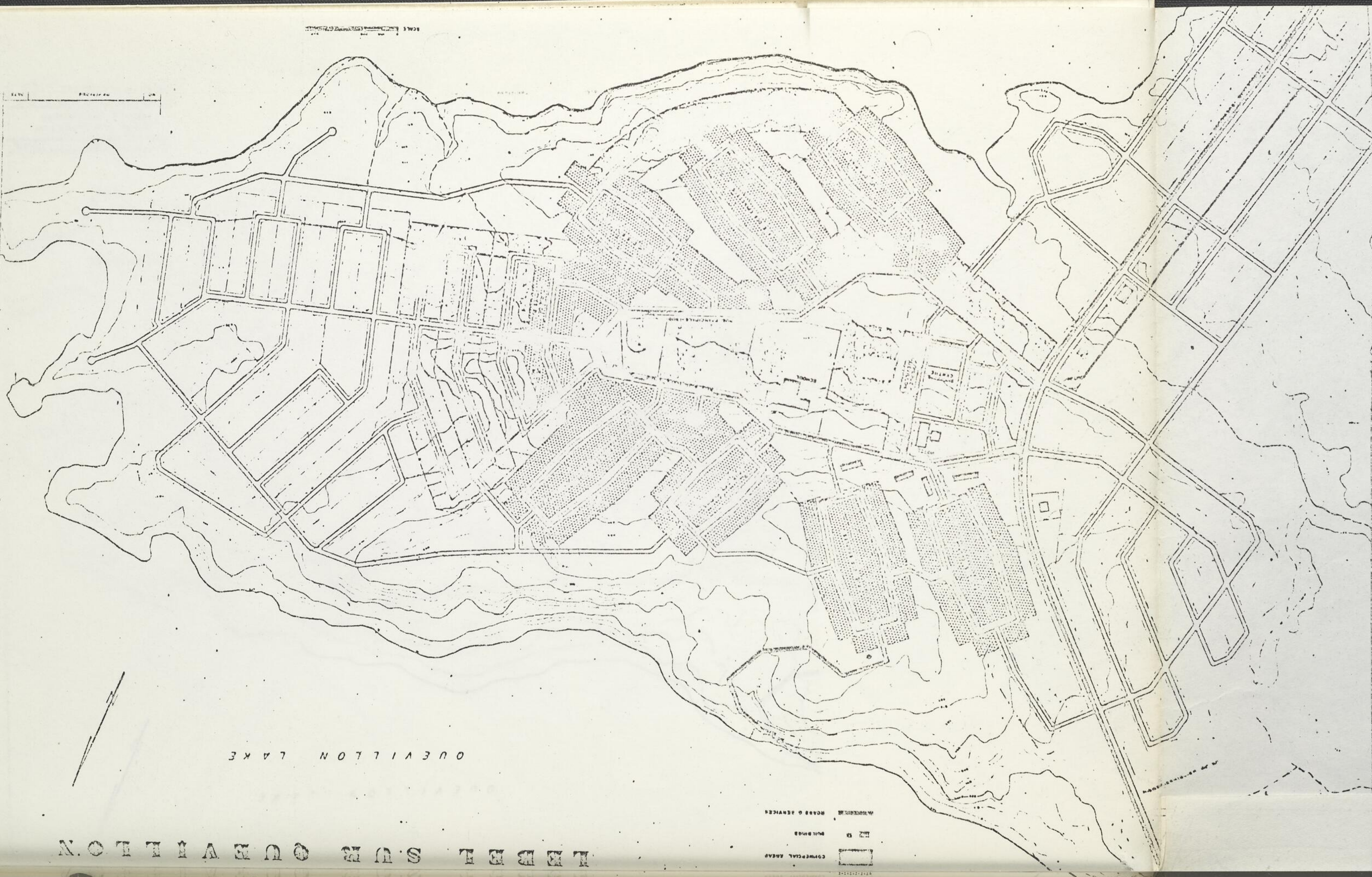
LIBERT SUR QUEVILLON

QUEVILLON LAKE

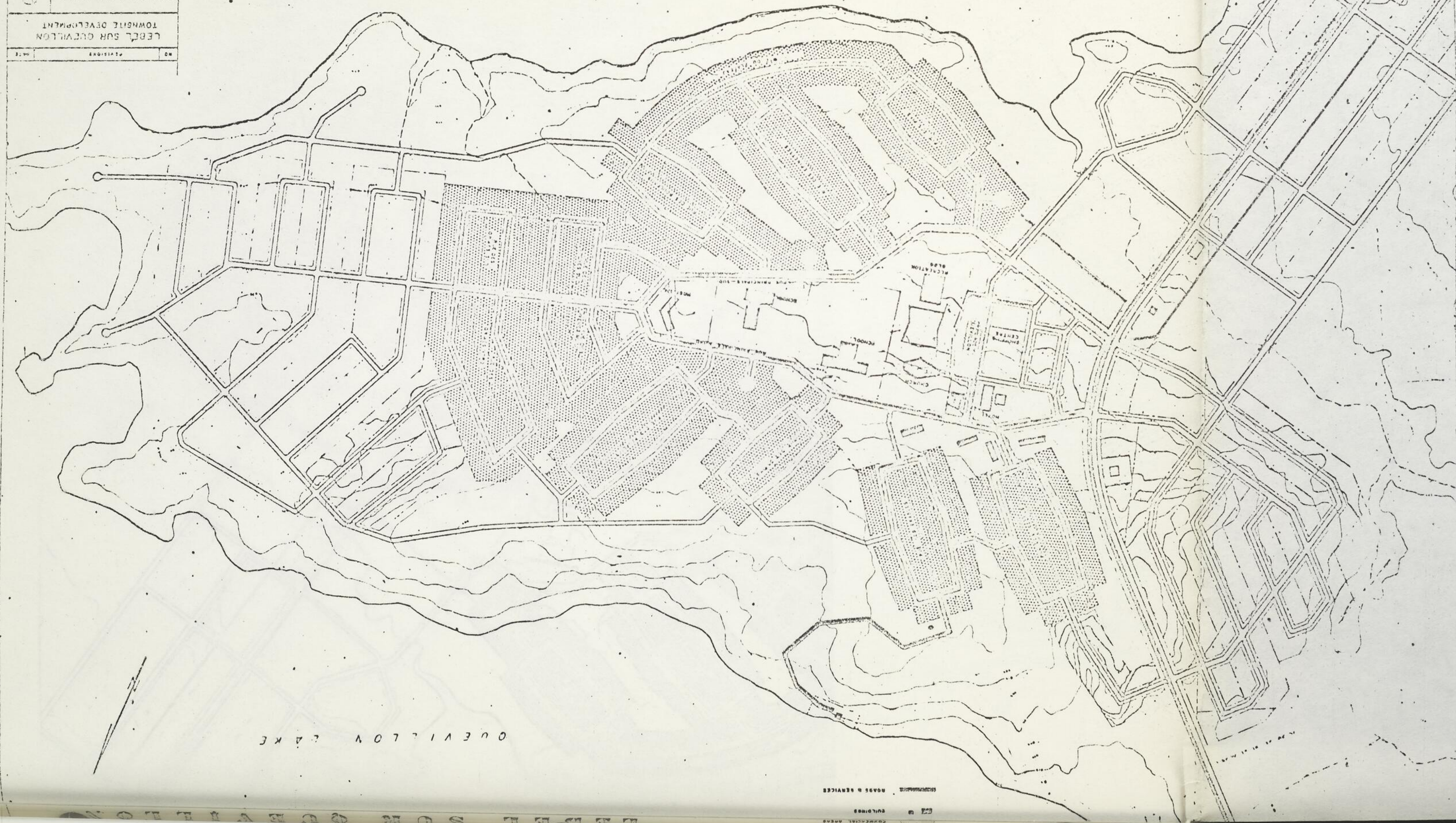
ROADS & SERVICES

BUILDINGS

COMMERCIAL AREA



3
 MASTER PLAN - STAGE
 TOWNSHIP DEVELOPMENT
 LEBEL SUR QUEVILLON
 NO. 1
 DIVISION

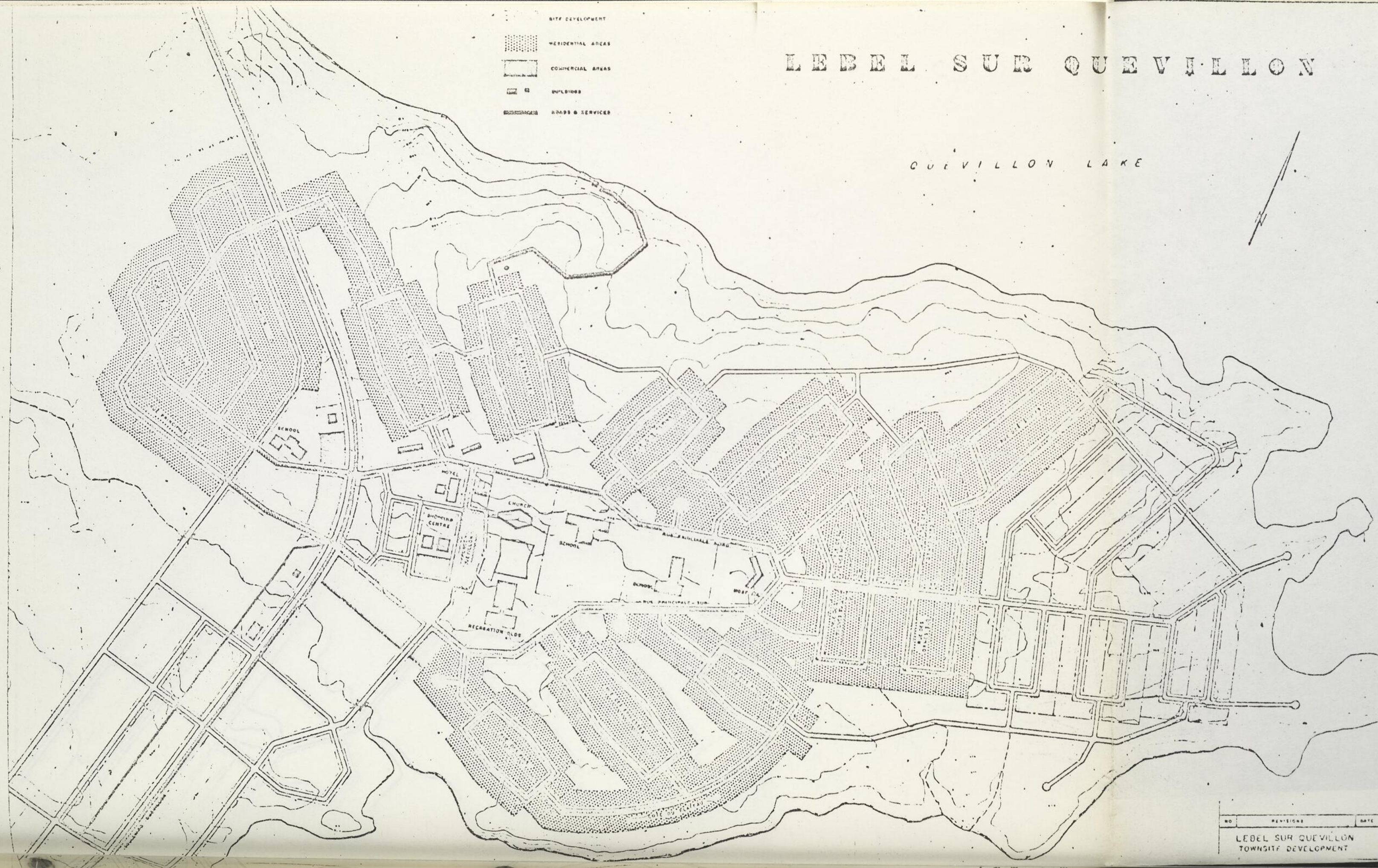


QUEVILLON LAKE

COMMERCIAL AREAS
 BUILDINGS
 ROADS & SERVICES

LEBEL SUR QUEVILLON

C O U V I L L O N L A K E



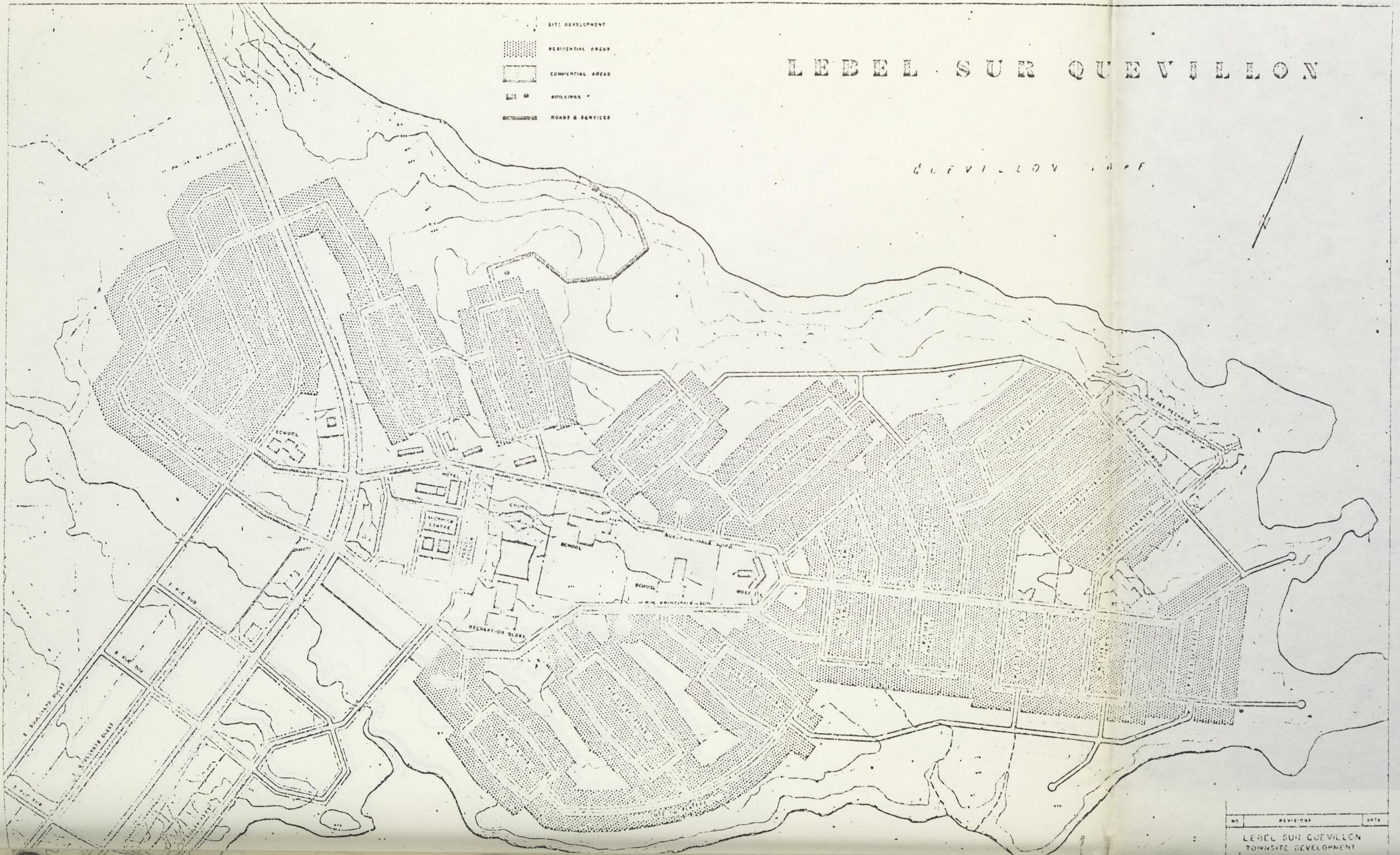
NO	REVISIONS	DATE
LEBEL SUR QUEVILLON TOWNSHIP DEVELOPMENT		

LEBEL SUR QUEVILLON
TOWNSHIP DEVELOPMENT

