

Ministère des Affaires municipales et des Régions
Madame Nathalie Normandeau

Les territoires du Québec et la décentralisation gouvernementale

Marc-Urbain Proulx, UQAC

Isabel Brochu, UQAC

Patrice Leblanc, UQAT

Martin Robitaille, UQO

Guy Chiasson, UQO

Denis Geoffroy, UQAT

Éric Gauthier, UQAC

Ali Doubi, UQAC



centre de recherche sur le
développement territorial
UQAC - UQAR - UQAT - UQO

Rapport final 2005

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Table des matières | i |
| Table des illustrations | v |
| Sommaire exécutif | 1 |
| Chapitre 1 – La pertinence des territoires | 5 |
| Introduction..... | 5 |
| Arguments évoqués par les décentralistes | 6 |
| Retour du balancier..... | 7 |
| Quatre courants théoriques de l’option territoriale..... | 9 |
| Conclusion..... | 17 |
| Chapitre 2 – Les centres et les cités | 18 |
| Des instances locales de plus en plus nécessaires | 18 |
| Mise en place du régime municipal..... | 19 |
| Le temps des diagnostics..... | 25 |
| La réforme tranquille..... | 26 |
| Le suivi de la réforme municipale..... | 28 |
| Quelques comparaisons..... | 30 |
| Les agglomérations urbaines | 31 |
| Les récentes réformes | 33 |
| Conclusion sur l’appropriation territoriale par la Cité..... | 38 |
| Chapitre 3 – Les régions administratives | 40 |
| La construction institutionnelle des régions..... | 40 |
| Méthode de comparaison..... | 42 |
| Les organisations publiques dans les régions administratives | 43 |
| Les organisations collectives dans les régions administratives | 47 |
| Conclusion sur l’appropriation territoriale par la région | 49 |
| Chapitre 4 – Les communautés MRC | 51 |
| Des territoires de démocratie..... | 54 |
| Des territoires d’aménagement | 55 |
| La mobilisation des acteurs..... | 60 |
| Les territoires MRC et la réforme de 2000..... | 62 |
| Conclusion sur l’appropriation territoriale par les communautés MRC..... | 64 |

| | |
|--|------------|
| Chapitre 5 – Les zones spécialisées..... | 66 |
| Les zones de forte concentration..... | 69 |
| Les « territoires de soutien » au Québec | 72 |
| Les territoires dans l'économie du savoir | 73 |
| L'observation et l'analyse des zones spécialisées..... | 77 |
| La stratégie québécoise des créneaux d'excellence..... | 79 |
| Le projet ACCORD en 2004..... | 81 |
| Conclusion sur l'appropriation territoriale par les zones spécialisées | 84 |
| | |
| Chapitre 6 – Les légitimités et les spécificités de chaque type de territoire | 85 |
| Légitimités historiques..... | 86 |
| Légitimités idéologiques | 88 |
| Légitimités juridiques | 89 |
| Légitimités politiques..... | 90 |
| Légitimités démocratiques | 91 |
| Légitimités fonctionnelles | 92 |
| Légitimités financières..... | 93 |
| Légitimités économiques | 94 |
| Spécificités liées à l'ancrage territorial | 95 |
| Conclusion sur les limites à l'appropriation territoriale..... | 102 |
| | |
| Chapitre 7 – La demande sociale historique de décentralisation..... | 104 |
| Une situation institutionnelle fort complexe..... | 105 |
| Méthode..... | 106 |
| Régionalisation et décentralisation | 112 |
| En 2002, le Rendez-vous national des régions..... | 114 |
| Conclusion..... | 116 |
| | |
| Chapitre 8 – Les dangers de la décentralisation gouvernementale | 118 |
| Synthèse des présentations lors du forum | 118 |
| La décentralisation, pourquoi ? | 120 |
| Le rôle des élus..... | 121 |
| Le citoyen au coeur de la décentralisation | 123 |
| La question des compétences | 124 |
| La gouvernance | 125 |
| La fiscalité | 125 |
| Les territoires de la décentralisation | 126 |
| Conclusion du forum | 126 |
| | |
| Chapitre 9 – Quelle décentralisation gouvernementale ? | 128 |
| Quelles responsabilités faut-il décentraliser ? | 129 |
| Un retour sur notre héritage institutionnel | 131 |
| Les vertus et les vices de la décentralisation déconcentrée | 131 |
| Les vertus et les vices de la décentralisation concentrée..... | 134 |

| | |
|--|------------|
| Les innovations institutionnelles récentes de coordination..... | 138 |
| Les ententes interorganisationnelles..... | 139 |
| Conclusion..... | 141 |
| Chapitre 10 – Quelques options de décentralisation..... | 142 |
| Introduction..... | 142 |
| La gouvernance régionale en Outaouais | 142 |
| Modèle de décentralisation régionale : le cas de l’Outaouais | 142 |
| Le modèle québécois de développement | 144 |
| La décentralisation : réflexions sur la gouvernance en Outaouais | 144 |
| Une concertation régionale qui semble avoir atteint ses limites | 145 |
| Les Conférences régionales des élus (CRÉ) : nouvelle donne de la gouvernance régionale | 147 |
| Proposition d’une structure régionale d’intervention | 148 |
| Conclusion..... | 151 |
| La région du Saguenay–Lac-Saint-Jean : une décentralisation sectorielle..... | 152 |
| Une conjoncture favorable..... | 152 |
| La CRÉ-02 et la démarche gouvernementale..... | 153 |
| Un référendum sur les ressources naturelles..... | 154 |
| Analyse | 155 |
| Les préfets élus au suffrage universel : un renforcement des territoires MRC..... | 156 |
| Le préfet élu : avantages et inconvénients..... | 157 |
| Vers une démocratisation du palier MRC..... | 157 |
| La fonction unique | 160 |
| Les freins | 162 |
| Conclusion..... | 163 |
| La « MRC une Ville » de Rouyn-Noranda : un nouveau modèle d’organisation territoriale | 164 |
| L’histoire du regroupement municipal de Rouyn-Noranda | 165 |
| L’organisation politico-administrative du territoire | 166 |
| Le développement local..... | 170 |
| Bilan préliminaire | 171 |
| Conclusion..... | 175 |
| Conclusion du chapitre | 176 |
| Chapitre 11 – L’expérience de planification territoriale au Québec..... | 180 |
| Introduction..... | 180 |
| Les formes de la planification territoriale | 182 |
| Les contenus de la planification territoriale | 184 |
| La planification rationnelle globale (PRG)..... | 186 |
| La planification par petits pas éclatés (PPP) | 186 |
| La planification stratégique (PS)..... | 187 |
| La planification interactive (PI) | 188 |
| L’observation de la pratique québécoise | 189 |
| Enquête – participation et BAEQ (P1) | 190 |
| Les missions de planification régionale (P2) | 191 |
| Les schémas régionaux (P3) | 192 |

| | |
|---|----------------|
| Les schémas d'aménagement du territoire (P4)..... | 193 |
| Les conférences socio-économiques (Sommets) (P5)..... | 194 |
| La planification stratégique régionale (P6) | 195 |
| La planification du développement local (P7) | 196 |
| La planification des créneaux territoriaux (P8) | 197 |
| La position des huit procédures de planification | 198 |
| Conclusion..... | 200 |
| Chapitre 12 – Vers une planification territoriale davantage innovatrice..... | 201 |
| Introduction..... | 201 |
| L'expérience de Vision Saguenay 2025 | 203 |
| Un processus d'apprentissage collectif..... | 204 |
| Les axes de l'apprentissage collectif | 207 |
| Les diagnostics | 208 |
| Les tendances..... | 209 |
| Les pronostics..... | 209 |
| Les champs de scénarios | 210 |
| Les options d'actions structurantes..... | 211 |
| Actions structurantes par chantier selon le territoire d'émergence | 211 |
| Conclusion sur le processus continue de planification | 212 |
| Conclusion générale..... | 214 |
| Bibliographie..... | 219 |

Table des illustrations

| | | |
|-------------|--|-----|
| Carte 5.1 | Les régions naturelles du Québec..... | 67 |
| Carte 5.2 | Les zones géo-économiques de base au Québec..... | 68 |
| Carte 5.3 | Les parcs industriels..... | 70 |
| Carte 5.4 | Le « croissant manufacturier »..... | 71 |
| Figure 3.1 | Occupation institutionnelle des régions du Québec, 1995 | 41 |
| Figure 4.1 | Organisation communautaire des territoires MRC, 1998..... | 53 |
| Figure 5.1 | Modèle interactif de l'innovation..... | 76 |
| Figure 9.1 | Ententes intermunicipales au sein des 30 agglomérations urbaines avant fusion | 139 |
| Figure 10.1 | Structure d'intervention régionale | 149 |
| Figure 10.2 | Avantages de l'élection du préfet | 160 |
| Figure 11.1 | Liaison entre Connaissances et Actions..... | 182 |
| Figure 11.2 | Trois formes de planification territoriale..... | 183 |
| Figure 11.3 | Modèle d'analyse des contenus de la planification territoriale..... | 184 |
| Figure 11.4 | Procédures théoriques de planification régionale..... | 189 |
| Figure 11.5 | Positionnement des procédures de la planification régionale | 198 |
| Figure 12.1 | Prochaine procédure de planification territoriale..... | 203 |
| Figure 12.2 | Apprentissage collectif par fertilisation croisée | 205 |

| | | |
|--------------|--|----|
| Tableau 1.1 | Comparaisons de certains arguments | 7 |
| Tableau 1.2 | Quatre courants théoriques de l'approche territoriale | 11 |
| Tableau 2.1 | Répartition des municipalités au Québec, 1841-1911..... | 20 |
| Tableau 2.2 | Chronologie de la répartition des municipalités au Québec..... | 24 |
| Tableau 2.3 | Principaux points du diagnostic territorial | 26 |
| Tableau 2.4 | Chronologie de la répartition des municipalités au Québec..... | 27 |
| Tableau 2.5 | Regroupements municipaux 1961-1991..... | 28 |
| Tableau 2.6 | Municipalités par classe de population au Québec..... | 29 |
| Tableau 2.7 | Nombre de municipalités par tranche de population | 30 |
| Tableau 2.8 | Agglomérations urbaines du Québec en 1991 | 32 |
| Tableau 2.9 | Nombre de municipalités locales touchées par les fusions, 1998-2003..... | 34 |
| Tableau 2.10 | Nombre de municipalités locales, 1991 à 2004..... | 35 |
| Tableau 2.11 | Regroupements autour de certaines agglomérations urbaines (entre le 1 ^{er} janvier 2001 et le 31 décembre 2003)..... | 35 |
| Tableau 2.12 | Synthèse des résultats des référendums du 21 juin 2004 | 36 |
| Tableau 2.13 | Municipalités par classe de population au Québec (2004) | 37 |
| Tableau 3.1 | Les organisations publiques de 1995 à 2004..... | 44 |
| Tableau 3.2 | Variation de l'occupation des régions par les organisations publiques | 45 |
| Tableau 3.3 | Variation du taux d'occupation par les organisations publiques selon les fonctions | 45 |
| Tableau 3.4 | Les organisations publiques en 2004 | 47 |
| Tableau 3.5 | Les organisations collectives de 1995 à 2004 | 47 |
| Tableau 3.6 | Variation de l'occupation des régions administratives par les organisations collectives | 48 |

| | | |
|-------------|--|-----|
| Tableau 3.7 | Variation du taux d'occupation par les organisations collectives selon les fonctions | 49 |
| Tableau 4.1 | Territoires de MRC participationnistes et technocraties, 1983..... | 54 |
| Tableau 4.2 | Biens et services à la population dans les 96 MRC..... | 56 |
| Tableau 4.3 | Biens et services aux entreprises dans les 96 MRC | 57 |
| Tableau 4.4 | Biens et services aux travailleurs dans les 96 MRC | 58 |
| Tableau 4.5 | Occupation des territoires MRC par des organisations publiques, 1998 | 58 |
| Tableau 4.6 | Position, en 1998, de la typologie Fortin-Parent, 1983..... | 61 |
| Tableau 4.7 | MRC localisées en totalité ou en partie sur les territoires des communautés métropolitaines | 63 |
| Tableau 4.8 | Liste des 14 villes qui exercent des compétences de MRC en 2004..... | 63 |
| Tableau 5.1 | Le district en contexte québécois | 72 |
| Tableau 5.2 | Modèle linéaire classique de l'innovation..... | 75 |
| Tableau 5.3 | Résumé des créneaux d'excellence identifiés par les régions administratives..... | 81 |
| Tableau 6.1 | Légitimités des quatre échelles territoriales | 86 |
| Tableau 6.2 | Spécificités reliées à l'ancrage territorial | 95 |
| Tableau 6.3 | Spécificités de proximité..... | 97 |
| Tableau 6.4 | Spécificités de fonctions territoriales | 99 |
| Tableau 6.5 | Spécificités de moyens territoriaux..... | 100 |
| Tableau 6.6 | Spécificités de gouvernance..... | 101 |
| Tableau 7.1 | Récurrence des thématiques pour trois consultations | 108 |
| Tableau 7.2 | Récurrence des thématiques dans les recommandations de la commission d'étude sur les municipalités (1985)..... | 110 |
| Tableau 7.3 | Propositions lors des commissions régionales, 1995 | 112 |

| | | |
|--------------|--|-----|
| Tableau 10.1 | Taux de participation à l'élection des préfets | 158 |
| Tableau 10.2 | Profil démographique des MRC qui ont un préfet élu | 159 |
| Tableau 10.3 | Résumé des freins et désavantages | 163 |
| Tableau 12.1 | Constats généraux sur les actifs relationnels du Saguenay– Lac-Saint-Jean | 206 |
| Tableau 12.2 | Actions structurantes par chantier selon le territoire d'émergence | 211 |

Sommaire exécutif

À travers les diverses stratégies et actions mises en œuvre pour occuper, aménager, exploiter, gérer et développer leur vaste espace, les autorités de Québec ont quadrillé celui-ci en aires spécifiques sur lesquelles furent disposées des organisations publiques territoriales capables, en principe, de relever des responsabilités collectives. Ces aires découpées correspondent largement aux principales catégories de territoires conceptualisés dans la littérature scientifique, soit la cité, la région, la communauté, la zone spécialisée (district).

Notre observation attentive des quatre principaux territoires reconnus et utilisés par l'État québécois, c'est-à-dire les municipalités, les régions administratives, les territoires MRC et les zones désignées, nous permet de décrire la construction institutionnelle passée et actuelle de ces aires officielles. Notre analyse conduit à soulever plusieurs points pertinents pour la problématique de la décentralisation gouvernementale, notamment la capacité réelle de ces territoires à servir l'appropriation collective de responsabilités publique et de leviers de développement.

À l'échelle des municipalités, l'appropriation territoriale s'avère historiquement contrainte par la petitesse des structures politiques, leur peu d'expertise technique, la faiblesse de leurs moyens, l'impopularité traditionnelle des impôts locaux, l'agenda limité de leurs élus et le conservatisme local légendaire. Tant et si bien que la prise en main de nouvelles responsabilités s'effectue généralement en conséquence de l'application de décrets gouvernementaux. La réforme municipale récente à base de fusions et de consolidations offre certes à cet échelon de meilleures conditions à renforcer éventuellement par la décentralisation.

Sur la base de certains acquis antérieurs, la construction institutionnelle des régions administratives, qui eut largement lieu pendant les décennies 1970 et 1980, s'avère terminée, sinon même en recul pour certaines fonctions publiques et collectives. Cette échelle sert amplement la gestion de programmes et de mesures des gouvernements supérieurs. Parmi les leçons distillées de notre analyse apparaît la pertinence politique d'une nouvelle élite régionale capable d'arbitrages dans l'allocation des ressources publiques locales qui soulage ainsi les gouvernements supérieurs de cette tâche impopulaire. Force nous est de constater aussi la faible pertinence de ces découpages régionaux pour l'émergence et la mise en œuvre de dossiers économiques.

Du côté des territoires MRC, au cours des années 1980 le Québec a assisté à leur lente construction qui s'est accélérée au cours de la décennie 1990 par une appropriation plus accentuée stimulée à cette échelle aussi par des décrets gouvernementaux. Cet échelon supralocal offre une aire optimale pour l'exercice de certaines fonctions locales traditionnelles reliées à la desserte publique de biens et de services collectifs. Certains réaménagements de frontières sont nécessaires actuellement à la suite de la réforme des agglomérations urbaines. Avec leur responsabilité d'aménagement et de développement, leur pouvoir réglementaire et leur conseil composé d'élus locaux, ces territoires détiennent un certain pouvoir exécutif à renforcer éventuellement par la décentralisation gouvernementale.

Sous la désignation de « créneaux », « technopoles » et « grappes », l'utilisation du concept de « zone désignée » en gestion publique au Québec ouvre le débat sur une dimension supplémentaire dans la complexité des découpages de l'espace québécois. On constate alors que les « zones spécialisées d'activités économiques » sont généralement transversales aux trois autres catégories de territoires emboîtés verticalement. Si ces nouveaux champs potentiels de construction institutionnelle offrent un important défi d'interaction et d'apprentissage à l'appropriation territoriale de facteurs d'innovation et de développement, cette perspective « district » intéressante en principe sera inévitablement confrontée à des résistances corporatistes et à des protections d'acquis territoriaux.

Notre analyse des légitimités et des spécificités québécoises associées aux quatre concepts classiques illustre que l'État, érodé par le haut de certaines responsabilités et de moyens, peut s'appuyer sur ses territoires pour renforcer son rôle de régulation affaibli. Certains leviers sont bel et bien existants pour asseoir ce renforcement de la régulation, notamment des conseils élus, des conseils de représentants désignés par des pairs, une fiscalité originale basée sur l'impôt foncier, un pouvoir réglementaire, des mécanismes de consultation et de mobilisation, des champs spécifiques de gestion publique de biens, de services, du sol, de programmes ainsi qu'un important mandat de planification territoriale. L'exercice que nous avons effectué peut aussi conduire à dégager des enjeux en matière de décentralisation gouvernementale pour enrichir cette mission de régulation territoriale.

La demande sociale à l'égard de la décentralisation fut analysée sur la base des grands événements ou moments forts qui ont caractérisé celle-ci en permettant sa formalisation : le Choix des régions en 1983; la Commission d'étude sur les municipalités en 1985; la Commission Bélanger-Campeau en 1991; les Commissions sur l'avenir du Québec en 1995; la Commission Bédard en 1998; le Rendez-vous national des régions en 2002. Cette demande sociale pour la décentralisation peut être résumée en cinq grands points : la régionalisation des outils de développement; l'adaptation des programmes aux divers terrains; l'assouplissement des règles et des normes gouvernementales; l'universalité des services

publics de base partout ainsi que l'augmentation des moyens financiers aux autorités décentralisées.

Nous avons organisé un Forum à l'échelle du Québec afin d'entendre les acteurs sur les « dangers de la décentralisation ». Cette consultation nous a permis de rédiger le chapitre 8. Si les analystes craignent évidemment une décentralisation de responsabilités publiques non accompagnée des moyens financiers appropriés, il demeure que l'inégalité interterritoriale de la répartition de la richesse pouvant servir de base imposable inquiète plusieurs acteurs et observations.

Le chapitre 9 nous a permis de discuter des formes de la décentralisation. Existe d'abord, à cet effet, une « décentralisation déconcentrée » au sein de petites organisations monofonctionnelles œuvrant dans la santé, l'emploi, l'éducation, le transport, etc. Il s'agit là des modalités adoptées traditionnellement au Québec, notamment avec la création récente des CLD (Centres locaux de développement) et des CLE (Centres locaux d'emploi). Il existe aussi un type de « décentralisation concentrée » au sein d'organisations multifonctionnelles dans le style de gouvernements territoriaux. À cet effet, les Conseils MRC, les Conseils régionaux, les Conseils métropolitains et les Conseils de municipalités importantes pourraient se voir offrir la gestion des responsabilités à l'égard de la santé, de l'éducation, de l'emploi, du transport, etc. Chacune de ces deux grandes formes de décentralisation possède ses vertus et ses vices bien analysés dans la littérature scientifique.

Rédigé sur la base d'expérimentations très actuelles et de consultations d'experts, le chapitre 10 sur les options concrètes de décentralisation dépeint quatre propositions de décentralisation issues des milieux. À l'évidence, il n'y a pas qu'une seule voie possible pour la décentralisation. Le modèle proposé par l'Outaouais ne revendique pas de nouveaux pouvoirs comme tels, mais offre plutôt une option intéressante de regroupement régional de toutes les problématiques sectorielles dans un esprit de synergie territoriale supplémentaire qui rendra la région plus apte à recevoir de nouvelles responsabilités. Le modèle proposé par le Saguenay–Lac-Saint-Jean relève davantage d'un solide argumentaire à propos de la capacité régionale à assumer adéquatement la gestion d'une compétence spécifique, soit la forêt. Le cas de la Ville-MRC de Rouyn-Noranda apporte un éclairage fort intéressant à propos de la voie concernée par l'apprentissage collectif d'un milieu qui expérimente actuellement une nouvelle formule d'appropriation territoriale, soit un seul conseil municipal pour tout le territoire communautaire MRC. Finalement, le modèle du préfet élu illustre la capacité de cette option offerte pour renforcer la vision territoriale, solidifier la cohésion des acteurs et cheminer vers davantage de prise en main. Cette option de l'élection au suffrage du préfet semble faire un large consensus au Québec.

Quel que soit le modèle retenu pour chacun des territoires du Québec, des changements institutionnels deviennent nécessaires, en confrontant alors le *statu quo* ainsi que les résistances des acteurs.