LEBEL SUR QUEVILLON

QUEVILLON MAP

-  SITE DEVELOPMENT
-  RESIDENTIAL AREA
-  COMMERCIAL AREA
-  BUILDINGS
-  ROADS & SERVICES

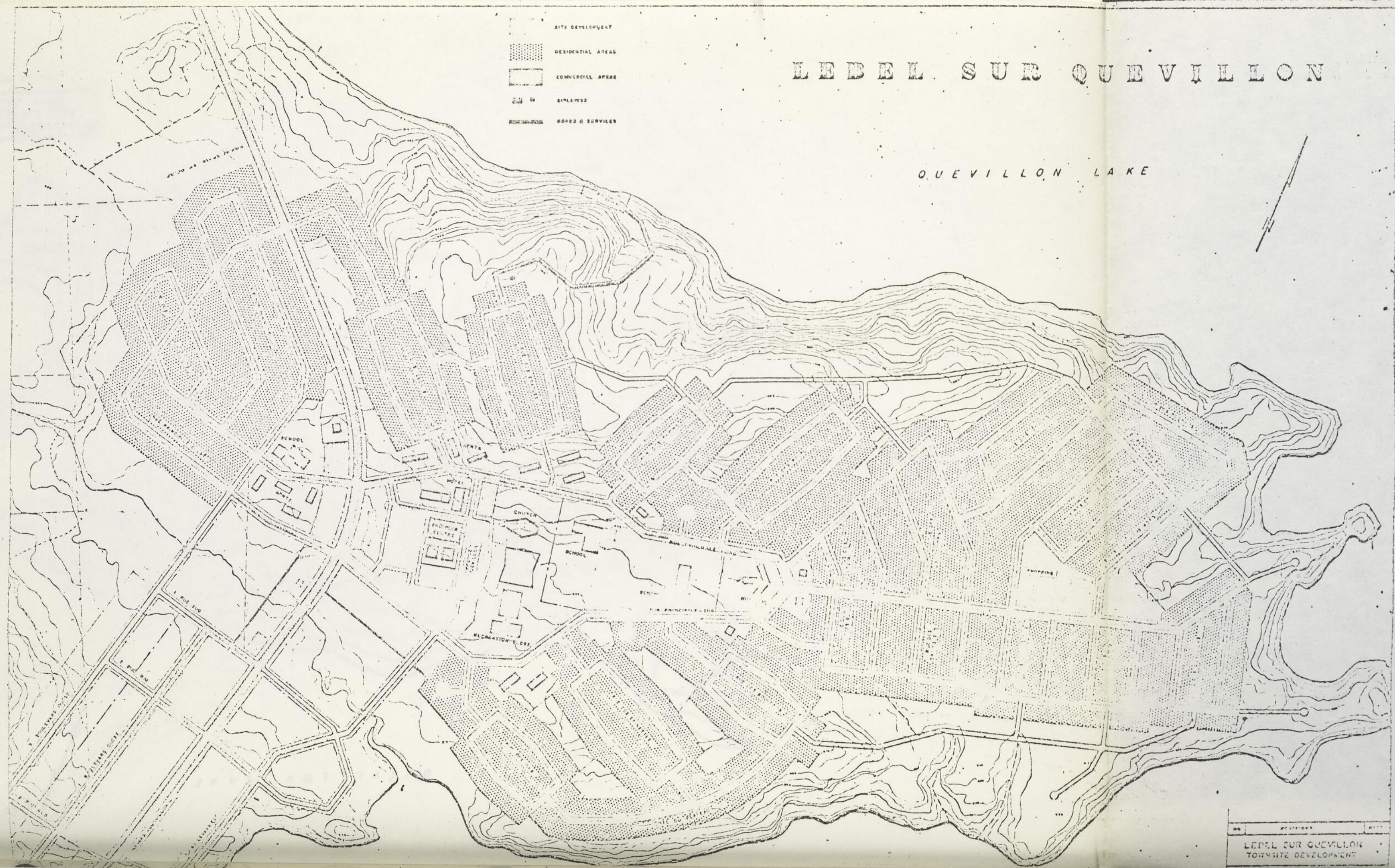


NO	REVISION	DATE
1		

LEBEL SUR QUEVILLON
TOWNSITE DEVELOPMENT

LEBEL SUR QUEVILLON

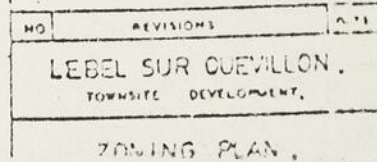
QUEVILLON LAKE



- SITE DEVELOPMENT
- RESIDENTIAL AREAS
- COMMERCIAL AREAS
- SHOPS
- ROADS & SERVICES

LEBEL SUR QUEVILLON
TOWNSHIP DEVELOPMENT

QUEVILLON LAKE



III - Conclusion, ou Esquisse d'un programme de recherches pour les villes d'hinterland.

Dans cette conclusion, j'éviterai de rappeler les variables-clef qui influencent la planification et l'organisation des villes d'hinterland. Le rapport préliminaire et surtout celui-ci sont suffisamment explicites à cet égard.

Plutôt, je proposerai quelques éléments possibles d'un programme de recherches sur les villes d'hinterland. L'étude du cas de Lebel-sur-Quévillon est très inspirante à cet égard.

Un tel programme pourrait se réaliser en trois grandes étapes:

1 - une période d'inventaire des recherches et des politiques actuelles en rapport avec les villes d'hinterland au Québec et dans certains autres pays;

2 - un temps d'exploration en profondeur des problèmes les plus importants;

3 - l'élaboration d'un rapport de synthèse au terme de ces pérégrinations.

A - Les inventaires nécessaires

Le S.P., au cours des prochaines semaines, devrait faire un examen des recherches et des politiques sur les villes d'hinterland, élaborées par:

- 1 - les services ^{aux} gouvernements du Québec;
- 2 - ceux du fédéral;
- 3 - ceux de certaines autres provinces;
- 4 - certaines régies, telles que la S.C.H.L. et l'Hydro-Québec;
- 5 - quelques bureaux privés;
- 6 - plusieurs pays étrangers, en particulier ceux de la Scandinavie.

Les instruments privilégiés de cet inventaire, en plus des visites d'exploration auprès des organismes les plus intéressants, sont les grandes bibliographies de la section des références de la bibliothèque de l'Université Laval.

M. J.G. Petitpas, assistant de recherches, a déjà entrepris des démarches préliminaires d'inventaire. Il a trouvé un nombre considérable de renseignements essentiels sur ce qui s'est fait au

Québec et ailleurs dans ce secteur. Il terminera bientôt un rapport d'étape; celui-ci sera inclus dans le dossier des villes d'hinterland du S.P..

Je ne commenterai donc pas les résultats qu'il a obtenus. Pourtant il m'apparaît utile de résumer rapidement l'action du Ministère des Richesses Naturelles en rapport avec les villes d'hinterland. Ce résumé ne fait qu'anticiper l'analyse de Petitpas.

Ma description ne sera ni rigoureuse ni exhaustive. Son seul objectif: attirer l'attention du lecteur là-dessus.

1 - C'est depuis 1962/63 que le MRN travaille sur cette question. La nouvelle politique qu'on a définie a été appliquée dans 3 cas de "villages miniers": Chibougamau, Joutel, Matagami.

2 - Le MRN se charge de la planification et du développement de la ville. Plusieurs recherches sont confiées en sous-traitance à des bureaux privés, tout particulièrement les études urbanistes

3 - C'est le MRN qui finance les grands travaux d'infrastructure. La municipalité, une fois formée, la rembourse plus tard. Cette somme. Par exemple, au moyen d'une émission d'obligations. De plus, une par-

tie du remboursement se fait par le produit de la vente des terrains municipaux par le MRN.

4 - Dans chaque cas, le Conseil des Ministres détermine le montant que la municipalité doit rembourser au MRN.

Deux lacunes:

1 - Il semble que le MRN ne se soit pas encore préoccupé de définir une architecture et un urbanisme qui seraient spécifiques aux villes d'hinterland. Le MRN se contente de faire respecter les règlements de zonage et de construction préconisés par le MAM depuis trop longtemps (7). C'est peu.

2 - Le MRN ne joue aucun rôle d'intermédiaire entre la S.C.H.L. et les futurs propriétaires de maisons. Ce sont encore les firmes minières qui se chargent de la construction et de la vente des maisons.

Malgré cela, la politique du MRN, même embryonnaire, est un pas dans la bonne direction. Le S.P. devra collaborer de façon systématique avec ce ministère.

D'ici à quelques semaines, la phase d'inventaire de

(7)

MAM: "Modèle de règlement de zonage et de construction pour les cités et villes", 1960 Québec.

Il n'est pas nécessaire de démontrer la vétusté et l'insuffisance de ce modèle.

ce programme sera terminée. J.G. Petitpas remettra bientôt un rapport d'étape.

B - Exploration en profondeur

Certains aspects de la planification et du développement des villes d'hinterland doivent être approfondis de façon spéciale.

En voici deux, qui m'apparaissent cruciaux. J'en ai déjà parlé plusieurs fois. Mais j'accepte de me répéter:

1 - Il faut trouver une architecture et un urbanisme des villes d'hinterland qui puissent donner une réponse aux deux problèmes suivants:

a) comment construire une ville (infrastructure, et immeubles privés) pouvant être amortie financièrement dans une période relativement brève (exemple: 20 ans)?

b) comment donner un caractère urbain à une telle ville? Par exemple, par la construction de grandes maisons multifamiliales avec équipements communautaires?

2 - Il faut accroître la participation de la population à l'auto-gestion locale. Par quel mécanisme d'animation sociale?

Ces questions sont difficiles. L'exploration en profondeur pourrait se faire par:

a) des entrevues auprès d'informateurs-clef (architectes, urbanistes, sociologues, animateurs professionnels, etc);

b) par des sessions d'études inter-disciplinaires à l'Université ou ailleurs;

c) si nécessaire, par quelques études sur le terrain, à caractère sociologique. Je doute cependant que cela s'impose car il en existe déjà plusieurs, comme l'indiquent les fouilles de Petitpas.

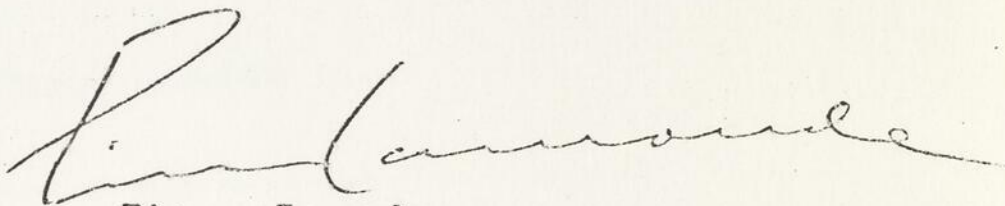
Dans 3 ou 4 mois, cette phase pourrait être terminée. Elle devrait se traduire par un rapport d'étape.

C - Rapport de synthèse

Après les deux premières phases, un rapport de synthèse devrait être élaboré: il indiquerait les résultats de la recherche et proposerait une politique globale.

Un tel rapport n'exigerait pas plus de 3 ou 4 mois de travail, à mon avis.

En d'autres mots, et en étant très généreux, en mai prochain le S.P. devrait être en mesure de suggérer au MAM une telle politique.



Pierre Lamonde
Service du plan.

PL/lp

Analysis of certain of the... transportation...
transportation...
transportation...

Introduction V - UN PROBLEME FEDERAL-PROVINCIAL

Un mot d'ordre...
n'ai eu que quelques...
analyse de certains...
a quand même...
regrette cependant...
document plus...
et de plus il...
lever de la part...
dans le vaste...
sous juridiction...

(1) Voici la citation...
of Mayors and...
near urban...
Regions",...
ture...
...
...

Québec, le 15 août 1967.

Analyse de contenu de: "Financial requirements to meet urban transportation needs in Canadian Metropolitan Regions" (1).

Par: Pierre Lamonde

Introduction

Un mot d'avertissement s'impose dès le départ: je n'ai eu que quelques heures pour lire ce livre et en faire une analyse de contenu, l'échéance étant fort contraignante. Elle a quand même été effectuée le plus rigoureusement possible; je regrette cependant de n'avoir pas eu le temps de produire un document plus élaboré car le problème soulevé est intéressant et de plus il indique, pour les années à venir, un défi à relever de la part du Québec face à Ottawa, désireux d'entrer dans le vaste secteur de la planification urbaine, jusqu'ici sous juridiction provinciale.

(1) Voici la référence exacte de ce livre: Canadian Federation of Mayors and Municipalities: "Financial requirements to meet urban transportation needs in Canadian Metropolitan Regions", Submission to the Federal - Provincial tax structure committee, Montreal, 1966.

A - Le contexte du rapport

En septembre 1964, la direction de la Canadian Federation of Mayors and Municipalities (C.F.M.M., par la suite) confie à un Comité de Transport urbain le mandat d'entreprendre une étude sur les besoins de transport urbain au Canada; on élaborera un premier rapport devant être soumis au Comité fédéral - provincial sur la répartition des pouvoirs fiscaux. C'est de ce rapport qu'il s'agit ici.

B - Les grandes têtes de chapitre

Voici les principales parties de ce rapport:

Introduction: Elle synthétise, de façon assez maladroite, l'ensemble du rapport.

- I - Considérations générales: Cette partie est une brève analyse des problèmes de transport auxquels font face les villes canadiennes.
- II - Le gouvernement fédéral face au transport urbain.
- III - Le gouvernement provincial.
- IV - Les besoins futurs.

Analyse de contenu

I - Contenu de la partie I

(Cette partie n'est pas très originale: nous retrouvons ce schéma d'explication des problèmes de transport urbain dans un nombre considérable de revues et de livres américains.)