Dans cet esprit de progrès institutionnel et d'appropriation territoriale accentuée de responsabilités publiques et de leviers de développement, nous avons analysé la vaste expérience québécoise de planification territoriale en cours depuis quatre décennies. S'avèrent illustrées diverses procédures de planification qui ont généré des résultats spécifiques. À cet effet, la dominante planification stratégique très actuelle est clairement questionnée dans ses faiblesses inhérentes malgré ses forces évidentes. Nous avançons alors la nécessité d'un retour du balancier vers une planification territoriale moins conservatrice de l'ordre établi, plus orientée sur la vision prospective et sur l'interaction fertile d'apprentissage collectif à l'appropriation de responsabilités et de leviers.

À cet effet de retour du balancier vers une planification territoriale davantage innovatrice, le dernier chapitre de ce rapport de recherche offre une analyse synthèse de l'expérience actuelle menée par notre centre de recherche au Saguenay–Lac-Saint-Jean. Il s'agit de la procédure de planification territoriale connue sous le libellé de Vision Saguenay 2025. Cet exercice collectif respecte les réquisitions classiques de la planification tout en offrant la possibilité d'élaborer des scénarios à propos d'options concrètes pour des actions structurantes dans la collectivité, notamment en regard de la gouvernance. Options 2025 pour le Saguenay—Lac-Saint-Jean et sa principale Cité, qui obligent les acteurs mobilisés à sortir du quotidien et à anticiper l'avenir souvent hors du *statu quo*. L'impulsion en matière d'apprentissage collectif apparaît évidente en regard des résultats obtenus. L'expérience de Vision Saguenay 2025 démontre qu'une procédure de planification innovatrice à base de prospective territoriale s'avère possible à exercer collectivement.

Nous recommandons au gouvernement du Québec de généraliser à l'ensemble des zones pertinentes, une procédure de planification capable de projeter davantage les acteurs hors de leur corporatisme quotidien, dans un élan de créativité collective et d'imagination du futur de leur territoire. Cette procédure de planification innovatrice à appliquer sur des territoires ciblés en fonction de logiques géo-économiques devrait être la responsabilité tripartite des maires des principales agglomérations urbaines, des préfets élus au suffrage ainsi que des principaux représentants de la société civile organisée. Dotée d'une telle prospective territoriale par une planification clairement concernée par l'innovation, la décentralisation gouvernementale, en réponse à la demande sociale, ne s'en portera que mieux au Québec, sous l'angle de l'appropriation de responsabilités publiques et de leviers de développement.

Chapitre 1

La pertinence des territoires

Introduction

Avec la responsabilisation publique dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'emploi, du transport, de la culture, de l'économie par des États modernes qualifiés de keynésiens (Keynes, 1883-1946), le xx^e siècle fut une période largement caractérisée par la centralisation décisionnelle dans la majorité des nations du monde.

Le Canada et le Québec se sont inscrits dans cet esprit d'un État régulateur de la société en soutenant la profitabilité du secteur privé, en redistribuant la richesse par des programmes nationaux et en gérant des biens et des services collectifs. Les autorités locales, qui détenaient jadis une bonne partie des dépenses totales effectuées dans le vaste domaine public (Gow, 1986; Baccigalupo, 1984), ont alors vu cette part s'effriter par l'augmentation des interventions de Québec et d'Ottawa dans les différents secteurs d'activités.

Dans ce contexte de centralisation gouvernementale devenue légitime, les arguments en faveur de la décentralisation furent très souvent invoqués par les experts en gestion publique. **Car la centralisation et la décentralisation représentent deux modalités distinctes de gestion publique, toutes deux soutenues par la théorie économique, la théorie politique et la théorie administrative.**

Mais comme l'a bien démontré François-Albert Angers (1960), la centralisation a reçu beaucoup plus d'attention des scientifiques qui la prônèrent dans leur désir de trouver des critères pour rationaliser la gouverne publique. Autorité centrale et respectée, ordre et discipline, unité de commandement, fonctions et tâches bien définies, structure hiérarchique, délégation de l'autorité en échelle (pyramide) et autres principes d'un pouvoir centralisé furent ainsi largement défendus et appliqués.

Arguments évoqués par les décentralistes

Néanmoins, la décentralisation comporte elle aussi des avantages solides qui permettent aux spécialistes d'argumenter régulièrement au Québec pour un retour du balancier centralisateur qui a dominé la modernisation de l'État depuis l'après-guerre et même avant avec notamment la création d'un département des affaires municipales dès 1918.

Dans le contexte actuel, certains arguments relativement solides servent bien la cause de la décentralisation gouvernementale. Sans prétendre à l'exhaustivité, en voici quelques-uns parmi ceux qui sont les plus mentionnés.

- Sous l'angle de la fameuse mondialisation, il existe d'abord l'argument que l'État-nation, qui s'avère progressivement érodé depuis quelques décennies de certains pouvoirs de régulation sociétale au profit d'instances supranationales, doit s'appuyer sur ses autorités territoriales infranationales afin de contrebalancer cet affaiblissement. Les territoires urbains, locaux, nordiques, périphériques, locaux, régionaux offrirait un certain nombre de ressorts et de moyens fort utiles pour assister un État comme le Québec dans son désir de mieux comprendre et maîtriser les forces économiques et sociales reliées à la mondialisation.
- Sous l'angle administratif, il va sans dire que les difficultés financières actuelles de l'État-nation, qui apparaissent perpétuelles, discréditent considérablement le mode de gestion centralisé qui fut pratiqué avec assurance et détermination au cours des dernières décennies. Il est largement avancé que les organisations décentralisées sont moins bureaucratiques, plus près des besoins des clients, plus transparentes, plus efficaces.
- Il est aussi avancé, au plan des arguments sociaux, que la forte démobilisation du citoyen face au domaine public produit à l'évidence davantage de citoyens-clients que de citoyens-acteurs, c'est-à-dire participants et responsables. De l'avis de nombreux experts, il s'agit là d'une situation très préoccupante en ce début de millénaire. Il apparaît impératif pour plusieurs d'entre eux de revaloriser, à la base, l'esprit de la collectivité qui génère du sens, des valeurs de solidarité et des engagements communautaires réels de la part des citoyens.
- Ce qui nous conduit aux arguments culturels qui soulignent que l'implication des individus dans l'organisation de leur collectivité territoriale est un gage d'épanouissement, d'émancipation et de réalisation. Il y a à cet égard nécessité de soutenir la création de milieux de vie quotidiens épanouissants pour les individus, stimulants pour les travailleurs, innovateurs pour les entreprises et créateurs de richesse collective.

- Du point de vue économique, en outre, la persistance des inégalités de développement entre les territoires qui composent le Québec questionne les effets réels de l'intervention descendante de l'État pour contrer ces injustices sociales depuis quatre décennies. Aussi à cette rubrique, les importantes difficultés économiques structurelles qui perdurent dans plusieurs régions malgré la reprise conjoncturelle discréditent la capacité régulatrice de l'État.
- Les politologues, finalement, avancent notamment que la proximité entre les gouvernants et les gouvernés permet un meilleur respect des goûts, des besoins et des préférences de ces derniers. L'imputabilité politique des décideurs envers leurs électeurs est gage d'une administration plus transparente et plus efficace.

Ces divers arguments non exhaustifs des experts sont repris régulièrement dans les revendications de la société civile organisée et des autorités locales en quête d'autonomie financière et décisionnelle.

Retour du balancier

Afin de mieux saisir la différence entre les deux modalités distinctes de gestion publique, le tableau 1.1 répertorie quelques-uns de principaux critères en faveur de la décentralisation en les comparant avec des critères reliés à la centralisation décisionnelle.

Tableau 1.1
Comparaisons de certains arguments

| Centralisation | Décentralisation |
|---------------------------|--------------------------|
| Unité | Diversité |
| Société | Communauté |
| Ordre | Liberté |
| Intégration culturelle | Respect des identités |
| Globalité | Particularités |
| Consolidation | Intégration |
| Concentration | Déconcentration |
| Développement par le haut | Développement par le bas |

Il est à noter par ailleurs que la décentralisation s'inscrit dans toutes les tendances et philosophies politiques. Le concept possède en effet des composantes qui appartiennent les

unes aux idéologies dites de gauche (justice sociale, participation, coopération, etc.), les autres à celles de droite (traditions, autonomie, efficacité, etc.).

Ainsi, si au Québec des éléments de la centralisation gouvernementale se retrouvent dans tous les partis politiques et tous les gouvernements, la décentralisation n'est aussi aucunement exclusive dans son appartenance. On l'a encore constaté lors de la campagne électorale de 2003 au cours de laquelle les trois principaux partis en concurrence ont avancé des promesses en regard de la décentralisation gouvernementale.

La décentralisation trouve d'ailleurs ses racines historiques dans la nuit des temps. Nous le verrons plus loin dans ce rapport. La fameuse République de Platon était de dimension humaine, à l'échelon de la région de rayonnement immédiat de la Cité. Plus près de nous, le concept fut largement crédibilisé par le mouvement d'analyse communautaire du XIX^e siècle; Louis-Joseph Proudhon (1809-1865) n'a-t-il pas préconisé d'une manière articulée l'organisation politique de la France à partir des communes d'abord, en remontant ensuite d'échelon en échelon en s'appuyant sur le principe de subsidiarité ?

De fait, depuis le déclin des petites collectivités autonomes du Moyen-Âge, consécutif à l'intégration du pouvoir monarchique et du pouvoir républicain, l'idée d'un retour à une société substantiellement organisée au niveau des communautés de base est revenue constamment hanter et confronter le principe centralisateur, moteur de l'organisation de l'État-nation.

En conséquence, nous pouvons affirmer que la décentralisation s'inscrit réellement à contre-courant de la vision unitaire, dominante au cours des derniers siècles. Il s'agit d'un paradigme différent, c'est-à-dire une solution de rechange radicale pour la gouverne publique qui fait appel au respect de la diversité culturelle, à la liberté d'action, à la créativité, aux mobilisations nouvelles, à la solidarité communautaire, à l'efficacité de gestion, à la prise en main de la destinée collective, au respect des besoins, des particularités, des goûts et des préférences des citoyens ainsi qu'à la responsabilisation des décideurs.

Devant l'aspect attrayant de ces propriétés reconnues *a priori* à la décentralisation, on comprend que la plupart des pays démocratiques aient effectué, au cours des dernières décennies, des réformes de leur gestion publique en s'appuyant sur un tel principe¹.

La décentralisation préconise rien de moins finalement que le renouvellement de notre façon de vivre en société et de s'administrer en offrant globalement un nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités publics vers les collectivités territoriales.

¹ La plupart des pays occidentaux ont institutionnalisé des échelles territoriales formelles entre les collectivités locales traditionnelles et l'État.

Quatre courants théoriques de l'option territoriale

D'emblée, il est pertinent de signaler l'existence bien reconnue dans la vaste littérature « territoriale » de quatre grands courants théoriques. À ce propos de l'option territoriale dans la régulation sociétale, ces sphères théoriques sont par ailleurs relativement bien vivaces actuellement non seulement dans la recherche scientifique, mais aussi sur le terrain de la réforme territoriale dans de nombreux pays.

Selon les nombreux écrits sur le sujet, nous pouvons même avancer l'existence d'un « nouveau territorialiste ». Il s'exprime en occident notamment avec la vigoureuse politique régionale de la communauté européenne, la réforme des agglomérations urbaines devenue largement appliquée et aussi avec des interventions plus ou moins importantes dans ce qu'il est convenu d'appeler les « clusters » ou grappes territorialisées d'entreprises du même secteur d'activités industrielles. Voyons rapidement.

D'abord, les spécialistes identifient actuellement un néo-régionalisme multiforme (Keating, 2001, 2003). Il s'exprime notamment en Europe sous l'angle politique à l'échelle des anciennes régions culturelles (Keating, 1998). L'Écosse, la Corse, la Catalogne, le Jura suisse et bien d'autres régions offrent des exemples évidents de cette force sociale et politique basée sur un territoire commun. Il est aussi très présent en Amérique du Nord au niveau métropolitain (Weaver, 1999; Champagne, 2002) par l'entremise d'une grande variété de formes de gouvernance. Et ce néo-régionalisme est aussi actif un peu partout dans le monde sous la forme d'États-régions en émergence ou en potentiel d'émergence (Ohmae, 1995, 2001). Les pays baltes et les républiques yougoslaves s'inscrivent parfaitement dans cet esprit. En réalité, la consolidation et le renforcement du secteur public de ces « nouvelles régions » les fait aspirer au statut d'État ou de quasi-État.

S'avère aussi clairement identifié un néo-communautarisme (Camhis, 1997). Celui-ci s'exprime à différentes échelles, notamment à celle des quartiers ou des arrondissements dans les villes. Il est très présent en outre au niveau supralocal afin de favoriser la cohérence dans les agglomérations urbaines et dans de nombreuses zones rurales en nécessité de cohésion. Les communautés de communes représentent en France un plus bel exemple à cet effet. L'histoire, les traditions et le patrimoine semblent aujourd'hui moins importants dans ces communautés que les intérêts collectifs très actuels à mieux s'organiser en solidarité, face aux besoins intérieurs et aux menaces extérieures (Favreau et Lévesque, 1996).

En outre, les cités redeviennent encore une fois des terrains pertinents pour renouveler l'analyse territoriale dans le cadre de la forte métropolisation très actuelle de l'économie mondiale (Lacour et Puissant, 1999). Selon cette nouvelle réalité contemporaine, les cités mondiales (Sassen, 2001; Sharpe, 1995) ou *Global City-Regions* (Scott, 2001; Hall, 2001) ne

sont plus confinées à leur hinterland limitrophe pour y puiser et diffuser des facteurs. Elles sont plutôt largement ouvertes sur le monde pour y rayonner (Fujita et Krugman, 2004) grâce à leurs réseaux d'informations et de transactions. Monde qui devient lui-même une vaste périphérie truffée de métropoles en compétition, en interdépendance, en complémentarité. L'image de l'archipel, proposée par Veltz (1996) pour illustrer cette nouvelle configuration de grandes villes (et leur hinterland) interreliées qui dominant de plus en plus l'économie mondiale, s'avère très référée dans la littérature.

Finalement, la littérature scientifique évoque un quatrième type de territoires émergents et pertinents qui n'est certes pas le moindre, en représentant une toute nouvelle forme spatiale de la production. Nouvelle forme de territoires qui évoque en fait les districts industriels identifiés il y a un siècle par l'économiste anglais Alfred Marshall. De véritables « systèmes territoriaux d'innovation et de production » furent en effet empiriquement mis en évidence depuis plus de deux décennies. Les analystes utilisent divers concepts plus ou moins représentatifs de NDI (nouveaux districts industriels) (Aydalot, 1986; Becattini, 1992; Scott, 1998; Storper, 1997; Simmie, 1997; Cooke et Morgan, 1998; Benko et Lipietz, 2000). On évoque alors des « territoires de soutien », des « régions qui gagnent », des « milieux innovateurs », des « collectivités apprenantes ». Ces systèmes territoriaux d'innovation et de production (ou districts industriels) sont localisés parfois en zones urbaines ou périurbaines, souvent dans la frange urbaine et parfois même en zones rurales. Les secrets de leur succès sont de mieux en mieux modélisés (Courlet, 2002; Markusen, 2000).

Ces nouveaux phénomènes territoriaux traités dans la littérature scientifique correspondent aux quatre grandes traditions scientifiques en analyse spatiale, soit la cité, la région, la communauté et le district.

En réalité, les formes territoriales « classiques » et bien modélisées se réaffirment à l'époque contemporaine, nous permettant d'améliorer le contenu des concepts initiaux grâce à l'observation et à l'analyse scientifique. Les contributions empiriques sont nombreuses à cet effet pour mieux saisir, comprendre et expliquer de nouveaux phénomènes territoriaux, notamment les urbexplosions asiatiques, les régionalismes yougoslaves, chinois ou indiens, les communautés africaines ou celles des grandes villes américaines ainsi que les districts italiens, brésiliens, français ou ceux des États-Unis.

Notre intérêt dans ce rapport de recherche concerne moins l'observation très immédiate de ce large mouvement « néo-territorialiste » s'appuyant sur diverses formes organisationnelles que l'analyse spécifique des acquis territoriaux issus de la praxis sur une longue période.

La question générique que nous adressons dans ce rapport concerne les ressorts détenus par ces territoires en matière d'appropriation de responsabilités publiques.

Plusieurs questions secondaires émergent alors de ce questionnement général. À titre d'exemple, est-ce que les échelles territoriales infranationales peuvent contribuer à l'effort national de régulation sociétale devenu limitée avec la montée de l'échelle continentale et mondiale ? En référence aux arguments signalés en début de ce chapitre, d'autres questions de nature sociale, politique, administrative, économique peuvent être soulevées dans un esprit de formulation d'hypothèses.

Les réponses à ces questions mèneront éventuellement à se demander quelles sont les nouvelles responsabilités à acquérir pour renforcer les territoires qui composent le Québec.

Tableau 1.2
Quatre courants théoriques de l'approche territoriale

| | |
|----------------------|--------------------|
| La Cité | La Région |
| La Communauté | Le District |

Afin d'éclairer ces questionnements à propos des diverses formes territoriales qui s'expriment dans la littérature scientifique récente, nous présentons rapidement dans les prochaines sections des composantes de ces quatre principaux courants théoriques classiques. Cet exercice vise à nous préparer pour une application de ces concepts dans la réalité territoriale québécoise que nous ferons dans les prochains chapitres. Les nombreux éléments d'analyse qui seront alors dégagés nous permettront ainsi, dans ce rapport de recherche, de broser un tableau des spécificités associées aux territoires et de dégager le potentiel de régulation sociale, politique, culturelle et économique qui sied à cette échelle d'organisation sociétale.

La Cité

La réflexion à propos du phénomène urbain remonte à très loin puisque nous avons la preuve de l'existence de villes planifiées dès le 3^e millénaire avant Jésus-Christ.

Cependant, on reconnaît généralement que Platon, avec sa fameuse « République », représente le premier planificateur reconnu de la Cité. Son modèle de gouvernance territoriale qui a inspiré, à travers les siècles, de nombreux réformateurs fut déduit de certaines valeurs fondamentales, notamment la citoyenneté, la démocratie, la rationalité et la globalité. En réalité, l'organisation globale de la société à partir de l'échelle des Cités, reliées

entre elles, fut proposée par la Grèce antique comme modalité alternative au modèle impérial en plein déclin à cette époque.

Ce modèle territorial a largement dominé une période de l'Antiquité, avant que Rome ne devienne impériale. Il s'est imposé ensuite pendant tout le Moyen-Âge, après le déclin de l'Empire romain qui donna alors préséance aux Cités-États et autres territoires-États de dimension limitée tels que les comtés, baronnies, principautés, duchés.

Depuis quelques siècles, avec la montée du modèle État-nation et la vague de forte urbanisation associée à l'industrialisation, les Cités furent largement dépossédées de leurs responsabilités, tout en demeurant néanmoins une composante indispensable dans la gouvernance et la régulation de la société. On a à cet effet remis en évidence régulièrement les vertus de cette échelle, notamment avec la vision de la Cité-soleil de Campanella, le modèle de la Cité-jardin de Howard (1898), la pratique du « city planning » et plus récemment les modèles technopole, métropole, mégapole (Bairoch, 1999) qui réactualisent les effets économiques de l'agglomération des activités.

Cette forme d'organisation sociétale par les Cités (et leur hinterland) possède des composantes générales très solides ainsi que des spécificités territoriales par rapport aux modèles concurrents. Voici cinq composantes qui nous apparaissent fondamentales :

- Alors que l'État central (et fédéral) s'occupe largement de dépenses sociales (défense, soutien au revenu...) et d'investissements sociaux (infrastructures, équipements...), la Cité possède, de manière plus ou moins autonome², son domaine public spécifique relié à la consommation collective de biens et services tels que l'eau, l'habitation, la santé, la sécurité, l'éducation, etc.
- La finalité de la gestion et de la desserte publique à cette échelle territoriale concerne bien sûr la qualité de vie des citoyens selon leurs propres goûts, besoins et préférences, mais aussi une certaine redistribution de la richesse grâce à la fiscalité territoriale et à l'accessibilité universelle des biens et services desservis dans la collectivité.
- Ensuite, il existe à cette échelle une composante démocratique bien spécifique puisque ouverte à la participation des groupes d'intérêt dans les processus décisionnels. Processus décisionnels au sein d'un Conseil élu au suffrage qui possède le pouvoir de régler.

² Dans le contexte contemporain, plusieurs composantes du domaine public de la Cité relèvent désormais de l'État central justifié par le critère de l'universalité. Des agences publiques de l'État sont alors établies à l'échelle des Cités.

- La compétition entre ces groupes d'intérêt pour l'obtention de ressources publiques de la Cité dans un contexte démocratique génère du dynamisme social, politique et économique soutenu globalement par les réseaux de proximité.
- Finalement, la concentration d'activités dans la Cité génère des « économies d'agglomération », notamment sous la forme de réduction des coûts de transaction, de diversité de la demande ainsi que de variété des intrants et des fournisseurs disponibles.

La Cité possède sa raison d'être autour de ces composantes divisibles en indicateurs pour l'observation et l'analyse de cas spécifiques. Devant ses nombreuses vertus sociales, culturelles et économiques, on comprend alors facilement pourquoi ce modèle territorial de gouvernance et de régulation s'est maintenu malgré les efforts d'intégration globale.

La communauté

Le deuxième courant théorique à propos de l'offre territoriale dans l'organisation sociétale s'ancre quant à lui sur la communauté.