I. - Quatre facteurs importants

Quatre grands facteurs généraux ont été de nature à aggraver les problèmes de transport urbain au Canada:

- a) La dépression des années 1930-39 et la 2^{ème} guerre mondiale ont empêché tout effort véritable de modernisation de l'infrastructure - transport, devenu très désuète, surtout dans les villes.
- b) La croissance démographique et l'urbanisation ont eu un impact considérable sur les finances municipales en forçant les villes à offrir une gamme croissante de biens et services. Elles ont alourdi le budget des municipalités.
- c) La croissance énorme des banlieues et la balkanisation politique qui en découle ont empêché la coordination des politiques municipales et la rationalisation des services.

lisation des services urbains, tels que les transports.

- d) La fragmentation municipale a créé de profondes inégalités fiscales et économiques entre les villes, dans les régions métropolitaines tout particulièrement.

2 - Les transports collectifs

Les transports collectifs voient leur clientèle décliner depuis 1950 environ.

L'explication est bien connue: la croissance des revenus s'est traduite par la migration de la classe moyenne vers les villes suburbaines de faible densité, par l'augmentation du rapport auto/population, et par des changements dans les activités de loisirs et d'emplettes. Une décentralisation des commerces et des emplois ont suivi ce mouvement. La faible densité démographique des banlieues a empêché les transports collectifs d'offrir des services rentables et l'automobile y a vite prédominé.

- D'autre part les coûts d'opération des transports collectifs ont augmenté sans cesse par suite de la croissance des prix et des salaires, les obligeant à hausser leurs tarifs. Mais à chaque hausse, ils perdent une part de leur clientèle; ils ne peuvent donc pas s'assurer d'une marge de profit suffi-

sante. Souvent ils sont déficitaires. Et, dans tous les cas, ils ne peuvent pas moderniser leur équipement.

Les gouvernements locaux ont dû prendre la responsabilité de ce service public, à mesure que l'entreprise privée s'en éloignait.

3 - L'automobile

Tous savent que le nombre d'automobiles est en progression géométrique depuis 1945, de même que celui de la distance parcourue annuellement par ces véhicules.

Le rapport souligne un point important: les dépenses nettes des gouvernements provinciaux relatives à l'infrastructure routière excèdent de façon générale, les revenus provenant de la taxation-automobile (taxe sur l'essence, plaques et permis); voici quelques données pour l'ensemble des provinces, et pour l'Ontario et le Québec séparément, tirées des tableaux III et IV:

	<u>1962/63</u>	<u>1965/66</u>
<u>Toutes les provinces</u>	(en millions)	
Dépenses	\$ 686.6	\$ 972.4
Revenus	\$ 651.0	\$ 895.0

	<u>1962/63</u>	<u>1965/66</u>
<u>Québec</u>		
Dépenses	\$ 168.4	\$ 311.0
Revenus	\$ 167.0	\$ 253.0
<u>Ontario</u>		
Dépenses	\$ 232.7	\$ 329.3
Revenus	\$ 245.7	\$ 342.5

Ces données exigent quelques commentaires de ma part:

- L'écart déficitaire du Québec s'est énormément accru depuis 1962/63. A mon avis, il est devenu malsain.
- Au contraire, l'Ontario a conservé un surplus d'environ \$ 13 millions.
- Une question s'impose: le Québec peut-il se permettre longtemps de financer une part de son infrastructure routière au moyen de ses revenus généraux? J'en doute fort.

4 - L'action municipale

- Selon le tableau V du rapport, il y a eu une aug-

mentation de 124.4% dans les dépenses relatives au réseau routier urbain de 1956 à 1963; la très grande partie de ces dépenses a été faite par les provinces et les municipalités. Au cours de cette période, la part relative des gouvernements locaux s'est même accrue.

- D'après le rapport, les dépenses municipales en matière d'infrastructure routière ont été bien insuffisantes. En général, elles n'ont visé qu'à essayer d'accroître l'efficacité du système actuel, sans planification de longue période.

5 - Besoins futurs et planification

- Le rapport souligne que même les municipalités qui ont fait un plan de transport urbain axé sur leurs besoins futurs de longue période ne semblent pas très pressées de les réaliser: ou bien elles n'ont pas confiance dans ces plans ou bien elles n'ont pas les moyens financiers de les appliquer. La planification à courte vue continue donc à prévaloir.

- Il faut, dit le rapport, une planification de longue période, globale. En fait, les auteurs font allusion aux études

effectuées dans les grandes villes américaines et qui ont le mérite d'avoir une vue totale du transport urbain: ces études se font à l'échelle de toute une région métropolitaine, elles s'intéressent à tous les modes de transport et à l'ensemble de l'équipement-transport destiné à desservir la population concernée. Leur méthode est celle de l'analyse de système.

- Le rapport conclut cette partie en soulignant que les municipalités, face à d'autres dépenses prioritaires - santé, éducation, bien-être - doivent être aidées financièrement, sinon elles ne pourront jamais sortir de l'ornière de la planification à court terme, ce qui serait au détriment de tout le système économique, fédéral, provincial et local.

II - Transport urbain et gouvernement fédéral

A - L'influence du fédéral sur le transport urbain

1 - La S.C.H.L.

- Les politiques de la S.C.H.L. ont eu un impact important sur les transports urbains, mais de façon négative. La sorte d'architecture et d'urbanisme encouragées par la S.C.H.L. - faible densité d'occupation des sols, formation de petites communautés suburbaines, maisons unifamiliales omniprésentes, a beaucoup contribué

à l'aggravation des difficultés des transports collectifs, souligne le rapport. Avec ce genre de politique, la S.C.H.L. a forcé le banlieusard à se servir de son auto pour aller à son emploi dans la ville centrale.

Commentaire: cette remarque est très justifiée. Espérons que la Société d'Habitation du Québec sera consciente de ce problème.

2 - Rénovation urbaine

- Selon le rapport, les politiques fédérales concernant la rénovation urbaine ont négligé la question du transport urbain. Pourtant, rénovation urbaine et transport urbain s'entre-influencent de façon importante:

- a) des projets non coordonnés créent une hausse excessive du coût des terrains;
- b) l'implantation d'une nouvelle route urbaine peut accélérer la "taudification" de certaines zones, rendant inutiles les efforts coûteux de rénovation.

3 - Politique monétaires

- Le rapport souligne que les politiques monétaires du fédéral, qui en théorie ne sont pas discriminatoires, le sont en pratique à l'égard des programmes d'investissement municipaux: en période inflationniste, la restriction du crédit se traduit par une hausse du taux d'intérêt et une baisse des capitaux disponibles. Ainsi les projets d'investissement en infrastructure routière en souffrent.

4 - Politiques fiscales

- Il en est de même pour les politiques fiscales en période d'inflation. De plus, les auteurs signalent que les provinces échappent à certaines taxes fédérales, mais pas les municipalités. C'est le cas, par exemple, des achats faits par les provinces. De nouveau, cela a un impact sur les projets routiers des municipalités.

- Le rapport conclut cette section en remarquant que si le fédéral a eu un impact sur le transport urbain, il n'a pas contribué financièrement à la solution des problèmes que cette activité pose actuellement.

B -- Le rôle du gouvernement fédéral dans le transport urbain

1 -- Participation à la planification des transports urbains

Le rapport souligne que si la C.F.M.M. reconnaît la juridiction ultime des provinces en ce qui concerne la planification régionale et le développement économique des municipalités, elle considère par contre que le gouvernement fédéral doit jouer un rôle d'incitation et d'assistance auprès des municipalités en rapport avec l'élaboration et la réalisation de plans de transport urbain.

Commentaire: il est extrêmement significatif que le rapport, pour justifier cette prise de position de la C.F.M.M., se contente de citer longuement les propos du Sénateur américain Williams du New-Jersey qui, en 1960, parrainait au Sénat la loi sur l'assistance du gouvernement fédéral américain au transport urbain.... Il faut se poser une question: est-ce que la C.F.M.M. considère que la confédération canadienne est, ou devrait être, identique à la fédération américaine?

A mon avis, si on laissait le fédéral s'insérer dans la planification urbaine au Québec - car la planification des trans-

ports urbains en est inséparable - on permet l'invasion d'un secteur -
 clef de la société québécoise, et qui est, de façon absolument non
équivoque, sous la juridiction constitutionnelle du Québec. Comme
la planification urbaine sera une composante majeure de l'effort de
planification de l'économie du Québec et de ses régions que veut en-
treprendre notre gouvernement avec l'Office du Plan - et qui est
 d'ailleurs amorcé avec le C.O.E.Q., le C.P.A.R. et le B.E.A.R. - cet-
 te invasion du fédéral se traduirait par une influence décisive d'Ot-
 tawa sur notre effort global de rationalisation de notre développe-
 ment économique, social et culturel.

Si l'on considère que le Québec a jugé inacceptable
 toute intrusion du fédéral dans la planification des régions rurales
 par l'intermédiaire de l'A.R.D.A. et a pris les moyens de l'empêcher
 en créant le C.P.A.R., a fortiori doit-on refuser toute intrusion
 du fédéral dans la planification urbaine. Je pense que le jour,
 est proche où l'on devra créer un comité interministériel, comme le
 C.P.A.R., qui verrait à occuper le secteur de la planification ur-
 baine avant le fédéral.

2 - Croissance de l'économie "nationale" et transport urbain

Le rapport cite longuement l'"Economic Council of Ca-

nada" qui, dans sa deuxième revue annuelle (2), soulignait le rôle important de l'infrastructure routière urbaine dans le développement économique et la croissance de l'économie canadienne. Cet organisme remarquait, par exemple, que les goulots d'étranglement dans le transport urbain, les congestions quotidiennes nuisent à l'efficacité des industries canadiennes, en grande partie localisées dans les centres urbains.

Cet argument, comme nous le verrons dans la partie IV, est destiné à justifier le rôle du fédéral dans la planification du transport urbain. Nous y reviendrons.

Contentons-nous, en guise de commentaire, de souligner le caractère inacceptable de cet argumentation: pour "favoriser la croissance de l'économie nationale" (i.e. canadienne), on peut justifier une intrusion du fédéral dans tous les secteurs, économiques, urbanistiques, sociaux, culturels et éducatifs, sous la juridiction non équivoque des provinces actuellement, car par définition toute politique gouvernementale a une incidence sur la croissance économique et l'intérêt "national". C'est une observation de sens commun! L'argument, à mon avis, est donc irrecevable pour le Québec, à moins que celui-ci ne décide d'abandonner toute autonomie.

(2) Economic Council of Canada: "Second annual review: toward sustained and balanced economic growth", Ottawa, 1965, pp. 169-170

III - Les provinces et le transport urbain.

Dans cette partie, les auteurs ont surtout fait une étude de chaque province séparément. C'est très bref et superficiel. Aussi, mon résumé sera-t-il fort court.

L'analyse des politiques québécoises ne comprend qu'une page et demie de texte! Seule la région de Montréal a attiré l'attention des auteurs. Ceux-ci par contre consacrent trois fois plus d'espace à l'Ontario, et tout particulièrement aux régions de Toronto, Ottawa et Hamilton (3).

Seules deux remarques méritent quelques considérations: a) les auteurs soulignent que le fait pour le gouvernement du Québec d'accorder une aide financière importante à l'infrastructure routière urbaine de Montréal, mais pas au métro, est de nature à accélérer le développement de l'équipement routier urbain au détriment de celui du transport en commun; b) d'autre part, les auteurs indiquent que l'assistance financière du Québec au développement routier urbain est importante, mais indéterminée, non statutaire. Cette caractéristique de la politique québécoise, disent-ils, est de nature à

(3) La politique ontarienne dans ce domaine les rend quelque peu dithyrambiques; voir page 65.

rendre beaucoup plus difficile la planification du transport urbain de longue période.

IV - Prospective: besoins futurs

A - Un personnel qualifié

Les auteurs affirment avec raison que la planification du transport urbain requiert un personnel très spécialisé qui, actuellement, au Canada, fait extrêmement défaut.

A mon avis, au Québec, la pénurie est encore plus grave.

B - L'équipement de transport nécessaire: une souplesse est requise.

Selon le rapport, si tous les centres urbains, de dimensions moyennes ou grandes, ont besoin de systèmes autoroutiers et de réseaux artériels fortement améliorés, seules les régions métropolitaines de Toronto et de Montréal peuvent vraiment posséder un métro actuellement.

Dans les autres centres urbains, indique le rapport, il faudrait une organisation de réseaux autoroutiers radiaux comportant une voie exclusivement réservée aux bus rapides du transport collectif et conçue de façon à être affectée éventuellement à un autre type de transport collectif (v.g.: métro).

Cette dernière suggestion me semble fort intéressante. On en discute beaucoup aux Etats-Unis, présentement.

C - Insuffisance des revenus municipaux

Les auteurs ont fait un inventaire des besoins en infrastructure-transport de six villes canadiennes et des investissements qui seraient requis pour les satisfaire. Ils ont découvert que les programmes de dépenses prévus par ces municipalités pour l'infrastructure-transport sont fort inférieurs à ceux qu'exigent leurs besoins réels: presque trois fois moindres (voir le tableau XXII). On mesure donc la nécessité d'une réforme de la fiscalité en faveur des municipalités.

D - Rôles de tous les niveaux de gouvernement dans le transport urbain.

Les auteurs profitent de cette démonstration pour

justifier, de nouveau, l'entrée du fédéral dans la planification du transport urbain.

Selon eux, le fardeau que doivent supporter les municipalités canadiennes les empêche de fournir des biens et services publics adéquats: alors, disent-ils, cela se traduit par un fonctionnement sub-optimal de l'économie canadienne.

De plus, ils soulignent qu'il n'y a pas encore de programme "national" de transport urbain. Selon eux, la participation financière du fédéral à la viabilité économique des centres urbains est aussi essentielle à l'économie "nationale" que le programme fédéral des "routes-accès aux ressources". L'histoire économique canadienne, disent-ils, comporte une multitude d'exemples de la participation du fédéral au réseau de transport fondamental du pays (C.N.R., AIR-Canada, etc...)

Ainsi pour eux, le rôle du fédéral dans le transport urbain se justifie de la même façon que pour l'implantation des réseaux ferroviaire et aérien..... Ils vont donc très loin!

Voici les conclusions du rapport.

CONCLUSIONS

Selon le rapport:

1 - L'urbanisation croissante va exiger une expansion rapide de l'équipement urbain de transport.

2 - La fragmentation politique des régions métropolitaines doit disparaître.

3 - Les politiques devront être flexibles: il n'y a pas qu'une seule solution possible aux problèmes de transport urbain.

4 - L'organisation du transport urbain va varier d'un centre urbain à l'autre.

5 - Le réseau routier et le transport collectif doivent être modernisés.

6 - Les gouvernements supérieurs doivent accorder beaucoup d'assistance financière aux municipalités.

7 - Le gouvernement fédéral doit participer à la planification du transport urbain.

8 - Ce sera un coût pour tous les gouvernements si l'infrastructure-transport urbaine reste insuffisante.

Dernier mot

Dans l'appendice A, les auteurs suggèrent à la C.F.M.M. de faire une série de recommandations aux gouvernements fédéral et provinciaux à la lumière de certains principes qu'ils énoncent. Ceux-ci ont déjà été donnés dans le rapport lui-même. De toutes façons, en voici un condensé:

Principes

1 - L'objectif devrait être de promouvoir le développement de systèmes de transport urbain économiques et équilibrés et s'insérant dans des plans directeurs d'urbanisme.

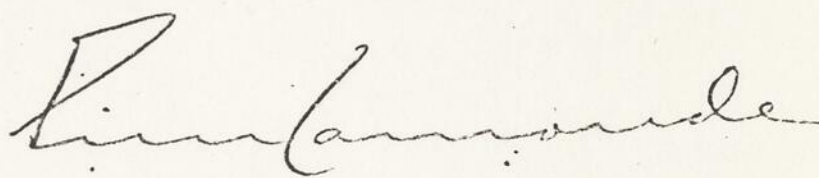
2 - Tous les modes de transport collectif devraient être assistés financièrement afin que la demande ne soit pas biaisée.

Label-sur-Subville: Rapport II.

Les critères de l'assistance financière des gouvernements supérieurs à des programmes d'investissements seraient:

1 - L'existence d'un plan de transport urbain global, s'étendant à toute la région métropolitaine, et sous la juridiction d'une autorité métropolitaine.

2 - L'approbation des municipalités concernées et du gouvernement provincial serait exigée.



Pierre Lamonde

PL/lp

Pierre Lamonde,
Secrétaire,
Service du Plan,
MSP,
le 17 juillet 1967.

Lebel-sur-Quévillon: Rapport II.

Texte pour discussion
Circulation interne seulement.

Pierre Lamonde,
Economiste,
Service du Plan,
MAM,
Le 17 juillet 1967.

(1)

Par ville d'hinterland, on entend une zone rurale, restée, mineure, ou même, une "ville de compagnie", ou "ville de service". Les caractéristiques sont un développement économique limité par une firme très importante, une ressource naturelle, une situation géographique, et loin des centres urbains.

Avertissement: Après la visite de Lebel-sur-Quévillon par le trio Lavoie - Montésinos - Lamonde, il est bon de pousser un peu plus loin l'analyse de ce problème. Ce deuxième rapport peut être utile à plusieurs: il aide à définir une stratégie efficace vis-à-vis cette ville d'hinterland (1). Pour lui enlever toute prétention, je le présente sous la forme de notes de voyages. Par ailleurs, celles-ci dépassent parfois le cadre du cas particulier de Lebel-sur-Quévillon pour offrir des éléments d'une politique globale concernant les villes d'hinterland.

I- Certains éléments de la situation.

1- Disons tout d'abord que cette visite a confirmé, de façon globale, l'analyse présentée dans le rapport I. Celui-ci peut donc encore servir de référence initiale.

2- Dès le départ, il convient de souligner les qualités esthétiques de la péninsule du lac Quévillon. Il n'est pas excessif de considérer ce site comme une richesse naturelle à mettre en valeur de façon judicieuse. Je postule même que cette mise en valeur serait de

(1) Par ville d'hinterland, entendons, de façon générale, toute ville forestière, minière, ou autre, jusqu'ici appelée de façon imprécise "ville de compagnie", ou "ville fermée" et dont les principales caractéristiques sont un développement très rapide, à partir de rien, suscité par une firme très importante, qui extrait, et parfois transforme, une ressource naturelle, cela, dans l'arrière-pays (hinterland) et loin des centres urbains.

nature à compenser partiellement les effets sociologiques de la situation d'extrême isolement dans laquelle se trouve Lebel-sur-Quévillon.