Ce concept de communauté remonte à la nuit des temps, sous la forme de clans, de bandes, de tribus. Certaines de ses composantes principales chevauchent inévitablement celles de la Cité, tout en se distinguant néanmoins. Car, au contraire de la Cité, ce ne sont pas les économies d'agglomération qui représentent la force principale des communautés. Il s'agit plutôt de la solidarité entre les acteurs de la collectivité qui fait la différence, en générant notamment un leadership collectif.

Bien qu'il fut largement expérimenté d'une manière formelle au cours de l'Antiquité et du Moyen-Âge, le communautarisme trouve ses origines théoriques dans les modèles élaborés au milieu du XIX^e siècle, notamment les célèbres « phalanstères » de Charles Fourier. De très nombreuses expérimentations communautaires eurent lieu par la suite, principalement dans les jeunes États-Unis qui offraient d'abord beaucoup d'espace libre et ensuite des modalités constitutionnelles appropriées en matière d'autonomie locale (Creach, 1983).

Le principe du développement communautaire fit un retour en force important lors de la vague de décolonisation à l'échelle planétaire qui suivit la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Il offrait aux collectivités territoriales, un modèle d'organisation intéressant pour assister les jeunes États émergents, spécialement en Asie et en Afrique. Certains pays comme la Tanzanie et la Corée du Sud en ont fait une modalité officielle d'organisation territoriale, notamment les fameux « kibboutz » israéliens. Aussi, le communautarisme fut largement expérimenté à l'échelle des quartiers, notamment dans les villes américaines (Alinski, 1971).

À travers les divers modèles proposés, le communautarisme possède en général une composante sociale très forte qui domine ses composantes politiques et économiques. La participation, l'implication, l'engagement des acteurs et des ressources de la collectivité territoriale représentent ses ressorts principaux.

En principe, la collectivité devient communauté grâce à la qualité de l'interaction qui conduit à un degré élevé de solidarité dans la mise en commun de ressources. Les diverses méthodes d'organisation communautaire visent généralement cette mobilisation continue de toutes les ressources individuelles et collectives présentes sur un territoire donné. Il est à noter que l'enclenchement du processus collectif n'est pas automatique et qu'il nécessite souvent un choc ou une rupture sur le territoire en question afin d'éveiller le sentiment communautaire. Une fois décollée ou engendrée, la poursuite du processus communautaire dépend largement, mais non exclusivement, de la capacité de renouvellement des divers groupes présents dans la société civile.

La région

Le phénomène régional existe depuis toujours, ne serait-ce que pour des raisons typiquement géographiques. Le modèle de gouvernance sociétale basé sur le concept de région est beaucoup plus récent. On situe son origine dans les travaux centenaires de Paul Vidal de la Blache et de Patrick Geddes. Ces deux scientifiques étaient préoccupés de méthodes, le premier afin de découper adéquatement les régions naturelles d'un pays, et le second pour observer et analyser le contenu interne des régions.

Les années 1920 donnèrent naissance au mouvement régionaliste américain basé sur une doctrine de construction sociale, culturelle, institutionnelle et aussi physique à l'échelle territoriale des besoins humains. Territoires *a priori* identifiables en se basant sur des critères reliés au patrimoine, aux traditions, à l'histoire, aux ressources naturelles, etc. La pondération de ces critères offre dans les faits diverses formes de la région ainsi qu'une multitude de découpages potentiels (Odum, 1934). Telle que formulée par les pionniers de la théorie régionale, la finalité en matière de lutte aux déséquilibres régionaux était fortement présente dans ce régionalisme dit « culturel ». **Le premier principe de ce constructivisme régional préconisait une approche fondamentalement horizontale, plutôt que sectorielle et verticale, dans l'organisation de la société** (Friedman et Weaver, 1979).

La planification s'offrait alors comme méthode systématique pour permettre cette construction ou reconstruction régionale. La formation en 1923 de la RPAA (Regional Planning Association of America) a permis de diffuser largement cette doctrine « régionaliste », notamment à partir de la fameuse expérience de la vallée du Tennessee. Des expériences de planification régionale furent alors effectuées dans la plupart des pays occidentaux grâce

à la création presque universelle d'échelles régionales entre l'État central et les collectivités locales.

Au fil des expériences, la planification régionale a beaucoup évolué sous l'influence de quelques phénomènes majeurs. D'abord, la méthode d'observation et d'analyse régionales fut dotée d'un puissant concept de « région économique idéale » (Lösch, 1938) s'appuyant sur l'aire de rayonnement d'un centre urbain principal. Il va sans dire que cette approche initiatrice de l'analyse « centre-périphérie » et de la théorie des pôles de croissance a largement marqué les conceptions de la région. Ensuite, la nouvelle connaissance générée en théorie de la croissance et du développement au cours des années 1950 a offert des options nouvelles pour l'action régionale. Aussi, nos gouvernements se sont impliqués de plus en plus dans une véritable politique régionale, sur la base d'interventions bien ciblées après classification des assises.

En outre, la science régionale est devenue en 1953 une discipline académique à part entière, faisant évoluer les méthodes, permettant l'avancement des connaissances et formant des experts.

Finalement, la société civile organisée autour des élites locales a réclamé progressivement une planification régionale fortement empreinte de considérations sociales et économiques. Tant et si bien que le régionalisme, devenu généralisé, fut teinté par des revendications de mieux en mieux ciblées et soutenues. Quatre grands objectifs régionaux apparurent clairement, soit la construction d'infrastructures (transport) et d'équipements (éducation, santé, loisirs...), la déconcentration industrielle à partir des grands centres urbains, la mise en place d'un domaine public de gouvernance à cette échelle territoriale, et la planification pour rationaliser l'allocation des ressources collectives.

La zone spécialisée

Le courant théorique qui articule le concept de zone spécialisée possède des ancrages historiques très anciens. Il y a très longtemps que les gouvernants désignent des zones pour le commerce, le contrôle militaire, l'administration des services, l'exploitation d'une ressource, la culture d'une denrée agricole, l'élevage d'une espèce, etc. Le vocable « district » fut largement utilisé à cet effet de zone spécialisée. Il a reçu ses lettres de noblesse scientifiques dans les travaux d'Alfred Marshall sur les districts industriels au début du xx^e siècle. Cet analyste des regroupements territoriaux d'entreprises d'un même secteur ou d'une même branche d'activités économiques identifia cinq niveaux d'économies externes produites par ces milieux et ainsi bénéficiées collectivement par les acteurs présents. Il s'agit :

- de la réduction des coûts de transaction favorisée par le regroupement;
- des échanges d'information facilités par la proximité;
- de la création de relations de confiance et de réciprocité (professionnalité ambiante);
- de la création d'une atmosphère industrielle par la contiguïté des entreprises;
- de la création d'un climat à la créativité et à l'innovation par la densité relationnelle.

Selon cette approche « district », l'interaction qualitative entre les entreprises, soutenue par la proximité des agents, s'avère motrice de la dynamique industrielle endogène. Il y a cumul du capital territorial dans ses éléments physiques et financiers, bien sûr, mais aussi humains, sociaux, culturels, institutionnels.

Face à ce caractère multidimensionnel des forces endogènes, on comprend alors que les analystes des échanges interindustriels, par l'entremise de l'analyse des coûts de transaction, des tableaux « inputs-outputs », des systèmes de contacts ou plus récemment des réseaux, tentent avec difficulté de saisir le processus collectif, progressif et incrémentiel de création de ces effets ou économies de milieux.

Il est à noter que le district a aussi servi de vocable pour identifier des découpages d'aires de gestion publique supralocale, notamment en Grande Bretagne et dans les pays scandinaves. On l'utilise aussi pour identifier des zones spécialisées dans les villes.

L'approche d'analyse des facteurs de développement par l'entremise du concept de district fut, depuis deux décennies, stimulée par le célèbre phénomène des NDI (nouveaux districts italiens) (Markusen, 2000). Selon la très riche littérature sur le sujet des milieux innovateurs, régions gagnantes, territoires fertiles, communautés apprenantes, cités intelligentes et autres STIP (systèmes territoriaux d'innovation et de production), il apparaît clairement que le territoire permet de soutenir à divers degrés la structuration sectorielle des activités économiques grâce à un processus vertueux d'apprentissage collectif au développement (Pecqueur, 1996). Ce processus s'inscrit dans un contexte institutionnel dont l'aspect qualitatif s'avère crucial, notamment sous l'angle de la densité relationnelle, de l'émergence du leadership, du décloisonnement des cliques, du renouvellement des décideurs, etc.

Si l'on en croit les travaux récents de recherche appliquée³ effectués par l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique), par la Commission européenne et par la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) en France, ce rôle territorial de soutien représente l'essence même de la politique territoriale très actuelle dans la plupart des pays occidentaux.

³ Depuis quatre ans se tient en début d'année, à la Cité de la Villette, Paris, les Entretiens internationaux de l'aménagement et du développement des territoires. Voir www.datar.gouv.fr.

D'où l'importante littérature vulgarisée qui se diffuse largement à propos de la méthodologie d'observation et d'analyse des « clusters », grappes, créneaux ou tout simplement filières territorialisées de production. On constate alors que le courant théorique concerné par le district industriel possède un objet territorial bien précis et une pertinence sociale et scientifique certaine.

Puisque ce concept spatial est devenu l'enjeu de la politique économique territoriale très actuelle, la question qui se pose clairement concerne l'introduction de cette nouvelle catégorie territoriale à travers les découpages déjà institutionnalisés, défenseurs de leurs frontières et jaloux de leurs prérogatives.

Conclusion

Les analystes de la décentralisation gouvernementale avancent des arguments sociaux, économiques, administratifs, politiques et culturels fort intéressants qui convergent pour illustrer que l'État du Québec peut judicieusement miser sur ses divers territoires internes pour l'assister convenablement dans son essentiel rôle de régulation sociétale érodé par la dite mondialisation.

Nous venons de voir que les territoires qui composent les nations en général et le Québec en particulier bénéficient comme échelon de gestion publique d'une pertinence et d'une légitimité justifiées par des critères scientifiques issus d'une littérature relativement vaste et fort bien articulée sur le sujet.

Puisque ces catégories territoriales théoriques sont bel et bien présentes dans la réalité du contexte québécois, nous ferons dans les prochains chapitres un exercice de description et d'analyse de la réalité territoriale du Québec. Cet exercice nous permettra de revenir plus loin sur les spécificités associées à chacune des quatre catégories de territoires.

Ainsi, les prochains chapitres concerneront le traitement des cités, des communautés, des régions et des districts qui composent le vaste espace du Québec.

Chapitre 2

Les centres et les cités

Sous le régime français, l'organisation territoriale à l'intérieur de la Nouvelle-France se résumait à bien peu de choses. Il y avait certes les Cités de Québec, Montréal et Trois-Rivières. Mais ces villes ne possédaient pratiquement pas d'administration locale autonome comme telle. Existaient aussi des postes de traite qui jouaient le rôle d'avant-postes de pénétration, d'occupation et de développement à Sept-Îles, à Sault-Sainte-Marie, à Tadoussac, à Chicoutimi. En outre, la Nouvelle-France avait quelques lieux-dits, généralement des forts ou des campements amérindiens.

En réalité, les seigneuries représentaient à cette époque les grandes divisions territoriales sur lesquelles les seigneurs dispensaient quelques services collectifs de base. Mis à part les grandes compagnies auxquelles nos gouverneurs octroyaient d'immenses concessions territoriales, les seigneuries s'avéraient la base concrète sur laquelle reposait l'occupation du sol.

Aussi, un système de paroisses religieuses fut graduellement mis en place, d'abord dans la région centrale autour de Québec et ensuite en périphérie, notamment en Kamouraska, en Beauce et dans la Baie des Chaleurs. L'église catholique dispensait alors à sa population divers services collectifs, principalement le culte religieux évidemment, mais aussi des services sociaux, de santé et d'éducation. Leurs bâtiments religieux exerçaient certes à l'époque un attrait très important d'où rayonnait ce que l'on appelle aujourd'hui la culture.

Pour le reste, les quelques autorités de la Nouvelle-France régissaient globalement le bon fonctionnement de la société par l'exercice de fonctions publiques telles que la défense, la justice, l'exploration, l'exploitation des ressources, etc. La Nouvelle-France était en réalité une colonie très centralisée lors de l'arrivée des conquérants en 1760.

Des instances locales de plus en plus nécessaires

La gestion des affaires locales ne changea pas très rapidement après la mise en place du régime britannique. Les besoins à cet effet ne se faisaient pas réellement sentir. En 1791, la division du Bas-Canada en comtés électoraux, afin de servir de base territoriale pour désigner des représentants à la chambre d'assemblée, a permis de satisfaire pleinement tous les besoins démocratiques de l'époque.

À la faveur du développement d'une économie d'échanges au tournant du XIX^e siècle, la multiplication des regroupements humains sous la forme de villages provoqua des pressions en faveur d'une nouvelle organisation des territoires internes du Bas-Canada, distincte de l'organisation centrale. La population s'accroissait alors très rapidement, faisant apparaître des concentrations urbaines de plus en plus importantes. Et la vague de colonisation s'étendait de plus en plus sur le vaste espace au fil de l'ouverture de nouveaux territoires de colonisation en Gaspésie, au Saguenay et dans les Laurentides. De plus, l'immigration des loyalistes à cette époque occasionna le découpage et l'occupation de nombreux cantons dans l'est du Québec.

Si bien que les autorités démontrèrent leur volonté d'établir un cadre officiel pour l'organisation territoriale de manière à faciliter la gestion de certains services tels que la milice, l'enregistrement, les chemins, la justice.

En 1825, certaines paroisses reçurent en ce sens une reconnaissance civile, ce qui a occasionné en de nombreux lieux-dits la différenciation entre villages et campagnes (Bérubé, 1993). À ce chapitre du découpage officiel du Québec des territoires, le point tournant fut la rébellion de 1837-1838. Les autorités eurent alors une importante prise de conscience, notamment à l'égard du manque d'organisation générale de la société civile. Des administrations territoriales de la forme de celles qui existaient en Europe apparurent telle une solution pertinente.

Mise en place du régime municipal

La possibilité d'érection de municipalités locales et de municipalités de comté au Québec trouve son origine réelle dans deux ordonnances livrées en 1840 et en 1847, et surtout dans l'Acte des Municipalités et des Chemins du Bas-Canada adopté en 1855. Une réforme qui a soulevé à l'époque de très fortes résistances des élites locales. Par nécessité de consensus, soulignons que les commissions scolaires furent alors reconnues telles des autorités locales distinctes, responsables de la desserte des services reliés à l'éducation de base.

Malgré leur impopularité auprès de la population locale (Baccigalupo, 1984) furent rapidement érigées plus de 400 municipalités locales ainsi que plusieurs municipalités de comté sur le vaste espace colonisé du Bas-Canada. Les premières épousèrent généralement le découpage des paroisses traditionnelles tandis que les secondes s'ancrèrent largement sur les comtés électoraux. Lors de la formation de la Confédération canadienne, il existait déjà plus de 600 municipalités au Québec, offrant un découpage de l'espace national de plus en plus complexe.

Puisque les affaires municipales furent considérées de juridiction provinciale par l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (AABN) de 1867, le gouvernement de Québec ne tarda pas à légiférer à ce chapitre dès 1870 par le Code municipal, ensuite en 1876 par une loi particulière pour les villes et aussi plus tard par des révisions de ces cadres législatifs.

Tableau 2.1
Répartition des municipalités au Québec, 1841-1911

| Année | Cités | Villes | Comtés | MRC | Villages | Paroisses | Cantons | Autres | Total |
|-------|-------|--------|--------|-----|----------|-----------|---------|--------|-------|
| 1841 | 2 | — | — | — | — | — | — | 24 | 26 |
| 1845 | 2 | — | — | — | — | 113 | 39 | 167 | 321 |
| 1855 | 2 | 4 | 61 | — | 29 | 277 | 112 | 16 | 501 |
| 1871 | 6 | 8 | 64 | — | 62 | 302 | 118 | 114 | 674 |
| 1891 | 10 | 31 | 67 | — | 98 | 397 | 152 | 146 | 901 |
| 1901 | 10 | 43 | 69 | — | 136 | 439 | 165 | 161 | 1 023 |
| 1911 | 15 | 57 | 71 | — | 171 | 487 | 182 | 175 | 1 158 |

Source : Drapeau, J. (1973).

Moins de cinquante ans après le véritable coup d'envoi de 1855, la présence de plus de 1 000 municipalités sur l'espace québécois constitua alors la preuve éclatante de la pertinence de ces autorités territoriales. Un succès sans équivoque.

L'État central était en ces temps très peu interventionniste. Les municipalités locales et de comté occupaient en conséquence une place très importante, en matière de revenus et de dépenses, dans la gestion publique au Québec. Leurs champs de juridiction étaient nombreux autant dans les domaines économiques que dans ceux du social¹.

De surcroît, deux importants instruments de régulation étaient en leur possession, celui de réglementer et celui de lever des impôts fonciers. D'ailleurs, la politique gouvernementale du Québec à cette époque était de faire assumer et gérer à cet échelon territorial le plus de responsabilités possible (Gow, 1986). La subsidiarité et la décentralisation étaient en réalité des modalités qui allaient de soi sans qu'on en utilise les mots comme tels dans les discours politiques.

La réponse des autorités locales ne fut cependant pas à la hauteur des attentes escomptées par Québec. Plusieurs besoins collectifs demeurèrent insatisfaits, tandis que plusieurs services publics desservis le furent avec une qualité médiocre. Selon les différentes analyses disponibles, cette irresponsabilité des autorités municipales² s'explique par des causes diverses, notamment la faiblesse de l'assise fiscale foncière, l'impopularité des hausses

¹ Sécurité publique, transport routier et voirie, hygiène du milieu, santé et bien-être, urbanisme, aménagement et mise en valeur du territoire, loisirs, culture, communautaire et administration générale.

² Cette irresponsabilité des municipalités représente une cause largement défendue pour expliquer la centralisation gouvernementale au Québec. Cependant, F.-A. Angers, dans son *Essai sur la centralisation* a bien démontré que les causes de la centralisation sont reliées aux justifications effectuées par les théories classiques de l'économie, de l'administration et de la sociologie.

d'impôts, les faibles rémunérations des élus, le manque d'expertise professionnelle dans les corporations municipales ainsi que le conservatisme local légendaire.

En conséquence, le gouvernement central fut obligé d'inciter les municipalités à faire leurs devoirs. Ce fut en réalité le début d'une longue période d'intrusion du gouvernement québécois dans les affaires à caractère local. Nous distinguons, à cet égard de centralisation, quatre phases distinctes mais quelquefois concomitantes : la responsabilisation des élus locaux, les interventions « keynésiennes », l'aménagement du territoire et la redéfinition du rôle de l'État québécois.

La responsabilisation des élus locaux

La rationalisation de la gestion territoriale par la responsabilisation des élus locaux fut constante et continue au cours du xx^e siècle. Le gouvernement du Québec imposa clairement ses volontés dès la fin du xix^e siècle par ce que l'on peut désigner aujourd'hui comme une première phase de centralisation. En réalité, il institua des contrôles, des limites et des obligations aux autorités locales.

Québec a d'abord fait le ménage dans ses découpages territoriaux (municipalités, districts électoraux et judiciaires, villes, cités, etc.) par sa *Loi sur la division territoriale du Québec* qui fut adoptée en 1888.

Il commença aussi à s'impliquer davantage directement dans les affaires locales. Dès 1887, à titre d'exemple, le nouveau Conseil provincial d'hygiène obligea les municipalités à ouvrir un service public dans ce champ privilégié de responsabilités locales. Une loi à ce propos fut adoptée en 1901 et l'organisme central fut renforcé substantiellement en 1928.

Dans cet esprit de responsabilisation des élus locaux, Québec détermina encore plus clairement les responsabilités municipales par le renouvellement de la *Loi des cités et villes* ainsi que du Code municipal, respectivement en 1903 et en 1916. On précisa aussi les obligations financières dans certains domaines devenus stratégiques, notamment le bien-être social dans lequel Québec s'impliqua directement en 1921 (*Loi de l'assistance publique*) en obligeant les municipalités, à l'aide d'incitatifs, à prendre leurs responsabilités. Aussi, un véritable département québécois des affaires municipales fut créé en 1918. Devant la corruption municipale grandissante, le gaspillage souvent scandaleux des ressources publiques et le noyautage régulier du pouvoir local par de petits potentats d'affairistes, l'encadrement formel des emprunts municipaux est alors devenu une préoccupation très importante pour Québec. C'est ainsi que le ministre des Affaires municipales institua un bureau des inspecteurs-vérificateurs en 1924 ainsi qu'une véritable commission municipale de surveillance et de contrôle en 1932. Dès 1933, cette commission avait déjà plus de 75 municipalités sous sa tutelle. La nécessité d'un tel mécanisme central de contrôle ne fit alors aucun doute pour la population du Québec.

En continuité avec cette logique, toute une série d'organismes furent institués au fil du temps pour réglementer, normaliser, responsabiliser, contrôler et inspecter les activités municipales, de la Commission des services d'utilité publique en 1909 au Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) en 1978, en passant par la Régie des loyers en 1951, l'Office d'habitation en 1967 et une panoplie d'autres organismes du même acabit.

Bien que l'on ait aboli plusieurs secrétariats très récemment au Québec, nous estimons qu'il existe actuellement autour de 125 de ces agences nationales qui interviennent dans les champs d'action typiquement locaux ou supralocaux. Ces interventions s'effectuent notamment par l'application d'environ 150 lois (L'Heureux, 1981) orientées vers l'encadrement des activités municipales.

Québec s'est également impliqué directement dans de nombreux champs ou domaines d'activités. L'agriculture fut dotée d'un véritable ministère dès 1887 afin de compenser l'inaction ou le peu d'action des autorités locales. Pour cette même raison, Québec intervient aussi de plus en plus par des octrois dans certains champs, dont le principal fut la santé.

À cette époque, le désir de contrer l'important mouvement d'émigration de la population vers les États-Unis a incité le clergé à ne plus résister face à l'intervention de l'État dans ses domaines traditionnels de juridiction, et même plus, à la souhaiter souvent afin d'améliorer qualitativement les divers milieux de vie. Aussi, Québec adopta en 1887 une vigoureuse politique d'exploitation des ressources naturelles, localisées ici et là sur le vaste espace national. On désirait en réalité une gestion plus globale de ces ressources territoriales de plus en plus demandées sur le vaste marché. L'application de cette politique nécessitait un ministère des Terres et Forêts. Il fut institué en 1909.

Il est pertinent de préciser qu'au tournant du siècle, les phénomènes d'industrialisation et d'urbanisation avaient un impact important non seulement sur la société tout entière, mais aussi sur les divers territoires du Québec. En conséquence, il fallait faire face aux nouveaux problèmes posés autant à la ville qu'à la campagne. Le travail est alors devenu un champ d'intervention centrale plutôt que locale (1907-1909) étant donné l'importance des enjeux en cause dans ce domaine, à partir de cette époque. Notons que le premier système public mondial de bureaux de placement fut établi par Québec en 1910. En 1912, par ailleurs, la politique québécoise des bonnes routes (*Loi des chemins*) fut élaborée. Son application concrète déboucha par la suite sur la création formelle d'un ministère de la Voirie en 1923.

Les interventions « keynésiennes »

À partir de la crise économique de 1929, les municipalités n'arrivent plus à relever certaines de leurs responsabilités traditionnelles, notamment dans le champ du secours aux indigents et celui de l'aide aux chômeurs. Les nouvelles conditions économiques et sociales qui président alors la destinée des citoyens illustrent clairement la vulnérabilité financière des

municipalités, très dépendantes d'un impôt foncier qui possède par essence plusieurs limites. La grande majorité des maires réclament alors des octrois de Québec (Minville, 1939).

À ce moment-là, la plupart des États occidentaux se donnaient de plus en plus un rôle de régulation économique et sociale à la faveur de la nouvelle doctrine keynésienne prônant l'intervention publique pour contrer les déséquilibres du marché. Le gouvernement québécois élaborait ainsi des politiques d'intervention, notamment dans les champs traditionnellement locaux, tout en obligeant souvent les municipalités à contribuer financièrement. Outre les secours sociaux et l'aide aux chômeurs, le nouveau ministère de la Colonisation (1935), issu du plan Vautrin, institua un fonds de colonisation. L'application de ce plan a généré des impacts considérables sur les territoires du Québec : chemins, ponts, drainage des terres, écoles, chapelles, etc. L'ère de l'aménagement extensif de l'espace québécois était commencée.

Le nouveau rôle régulateur de l'État central nécessita évidemment la centralisation des moyens et des responsabilités (Angers, 1960).

Le Québec entre alors dans sa deuxième phase de centralisation gouvernementale très concernée par la construction de l'État québécois. Suite au rapport de la Commission Édouard Montpetit, toute une série de politiques dites universelles furent initiées par Québec et surtout par Ottawa : santé et bien-être en 1936; assistance aux mères nécessiteuses en 1937; pensions de vieillesse en 1936; assurance-chômage en 1940; instruction obligatoire en 1943; allocations familiales en 1944; protection de la jeunesse en 1951. Les nouveaux champs d'intervention assumés par l'État québécois, souvent avec des compensations financières du gouvernement fédéral, justifiaient évidemment la mise en place d'une bureaucratie gouvernementale de plus en plus importante dans les 19 ministères québécois qui existaient déjà en 1959.

La politique d'aménagement du territoire

Pendant ce temps, l'instauration du crédit agricole et la *Loi sur l'électrification rurale* de 1936 ont contribué significativement à modifier le cadre de vie sur les divers territoires du Québec. Ce cadre de vie fut aussi largement transformé par la construction d'infrastructures de transport et de communication : ports en eau profonde le long des côtes; aéroports près des centres urbains importants et dans les villes minières excentriques; voies ferrées qui pointent très loin vers les bassins de ressources; réseaux de routes pour relier la plupart des lieux. À titre d'exemple de grands chantiers routiers, de 1945 à 1960, pas moins de 2 700 ponts furent construits au Québec tandis que le bitume fut étendu sur près de 15 000 kilomètres de routes, sans oublier la politique du déneigement des routes. La part du budget du Québec consacrée à la voirie équivalait à plus de 20 % à cette époque, encourageant ainsi l'occupation du territoire national. Plus de 350 corporations municipales nouvelles furent érigées entre 1921 et 1961.

Tableau 2.2
Chronologie de la répartition des municipalités au Québec

| Année | Cités | Villes | Comtés | MRC | Villages | Paroisses | Cantons | Autres | Total |
|-------|-------|--------|--------|-----|----------|-----------|---------|--------|-------|
| 1921 | 25 | 82 | 74 | — | 263 | 520 | 203 | 219 | 1 386 |
| 1931 | 28 | 93 | 74 | — | 305 | 541 | 198 | 272 | 1 511 |
| 1941 | 29 | 105 | 76 | — | 313 | 554 | 196 | 308 | 1 580 |
| 1951 | 34 | 129 | 76 | — | 330 | 559 | 186 | 360 | 1 674 |
| 1961 | 56 | 172 | 74 | — | 333 | 558 | 171 | 384 | 1 748 |

Source : Drapeau, J. (1973).

Par ailleurs, Québec soulage ses municipalités de leurs obligations financières à l'égard de la Sûreté du Québec (1938), des écoles techniques (1953) ainsi que de l'entretien des prisonniers et des aliénés dans les asiles (1944). On leur octroie par ailleurs de nouvelles sources de revenus sous la forme de taxes de vente, d'affaires et d'amusement. Par des aides financières conditionnelles, on les sollicite cependant, au tournant des années 1960, à s'impliquer davantage dans la protection contre les incendies, les aqueducs, les égouts, l'épuration des eaux, les parcs industriels ainsi que la production d'électricité. Ce dernier champ d'activité municipale à prendre en main fut un échec en dépit de l'accès potentiel à des subventions importantes. Il faut souligner, à titre d'explication, que les autres champs nouveaux représentaient déjà à ce moment-là une très lourde corvée pour un grand nombre de municipalités.

La redéfinition du rôle de l'État

À la faveur de la Révolution tranquille dans un contexte de forte croissance économique (Parizeau, 1985), les nouvelles recettes engendrées par l'impôt québécois sur le revenu retrouvé en 1954 (cédé à Ottawa pendant la guerre) offrirent de nouvelles opportunités d'interventions gouvernementales. L'appareil d'État était alors voué à une croissance presque sans fin, justifiée par les théories administratives classiques.

Nous entrons ainsi dans la troisième phase de centralisation gouvernementale au Québec. Selon James Iain Gow, 46 nouveaux ministères, régies, offices et entreprises gouvernementales furent alors mis sur pied. Modernisation étatique oblige. On l'effectua en s'impliquant davantage dans certains champs d'activités publiques. On institua des ministères spécifiques dans les richesses naturelles en 1961, l'assurance-hospitalisation en 1961, les affaires culturelles en 1961, le tourisme, chasse et pêche en 1963, l'éducation en 1964, les affaires intergouvernementales en 1967, les institutions financières en 1967, l'immigration ainsi que le travail et la main-d'œuvre en 1968, la fonction publique ainsi que les communications en 1969 sans oublier les affaires sociales en 1970. Plusieurs de ces champs appartenaient traditionnellement aux municipalités.

Les anciens et nouveaux ministères se dotèrent évidemment de politiques, de programmes et de mesures d'intervention dans leur secteur respectif, accentuant ainsi la centralisation des responsabilités publiques au Québec. À titre d'exemple, la part relative des subventions gouvernementales dans le budget total des commissions scolaires passa de 29 % en 1956 à 92 % en 1986. On effectua généralement cette centralisation sous le couvert de l'universalisme, de l'équité et de la redistribution dans un esprit de justice sociale. On profita aussi de cette redéfinition positive du rôle de l'État pour lui offrir une importante mission entrepreneuriale, notamment avec la nationalisation de l'électricité en 1962. Furent aussi créées en ce sens la SGF (Société générale de financement) en 1962, la Caisse de dépôts en 1965 et plusieurs autres sociétés d'État au cours des années 1960.

Le temps des diagnostics

Du Rapport Tremblay livré en 1956 jusqu'au Rapport Castonguay de 1976, en passant par le Rapport LaHaye, le Rapport Bélanger, les analyses du BAEQ (bureau d'aménagement de l'est du Québec) et de nombreuses consultations ad hoc, plusieurs études se sont clairement penchées sur l'organisation des territoires à l'intérieur du Québec. L'époque s'y prêtait bien pour de multiples raisons, notamment l'évidence généralement reconnue qu'il fallait changer l'ordre des choses dans l'organisation générale de l'espace au Québec (Robert, 1978). Aussi, de nouvelles expertises scientifiques et techniques offraient leurs services à un État en désir de modernisation et aussi de positionnement sur la carte du monde.

Le gouvernement du Québec s'est ainsi doté d'une problématique globale de son espace fort détaillée dans son ensemble. **En réalité, dans toute son histoire, le Québec n'a jamais disposé de si nombreuses études pour réfléchir sur l'organisation de ses divers et multiples territoires.** En considérant les limites inhérentes à l'exercice de synthèse de ces études, nous nous permettons néanmoins, pour le bénéfice du lecteur, de soulever quelques points principaux (tableau 2.3) du diagnostic territorial disponible aux décideurs de l'époque.

Ces éléments de diagnostic territorial global possèdent généralement un contenu détaillé dans la littérature. Le soulèvement de ces problèmes cruciaux suscita à l'époque un important débat au Québec. Malgré la diversité des perspectives d'analyse et des solutions partielles ou globales préconisées, un large consensus émergea à propos de la nécessité de mettre de l'ordre dans l'organisation territoriale du Québec par une réforme en profondeur de nos structures politico-administratives locales. On réclamait aussi des instruments à caractère légal pour contrôler l'utilisation du sol. Le temps d'une vaste réforme de l'organisation des territoires était certainement arrivé.

Tableau 2.3
Principaux points du diagnostic territorial

-
- Incompatibilité et incohérence dans l'aménagement du territoire
 - Centralisation excessive de la gouverne publique
 - Disparités économiques et sociales entre les différents territoires
 - Érosion migratoire de plusieurs territoires ruraux
 - Présence de nombreuses injustices, iniquités et inégalités sur le vaste espace
 - Incohérence des aires (découpages) utilisées par la gestion publique
 - Éloignement croissant entre les administrateurs et les administrés
 - Trop grand nombre de municipalités en zones métropolitaines et rurales
 - Limites de l'impôt foncier et pauvre financement des municipalités
 - Faiblesse des structures de coopération intermunicipale
 - Manque général d'innovation et d'initiatives locales et régionales
-

Source : Compilation des auteurs.

La réforme tranquille

À la fin des années 1960, le désir de réformer l'organisation des territoires était bel et bien présent au Québec. Devant la complexité de la situation, cependant, seules quelques solutions partielles furent appliquées à ce moment-là, avec une vigueur très relative par ailleurs. Il est important de souligner à cet effet que le nombre de commissions scolaires fut néanmoins substantiellement réduit. **Au début des années 1950, il existait quelque 2 000 commissions scolaires, les fusions ont permis de réduire leur nombre à 1 057 en 1971 et ensuite, de loi en loi, à quelque 154 en 1995.**

Notons aussi que certaines actions structurantes furent portées avec plus ou moins de bonheur dans des secteurs névralgiques tels que l'habitation, les transports, les parcs industriels, etc. On a par ailleurs créé des directions régionales pour plusieurs ministères ainsi que des conseils régionaux. En outre, d'autres interventions ponctuelles eurent lieu afin de concrétiser des fusions municipales, de consolider des aires métropolitaines (Québec – Montréal – Outaouais) et aussi de favoriser diverses améliorations spécifiques en gestion publique territoriale.

Devant les problèmes plus généraux et globaux reliés notamment à l'urbanisme et à l'aménagement, au développement socio-économique, à la distanciation grandissante entre les gouvernants et les gouvernés ainsi qu'au manque de coopération intermunicipale, nos gouvernements ont beaucoup tergiversé par l'entremise d'une succession de propositions, d'avant-projets et de projets de Loi (Tellier, 1982). Ces hésitations et tâtonnements ont conduit à repousser toujours et encore l'échéance d'une réforme globale. À la fin des

années 1970, le gouvernement du Québec se décida finalement à agir avec plus de substance, notamment par la *Loi sur le zonage agricole* (1978), la *Loi sur la démocratie municipale* (1978), la réforme de la fiscalité municipale (1978) ainsi que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (1979).

Notre analyse de cette vaste réforme territoriale progressive (Proulx, 1998), amorcée au cours des années 1960, nous permet de distinguer quatre grandes catégories de réponses institutionnelles de l'État québécois vis-à-vis du diagnostic (tableau 2.4) : les fusions volontaires, le régionalisme fonctionnel, le régionalisme politique et la planification territoriale. Nous ne traiterons ici que de la composante concernée par les fusions municipales.

La fusion volontaire des municipalités

Comme réponse aux problèmes vécus, on a favorisé les fusions et les regroupements de municipalités, généralement sur une base volontaire, par l'entremise d'incitatifs financiers et d'assistance technique du gouvernement.

Tableau 2.4
Chronologie de la répartition des municipalités au Québec

| Année | Cités | Villes | Comtés | MRC | Villages | Paroisses | Cantons | Autres | Total |
|--------------|--------------|---------------|---------------|------------|-----------------|------------------|----------------|---------------|--------------|
| 1961 | 56 | 172 | 74 | — | 333 | 558 | 171 | 384 | 1 748 |
| 1971 | 43 | 221 | 72 | — | 278 | 505 | 155 | 388 | 1 662 |
| 1981 | 21 | 239 | — | 13 | 228 | 463 | 125 | 455 | 1 544 |
| 1991 | 2 | 257 | — | 96 | 154 | 344 | 96 | 484 | 1 433 |

Source : Drapeau, J. (1973).

Ministère des affaires municipales (1991, 1996).

Des lois spéciales furent aussi adoptées pour former 24 nouvelles municipalités, notamment les villes de Laval, de Bécancour et d'autres cas urgents. Au total, 484 municipalités furent touchées par un regroupement entre 1960 et 1991. Ces consolidations territoriales dites volontaires mais fortement sollicitées par Québec ont occasionné la création de 207 nouvelles entités, permettant de réduire le nombre total de municipalités de près de 16 % (tableau 2.5).

Tableau 2.5
Regroupements municipaux 1961-1991

| Lois | Nombre de municipalités | Regroupements |
|--------------------------------------|--------------------------------|----------------------|
| De la fusion volontaire, 1965 | 91 | 39 |
| Regroupement des municipalités, 1971 | 212 | 106 |
| Organisation territoriale, 1989 | 33 | 17 |
| Lois spéciales | 106 | 24 |
| Annexions par lois générales | 42 | 21 |
| Total regroupements 1961-1991 | 484 | 207 |

Source : Ministère des Affaires municipales (1993).

Les objectifs visés au départ à l'égard de la réduction du nombre total de municipalités étaient beaucoup plus ambitieux. La comparaison avec le système municipal ontarien, beaucoup moins doté en matière de nombre de municipalités, incitait certains analystes québécois à souligner que l'on pouvait gérer les territoires à faible densité de population sans multiplier les corporations municipales.

Ainsi, les résultats de la politique québécoise de consolidation des territoires municipaux à base de volontariat et d'incitatifs furent en conséquence interprétés par plusieurs comme un échec. Il s'agit certainement d'un demi-succès.

Car le tableau 2.5 illustre bien que le nombre total de municipalités n'a pas diminué considérablement à la suite de la réponse gouvernementale par la fusion volontaire. Notons que l'Ontario possédait 793 municipalités en 1991 capables d'effectuer la gestion de services à une population totale plus nombreuse que le Québec. Cette difficulté du Québec de consolider ses instances locales, régionales et supralocales réside en partie dans le fait que des instances supérieures furent créées pour relever certaines responsabilités publiques.

Le suivi de la réforme municipale

À l'échelon local, le Québec se retrouve en 1991 avec encore un très grand nombre de municipalités. Le tableau 2.6 nous permet de constater que, parmi les 1 433 municipalités locales du Québec, 44 % possèdent une population inférieure à 1 000 habitants, 68 % n'ont pas 2 000 citoyens alors que 78 % servent une population moindre de 3 000 électeurs.

Tableau 2.6
Municipalités par classe de population au Québec

| Classe de pop. | Nombre | % mun. | Pop. totale | % pop. |
|-----------------------|---------------|---------------|--------------------|---------------|
| 0 | 10 | 0,70 % | 0 | 0 % |
| 1 - 499 | 251 | 17,50 % | 82 234 | 1,16 % |
| 500 - 999 | 368 | 25,68 % | 269 431 | 3,76 % |
| 1000 - 1 499 | 214 | 14,93 % | 260 939 | 3,64 % |
| 1 500 - 1 999 | 130 | 9,07 % | 225 312 | 3,14 % |
| 2 000 - 2 999 | 143 | 9,98 % | 347 726 | 4,85 % |
| 3 000 - 3 999 | 81 | 5,65 % | 282 346 | 3,94 % |
| 4 000 - 4 999 | 41 | 2,86 % | 183 050 | 2,55 % |
| 5 000 - 5 999 | 73 | 5,09 % | 498 412 | 6,95 % |
| 10 000 - 24 999 | 73 | 5,09 % | 1 137 843 | 15,86 % |
| 25 000 - 49 999 | 28 | 1,95 % | 991 745 | 13,83 % |
| 50 000 - 99 999 | 17 | 1,19 % | 1 215 589 | 16,95 % |
| 100 000 et plus | 4 | 0,28 % | 1 677 860 | 23,39 % |
| Total | 1 433 | 100 % | 7 173 487 | 100 % |

Source : Répertoire des municipalités du Québec, compilation à partir des données du recensement de de 1991.

Le point important à souligner ici concerne le fait que les 1 116 municipalités de dimension inférieure à 3 000 habitants n'ont généralement pas l'assise fiscale suffisante pour desservir et gérer beaucoup de services à leur population qui pourtant y a droit au nom de la justice sociale.

De fait, la capacité de ces municipalités d'assumer des responsabilités en gestion publique est assez réduite, d'autant que plusieurs de celles-ci couvrent un territoire rural très large ou un territoire urbain à forte demande de services. En conséquence, le débat actuel sur la réforme territoriale au Québec questionne cet éternel problème en soulignant inévitablement l'importante faiblesse politico-administrative de notre système municipal.

Nous héritons en réalité d'un système municipal fragmenté en de multiples petites unités fonctionnelles³. Système qui avait certainement sa raison d'être auparavant lorsque la distance représentait une contrainte importante dans le découpage des aires de gestion et lorsque le nombre de services collectifs à gérer par nos municipalités était très limité.

Au milieu des années 1990, une réflexion sérieuse s'imposa d'elle-même sur l'efficacité économique globale d'un tel système. D'autant plus que les regroupements naturels et

³ Ayant moins de 3 000 habitants, près de 80 % des municipalités du Québec n'exercent en réalité que quelques fonctions publiques.

spontanés ne progressent à l'époque que très lentement, tandis que le système des ententes intermunicipales possédait aussi ses limites effectives.

De ce constat, plusieurs spécialistes réclamaient une réforme de nos institutions municipales, encore plus en profondeur et plus radicale que celle effectuée graduellement sur une base volontaire depuis 30 ans.

Quelques comparaisons

Il est à noter qu'une telle réforme profonde fut effectuée dans plusieurs pays européens sous l'angle de la consolidation des multiples petites municipalités locales dispersées. À titre d'exemple, la Suède, le Danemark, la Norvège et la Belgique, pays qui possèdent beaucoup de similitudes avec le Québec, tout en ayant un territoire de dimension moins vaste, ont largement réduit, par étapes, le nombre de leurs municipalités locales au cours des dernières décennies en utilisant l'échelon supralocal (district – petites régions). Notons en contre-exemple que plusieurs pays européens tels que la France et la Grèce ont conservé un système municipal effrité en petites unités de gestion, tandis que d'autres encore ont opté pour un système municipal à deux échelons (local – supralocal) de gestion.

Afin d'obtenir une base comparative plus large, le tableau 2.7 illustre le nombre de municipalités⁴ qui existent dans plusieurs pays, ainsi que le ratio entre ce nombre et la population totale (par tranche de 100 000 habitants) du pays observé.