3- Le gérant du Domaine Quévillon (D.Q., par la suite) nous a carrément demandé si le MAM accepterait de prendre la responsabilité de l'élaboration d'un plan directeur d'urbanisme pour Lebel-sur-Quévillon. On peut résumer facilement les raisons qui poussent le D.Q. à formuler une telle demande:

a) le plan I, qui n'a rien d'un plan sauf le nom, il faut l'avouer - comporte des lacunes très graves. Il a été fait sans visite des lieux, sans études géomorphologiques, en d'autres mots "in abstracto". Il ne peut être totalement réalisé, sinon à des coûts démesurés. Il faut donc en produire un autre (2);

b) le D.Q. fait l'hypothèse que le plan II coûterait moins cher si c'est le MAM qui en prend la responsabilité;

c) le D.Q., en butte aux critiques incessantes des citoyens - employés qui se méfient de la Domtar en ce qui concerne sa participation au développement et la gestion de Lebel-sur-Quévillon, voudrait se débarrasser de toute responsabilité urbaniste;

(2) Actuellement, seul le stade I du programme de développement urbain est à peu près terminé. Voir la carte I, page 8-A du rapport préliminaire du 29 juin 1967. Ce premier stade a respecté, en général, le plan I. C'est pour la suite qu'il y a des problèmes.

d) le D.Q. semble être convaincu que le MAM dispose d'un droit de regard très strict sur l'opérationnalisation des tranches du plan, de toutes façons, par suite de la clause (b) de l'arrêté en conseil no 1144;

4- En fait, plusieurs raisons nous incitent à suggérer au MAM d'acquiescer à cette demande et de confier au S.P. la responsabilité du plan II.

a) c'est une occasion pour le MAM de faire un pas décisif vers la définition d'une politique globale, relative à la planification des futures villes d'hinterland;

b) si l'on considère que le MAM envisage de mettre sur pied un service central d'urbanisme possédant des antennes régionales, dont la fonction sera d'imposer à l'ensemble du Québec des normes (contenu et méthodologie, entre autres) relatives à l'élaboration et à l'exécution des plans directeurs d'urbanisme dans les municipalités, Lebel-sur-Quévillon pourrait servir de première expérience-pilote de normalisation; d'autant plus que le plan directeur de New-Richmond, fait par Montésinos et Robert, a posé un jalon important dans cette direction et est de nature à faciliter toute poursuite des efforts de normalisation;

c) il n'est pas exagéré de soutenir que la péninsule du lac Quévillon, par ses qualités esthétiques, est une richesse naturelle à protéger et à mettre en valeur. Cette protection et cette mise en valeur, qui concernent le mieux-être de milliers de futurs Quévillonnais,

seront davantage garanties si c'est le MAM qui élabore le plan directeur d'urbanisme;

d) le MAM ayant été jusqu'ici un organisme purement administratif, sans préoccupations de développement et de planification urbaine, il ne fait pas partie du jeu des grands centres de décisions (C.O.E.Q., C.P.A.R., B.E.A.R., Office du Plan) qui sont en train de jeter les bases structurelles des mécanismes d'une économie concertée. Une politique de présence dynamique du MAM s'impose partout où il est question de stratégie de planification urbaine et, de façon générale, de l'organisation des gouvernements locaux. L'entrée du MAM dans ce jeu complexe doit être graduelle, mais rapide. Lebel-sur-Quévillon nous offre, à ce point de vue, une bonne opportunité de souligner notre nouveau rôle et d'acquérir une expérience pertinente.

5- La prépondérance des maisons unifamiliales, leur architecture fort banale et homogène, la faible densité d'occupation du sol à vocation résidentielle dans la partie déjà construite de Lebel-sur-Quévillon, le nivelage démesuré des terrains à construire - d'où sont bannis tous les arbres - témoignent d'une pauvreté d'imagination et d'une absence totale de toute considération d'ordre esthétique dans la réalisation du premier stade du programme de développement de la ville. Du point de vue financier, l'effet est net et facilement prévisible: la faible densité de l'occupation des sols signifie une augmentation considérable des dépenses d'implantation des grands équipements d'infrastructure.

ture: rues, trottoirs, pavage, aqueduc, égout, lampadaires, etc.

Il en va de même de certaines dépenses de fonctionnement: éclairage et entretien des rues, entretien des réseaux d'aqueduc et d'égout, nettoyage des rues, déblaiement de la neige, etc.

6- La faible densité de l'occupation des sols et l'omniprésence des maisons nettes s'expliquent de la façon suivante:

a) il apparaît exact que les citoyens - employés ont actuellement une assez forte préférence envers ce type d'habitation;

b) les facilités de crédit de la S.C.H.L. favorisent les maisons unifamiliales;

c) dans une ville d'hinterland, aussi excentrique que celle-là, il est très difficile de trouver des promoteurs qui décideraient de faire un pari sur de grands immeubles multifamiliaux disposant d'équipements communautaires diversifiés;

d) on peut se rendre compte que favoriser la propriété individuelle de maisonnettes par les employés - citoyens est un moyen efficace pour la Dmtar de diminuer la mobilité de la main-d'oeuvre, et donc de jouir d'une stabilité de l'emploi. Comme le D.Q. est l'intermédiaire entre la S.C.H.L. et le futur propriétaire, cette stratégie est facilement applicable.

7- Ces quatre facteurs d'explication appellent certains autres commentaires:

a) lorsque de bonne foi les autorités du D.Q. nous disent qu'elles doivent plier sous la préférence des employés - citoyens envers les maisons unifamiliales, elles font une confusion sérieuse entre préférences et demande. Il est pourtant de sens commun de souligner que le consommateur moyen, du fait de la limitation de ses revenus, ne peut satisfaire toutes ses aspirations et ses besoins: il doit établir des comparaisons, définir des priorités de consommation, construire ce que les économistes appellent une échelle de préférences, en d'autres mots faire des choix "déchirants" à la lumière des prix des différents biens et services. Ce processus plus ou moins conscient, qui peut se rationaliser à la suite d'une série d'essais et d'erreurs, opérationnalise les plans du consommateur et détermine une demande effective. Cette contrainte, provenant du principe le plus fondamental de la science économique - la rareté des ressources - pèse autant sur les biens et services publics que sur les biens et services privés. Malheureusement, elle n'est pas toujours perçue directement quand il s'agit des premiers.

Si a priori les employés - citoyens avaient été informés des charges fiscales, spécifiques à chaque grand niveau alternatif de densité d'occupation des sols, qu'ils auraient à supporter annuellement, leur demande relative au type d'habitation aurait été sans doute fort différente de leurs préférences actuelles. Une simple programmation budgétaire aurait pu leur fournir cette information.

Actuellement, nous a-t-on dit, la charge fiscale annuelle est de \$250.00 par propriétaire, y compris la taxe scolaire. Or, l'école secondaire n'est pas encore construite; le pavage des rues, les trottoirs, le centre des loisirs, le terrain de jeu, les parcs, l'hôtel de ville, - et bien d'autres dépenses d'immobilisations et de fonctionnement devraient être ajoutées à la liste - alourdiront bientôt le budget municipal et exigeront une augmentation sensible de ces charges. Pourtant, déjà, il semble que la "rogne et la grogne" commencent à poindre!

Ce fait indique qu'à Lebel-sur-Quévillon, comme dans bien d'autres municipalités du Québec, des mécanismes d'animation sociale sont nécessaires pour transformer les préférences des citoyens en demande rationnelle, tout en fournissant aux centres de décisions gouvernementaux des antennes locales permettant un jeu de rétro-action dans leur stratégie. Cela m'apparaît une condition essentielle de la participation véritable de la population à l'auto-gestion locale;

b) l'architecture des habitations de Lebel-sur-Quévillon, leur banalité, leur caractère unifamilial, leur prix élevé, sont autant de preuves irrécusables de l'inadaptation des politiques de la S.C.H.L. vis-à-vis les villes d'hinterland. Celles-ci ne sont pas des municipalités suburbaines pour collets blancs ! Il est important que la Société d'Habitation du Québec s'éloigne du conservatisme et de l'orthodoxie pesante de la S.C.H.L.; s'enquérir de ce qui se fait dans

les villes d'hinterland de la Scandinavie en matière d'habitation pourrait jeter un éclairage totalement nouveau sur la fonction d'habitation dans ce type de ville. Il est important pour le S.P. d'ouvrir un dossier de recherches sur cette question et d'avoir des contacts sérieux avec la Société d'Habitation du Québec.

Mais en fait tout cela pose le problème plus global d'une planification des villes d'hinterland qui tienne compte de leur spécificité.

Par exemple, des constantes importantes à inclure dans l'équation existentielle des villes d'hinterland québécoises, c'est leur isolement extrême, l'ennui chronique de leurs citoyens, l'absence, chez ces derniers, de sentiment d'appartenance véritable, le faible niveau des équipements sociaux de loisirs. Il est donc nécessaire que la forme de la future ville d'hinterland et son organisation d'ensemble soient conçues de façon à produire des effets de compensation. Cela exige un urbanisme qui sorte de l'ornière des habitudes acquises et des recettes de cuisine d'une discipline, qui jusqu'ici a beaucoup minimisé l'importance de la recherche fondamentale et de l'expérimentation scientifique;

c) s'il est vrai qu'il est peu facile de trouver des promoteurs prêts à faire un pari sur de grands immeubles collectifs, il n'en demeure pas moins que cet obstacle n'est pas insurmontable. D'autres formules sont possibles: coopérative et co-propriété en sont les

plus évidentes;

d) enfin, un consortium comme la Domtar est capable d'attirer une main-d'oeuvre spécialisée et de la fixer à Lebel-sur-Quévillon autrement qu'en misant sur la carte des habitations unifamiliales: salaires supérieurs, sécurité de l'emploi, bénéfices marginaux, etc., sont autant de stabilisateurs efficaces.

8- Nous avons déjà souligné que le D.Q. joue le rôle d'agent immobilier et d'intermédiaire entre le futur propriétaire d'une maison et la S.C.H.L.; par contrat, le D.Q. s'engage envers les employés de la Domtar, acheteurs d'une maison, à la racheter si le propriétaire désire la vendre. Le prix de rachat est le prix de vente initial moins une charge annuelle de dépréciation (1.2%). Cet engagement est d'une durée limitée: 15 ans.

Mais par ailleurs, le D.Q. jouit d'une clause de rachat prioritaire: si un propriétaire décide de vendre sa maison, le D.Q. a un droit privilégié de rachat. Dans le cas où le propriétaire a trouvé un acheteur sérieux disposé à verser un montant supérieur à la valeur garantie de rachat (prix de vente initial moins la dépréciation), le D.Q. doit alors offrir la même somme au propriétaire. Cette clause fait de Lebel-sur-Quévillon une ville relativement fermée. En d'autres temps et d'autres lieux ce genre de limitation au droit de cité a eu des conséquences sociales malsaines. Rien ne garantit que les mêmes causes ne produiront pas les mêmes effets, à Lebel-sur-Quévillon.