Tableau 2.7
Nombre de municipalités par tranche de population

| Provinces canadiennes | Municipalités | par 100 000 hab. |
|------------------------------|----------------------|-------------------------|
| Saskatchewan | 834 | 84 |
| Ile du Prince-Édouard | 89 | 68 |
| Terre-neuve | 295 | 52 |
| Québec | 1 578 | 23 |
| Manitoba | 201 | 18 |
| Nouveau-Brunswick | 118 | 16 |
| Alberta | 352 | 14 |
| Ontario | 828 | 8 |
| Nouvelle-Écosse | 66 | 7 |
| Colombie Britannique | 178 | 5 |
| Total Canada | 4 539 | 17 (moyenne) |

⁴ Les données traitées pour élaborer ce tableau sont issues de diverses compilations (sources). Elles considèrent sous la même rubrique les municipalités locales (communes) ainsi que les municipalités régionales (comtés, districts...).

| Certains États européens | Municipalités | par 100 000 hab. |
|--------------------------|---------------|------------------|
| France | 36 500 | 65 |
| Grèce | 5 618 | 56 |
| Luxembourg | 118 | 33 |
| Espagne | 8 150 | 20 |
| Allemagne | 8 737 | 14,4 |
| Italie | 8 000 | 14 |
| Norvège | 472 | 11,2 |
| Danemark | 291 | 5,7 |
| Belgique | 569 | 5,4 |
| Pays Bas | 714 | 5,26 |
| Suède | 303 | 3,6 |
| Angleterre | 457 | 0,96 |

Sources : O'Brien, A. (1993); Ministère des affaires municipales (1992); Delcamp, A. (1990).

On constate que le Québec se situe au-dessus de la moyenne du Canada et bien au-dessus du ratio de plusieurs pays européens. On peut affirmer qu'au milieu des années 1990, le Québec possédait, comparativement, encore un très grand nombre de municipalités.

Ces données nous permettent ainsi d'avancer que les échelons local et supralocal au Québec sont proportionnellement très fragmentés en de multiples municipalités. Il est important de souligner cependant que notre vaste espace québécois, faiblement peuplé et aux lieux très dispersés, ressemble beaucoup à celui de plusieurs États américains et des provinces australiennes pour lesquels nous n'avons malheureusement pas de données précises disponibles actuellement.

Les agglomérations urbaines

Si 78 % des municipalités du Québec possèdent une population inférieure à 3 000 habitants, force est de constater aussi qu'autour de 80 % de la population du Québec vit dans une agglomération urbaine de plus de 12 000 habitants. Il s'agit là d'une donnée fondamentale à considérer dans la problématique de l'organisation territoriale au Québec. À cet effet, les moyennes et grandes agglomérations urbaines nécessitent des modalités spécifiques pour la gestion de certaines fonctions publiques.

Pour ce faire nous disposons déjà depuis 1969 d'une structure communautaire dans les agglomérations urbaines de Montréal, Québec et Outaouais. Elles regroupent à elles seules autour de quatre millions d'individus. Aussi, il existe 28 autres agglomérations urbaines (tableau 2.8) qui regroupent 150 municipalités, représentant ainsi autour de 20 % de la population du Québec.

Ces 28 pôles urbains possèdent chacun une population dénombrée se situant entre 12 000 et 160 000 habitants. Mais la majorité de ces agglomérations possèdent entre 25 000 et 60 000 habitants localisés sur un territoire certes contigu mais toutefois morcelé en divers territoires municipaux. Selon les données de Statistique Canada, 75 % de ces agglomérations urbaines ont vu leur population augmenter entre 1986 et 1991.

Ces agglomérations auraient certainement intérêt à se consolider (Pétrelli, 1995) afin d'éliminer les iniquités fiscales, les incohérences dans la prestation des services, l'étalement urbain coûteux et la perte générale de la qualité de vie. Des gains importants pourraient en effet être obtenus en matière d'aménagement du territoire, de desserte de services et de gestion de l'environnement. Notons aussi que le développement économique pourrait bénéficier de l'intégration des efforts de promotion sur de tels espaces urbains grâce à ce qu'il est convenu d'appeler les économies de proximité.

Tableau 2.8
Agglomérations urbaines du Québec en 1991

| Agglomérations | Nombre de municipalités | Population |
|-----------------------------|--------------------------------|-------------------|
| Alma | 2 | 30 191 |
| Baie-Comeau | 5 | 32 823 |
| Chicoutimi | 10 | 160 928 |
| Cowansville | 2 | 12 510 |
| Dolbeau | 2 | 15 023 |
| Drummondville | 6 | 60 092 |
| Granby | 4 | 59 410 |
| Joliette | 5 | 37 525 |
| La Tuque | 3 | 13 050 |
| Lachute | 1 | 11 730 |
| Magog | 3 | 20 426 |
| Matane | 3 | 14 858 |
| Rimouski | 10 | 47 818 |
| Rivière-du-Loup | 6 | 23 457 |
| Rouyn-Noranda | 10 | 38 739 |
| Saint-Georges | 3 | 23 095 |
| Saint-Hyacinthe | 6 | 50 193 |
| Saint-Jean-sur-le Richelieu | 4 | 68 378 |
| Saint-Jérôme | 4 | 51 986 |
| Salaberry-de-Valleyfield | 3 | 40 061 |
| Sept-Îles | 3 | 25 712 |
| Shawinigan | 11 | 61 672 |
| Sherbrooke | 14 | 139 194 |

| Agglomérations | Nombre de municipalités | Population |
|-----------------------|--------------------------------|-------------------|
| Sorel | 6 | 46 365 |
| Thetford-Mines | 7 | 30 279 |
| Trois-Rivières | 9 | 136 199 |
| Val-d'Or | 4 | 30 041 |
| Victoriaville | 3 | 39 826 |

Source : Statistique Canada, Recensement 1991.

Soulignons à cet égard que plusieurs agglomérations furent déjà consolidées au cours des années 1970, notamment Gaspé en 1971, Gatineau en 1975, Jonquière en 1975, Beauport en 1976, Saint-Agapit en 1979 et Drummondville en 1981. Elles forment déjà des noyaux urbains importants. Un effort dans cet esprit s'avère encore nécessaire au Québec.

Les récentes réformes

Une nouvelle politique de consolidation des communautés locales, qui s'articule en trois volets, fut déposée en 1996 par le ministre des Affaires municipales. Le premier volet s'adressait aux villages-paroisses et petites communautés de moins de 10 000 habitants. On espérait, sur la base de regroupement volontaire, que les 407 municipalités ne forment que 177 municipalités. L'application ne s'est pas faite au rythme espéré. Jusqu'au 25 mars 2000, seulement 162 des 407 municipalités visées se sont regroupées sur la base des unités de regroupement prévues par la politique, alors que 19 autres ont publié une demande commune de regroupement (Ministère des Affaires municipales, 2000). Le second volet concernait 263 municipalités des agglomérations urbaines de 10 000 habitants et plus et le troisième, environ 700 petites communautés souvent éloignées des grands centres. Ces deux derniers volets ont été intégrés au livre blanc sur la réorganisation municipale déposée en avril 2000.

La réforme des agglomérations urbaines de 2000

En 2000, la ministre d'état aux Affaires municipales et à la Métropole déposait son projet de réorganisation municipale : *Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*. Le gouvernement y affirmait sa conviction que le *statu quo* n'était plus acceptable et s'engageait à renforcer les pôles urbains sur tout le territoire du Québec. Bien que cette réforme s'inscrive en continuité des politiques des dernières années, elle créait une certaine rupture en regard de l'aspect volontaire des regroupements et sur le nombre de regroupements visés pendant une période relativement courte. **La réforme s'articule en deux axes d'intervention complémentaires qui sont les regroupements des municipalités locales et le renforcement des agglomérations urbaines et des MRC.**

À la base de cette réorganisation des territoires, on retrouve sensiblement les mêmes justifications que dans les années 1990. On y reconnaît notamment les limites de la collaboration intermunicipale et du fonctionnement des MRC pour défendre certains enjeux supralocaux. On y souligne aussi que les mesures de péréquation ne favorisent pas les fusions volontaires puisque les petites municipalités reçoivent plus d'aide en ne se fusionnant pas. Pour les agglomérations, ce sont notamment les problèmes d'étalement urbain, de concentration de problématiques sociales, de disparités fiscales et de fragmentation de la gouvernance qui justifient la consolidation de pôles socio-économiques forts. Bref, ce sont sensiblement les mêmes arguments que les réformes des dernières années, mais appuyés par le nouveau contexte socio-économique mondial.

Le tableau 2.9 montre que la réforme de 2000 a donné des résultats relativement importants. En 2002 et 2003 seulement, 198 municipalités locales sont touchées par une fusion, alors que le nombre de regroupements est comparable aux années précédentes.

Tableau 2.9
Nombre de municipalités locales touchées par les fusions, 1998-2003

| Années | Municipalités locales | Nombre de regroupements |
|--------|-----------------------|-------------------------|
| 1998 | 34 | 15 |
| 1999 | 44 | 20 |
| 2000 | 77 | 36 |
| 2001 | 78 | 29 |
| 2002 | 173 | 30 |
| 2003 | 25 | 6 |

Sources : Ministère des Affaires municipales, 2004.

Ce sont surtout les plus grandes entités qui sont touchées par les fusions. Ainsi, 50 % de l'ensemble des territoires fusionnés de 2002-2003 sont des cités et villes, 27 % des municipalités et 23 % des villages, paroisses, cantons et TNO. De 1998 à 2004, le nombre de municipalités locales (tableau 2.10) a diminué de près de 22 %. **Si l'on compare avec 1991, il s'agit d'une diminution de 24 % du nombre d'entités.**

La réorganisation territoriale visait aussi le renforcement des pôles urbains par le regroupement de municipalités locales autour d'agglomérations urbaines dont les plus imposantes sont Québec, Montréal, Outaouais, Chicoutimi, Sherbrooke et Trois-Rivières. Le tableau 2.11 résume certaines données relatives à ces regroupements urbains.

Tableau 2.10
Nombre de municipalités locales, 1991 à 2004

| Années | Nombre de municipalités |
|---------------|--------------------------------|
| 1991 | 1 433 |
| 1998* | 1 395 |
| 1999* | 1 376 |
| 2000* | 1 352 |
| 2001* | 1 311 |
| 2002* | 1 262 |
| 2003* | 1 124 |
| 9 mai 2003 | 1 113 |
| 2004 | 1 090 |

Source : Ministère des Affaires municipales, 2004.

* Au 1^{er} janvier de chaque année.

Tableau 2.11
Regroupements autour de certaines agglomérations urbaines
(entre le 1^{er} janvier 2001 et le 31 décembre 2003)

| | Municipalités composantes | Population |
|----------------|--------------------------------------|-------------------|
| Montréal | 28 | 1 837 072 |
| Rouyn-Noranda | 16 | 41 401 |
| Québec | 13 | 513 397 |
| La Tuque | 13 | 13 475 |
| Lévis | 10 | 124 569 |
| Sherbrooke | 9 | 139 938 |
| Shawinigan | 9 | 53 042 |
| Saguenay | 8 | 151 150 |
| Longueuil | 8 | 385 690 |
| Trois-Rivières | 6 | 126 438 |
| Rimouski | 6 | 41 950 |
| Gatineau | 5 | 228 052 |
| Val-d'Or | 5 | 32 376 |

Source : Ministère des Affaires municipales, 2004.

On constate que les fusions impliquaient parfois un grand nombre de municipalités locales. Certaines d'entre elles consistaient à réunir de très petites entités autour d'un pôle urbain et d'autres à regrouper des moyennes et grandes entités dans une nouvelle municipalité. Le regroupement autour de Montréal implique 28 municipalités dont la plupart ont plus de 10 000 habitants. Pour Québec, plus de la moitié des entités ont plus de 10 000 habitants et 39 % d'entre elles ont plus de 50 000 habitants. La situation est différente pour Rouyn-Noranda dont 82 % des municipalités composantes ont moins de 1 000 habitants ou encore La Tuque dont 92 % des entités ont moins de 600 habitants. Bref, la réforme vise à la fois la diminution du nombre de très petites entités n'ayant pas une masse critique suffisante et le regroupement de plus grandes entités qui permettent de renforcer les pôles urbains en diminuant certaines problématiques comme l'étalement urbain.

En 2003, le gouvernement adopte une loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités, mieux connue sous le nom de *Processus de défusion municipale*. Le 21 juin 2004, 89 consultations populaires ont eu lieu et 31 municipalités locales obtiennent des résultats positifs. On y trouve 18 villes, 8 municipalités, 2 villages, 2 cités et 1 canton. Le tableau 2.12 présente un résumé des résultats des référendums de 2004.

Tableau 2.12
Synthèse des résultats des référendums du 21 juin 2004

| Région d'origine | Nombre de municipalités locales | Composantes d'origine | Population visée |
|-------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|
| Montréal | 15 | 12 villes 2 cités 1 village | 229 328 habitants |
| Laurentides | 5 | 1 ville 4 municipalités | 2 300 habitants |
| Montérégie (Longueuil) | 4 | 4 villes | 150 808 habitants |
| Québec | 2 | 1 ville 1 municipalité | 29 425 habitants |
| Mauricie (La Tuque) | 2 | 2 municipalités | 673 habitants |
| Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine | 2 | 1 municipalité 1 village | 2 153 habitants |
| Estrie | 1 | 1 canton | 705 habitants |
| Total | 31 | | 415 392 habitants |

Source : Élections Québec, résultats des référendums.

Mis à part les municipalités des grandes agglomérations de Montréal, Québec et Longueuil, les défusions visent des petites entités de moins de 1 600 habitants. Pour Montréal, les cinq plus grandes entités à défusionner sont Dollard-des-Ormeaux, Côte-Saint-Luc, Pointe-Claire, Kirkland et Westmount. Pour Québec, il s'agit de l'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures.

La plus récente compilation du ministère des Affaires municipales du Québec montre bien que le portrait organisationnel des territoires municipaux a changé depuis 1996. Le tableau 2.13 indique le nombre de municipalités locales au Québec en fonction du nombre d'habitants. On compte aujourd'hui 1 090 municipalités locales dont 86 % ont moins de 5 000 habitants et regroupent 17 % de la population québécoise.

Tableau 2.13
Municipalités par classe de population au Québec (2004)

| Taille population | Nombre | % mun. | Pop. Totale | % pop. |
|--------------------------|---------------|---------------|--------------------|---------------|
| Moins de 1 000 | 471 | 43,2% | 266 126 | 3,6% |
| 1 000 à 1 999 | 257 | 23,6% | 364 975 | 4,9% |
| 2000 à 4 999 | 215 | 19,7% | 645 971 | 8,8% |
| 5000 à 9 999 | 72 | 6,6% | 508 762 | 6,9% |
| 10000 à 24 999 | 40 | 3,7% | 598 356 | 8,1% |
| 25000 à 49 999 | 20 | 1,8% | 694 453 | 9,4% |
| 50 000 à 99 999 | 6 | 0,6% | 405 300 | 5,5% |
| 100 000 et plus | 9 | 0,8% | 3 894 040 | 52,8% |
| Total | 1 090 | 100% | 7 377 983 | 100% |

Compilation 2004. Ministère des Affaires municipales.

Après les diverses réformes, l'organisation municipale de 2004 se présente de la façon suivante:

- 2 communautés métropolitaines (Montréal et Québec);
- 9 villes de 100 000 habitants et plus;
- des villes de taille moyenne dans presque toutes les régions du Québec;
- 14 municipalités locales qui exercent des compétences de MRC;
- 1 090 municipalités locales.

On peut donc affirmer que la réforme de 2000 en est une de grande envergure. Le nombre de municipalités locales a diminué et le nombre de pôles urbains a augmenté sur l'ensemble du territoire québécois. Les petites entités de moins de 5 000 habitants, souvent considérées comme n'ayant pas une masse critique suffisante, ont diminué de 24 % et leur population de près de 6 %.

Conclusion sur l'appropriation territoriale par la Cité

Depuis la mise en place du régime municipal québécois en 1855, l'application du concept de la Cité sur le terrain nous apparaît certes comme un succès, mais tout de même mitigé. L'utilité et la pertinence d'un tel régime pour la gestion publique de biens et services collectifs à la population furent bien sûr rapidement démontrées dès le départ puisque 600 municipalités étaient déjà érigées lors de la formation de la Confédération canadienne en 1867. Les conseils municipaux furent rapidement fonctionnels au niveau démocratique. Cependant, même si tout un domaine public local s'est effectivement structuré, la responsabilisation ne s'est pas effectuée naturellement et volontairement. Force est de constater que l'appropriation réelle de responsabilités par les autorités municipales a subi d'importants ratés historiques. Soulignons à cet effet que, dès le départ, l'administration de l'éducation a échappé aux municipalités avec la création de commissions scolaires totalement indépendantes.

En réalité, au-delà des divers incitatifs monétaires et de l'encadrement administratif par la *Loi des cités et villes* (1903) et du *Code municipal* (1916), le gouvernement du Québec est constamment intervenu au fil du temps pour obliger les municipalités à se responsabiliser. Ce fut le cas notamment dans l'hygiène du milieu (1887, 1901), dans l'administration générale (1918, 1924, 1932) ainsi que dans l'aide sociale (1921). À la faveur de l'octroi de nouvelles sources de revenus municipaux au tournant des années 1960, la lutte contre les incendies, la sécurité publique, les parcs industriels et le transport en commun sont devenus des responsabilités à relever impérativement. Par la suite, on responsabilisa par décrets les municipalités dans l'urbanisme (1979) et plus récemment dans le soutien au développement économique (1998). En outre, au cours de cette responsabilisation accrue des municipalités, le gouvernement a lui-même créé des agences publiques locales parallèles dès le départ dans le scolaire, ensuite dans l'emploi au début du siècle, pour s'étendre à la santé et au communautaire au cours des années 1960 et 1970.

Pour Québec, l'appropriation par les corporations municipales de ces champs publics locaux lui paraissait difficile. En continuité avec cette logique paternaliste dans l'appropriation territoriale de facteurs de développement par les Cités, toute une série d'organismes nationaux furent institués au fil du temps, de la Commission des services d'utilité publique en 1909 au Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) en 1978, en passant par la Régie des loyers en 1951, l'Office d'habitation en 1967 et une panoplie d'autres organismes du même acabit. Nous estimons qu'il existe actuellement autour de 125 de ces agences nationales qui interviennent dans les champs d'action typiquement locaux ou supralocaux. Ces interventions s'effectuent notamment par l'application d'environ 150 à 200 lois orientées vers l'encadrement des activités municipales.

Bref, l'appropriation territoriale par les Cités du domaine public relié à la desserte et à la gestion de biens et services collectifs s'est effectuée, au Québec, par l'entremise d'un très fort encadrement de l'État qui est demeuré, bien sûr, l'initiateur (indications, incitations,

coercition), mais aussi lui-même très présent sur les territoires. Le renforcement amorcé des agglomérations urbaines par la *Loi sur les fusions municipales* de 2001 changera-t-il cette situation ?

Chapitre 3

Les régions administratives

Dans le contexte de la consolidation de l'État québécois, secteur par secteur, au cours du xx^e siècle, des agences régionales qui œuvraient dans l'agriculture, la voirie, les richesses naturelles l'emploi, etc. furent créées par divers ministères. Chaque agence, voire chaque programme gouvernemental, définissait alors sa propre aire d'intervention publique pour exercer ses fonctions opérationnelles en région. Devant la multiplication en conséquence des découpages régionaux (Dugas, 1984), le gouvernement du Québec décida d'agir dans un esprit d'homogénéité.

Sur la base des anciens diocèses, des travaux des géographes et des historiens et aussi d'une étude sur les zones de rayonnement des pôles régionaux de développement, des régions administratives furent découpées en 1966 autour des principaux centres urbains. Ce qui offrit officiellement les 10 premières régions administratives formelles en 1968. Des redécoupages de ces régions eurent lieu depuis, notamment l'important effort de cohérence avec les territoires MRC en 1988, ce qui porta leur nombre à 16 régions. Depuis la séparation des Bois-Francs de la Mauricie en 1997, il existe désormais au Québec 17 régions administratives dont le Moyen-Nord et deux régions métropolitaines.

Malgré son caractère homogène, l'espace Québec illustre une variété de régions bien distinctes au sein desquelles existent souvent des différences intrarégionales importantes. En comparaison avec certains États américains ou surtout avec certains pays européens, les superficies régionales québécoises sont en réalité immenses mais peu peuplées, à l'exception des régions métropolitaines. Elles sont aussi relativement jeunes, sans beaucoup de patrimoine, de traditions et de symboles collectifs (Bouchard, 1994), ce qui génère des problématiques régionalistes particulières, souvent même singulières, par lesquelles la culture joue peu dans la territorialité exprimée collectivement. Existe même des cas paradoxaux, notamment la région naturelle et culturelle de Charlevoix qui est intégrée dans la grande région de Québec.