9- Actuellement, les citoyens - employés de la ville exprimeraient une insatisfaction assez générale à l'égard des autorités municipales et du D.Q., de l'aveu même du gérant de celui-ci. On a pu identifier certaines causes de mécontentement:

a) les citoyens - employés désirent être administrés par un conseil municipal élu. On considère, selon le gérant lui-même, que le conseil municipal est absolument sous le contrôle de la Dometar; ce qui est exact, puisque les membres sont des professionnels et des cadres de l'usine elle-même (2-a);

b) les citoyens - employés ne possèdent aucune information concernant les finances municipales et les prévisions budgétaires; ils ne comprennent pas les règlements de zonage, de construction, de subdivisions, et autres, que les autorités municipales leur imposent. Ils les considèrent comme des manifestations d'autoritarisme de la Dometar.

10- Quant à l'attitude du consortium, elle est un mélange de méfiance, d'irritation et de paternalisme, à ce qu'il nous semble:

a) le gérant nous a carrément souligné de façon pessimiste que dès que le conseil municipal serait élu, il serait immédiatement contrôlé par les deux syndicats qui protègent les intérêts des ouvriers: l'U.C.C. et un syndicat international affilié à la C.T.C.

b) selon lui, il y aura, alors, le danger que le plan directeur d'urbanisme soit relégué aux oubliettes. C'était posé de façon axiomatique. Mais pour nous, cela ne semblait pas aussi évident.

(2-a)

Le Conseil municipal actuel n'a pas été élu, mais nommé.
La première élection doit avoir lieu en novembre 1968.

11- Les remarques 9 et 10 touchent en fait au coeur même du problème des villes d'hinterland.

Résumons-le franchement: le pouvoir légal, socio-économique et politique de facto dont dispose la grande firme internationale dans une petite ville d'hinterland québécoise rend celle-ci, dans le contexte actuel, en partie dysfonctionnelle. L'omniprésence de la compagnie, le contrôle qu'elle a de tous les centres de décisions - politiques municipales, urbanisme, habitation, etc. - créent un fort courant d'insatisfaction chez les citoyens - employés, rendent ceux-ci méfiants, affaiblit tout sentiment d'appartenance chez eux et font régner un net climat d'insécurité.

Cela peut paraître sévère pour les compagnies. Aussi je m'empresse d'ajouter qu'en général ce n'est pas celles-ci qui doivent être blâmées de cette situation. Bien souvent elles ont dû prendre la place du gouvernement, qui a souvent été extrêmement passif et dénué d'imagination et de compétence en rapport avec le développement, la planification, l'organisation et la gestion des villes d'hinterland, dont pourtant la spécificité exige une attention toute spéciale de sa part (3).

L'inaction gouvernementale force les firmes internationales à remplir une multitude de fonctions urbaines qui n'ont aucun rapport avec leurs activités normales et leurs propres intérêts, et qui leur attirent bien plus d'ennuis que d'avantages à long terme.

(3) Le Ministère des Richesses naturelles, depuis 1962/63, a élaboré une politique embryonnaire des villes d'hinterland à vocation minière. C'est un premier pas; nous y reviendrons dans la partie III.

Si le gouvernement prenait la responsabilité de ces fonctions, l'atmosphère des villes d'hinterland serait passablement différente. Il ne s'agit pas de donner dans l'angélisme: par leur taille même, par les effets de dimension et de domination qu'elles dégagent, les grandes firmes internationales, localisées dans les villes d'hinterland, constitueront toujours un interlocuteur imposant. Mais la présence éclairée et active d'un gouvernement compétent, dans un rôle de bâtisseur, ne l'est pas moins; alors, les conditions d'une existence normale pour la municipalité et ses citoyens peuvent être réunies. Ce serait sans doute au plus grand soulagement des firmes elles-mêmes.

12- D'après les renseignements fournis par le gérant du D.Q., les investissements requis par la construction de l'usine de Lebel-sur-Quévillon, par l'installation de la machinerie et son inévitable rodage, et par la formation de la main-d'oeuvre spécialisée, ont dépassé les prévisions: ils approchent de la cote \$100 millions, alors qu'on prévoyait ne pas dépasser environ \$75 millions. Selon, notre informateur, la période probable d'amortissement financier pourrait être d'une quinzaine d'années. Vingt ans au maximum.

Par ailleurs, le directeur du service de planification du Ministère des Terres et Forêts nous a affirmé que le bassin forestier que le gouvernement québécois a mis à la disposition de la Dmtar pour alimenter l'usine de Lebel-sur-Quévillon est si vaste qu'il pourrait assurer une existence perpétuelle au complexe. Mais il nous a aussi souli-

gné qu'à son avis la localisation de l'usine n'est pas optimale: si elle est près de la matière première, elle est par contre très éloignée des grands marchés (produit, main-d'oeuvre). Le gérant du D.Q., de fait, nous a laissé entendre que la formation des travailleurs avait été longue et coûteuse et que la période de rodage du complexe, qui n'est d'ailleurs pas terminée, avait aussi dépassé les prévisions. Enfin, la décision de la Dometar d'implanter une usine à Lebel-sur-Quévillon semble avoir causé a posteriori bien des remous dans la haute direction du consortium et avoir entraîné certaines permutations.

Ces considérations nous amènent à poser une question fondamentale, qui aurait dû l'être il y a deux ans en fait: quelle est l'espérance de vie probable de cette ville d'hinterland?

Il faut, bien sûr, poser de façon axiomatique qu'elle sera ce que sera la durée de fonctionnement de l'usine. Une fois celle-ci fermée, Lebel-sur-Quévillon deviendra une ville-fantôme: son excentricité exclut de façon à peu près certaine toute reconversion de la base économique de la municipalité.

L'espérance de vie minimale de la ville peut être définie comme étant la période probable d'amortissement financier du complexe: soit environ une quinzaine d'années (4).

(4) Il faut se rappeler que le D.Q. garantit le rachat des maisons des employés de la Dometar pour une période de 15 ans également. Cela porte à réfléchir.

D'autre part, est-ce que le caractère sub-optimal de la localisation de l'usine aura des conséquences telles qu'au terme de cette période la Dontar décidera de fermer son usine? Il est extrêmement difficile de répondre à cette question; il est bien évident que ce n'est pas le consortium qui répondra à cette interrogation!

D'ailleurs, d'autres variables importantes doivent être incluses dans la fonction-vie de l'usine: par exemple, l'évolution technologique, l'impact de certains éléments naturels sur la valeur du bassin forestier (incendie, maladie de certaines espèces, entre autres), l'action du gouvernement québécois.

Si l'évolution technologique est vraiment très rapide et rend vite désuète l'usine de la Dontar, la tentation de fermer celle-ci dans une couple de décades sera plus grande. L'altération de la qualité et/ou de la quantité de la matière première dans le bassin d'alimentation de l'usine est un facteur qui peut jouer dans la même direction.

Par ailleurs, l'action du gouvernement offre une possibilité de contrôle sur la fonction-vie de l'usine: aussi longtemps que la Dontar sera dépendante des ressources forestières du Québec, le gouvernement sera pour elle un négociateur à ne pas négliger; en d'autres mots, le gouvernement peut modifier la quantité des réserves forestières totales qu'il met à la disposition du consortium et possède ainsi un atout important dans toute prise de décisions relatives à l'ouverture et à la ferme-

ture de ses usines. Il peut donc amener la Dontan à élargir sa comptabilité. Mais il ne faut pas se leurrer: l'effet de ce contrôle ne peut être que limité et relatif dans une économie libérale comme la nôtre.

Résumons ces considérations par une fonction naïve; la période de fonctionnement de l'usine, Y , est définie de la façon suivante:

$$Y = f(x_1, x_2, x_3, x_4)$$

où :

x_1 est la période d'amortissement financier de l'usine;

x_2 est l'influence de l'évolution technologique;

x_3 mesure l'impact des éléments naturels;

x_4 est l'influence de la politique gouvernementale. (5)

x_4 est la seule variable qui puisse être contrôlée par les planificateurs publics; x_1 est la seule qui soit prévisible avec assez de certitude.

On peut aussi poser l'existence d'une contrainte objective pesant sur toute décision de la Dontan: c'est la nécessité de ne pas fermer l'usine avant l'achèvement de la période d'amortissement. Mathématiquement cela s'écrit:

$$Y \geq x_1$$

(5) Faisons l'hypothèse que x_1, x_2, x_3 et x_4 prennent des valeurs qui s'expriment en termes d'années.

Comme il est extrêmement difficile pour les planificateurs publics de prédire avec une approximation suffisante le comportement de x_2 et de x_3 , ils devraient donc veiller à ce que le développement urbain d'une ville d'hinterland comme Lebel-sur-Quévillon soit défini et planifié en fonction de l'espérance de vie minimale prévisible pour la ville, i.e. x_1 .

En d'autres mots et de façon plus explicite, les équipements collectifs, l'infrastructure et les investissements des particuliers (habitations, commerces, services privés) devraient être conçus de façon à être amortis financièrement durant la même période que l'usine, i.e. x_1 . C'est la seule façon de minimiser les risques pour les gouvernements centraux et local, autant que pour les citoyens. Tout investissement privé ou public dont la période d'amortissement est supérieure à x_1 , expose le promoteur à des pertes sérieuses.

Malheureusement, aucune ville d'hinterland n'a été conçue en fonction de ce facteur-clef, au Québec. Ces villes sont construites comme si elles avaient la garantie d'une pérennité absolue. Pourtant, certains exemples, dont le cas de Clark City n'est que le plus récent, viennent périodiquement nier cette hypothèse.

Revenons à Lebel-sur-Quévillon: en ce qui concerne les futurs stades de développement de la ville et de ses méthodes de financement, il n'est peut-être pas trop tard pour tenir compte de x_1 . S'il l'est, espérons que ce genre de risques soit pris pour la dernière fois.

En tous les cas, il y aurait lieu de faire quelques recherches sur les moyens de réduire la période d'amortissement des investissements requis par une ville d'hinterland, cela à deux niveaux: a) celui des méthodes de financement; b) celui d'une architecture et d'un urbanisme spécifiques à ces villes.