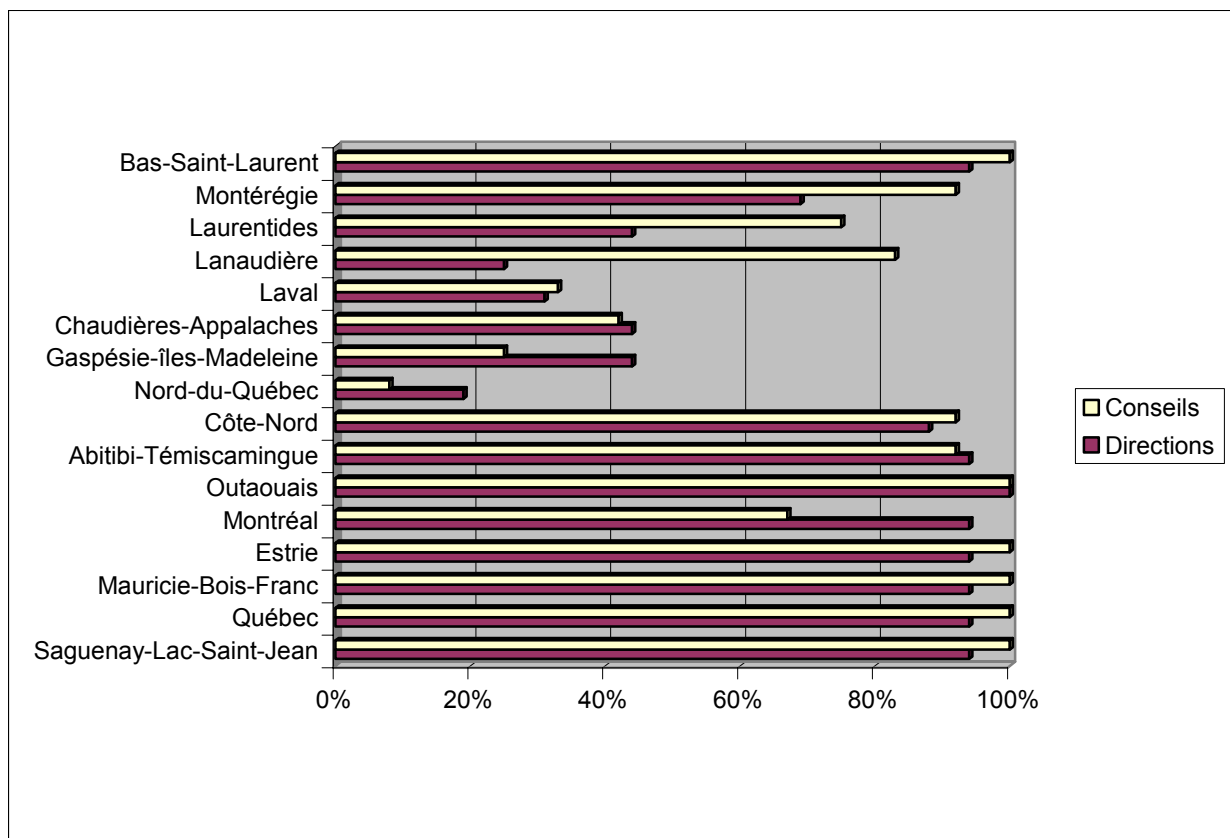
La construction institutionnelle des régions

Une véritable construction institutionnelle de ces nouvelles régions fut engagée au cours des années 1970 par l'État à l'intérieur des différents champs d'activité gouvernementale par

l'entremise de la mise en place d'abord de directions des ministères et ensuite de conseils sectoriels. En 1995, un premier travail empirique a permis de faire certains constats sur l'occupation institutionnelle des régions administratives (Figure 3.1).

On a observé que les régions administratives étaient utilisées à un haut degré comme territoire de gestion par le gouvernement provincial, mais très peu par le niveau fédéral. On a remarqué aussi une certaine inégalité intersectorielle de la présence en région combinée à une occupation institutionnelle inégale d'une région à l'autre. Les résultats étaient comparables entre les organisations publiques et collectives.

Figure 3.1
Occupation institutionnelle des régions du Québec, 1995



Source : Brochu et Proulx (1995).

Tant et si bien qu'un taux de 78 % de construction institutionnelle fut atteint en 1996 par rapport à la possibilité réelle de présence de directions et de conseils régionaux. Chaque région se retrouve ainsi avec un domaine public aux responsabilités fragmentées au sein d'une panoplie d'agences publiques et collectives.

Dans un esprit de cohérence régionale, on a aussi institué à cette échelle de gestion publique des mécanismes de coordination horizontale, notamment les CRD (conseils régionaux de développement), les CAR (conférences administratives régionales) et les tables régionales de préfets des communautés MRC. À cet effet de coordination, les régions du Québec ont en outre expérimenté plusieurs procédures de planification régionale depuis les années 1960 (Proulx, 1996). Notre analyse de celle-ci nous conduit à considérer la forte présence de la dimension « cadre stratégique » qui a sûrement, à un certain degré, favorisé le renforcement de l'horizontalité ainsi que la montée du « régionalisme ». Néanmoins, cet encadrement systématique de l'action semble aussi largement servir comme mécanisme institutionnel pour asseoir le système de relations verticales entre l'État et les localités.

Les régions administratives représentent en réalité le prolongement administratif de l'État sur ses divers territoires infranationaux.

Il y a eu néanmoins la mise en œuvre d'une dynamique régionale, particulièrement forte notamment lors de la phase d'émergence des agences collectives, soit les conseils régionaux. Au cours des années 1980, ce « régionalisme » fut fortement stimulé par la tenue de conférences socio-économiques ancrées sur l'action, qui se terminaient par un Sommet régional permettant d'asseoir les décideurs autour de dossiers concrets. Ces opérations de concertation régionale ont généré beaucoup de dynamisme et de projets de développement.

Depuis ces moments forts de la décennie 1980, nous avons assisté à un repli institutionnel caractérisé par des organisations régionales qui se confortent dans la simple gestion de programmes et de mesures gouvernementales. Les régions en émergence institutionnelle, accompagnée de son cortège de dynamisme et d'initiatives, sont alors devenues de simples aires régionales de gestion ayant quelquefois des réflexes régionalistes plus ou moins importants selon les milieux. Ainsi, la trajectoire du régionalisme au Québec n'est pas du tout linéaire.

Qu'en est-il aujourd'hui de cette occupation institutionnelle des régions administratives ? Comment a évolué cette occupation depuis notre première enquête en 1995 ? Une nouvelle collecte des données, selon la même méthodologie, a été effectuée en 2004 pour tenter de répondre à ces deux questions.

Méthode de comparaison

Avant même de débiter la compilation des données, nous avons constaté des changements importants dans les différents ministères québécois depuis la première enquête. Afin de ne pas biaiser les résultats et de comparer les mêmes choses, nous avons procédé de la façon suivante.

1. Pour les ministères qui n'avaient pas subi de changements majeurs, nous avons vérifié la présence des directions régionales sur les territoires : transport, éducation, santé et services sociaux, agriculture pêche et alimentation, culture, environnement et justice.
2. Lorsqu'il y a eu fusion d'un ministère et des fonctions à l'intérieur de celui-ci, nous avons compilé un seul résultat :
 - a) la fonction développement régional de 2004 comprend développement régional et industrie, commerce et technologie;
 - b) la fonction affaires municipales de 2004 comprend affaires municipales et la partie loisirs.
3. Lorsqu'il y a eu fusion de ministères, mais que les directions (fonctions) étaient autonomes, nous avons compilé un résultat pour chaque fonction :
 - a) communication et immigration sont des entités autonomes du ministère des Relations avec les citoyens et Immigration;
 - b) forêt, mines et territoire public sont des entités autonomes du ministère des Ressources naturelles. Lors de l'enquête 2004, les directions Faune et Parc n'étaient pas en opération.

Cette façon de compiler les données a permis de mesurer l'évolution en évitant des biais méthodologiques. Les données proviennent des ministères (mission, organigramme, liste des directions, etc.). Plusieurs contacts téléphoniques ont permis de préciser les données. Nous devons tenir compte du fait que la région Mauricie-Bois-Francs a été divisée en deux territoires. Nous avons donc 17 régions administratives.

Les organisations publiques dans les régions administratives

L'occupation des régions administratives par les organisations publiques (directions régionales des ministères provinciaux) a évolué de façon inégale pour l'ensemble des territoires. De façon générale, on constate un recul pour plusieurs régions qui voient leur taux d'occupation chuter de 60 % (Abitibi-Témiscamingue). Les deux régions nouvellement formées, Mauricie et Centre-du-Québec, ont des taux d'occupation relativement faibles (33 %). Il semble que les organisations publiques conservent le premier territoire puisqu'on y retrouve très souvent une direction régionale pour les deux régions.

Le tableau 3.1 présente l'évolution du taux d'occupation de 1995 à aujourd'hui pour les organisations publiques.

Tableau 3.1
Les organisations publiques de 1995 à 2004

| Régions | Occupation 1995 | Occupation 2004 | Variation |
|-------------------------------|-----------------|-----------------|-----------|
| Bas-Saint-Laurent | 93,80% | 66,67% | -27,13% |
| Saguenay–Lac-Saint-Jean | 93,80% | 73,33% | -20,47% |
| Capitale Nationale | 93,80% | 53,33% | -40,47% |
| Mauricie | NA (93,8) | 33,33% | ND |
| Estrie | 93,80% | 80,00% | -13,80% |
| Montréal | 93,80% | 60,00% | -33,80% |
| Outaouais | 100% | 80,00% | -20,00% |
| Abitibi-Témiscamingue | 93,80% | 33,33% | -60,47% |
| Côte-Nord | 87,50% | 86,67% | -0,83% |
| Nord-du-Québec | 18,80% | 20,00% | 1,20% |
| Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine | 43,80% | 66,67% | 22,87% |
| Chaudière-Appalaches | 43,80% | 53,33% | 9,53% |
| Laval | 31,30% | 40,00% | 8,70% |
| Lanaudière | 25% | 33,33% | 8,33% |
| Laurentides | 43,80% | 33,33% | -10,47% |
| Montérégie | 68,80% | 53,33% | -15,47% |
| Centre-du-Québec | ND | 33,33% | ND |

Source : Brochu et Proulx (1995)

Les deux régions centrales (Québec et Montréal) font partie de celles dont le taux a diminué de façon importante avec des baisses respectives de 40,47 % et 33,80 % (tableau 3.2). On y retrouve aussi des régions ressources (Abitibi-Témiscamingue, Bas-Saint-Laurent, Saguenay–Lac-Saint-Jean). Les deux régions en périphérie de Montréal (Laval et Lanaudière) ont un taux d’occupation plus élevé. Il semble donc que certaines organisations publiques utilisent davantage ces territoires de gestion.

Rationalisation ou désir de centralisation, plusieurs fonctions publiques ont subi une baisse du taux d’occupation, plus particulièrement le transport et l’éducation (tableau 3.3). Évidemment, le paysage des organisations publiques a changé depuis 1995. Il y a eu plusieurs fusions, divisions et restructurations au sein des ministères provinciaux. Dans le cas de celui des ressources naturelles, la fusion n’entraîne pas une utilisation du même territoire pour les différentes fonctions territoriales que sont la forêt, la gestion du territoire publique, la faune, les parcs et les mines. Ces fonctions demeurent des entités autonomes au sein du ministère et n’utilisent pas les mêmes territoires de gestion.

Tableau 3.2
Variation de l'occupation des régions par les organisations publiques

| Régions | Variation en % de 1995 à 2004 |
|-------------------------------|--|
| Abitibi-Témiscamingue | -60,47% |
| Capitale Nationale | -40,47% |
| Montréal | -33,80% |
| Bas-Saint-Laurent | -27,13% |
| Saguenay–Lac-Saint-Jean | -20,47% |
| Outaouais | -20,00% |
| Montréal | -15,47% |
| Estrie | -13,80% |
| Laurentides | -10,47% |
| Côte-Nord | -0,83% |
| Nord-du-Québec | 1,20% |
| Lanaudière | 8,33% |
| Laval | 8,70% |
| Chaudière-Appalaches | 9,53% |
| Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine | 22,87% |
| Mauricie | ND |
| Centre-du-Québec | ND |

Source : Compilation des auteurs.

Pour Industrie, Commerce et Technologie, qui est fusionné avec le Développement régional, on constate une utilisation accrue de la région comme territoire, car le taux était de 87 % en 1995 et il est aujourd'hui de 100 %.

Tableau 3.3
**Variation du taux d'occupation par les organisations publiques
selon les fonctions**

| Fonctions territoriales | Taux de 1995 | Taux de 2004 | Variation en % de 1995 à 2004 |
|---------------------------------------|-------------------------------|---------------------|--|
| Transport | 81,30% | 47,06% | -34,24% |
| Éducation | 68,80% | 35,29% | -33,51% |
| Ressources naturelles | | | |
| Forêt | 62,50% | 35,29% | -27,21% |
| Mines | Voir Énergie ressources | 17,65% | N/D |
| Territoire public | Voir Énergie et ressources | 17,65% | N/D |
| Relations avec les citoyens et | | | |

| Fonctions territoriales | Taux de 1995 | Taux de 2004 | Variation en % de 1995 à 2004 |
|---|---------------------|---------------------|--------------------------------------|
| Immigration | | | |
| Immigration et francisation | 25% | 0% | -25% |
| Communication | 68,80% | 47,06% | -21,74% |
| Affaires municipales, Sport et Loisirs | 56,30% | 35,29% | -21,01% |
| Santé et Services sociaux | 100% | 82,35% | -17,65% |
| Agriculture, pêche et alimentation | 56,30% | 41,18% | -15,12% |
| Culture | 68,80% | 58,82% | -9,98% |
| Développement économique régional | | | |
| Développement régional | 93,80% | 100% | 6,20% |
| Industrie, commerce et technologie | 87,50% | N/D | N/D |
| Environnement | 81,30% | 88,24% | 6,94% |
| Main-d'oeuvre | 87,50% | 100% | 12,50% |
| Justice | 68,80% | 82,35% | 13,55% |
| Énergie et ressources | 50% | N/D | N/D |

Source : Compilation et traitement des auteurs.

La fonction de la main-d'oeuvre possède un taux de 100 %. Il faut préciser que, même si la fonction de la santé a diminué, cela est attribuable à une adaptation particulière au territoire du Nord-du-Québec. On y retrouve maintenant une direction de plus pour le territoire du Nunavik, attribuable au désir de s'adapter aux besoins spécifiques des communautés. Il est intéressant de constater que l'environnement, un secteur où l'intérêt public est croissant, a augmenté à la fois dans les organisations publiques et collectives (tableau 3.7).

Certaines fonctions n'ont pas été compilées en 1995. Le tableau 3.4 présente quatre nouvelles fonctions : emploi, sécurité civile, services correctionnels et sécurité civile. Emploi-Québec est une entité autonome du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille. Pour les trois autres fonctions, il s'agit d'entités autonomes à l'intérieur du ministère de la Sécurité civile.

La fonction de la sécurité civile présente certains partages de régions uniques. On ne les retrouve pour aucune autre fonction. Par exemple, le territoire du Nunavik est avec la direction de la Capitale Nationale et Chaudières-Appalache, la Montérégie est associée à l'Estrie, le Saguenay-Lac-Saint-Jean à la Côte-Nord et l'Outaouais à l'Abitibi-Témiscamingue et au Nord-du-Québec.

Tableau 3.4
Les organisations publiques en 2004

| Fonctions territoriales | Taux de 2004 |
|--------------------------------|---------------------|
| Emploi | 100% |
| Services correctionnels | 41,18% |
| Sûreté du Québec | 29,41% |
| Sécurité civile | 0% |

Source : Compilation et traitement des auteurs.

Les organisations collectives dans les régions administratives

Les variations de 1995 à 2004 sont inégales selon les organisations et territoires (tableau 3.5). Si certaines d'entre elles occupent mieux le territoire régional comme les secteurs des loisirs et de l'environnement, il y a une diminution pour les autres fonctions. La CRÉ (Conférence régionale des élus) est un cas particulier. Chaque région a une CRÉ, sauf le Nord-du-Québec où l'on retrouve quatre conseils : Conseil régional Baie-James, Instance Crie, Conseil régional de Kativik et Conseil régional Nord-du-Québec. La situation est similaire pour la fonction *loisirs* où il y a trois conseils au Nord-du-Québec et un seul partout ailleurs. On remarque que l'Outaouais et l'Estrie ont encore un taux d'occupation de 100 %. **Il y a quatre régions qui ont subi des baisses importantes à la fois pour les organisations collectives et publiques : Capitale Nationale, Bas-Saint-Laurent, Saguenay–Lac-Saint-Jean et Abitibi-Témiscamingue.** Le tableau 3.6 présente les résultats des variations en ordre croissant.

Tableau 3.5
Les organisations collectives de 1995 à 2004

| Régions | Occupation 1995 | Occupation 2004 | Variation |
|-------------------------------|------------------------|------------------------|------------------|
| Bas-Saint-Laurent | 100% | 75,00% | -25,00% |
| Saguenay—Lac-Saint-Jean | 100% | 75,00% | -25,00% |
| Capitale Nationale | 100% | 50,00% | -50,00% |
| Mauricie | NA (100%) | 87,50% | NA |
| Estrie | 100% | 100,00% | 0,00% |
| Montréal | 66,70% | 75,00% | 8,33% |
| Outaouais | 100% | 100,00% | 0,00% |
| Abitibi-Témiscamingue | 91,70% | 75,00% | -16,70% |
| Côte-Nord | 91,70% | 75,00% | -16,70% |
| Nord-du-Québec | 8,30% | 0,00% | -8,30% |
| Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine | 25% | 62,50% | 37,50% |
| Chaudière-Appalaches | 41,70% | 50,00% | 8,30% |

| Régions | Occupation 1995 | Occupation 2004 | Variation |
|------------------|-----------------|-----------------|-----------|
| Laval | 33,30% | 62,50% | 29,20% |
| Lanaudière | 83,30% | 87,50% | 4,20% |
| Laurentides | 75% | 75,00% | 0,00% |
| Montérégie | 91,70% | 75,00% | 16,70% |
| Centre-du-Québec | NA | 87,50% | NA |

Source : Compilation et traitement des auteurs.

Tableau 3.6
Variation de l'occupation des régions administratives
par les organisations collectives

| Régions | Variation en % de 1995 à 2004 |
|-------------------------------|----------------------------------|
| Capitale Nationale | -50,00% |
| Bas-Saint-Laurent | -25,00% |
| Saguenay-Lac-Saint-Jean | -25,00% |
| Abitibi-Témiscamingue | -16,70% |
| Côte-Nord | -16,70% |
| Nord-du-Québec | -8,30% |
| Estrie | 0,00% |
| Outaouais | 0,00% |
| Laurentides | 0,00% |
| Lanaudière | 4,20% |
| Chaudière-Appalaches | 8,30% |
| Montréal | 8,33% |
| Montérégie | 16,70% |
| Laval | 29,20% |
| Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine | 37,50% |
| Mauricie | ND |
| Centre-du-Québec | ND |

Source : Compilation des auteurs.

On ne peut comparer les deux régions de la Mauricie et du Centre-du-Québec, mais on constate que le taux était de 100 % en 1995 et qu'il est aujourd'hui de 87,5 % pour chacune d'elles. Cela est attribuable à la fonction culture qui a un conseil pour les deux régions. Toutes les autres organisations ont adopté le nouveau découpage.

Le tableau 3.7 présente l'évolution des fonctions territoriales des organisations collectives.

Tableau 3.7
Variation du taux d'occupation par les organisations collectives
selon les fonctions

| | 1995 | 2004 | Variation |
|--|-------------|-------------|------------------|
| Environnement (Conseil régional de l'environnement) | 68,8% | 94,12% | 25,32% |
| Loisirs (Conseil régional des loisirs et du sport) | 68,8% | 94,12% | 25,32% |
| Développement régional (Conférence régionale des élus) | 93,8% | 94% | 0,2% |
| Qualité | 56,3% | 52,94% | -3,36% |
| Âge d'Or (FADOQ) | 81,3% | 70,59% | -10,71% |
| Tourisme (Association touristique régionale) | 93,8% | 76,47% | -17,33% |
| Culture (Conseil régional de la culture) | 68,8% | 47,06% | -21,74% |
| Centraide | 81,3% | 41,18% | -40,12% |

Source : Compilation et traitement des auteurs.

La fonction environnement est absente de la région Nord-du-Québec et on y trouve trois conseils des loisirs. Pour le tourisme, il n'y a pas de partage mais plutôt deux ATR dans quatre régions : Capitale Nationale, Côte-Nord, Nord-du-Québec et Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine. Il semble que les régions administratives conviennent moins aux organisations de type communautaire (centraide, FADOQ) et industrielle (Qualité).

Conclusion sur l'appropriation territoriale par la région

À partir de leur création formelle à la fin des années 1960, nous avons vu que chaque région fut dotée par Québec de réels mécanismes d'appropriation territoriale de facteurs, principalement des conseils régionaux sectoriels, un Conseil régional de développement, une Conférence administrative et un Fonds de développement régional à partir de 1976. Ces nouveaux mécanismes institutionnels ont œuvré, avec les agences déconcentrées de l'État, à la construction physique et socio-économique des régions. Le régionalisme s'est alors affirmé clairement pendant deux décennies, notamment par des mouvements de mobilisation relativement importants mais variables en intensité. Une nouvelle démocratie participative fut établie à cette échelle. Des effets structurants eurent lieu, notamment la construction d'infrastructures de transport et d'équipements dans l'éducation, les loisirs, la culture, l'environnement qui ont permis de soutenir le développement. Quelques outils originaux furent à cet égard mis en œuvre, notamment la « Région laboratoire de développement durable » au Saguenay–Lac-Saint-Jean.

Il paraît clair que l'échelon régional sert de plateforme pour réguler les relations verticales entre les actions sur le terrain et le financement dans le cadre de programmes provinciaux et fédéraux. La relation de cause à effet, entre le régionalisme et les investissements publics, s'avère cependant difficile à établir. Programmés par les gouvernements centraux comme des ajouts dans le cadre de la stratégie québécoise d'aménagement des territoires mise en œuvre depuis très longtemps, on peut se demander en effet si les infrastructures et les équipements publics n'auraient pas été construits de toute manière sans le concours des institutions régionales.

À cet effet, soulignons la très faible présence de stratégies typiquement régionales pour stimuler le développement. Les stratégies centrales de développement régional demeurent dominantes. Par ailleurs, les véritables actions et initiatives d'envergure typiquement régionale s'avèrent relativement rares. Il n'y a finalement que peu de véritables dossiers structurants dont le territoire d'application s'avère exactement une région administrative.

Nécessaire au bon fonctionnement des équipements collectifs, la proximité des clients ne semble pas jouer beaucoup à cette échelle. A titre d'exemple, la grande majorité des projets de développement (santé, éducation, loisirs, culture, etc.) sélectionnés et financés au niveau régional sont en réalité ancrés à des échelles territoriales plus petites. En outre, plusieurs équipements dits régionaux comme certains hôpitaux, ports en eaux profondes, universités, centres de R&D, etc. rayonnent bien au-delà des frontières de leur région d'identification.

Bref, la territorialité de nombreux dossiers régionaux de développement ne correspond pas à celle qui est offerte formellement par les agences régionales. **Le gain le plus important de l'échelle régionale au Québec réside dans la formation d'une élite régionale capable d'arbitrages entre les divers intérêts locaux.** Ce qui n'est pas le moindre des acquis en matière d'appropriation territoriale.

Chapitre 4

Les communautés MRC

La notion de communauté au Québec plonge ses racines dans les corvées collectives fortement populaires lors de la colonisation et surtout dans le modèle paroissial d'identification collective pour prendre possession, occuper, aménager, gérer et développer des nouveaux territoires. La coopération communautaire est alors devenue pour les Québécois une institution, c'est-à-dire une valeur largement partagée, accompagnée de règles et de normes sociales ainsi que des us et coutumes pour son application.

Il y a eu aussi dans la passé au Québec de véritables expériences communautaires fort intéressantes, notamment à l'échelle territoriale des Cantons de l'Est, territoires qui furent occupés par les immigrants américains dits Loyalistes qui se sentaient différents des habitants du Québec de l'époque, soit à la fin du XVIII^e siècle. Des expériences communautaires eurent lieu à l'échelle des grandes agglomérations urbaines, notamment depuis la création des communautés métropolitaines en 1969. En outre, plusieurs expériences d'organisation et de développement communautaire, dans le vrai sens du concept de « communauté », eurent lieu à l'échelle des quartiers de villes, notamment à Québec et à Montréal, mais aussi dans les villes de taille moyenne (Favreau et Lévesque, 1996).

Or, ce chapitre ne sera pas concerné par ces expériences communautaires, mais bien par celle qui est en œuvre à l'échelle des territoires MRC du Québec depuis le début des années 1980. Nous prévenons le lecteur tout de suite que ces territoires ne sont pas l'objet d'une expérimentation communautaire dans le style des Ujmaa en Tanzanie, des Ciéniquilla du Mexique ou des Kibboutz israéliens. Loin s'en faut. Il s'agit tout de même d'un effort public de soutenir l'esprit communautaire pour l'organisation et le développement de territoires qui répondent *a priori* à quelques critères reliés au phénomène de la communauté.

En 1978, le gouvernement du Québec publia un énoncé de politique publique à propos de la décentralisation : « Une perspective communautaire nouvelle » (Québec, 1978). Pour son application concrète, on a ensuite largement consulté les élus locaux et dessiné finalement 95 territoires MRC (municipalités régionales de comtés) sur l'espace québécois habité¹ en

¹ Furent exclus du découpage les trois communautés urbaines qui représentent des cas spécifiques d'organisation et de développement territorial.

s'appuyant sur le sentiment d'appartenance de la population tout en considérant aussi les traditions de coopération intermunicipale et les anciens découpages territoriaux.

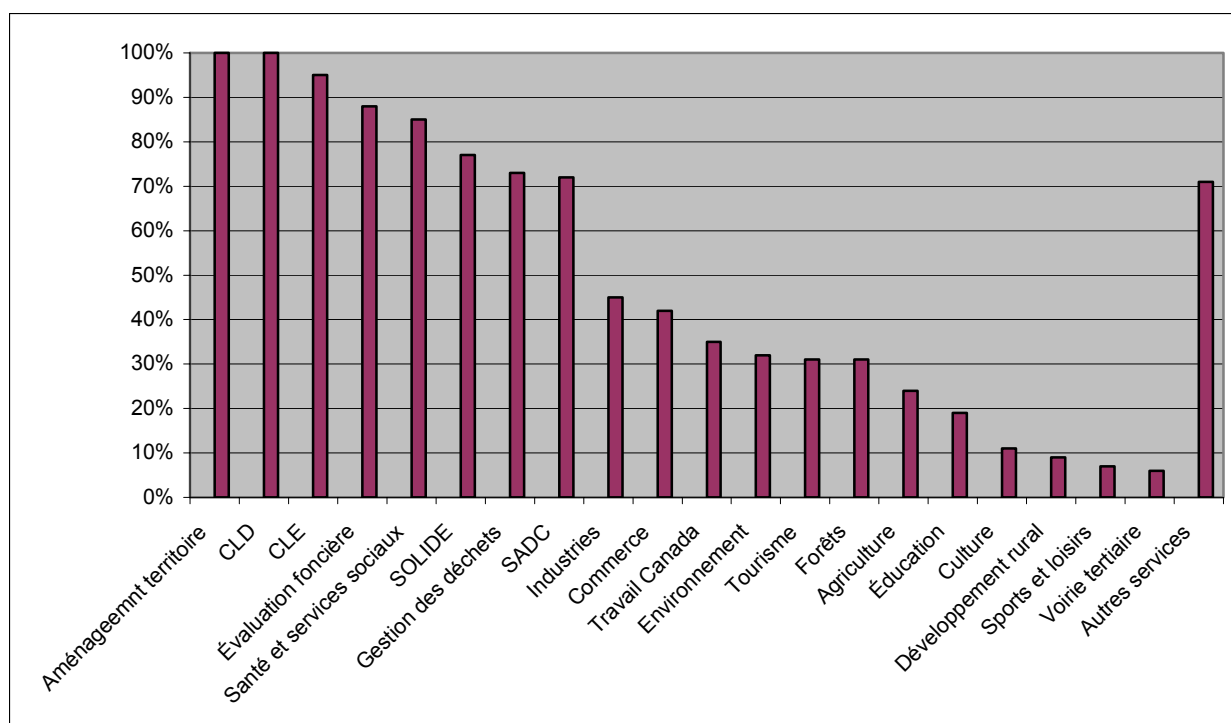
Si l'espace du Québec s'avère relativement homogène, la grande diversité des territoires internes apparaît clairement dès qu'on tente d'élaborer une typologie des communautés MRC (Sokoloff, 1989). Cette variété de territoires en regard des composantes naturelles et culturelles s'avère bel et bien confirmée par les statistiques qui affirment la distinction de chacun des territoires. En réalité, il y a presque autant de types que de territoires. Certains territoires sont largement urbains et d'autres, largement ruraux. On remarque par ailleurs des variations de superficie, de densité de population, de richesse foncière ainsi que la présence de pôles urbains plus ou moins importante en nombre et en taille. Les taux de chômage, d'industrialisation et de revenu, etc. illustrent aussi non seulement des différences, mais bien des inégalités importantes entre ces territoires. Bref, on constate une grande diversité territoriale MRC au Québec qu'il devient difficile de classer par une typologie bien étanche. Nous verrons plus loin dans ce chapitre que la typologie de Fortin et Parent (1983) ainsi que nos propres études dans le passé permettent toutefois de saisir des tendances et d'analyser plus finement ces territoires qui participent à l'organisation de l'espace Québec.

Chaque territoire MRC fut, par la loi, doté d'un Conseil des maires, responsabilisé en premier lieu face à l'aménagement du territoire. Accompagnés par des comités d'action, des commissions consultatives, des associations de la société civile organisée, des unions et syndicats, des groupes divers d'intérêt ainsi que par les agences publiques déconcentrées de Québec et d'Ottawa, les Conseils MRC ont alors participé à une dynamique d'organisation et de développement communautaire à cette échelle supralocale qui fut lente au début (Proulx, 1992) avant de s'accélérer par la suite. **Tant et si bien qu'en 1998, ces communautés étaient déjà considérablement utilisées par des fonctions de nature publique ou collective** (figure 4.1).

Ce dynamisme territorial MRC n'est certes pas du communautarisme à l'état pur. Cependant, l'esprit communautaire est bel et bien présent à un certain degré dans les collectivités territoriales en progrès organisationnel. Progrès que nous pouvons considérer sous plusieurs angles tels que la démocratie, l'aménagement du territoire, la gestion publique de biens et services ainsi que l'animation du développement par la mobilisation des acteurs locaux.

En réalité, nous avons bien illustré que, malgré la faiblesse des moyens consentis par l'État, le progrès collectif avait été relativement rapide dans la construction institutionnelle des territoires MRC qui a atteint plus de 60 % de son potentiel théorique (Jean et Proulx, 2001). En matière d'organisation territoriale globale, 30 MRC possèdent un indice faible, 19 territoires affichent un indice élevé alors 48 de ces collectivités se comportent moyennement pour notre mesure communautaire.

Figure 4.1
Organisation communautaire des territoires MRC, 1998



Source : Proulx, 2002.

Sous l'angle du passage qualitatif de collectivité à communauté, le progrès communautaire est à l'évidence bel et bien présent à cette échelle MRC, principalement dans les territoires moins urbanisés, là où il n'y a pas de puissantes Cités indépendantes et autonomes qui limitent, par leur poids déséquilibré, la solidarité d'ensemble.

À cet effet de MRC très urbaines et difficiles à organiser globalement, la récente réforme québécoise des agglomérations urbaines, qui a éliminé certaines MRC au profit de nouvelles entités fortement urbanisées, fait inévitablement appel au sentiment communautaire pour consolider et renforcer ces nouvelles Cités d'une manière globale et aussi dans ses composantes internes dites « arrondissements ». Nous avons traité de cet aspect au chapitre 2. Pour le moment, traitons plutôt de la dynamique organisationnelle récente des territoires MRC.

À cet effet, il est pertinent de rappeler tout de suite que les 96 territoires de MRC furent créés à la suite de la *Loi sur l'Aménagement et l'urbanisme* adoptée par le gouvernement en 1979. La mise en place de cet échelon intermédiaire entre le local traditionnel et le palier régional de déconcentration administrative permettait au domaine public territorial d'effectuer l'aménagement, la gestion et le développement du territoire, la décentralisation de

responsabilités publiques et la valorisation de la démocratie figurant alors au centre des principes réformateurs (Québec, 1978).

Outre cette variation des territoires basés sur des composantes naturelles et culturelles, certaines statistiques affirment la distinction des territoires. Certains territoires sont largement urbains et d'autres ruraux. On remarque des variations de densité de population et de superficie et la présence de pôles urbains plus ou moins importants. Les taux de chômage, d'industrialisation et de revenu, etc. sont les reflets d'inégalités importantes entre ces territoires. Bref, on constate une grande diversité territoriale des MRC du Québec mais peu de modèles de classification, car chaque territoire possède, à la limite, un profil unique. La typologie de Fortin et Parent (1983) et les études de Proulx (1992, 1998) permettent toutefois d'analyser certaines variables.

Des territoires de démocratie

Les discussions qui entourent la décentralisation soulèvent la question de la démocratie participative. Il est intéressant de se rappeler que les travaux de Fortin et Parent visaient notamment à définir une typologie basée sur l'attitude divergente des décideurs locaux lors de la mise en place initiale de l'instance administrative de la MRC chapeautée par le Conseil des maires. Leur étude propose sept types de territoires MRC sur la base de deux attributs distincts et opposés, soit une propension générale de la population à participer au processus décisionnel ou, *a contrario*, une tendance à la technocratie caractérisée par une confiance absolue envers les experts consultés ou embauchés à l'interne.

Tableau 4.1
Territoires de MRC participationnistes et technocraties, 1983

| Types | Description | Nb MRC | % |
|--------------|---|-------------------|---------------|
| 1 | Participationniste | 29 | 40,1 % |
| 2 | Participationniste pour l'aménagement seulement | 15 | 15,9 % |
| 3 | Légaliste et pro-développement | 10 | 10,6 % |
| 4 | Convertie (société à régie) | 9 | 9,4 % |
| 5 | Convertie (régie à société) | 5 | 5,3 % |
| 6 | Technocratie avec minimum de participation | 6 | 6,4 % |
| 7 | Technocratie | 20 | 21,3 % |
| Total | | 94* | 21,3 % |

* Mirabel et Collines-de-l'Outaouais ne sont pas formées en 1983.

Selon cette étude, certaines caractéristiques sont communes aux territoires participationnistes :

- territoire peu peuplé et assez vaste;
- plusieurs petits centres;
- davantage ruraux.

À l'opposé, les MRC de type technocratique se caractérisent par :

- urbanité;
- superficie limitée;
- présence de moyens;
- densité démographique forte;

Ces constats confirment la dualité urbaine-rurale dans l'industrialisation du Québec. Par ailleurs, la démocratie participative qui prend place à l'échelle territoriale de la MRC s'avère dominée par les élus locaux qui surveillent et monopolisent les processus décisionnels. Ces derniers sont en effet largement présents dans les diverses petites structures territoriales de participation qui se forment autour d'enjeux de gestion ou de développement. Cette forte présence a été confirmée dans une étude effectuée en 1992 dans quatre MRC du Saguenay–Lac-Saint-Jean. Selon cette analyse, le noyautage relativement fort des processus décisionnels territoriaux par les élus locaux confère une certaine stabilité institutionnelle, mais représente une faille dans la démocratie participative tout en confortant le conservatisme ambiant qui nuit à l'émergence de nouvelles initiatives de développement territorial.

Des territoires d'aménagement

Les 96 Conseils de MRC ont été directement chargés de l'aménagement de leur territoire, aménagement considéré évidemment comme une stratégie de développement de l'espace québécois. Bien qu'un schéma formel doive être produit tous les sept ans, la planification prévue n'inclut ni la priorisation des options retenues, ni l'établissement des coûts et échéanciers de celles-ci, ni l'engagement formel des partenaires dans la réalisation. Sa mise en œuvre a néanmoins permis d'enclencher le processus collectif d'organisation territoriale en dotant chaque territoire d'une vision globale des enjeux, d'un mécanisme institutionnel pour la concertation ainsi que d'experts pour éclairer les processus décisionnels. **En réalité, l'élaboration d'une première génération de 96 schémas d'aménagement a suscité et alimenté une réflexion collective plus ou moins élargie et mobilisatrice de la société civile.** Des préoccupations en matière de développement social, culturel et économique ont été largement débattues. Les différents groupes d'intérêt présents ou en émergence à cette échelle territoriale se sont alors généralement impliqués dans des projets d'actions qui les concernaient.

Les territoires MRC, une aire de gestion publique

Les territoires MRC sont devenus progressivement de véritables aires de gestion publique malgré l'absence de pouvoir fiscal et d'une définition un peu floue des responsabilités de cet échelon. Certains domaines d'activités publiques ont progressivement adopté cette échelle territoriale pour exercer des fonctions allocatives ou opérationnelles. On peut en réalité diviser cette gestion publique territoriale de biens et services selon les clientèles desservies, soit la population en général, les travailleurs et les entreprises.

À cet effet, le tableau 4.2 illustre d'abord l'évolution au fil du temps de l'appropriation par les territoires MRC de certaines fonctions reliées à la desserte de biens et services à la population.

Tableau 4.2
Biens et services à la population dans les 96 MRC

| Biens et services offerts à la population | 1992 | 1996 |
|--|-------------|-------------|
| Gestion des déchets | 40% | 73% |
| Évaluation foncière | 89% | 89% |
| Voirie tertiaire | 5% | 5% |
| Sports et loisirs | 6% | 4% |
| Culture | 21% | 10% |
| Environnement | 29% | 32% |
| Santé communautaire | 81% | 81% |
| Éducation primaire et secondaire | 49% | 19% |

Source : Jean et Proulx, 2001.

On constate que ces biens et services à la population permettent globalement aux MRC de soutenir directement le développement social et culturel, notamment par un environnement qualitatif, la disponibilité d'équipements sportifs, l'entretien des routes et chemins, une meilleure gestion de l'hygiène publique, le soutien à la santé communautaire, etc. Ces fonctions publiques épousent de plus en plus les territoires MRC. Par contre, il apparaît que les fonctions publiques reliées à l'éducation primaire et secondaire utilisent de plus en plus leurs propres découpages, délaissant en conséquence les territoires MRC.

Par ailleurs, les territoires MRC servent aussi comme aires de gestion publique de biens et services aux entreprises. Le tableau 4.3 illustre l'évolution au fil du temps de l'appropriation

par les territoires MRC de certaines fonctions reliées à la desserte de biens et services aux entreprises.

Tableau 4.3
Biens et services aux entreprises dans les 96 MRC

| Biens et services offerts aux entreprises | | |
|--|------|------|
| SOLIDE | — | 71 % |
| Promotion touristique | 43 % | 31 % |
| Promotion de l'agriculture | 10 % | 24 % |
| Promotion de la forêt | 14 % | 31 % |
| Promotion du commerce | 38 % | 42 % |
| Promotion industrielle | 43 % | 50 % |
| Planification du développement | — | 33 % |
| Décentralisation | — | 5 % |
| Urbanisation et ruralité | — | 8 % |
| Autres | — | 71 % |

Source : Jean et Proulx, 2001.

Ce tableau nous permet de constater la mise en place de nouvelles fonctions publiques, notamment les sociétés locales d'investissement et de développement (SOLIDE), la planification territoriale et bien d'autres qui concernent les entreprises, alors que certains biens et services collectifs desservis aux entreprises par le domaine public épousent de plus en plus les territoires MRC, notamment dans la forêt, l'agriculture, le commerce et la promotion industrielle.

Finalement, les territoires MRC servent aussi désormais telles des aires de gestion publique de biens et services aux travailleurs. Il s'agit là d'une fonction publique reliée à la régulation du marché du travail qui existe à l'échelle locale depuis déjà très longtemps au Québec. Le tableau 4.4 illustre l'évolution au fil du temps, de l'utilisation des territoires MRC pour la desserte de biens et services aux travailleurs.

On constate que le ministère québécois du travail utilise maintenant totalement les territoires MRC. Cela s'est effectué grâce à la réforme gouvernementale qui a permis de créer une nouvelle organisation appelée CLE, soit Centre local d'emploi.

Tableau 4.4
Biens et services aux travailleurs dans les 96 MRC

| Biens et services offerts aux travailleurs | | |
|---|-----|------|
| Travail Canada | 35% | 35% |
| Travail Québec | 70% | 100% |
| SADC | 50% | 50% |

Source : Jean et Proulx, 2001.

Ainsi, les territoires MRC servent de plus en plus à soutenir le développement social, économique et culturel par la desserte publique de biens et services collectifs. Soulignons que ce soutien global s'avère fort inégal d'un territoire à un autre. Certaines aires permettent la desserte publique de presque tous les biens et services collectifs énumérés au tableau 4.2, 4.3 et 4.4, tandis que les autres sont beaucoup moins utilisées à cet effet.

Par ailleurs, les divers territoires ont progressé différemment dans la prise en main de leurs responsabilités, notamment entre 1992 et 1998. À titre d'exemple, si, pendant la période observée, 27 % des territoires ont progressé assez rapidement, il demeure que 30 % d'entre eux ont stagné, voire régressé (tableau 4.6). Notre analyse fait apparaître que les territoires plus urbanisés ont mieux réussi, depuis 1992, à réduire la dualité urbaine-rurale.

Tableau 4.5
Occupation des territoires MRC par des organisations publiques, 1998

| Régions MRC | Organisations | Régions MRC | Organisations |
|-----------------------|----------------------|------------------------|----------------------|
| Iles-de-la-Madeleine | 13 | Memphrémagog | 14 |
| Avignon | 7 | Sherbrooke | 5 |
| Bonaventure | 8 | Val Saint-François | 12 |
| Pabok | 10 | Or Blanc | 12 |
| Côte-de-Gaspé | 10 | Brome-Missiquoi | 7 |
| Denis-Riverin | 11 | Haut-Richelieu | 8 |
| Matane | 20 | Jardins-de-Napierville | 13 |
| Matapédia | 13 | Haut-Saint-Laurent | 9 |
| Beauharnois-Salaberry | 11 | Mitis | 11 |
| Rimouski-Neigette | 8 | Vaudreuil-Soulanges | 15 |
| Fjord-du-Saguenay | 13 | Roussillon | 7 |
| Lac-Saint-Jean-Est | 23 | Champlain | 13 |
| Domaine-du-Roy | 22 | Vallée-du-Richelieu | 9 |
| Maria-Chapdelaine | 15 | Rouville | 4 |
| Témiscouata | 6 | Haute-Yamaska | 9 |
| Basques | 13 | Acton | 16 |
| Rivière-du-Loup | 12 | Les Maskoutains | 8 |
| Kamouraska | 12 | Bas-Richelieu | 10 |

| Régions MRC | Organisations | Régions MRC | Organisations |
|------------------------|----------------------|-------------------------|----------------------|
| L'Islet | 12 | La Jammais | 11 |
| Montmagny | 10 | Laval | 4 |
| Etchemins | 14 | Deux-Montagnes | 12 |
| Beauce-Sartigan | 16 | Mirabel | 2 |
| L'Amiante | 12 | Thérèse-de-Blainville | 6 |
| Robert-Cliche | 11 | Les Moulins | 12 |
| Nouvelle-Beauce | 12 | L'Assomption | 11 |
| Bellechasse | 11 | D'Autray | 10 |
| Desjardins | 10 | Joliette | 9 |
| Chutes-de-la-Chaudière | 20 | Montcalm | 9 |
| Lotbinière | 14 | Rivière-du-Nord | 11 |
| Portneuf | 20 | Argenteuil | 8 |
| Jacques-Cartier | 7 | Pays-d'en-Haut | 7 |
| Île d'Orléans | 6 | Laurentides | 12 |
| Côte-de-Beaupré | 10 | Matawinie | 10 |
| Charlevoix | 12 | Papineau | 11 |
| Charlevoix-est | 10 | Vallée-de-la-Gatineau | 11 |
| L'Érable | 7 | Pontiac | 10 |
| Arthabaska | 12 | Antoine-Labelle | 13 |
| Drummond | 10 | Témiscamingue | 13 |
| Nicolet-Yamaska | 16 | Rouyn-Noranda | 14 |
| Bécancour | 11 | Vallée-de-l'Or | 13 |
| Francheville | 6 | Abitibi | 21 |
| Centre-de-la-Mauricie | 13 | Abitibi-Ouest | 16 |
| Maskinongé | 10 | Minganie | 11 |
| Mékinac | 11 | Sept-Rivières | 5 |
| Haut-Saint-Maurice | 7 | Manicouagan | 11 |
| Le Granit | 15 | Haute-Côte-Nord | 8 |
| Haut-Saint-François | 17 | Caniapiscau | 5 |
| Coaticook | 24 | Collines-de-l'Outaouais | 6 |

On a constaté en outre que le secteur public territorial évolue en fonction, bien sûr, de la dynamique organisationnelle interne, mais aussi selon l'environnement politico-administratif global, notamment les lois, le contexte fiscal et les mesures prises aux échelons supérieurs. L'appui financier, l'expertise et l'encadrement juridique des gouvernements québécois et canadien se sont avérés essentiels dans le passé récent. Ce rôle de l'État se vérifie non seulement dans son aspect positif, avec les anciennes et nouvelles responsabilités relevées à l'échelle de la MRC, notamment celles de la santé communautaire, de l'emploi, des fonds d'investissement et de la promotion industrielle, mais aussi dans son aspect négatif compte tenu des responsabilités qui épousent désormais moins les territoires MRC, tels que l'éducation, la culture et le tourisme.