13- J'aurais aimé faire une analyse des prévisions budgétaires de la municipalité, mais je n'ai pas encore reçu de données financières du gérant de Lebel-sur-Quévillon. C'est donc partie remise.

Maintenant, essayons d'établir une stratégie efficace vis-à-vis Lebel-sur-Quévillon. C'est l'objet de la prochaine section.

II - Suggestions pour une stratégie

A - Le court terme

Posons que le court terme aura une durée d'environ un mois.

1 - Plans de subdivisions

Monsieur H. Lavoie, du S.P., doit bientôt recevoir plusieurs projets de subdivisions de la municipalité; ils doivent être soumis à l'approbation du MAM conformément à l'arrêté en conseil 1144.

Certains d'entre eux concernent l'affectation de sols à des immeubles multifamiliaux de petites dimensions. Nous les avons rapidement - et officieusement - examinés lors de notre voyage du 11 juillet dernier; notre approbation ne pose aucune difficulté car ils s'insèrent dans le stade I du programme de construction de la ville et sont assez identiques à d'autres projets déjà approuvés.

D'autre part, les principaux plans de subdivisions

se rapportent à un développement domiciliaire considérable devant avoir lieu à l'est du boulevard intérieur: 150 maisons unifamiliales doivent être construites sur des terrains, que le plan I destinait à deux cellules à fonction résidentielle entre le boulevard intérieur et le boulevard périphérique.

On l'a indiqué dans le rapport préliminaire, le D.Q. a substitué à ces deux cellules un damier assez mal conçu, banal, peu acceptable tel quel.

Suggestion: quelle que soit la décision du MAM au sujet de la prise en charge de l'élaboration du plan directeur d'urbanisme, il faut résoudre le problème créé par ce développement domiciliaire; la solution la plus efficace serait, à mon avis, que le S.P. refasse de nouveaux plans de subdivisions. Cela ne prendrait que quelques jours.

Le temps presse, les terrains ont été nivelés, les constructeurs attendent.

2 - Le plan directeur

Cheminement proposé:

a) Il faut obtenir l'accord de principe du ministère.

b) Il faut obtenir du Conseil municipal une demande officielle.

c) Il faut élaborer rapidement un programme de recherches, en fonction du plan directeur, cela de façon opérationnelle; devraient être définis: un échéancier précis, les grandes lignes du contenu et de la méthodologie, les études horizontales à donner en sous-traitance, la participation financière du D.Q. et de la municipalité aux dépenses nécessaires. Tout cela, bien sûr, seulement dans l'hypothèse que c'est le S.P. qui doit faire le plan directeur! Continuons à poser qu'il en est ainsi.

d) Le directeur du S.P. devra rencontrer les représentants du Conseil municipal et du D.Q. afin d'officialiser l'accord du MAM et de négocier une entente finale (échéancier et participation financière, entre autres).

B - Le moyen terme

Définition: de un à quatre mois.

1 - Le plan directeur

Hypothèse: il y a eu entente entre le S.P. et Lebel-sur-Quévillon (Conseil municipal et D.Q.).

Cheminement:

a) Les recherches de sous-traitance s'effectuent.

Les rapports doivent être soumis au S.P. au plus tard en octobre.

b) La cueillette des données sur le terrain, que

le S.P. juge bon d'entreprendre directement, se fait. Fin de la

cueillette: octobre - novembre.

Suggestion: sous la direction de J.P. Montésinos,

quelques techniciens du MAM accompliraient ce travail. Ils peu-

vent provenir de divers services. A la rigueur, on peut deman-

der au Bureau des Statistiques du Québec de nous prêter quelques-

uns de leurs enquêteurs. Ou bien, le S.P. engage des étudiants

de l'Université (de sociologie, surtout) qui feront la cueillette

des données comme employés à temps partiel durant l'automne.

Un principe: le S.P., pour la cueillette des don-

nées, ne doit pas mobiliser ses effectifs professionnels.

c) Une première forme d'animation sociale auprès

des citoyens doit être planifiée et réalisée, même en l'absence

d'un animateur professionnel au S.P.. Celui-ci pourrait utiliser

les services d'un consultant de l'Institut coopératif Desjardins.

L'information des citoyens devrait être continue pendant la période de cueillette des données.

d) Cette première expérience d'animation sociale serait utilisée pour jeter les bases théoriques et méthodologiques d'un programme de formation des administrateurs municipaux et des autres cadres locaux. Elle pourrait aussi servir au rodage de la sociologie politique du S.P. (6).

2 - Terrains à fins communautaires

Par suite de la condition (c) de l'arrêté en conseil 1144, en rapport avec la vente des terrains gouvernementaux au D.Q., celui-ci doit céder gratuitement à la municipalité tout terrain que le MAM juge nécessaire d'affecter à des fins communautaires (terrains de jeu, parcs, etc). Cette clause est valide pendant une période de 15 ans, à partir de 1965.

Notre visite du site nous a convaincus de deux choses:

a) pour des raisons d'ordre esthétique et de mieux-être de la population, certaines zones de la péninsule doivent être destinées à des fins communautaires;

(6) Ce programme de formation concernerait, bien sûr, plusieurs municipalités, à déterminer, et pas seulement Lebel-sur-Quévillon.

b) ces terrains doivent être désignés et homologués le plus tôt possible car certains indices démontrent que le D.Q. a certaines visées sur eux, peu conformes à une utilisation communautaire. Or, nous avons constaté que les niveleuses sont voraces ! Il faut donc faire vite.

- A priori, certaines zones peuvent déjà être désignées. Les voici.

Suggestions:

Zone I

- La zone, au nord-est du boulevard Quévillon, délimitée par les rives du lac et s'étendant de la petite plage actuelle à la station de pompage de la municipalité d'une part, bordée au sud par deux cellules résidentielles et à l'est par la route d'accès à la station de pompage d'autre part, mérite d'être protégée de tout développement privé.

Raisons: i) le rivage de cette zone est joli et recouvert de sable fin. De toute la péninsule, c'est le meilleur endroit pour les baignades; i i) l'intérieur de cette zone, une fois nettoyé, traversé par quelques sentiers, et équipé de façon

même sommaire (tables de pique-nique, et bancs, par exemple) pourrait être fort agréable aux citoyens.

Avertissement: Il faut se hâter car le gérant du D.2. nous a laissé entendre qu'éventuellement cette zone serait construite (maisons unifamiliales). Cela, probablement dans un an ou deux, au plus tard. Il est donc nécessaire que nous devancions les niveleuses.

Zone II

- Toutes les rives du lac, dans la péninsule, devraient être protégées aussi. Il faut empêcher non seulement toute construction domiciliaire en deça d'une certaine distance de la plage mais aussi la disparition du boisé dans une lisière à déterminer de façon précise.

Suggestion : de façon générale, une lisière de 500 pieds de largeur, à partir du lac, devrait être désignée comme espace communautaire; cela, de la station de pompage, au nord-ouest, jusqu'à la petite anse donnant naissance à un ruisseau au sud-ouest de la péninsule. A l'extrémité orientale, la largeur de la lisière devrait être mesurée à partir du fond des deux

ances naturelles, de façon à protéger davantage cette aire très belle.

Une exception malheureuse: dans la partie sud-ouest de la péninsule, le développement résidentiel fait ou prévu - dans ce dernier cas, la section résidentielle porte le nom de "Le plateau" et doit être habitée par les cadres de l'usine, semble-t-il - ne permet qu'une lisière de 150 pieds; il faut, de toute urgence, la protéger. Déjà, on a commencé à y abattre des arbres de façon anarchique: plusieurs citoyens se sont fait une voie d'accès au lac.

Raisons: i) Un sens élémentaire de l'esthétique justifie la désignation de cette zone riveraine; i i) elle peut servir énormément aux activités de loisir et de récréation.

Avertissement: Il est important de prévoir l'ouverture de voies d'accès aux rives, surtout dans le sud-ouest.

Si le Conseil municipal s'oppose à cette désignation en faisant valoir que les finances municipales sont trop faibles pour permettre le maintien de ces zones, certes assez considérables, il est facile de lui répondre qu'elles n'exigent pas beaucoup d'investissements: quelques sentiers et voies d'accès, un nettoyage, un équipement rudimentaire, en feront des endroits fort agréables.

Certaines démarches:

- Convaincre le ministère
- M. J.P. Montésinos et un arpenteur-géomètre devraient se rendre sur les lieux le plus tôt possible afin de mesurer exactement la superficie des deux zones à protéger.
- Un effort de persuasion et d'information devrait être fait auprès du Conseil municipal et du D.Q. afin de les amener à accepter la décision du MAM.

Conclusion:

Les deux zones ne sont peut-être pas les seules à devoir être désignées. Mais, elles sont les plus importantes. Le temps presse. Le jeu du MAM est de faire vite.

C - Le long terme

Période: d'ici à 12 mois au plus tard.

1 - Le plan directeur

a) Une première esquisse du plan devrait être terminée en janvier prochain.

b) Elle devrait être accompagnée d'efforts d'animation et d'information de la part du S.P. auprès du Conseil municipi-

pal, des citoyens, des cadres syndicaux et du D.Q.

c) L'animation sociale ayant fourni une rétro-action efficace, une deuxième esquisse devrait être élaborée.

d) Et ainsi de suite, jusqu'à la présentation du plan final l'été prochain.

2 - La normalisation

Cette expérience devrait être une occasion d'étudier la normalisation de l'urbanisme au Québec. Un rapport méthodologique devrait être préparé, une fois le plan final terminé.

par les ci-dessus, des autres organismes et du P.C.

a) L'annulation des titres ayant servi aux rétro-cessions

effectuées, les titres en question devant être détruits.

b) Le rachat de titres, jusqu'à la présentation du plan

financier à l'Etat.

2 - La rétro-cession

Cette opération consiste à céder aux collectivités d'habitants

la propriété de l'habitat en location. Un rapport préliminaire

est établi à cet effet, une fois le plan financier terminé.

BNQ



C 000 206 800