Malgré les progrès réalisés depuis la mise en œuvre concrète de cette aire de gestion publique il y a près de 20 ans, nous constatons que seulement 20 % des MRC du Québec font preuve d'une appropriation élevée des responsabilités à l'égard de la desserte et de la gestion publique de biens et services collectifs. La majorité des 96 territoires ne possèdent en réalité qu'un dynamisme moyen si l'on considère le nombre potentiel de responsabilités à relever à cet échelon.

L'enquête de 1998 auprès de toutes les MRC du Québec a permis de comptabiliser un total de 1 077 organisations responsabilisées, dont 735 structures et corporations, 180 comités permanents et 162 comités temporaires. Depuis ce temps, de nouvelles structures furent mises en place à cette échelle territoriale, notamment les CLD (Centres locaux de développement), alors que d'autres furent consolidées comme dans la santé et les services sociaux et le scolaire. Ces organisations du domaine public, largement univocatives ou monofonctionnelles, sont évidemment réparties inégalement d'un territoire à l'autre, selon une moyenne de près de 12 organisations par aires MRC de gestion. L'analyse des données montre que le rapport urbain-rural ne semble pas expliquer, sur les territoires MRC, le nombre de petites organisations monofonctionnelles qui exercent une responsabilité publique. Les vertus attribuées aux petites unités de gestion expliquent mieux cette fragmentation des responsabilités : administration légère, problèmes spécifiques, contact direct avec la clientèle, plus de transparence, etc. Nous constatons ainsi que le capital institutionnel a été enrichi à l'échelle des MRC du Québec par la multiplication de petites organisations qui exercent généralement une seule responsabilité à l'égard d'un bien et d'un service.

En décembre 2003, la loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la recherche confirme les responsabilités du territoire MRC en matière de développement local. Selon l'article 90 de cette loi, un conseil MRC peut prendre toute mesure afin de favoriser le développement local et le soutien à l'entrepreneuriat sur son territoire. Elle peut notamment offrir l'ensemble des services de première ligne aux entreprises, élaborer un plan d'action local pour l'économie et l'emploi, en tenant compte du plan régional de la CRÉ (Conférence régionale des élus) et agir en tant qu'organisme consultatif auprès du CLE (Centre local d'emploi).² Le conseil MRC doit cependant confier cette responsabilité aux CLD déjà en place pour lequel il possède désormais un lien de tutelle. Il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de réforme des CLD dans l'exercice de cette responsabilité reliée au soutien au développement par des services aux entreprises.

La mobilisation des acteurs

Dans le contexte des MRC du Québec, il ne semble pas exister de relation nette entre la démocratie participative initiée au départ et le dynamisme organisationnel qui s'inscrit en 1998 sous la forme de l'appropriation de responsabilités publiques. En utilisant la typologie de Fortin-Parent, avec les données de 1998, on constate que seulement 24 % des territoires

² L.R.Q. chapitre M-30.01, *Loi sur le ministère du développement économique et régional et de la recherche*.

qualifiés de très participationnistes en 1983 se retrouvent dans la catégorie très dynamique en 1998 (tableau 4.6). Par contre, 55 % des territoires dits fortement technocratiques (aucunement participationnistes) font preuve d'un dynamisme organisationnel moyen (35 %) ou élevé (20 %) en 1998.

Tableau 4.6
Position, en 1998, de la typologie Fortin-Parent, 1983

| Indice organisationnel de 1998 | Participationniste en 1983 | | Technocratique en 1983 | |
|--------------------------------|----------------------------|-------|------------------------|-----|
| | Total | % | Total | % |
| Dynamisme très élevé | 4 | 24,1% | 2 | 20% |
| Dynamisme élevé | 3 | | 2 | |
| Dynamisme moyen | 17 | 58,6% | 7 | 35% |
| Dynamisme faible | 5 | 17,2 | 7 | 45% |
| Dynamisme très faible | 0 | 0 | 2 | |

Source : Jean et Proulx, 2001.

Ce résultat s'explique largement par les interventions gouvernementales effectuées en matière d'organisation territoriale depuis quelques années dans les secteurs de l'agriculture, de l'emploi, du développement, du financement, etc. généralement en mettant sur pied une petite organisation dans chaque MRC. Car en 1992, seulement 5 % des MRC de type technocratique possédaient une dynamique organisationnelle forte, alors que la majorité d'entre elles étaient fort peu organisées. En réalité, les territoires de type participationnistes en 1983 montraient en 1992 un dynamisme organisationnel beaucoup plus fort que leurs homologues de type technocratique. Depuis cette date, le progrès organisationnel des territoires, notamment de ceux qui avaient été catégorisés technocratiques en 1983, a été réel et largement initié par les autorités supérieures qui ont imposé la responsabilisation.

Ainsi, la mobilisation accrue des acteurs et l'organisation progressive des territoires MRC depuis 1992 sont largement attribuables non pas à la prise en charge naturelle par le milieu, mais bien à la volonté gouvernementale de prise en main par le milieu. La création par décret de CLD pluralistes dans la composition de leur conseil réciproque s'est inscrite parfaitement dans ce sens de mobilisation désirée par Québec. Il va sans dire, néanmoins, que les milieux répondent relativement bien à la demande lorsque la responsabilité leur est attribuée explicitement. Ainsi, si les CLE qui épousent les territoires MRC avaient un conseil d'administration, la mobilisation des principaux acteurs du soutien à l'emploi s'effectuerait probablement allègrement.

Les territoires MRC et la réforme de 2000

La réorganisation territoriale de 2000 a eu des incidences sur les territoires MRC. Le renforcement des pôles urbains a des impacts tant au niveau des compétences à exercer que de la dynamique entre les municipalités locales. Citons comme exemple les changements pour une MRC dont les limites sont sur le territoire d'une communauté métropolitaine ou encore celles qui sont limitrophes à des pôles urbains comme Saguenay.

Dans la réforme de 2000, *Changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens*, il y a un volet qui vise le renforcement des MRC afin de *favoriser la répartition des responsabilités la plus susceptible d'assurer aux citoyens des services de qualité au moindre coût et d'améliorer la cohérence des décisions, de même que l'équité entre les contribuables* (Ministère des Affaires municipales, 2000). De plus, on tient compte de la grande diversité des MRC du territoire pour déterminer l'exercice des compétences dans la nouvelle réorganisation territoriale. La consolidation des compétences se fait en fonction de deux grandes catégories, soit les MRC situées à l'intérieur ou celles situées à l'extérieur des communautés métropolitaines.

Le portrait des MRC a changé avec cette réforme. En 2004, il y a 88 MRC dont 3 sont situées sur le territoire de la communauté métropolitaine de Québec et 12 sur celui de Montréal (tableau 4.7). Nous avons vérifié quel était le classement de ces MRC selon la typologie de Fortin et Parent. L'astérisque indique les MRC identifiées comme étant de type technocratique en 1983. Il faut se rappeler que ce classement avait permis d'établir que la technocratie était associée davantage à l'urbanité. On constate que 73 % des MRC qui sont aujourd'hui en territoire métropolitain étaient de type technocratique en 1983. Toutefois, il est intéressant de constater que, de 1983 à 1998, elles étaient entièrement passées de *technocratique à participationniste*, comme l'indique le chiffre entre parenthèse.

En 2004, 14 municipalités exercent certaines compétences de MRC (voir tableau 4.8). Ces villes correspondent en grande partie aux regroupements qui impliquaient l'abolition ou la restructuration d'une MRC ayant un caractère urbain.

Le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche a adopté en 2003 une loi qui accorde des responsabilités aux MRC en ce qui concerne le développement local. Il est difficile d'en évaluer les impacts puisque les structures sont récentes. En 1998, 33 % des MRC exerçaient une compétence au niveau de la planification du développement. Encore une fois, de nouvelles collectes de données permettront de mettre en évidence la dynamique institutionnelle et les résultats générés par ce pouvoir donné aux MRC. Comment se traduira l'offre de services aux entreprises et quels seront les mécanismes mis en place pour l'élaboration d'un plan d'action local ? Ce sont deux questions qui mériteront une analyse systématique.

Tableau 4.7
MRC localisées en totalité ou en partie sur les territoires
des communautés métropolitaines

| Communauté métropolitaine de Québec | Communauté métropolitaine de Montréal |
|--|--|
| L'Île-d'Orléans * (4) | Vaudreuil-Soulanges* (2) |
| La Côte-de-Beaupré * (3) | Thérèse-de-Blainville* (4) |
| La Jacques-Cartier * (4) | Rouville (5) |
| | Roussillon* (4) |
| | Mirabel (5) |
| | Les Moulins* (3) |
| | Laval (5) |
| | Lajemmerais (3) |
| | Vallée-du-Richelieu* (4) |
| | L'Assomption* (3) |
| | Deux-Montagnes* (3) |
| | Beauharnois-Salaberry* (3) |

Source : Ministère des Affaires municipales, 2004

* MRC classées type *technocratique* dans la typologie de Fortin et Parent en 1983.

(4) : indique le classement en 1998

Tableau 4.8
Liste des 14 villes qui exercent des compétences de MRC en 2004

| Villes assimilées à une MRC aux fins de l'exercice de certaines compétences | MRC qui ont été abolies sur ce territoire | Région administrative |
|---|---|-------------------------|
| Saguenay | Réorganisation de la MRC Fjord-du-Saguenay | Saguenay-Lac-Saint-Jean |
| Québec | | Capitale-Nationale |
| Trois-Rivières | Francheville modifiée et change de nom pour Les Chenaux | Mauricie |
| Shawinigan | Centre-de-la-Mauricie | Mauricie |
| La Tuque | Haut-Saint-Maurice | Mauricie |
| Sherbrooke | Sherbrooke | Estrie |
| Longueuil | Champlain | Montréal |

| Villes assimilées à une MRC aux fins de l'exercice de certaines compétences | MRC qui ont été abolies sur ce territoire | Région administrative |
|--|--|---|
| Montréal | | Montréal |
| Gatineau | | Outaouais |
| Rouyn-Noranda | Rouyn-Noranda | Abitbi-Témiscamingue |
| Îles-de-la-Madeleine Lévis | Iles-de-la-Madeleine Chutes-de-la-Chaudière Desjardins | Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine Chaudière-Appalaches |
| Laval (déjà ville MRC) | | Laval |
| Mirabel (déjà ville MRC) | | Laurentides |

Source : Ministère des Affaires municipales.

Conclusion sur l'appropriation territoriale par les communautés MRC

Pour les communautés MRC, l'appropriation territoriale des facteurs de développement s'est largement inscrite dans le cadre de l'application de leur schéma d'aménagement respectif ayant statut légal et dont la confection, au cours des années 1980, représente de fait la première étape du processus de planification. Dans un esprit de mobilisation sur des actions éventuelles, ce processus planificateur fut d'ailleurs généralement accompagné par des réflexions collectives engendrées sur des enjeux de développement social, culturel et économique. Plusieurs comités, tables et commissions, de ponctuels à permanents, furent ainsi formés sur la majorité des territoires. Il y a eu des effets structurants ici aussi, notamment des actions reliées à l'aménagement du territoire.

Aussi, plusieurs décrets ont accompagné cette construction territoriale. De nombreux CLSC déjà établis auparavant ont transformé alors leur aire de gestion afin d'épouser pertinemment les territoires MRC. Les SADC mises en place au tournant des années 1990 pour soutenir l'entrepreneuriat, les travailleurs indépendants et les PME en général ont largement adopté ces communautés MRC qui furent toutes, quelques années plus tard, dotées de Carrefours Jeunesse pour soutenir leur employabilité, de SOLIDE (sociétés locales d'investissements et de développement) pour s'approprier davantage la question financière des initiatives de développement. Dans un esprit de guichet unique pour faciliter l'accès à une panoplie de services et de programmes touchant divers segments de clientèles, les CLD furent mis en œuvre en 1998 sur la base des anciennes corporations ou sociétés de développement, avec la mission explicite de soutenir les actions et les initiatives territoriales. Alors que des CLE furent consolidés à cette échelle supralocale.

Vingt ans après leur coup d'envoi, on constate clairement, à l'échelle des territoires MRC, une dynamique de construction institutionnelle apte à l'appropriation territoriale de plusieurs facteurs de développement. Construction dont l'intensité est largement proportionnelle au caractère rural du territoire. Il existe un degré d'autonomie financière et décisionnelle ainsi qu'un pouvoir réglementaire à cet échelon. Il apparaît aussi que ces collectivités offrent un bon équilibre entre la proximité nécessaire à l'appropriation territoriale de facteurs et la masse critique de clients essentielle à sa pérennité communautaire. Néanmoins, l'actuelle appropriation territoriale des facteurs fut largement sollicitée et imposée par les États québécois et canadien.

Chapitre 5

Les zones spécialisées

À la lumière de la définition opératoire du concept de « zone spécialisée » exposé au chapitre 1, saisir concrètement les regroupements territoriaux d'entreprises d'un même secteur ou d'une même branche d'activités économiques sur le vaste espace du Québec nous conduit d'abord à une lecture géographique de la réalité économique de l'espace Québec, appelée généralement « dynamique géo-économique ».

Selon une telle lecture géographique qui nous conduira à saisir la géo-économie, il faut d'abord considérer les zones dites « naturelles » découpées par les composantes physiques de la géographie.

Nous pensons bien sûr aux 44 aires ou régions naturelles découpées initialement par les géographes selon la réalité (carte 5.1). Ces composantes retenues par l'analyste sont alors les îles, les massifs, les monts, les basses-terres, les littoraux, les plateaux, etc. Ces aires naturelles ont servi de base pour l'identification des premiers découpages régionaux dans les années 1940 et 1950. Se découpent ainsi naturellement au Québec, les Îles-de-la-Madeleine, le Massif des Laurentides, les Monts Otish, le Plateau de l'Ungava, la Minganie, les Basses-terres appalachiennes, le Massif Gaspésien, etc.

Selon une telle lecture géo-économique, on constate *a priori* l'existence de diverses zones économiques spécifiques bien découpées dans l'espace en fonction de la présence de ressources naturelles. La plupart de ces catégories de zones possèdent des attributs bien distincts (carte 5.2).

Voici les principaux découpages de ces zones économiques :

- les cinq grandes zones minières;
- les cinq zones actuelles de production hydroélectrique;
- les trois grandes zones à très fort potentiel hydroélectrique;
- les six grandes zones de végétation, qui s'étendent de la zone des Bois-Francs au sud jusqu'à la toundra très au nord; on y retrouve notamment la grande zone de forêt boréale bien exploitée par des activités économiques;

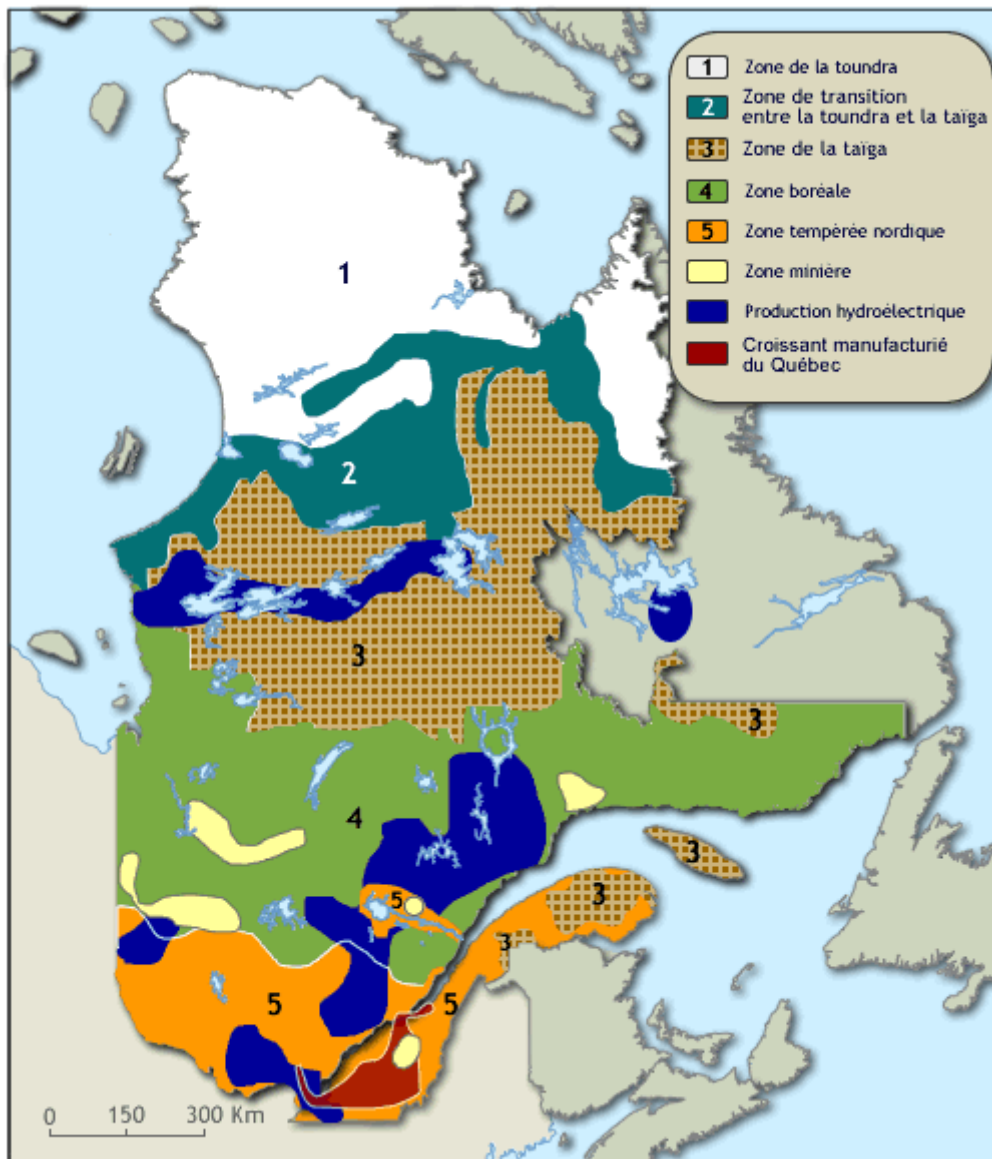
- la vaste zone de pêche dans le golfe du Saint-Laurent;
- les diverses zones de production agricole intensive de plus en plus découpées formellement selon la spécialisation;
- les 33 bassins versants découpés et utilisés dans le cadre de la politique de l'eau;
- la vingtaine de zones de villégiature dispersées un peu partout sur l'espace québécois.

Carte 5.1
Les régions naturelles du Québec



Les spécialistes de l'espace québécois ont aussi utilisé d'autres découpages afin d'identifier des territoires de gestion publiques reliés à des réalités de la nature. Soulignons, notamment, les zones soumises à un CAFF (contrat d'approvisionnement), les zones correspondant à une ZEC (zone d'exploitation contrôlée) ou encore à une ZAT (zone d'exploitation touristique). Dans cet ordre d'aires naturelles classifiées existent aussi les TNO (territoires non organisés) qui, curieusement, le sont de plus en plus en réalité. En outre, de nombreuses zones sont découpées formellement sous la forme de réserves, de parcs, d'aires protégées, de pourvoires.

Carte 5.2
Les zones géo-économiques de base au Québec



Source: Proulx, 2002.

Tous ces découpages d'aires naturelles qui deviennent des zones spécifiques représentent les composantes de base qui différencient l'espace québécois aucunement homogène. Sur cette base spatiale qui influence, voire détermine, la localisation d'activités économiques, des zones se dessinent encore plus spécifiquement à partir de structures territoriales causées par le peuplement. La différenciation spatiale dans les contenus territoriaux du peuplement génère des formes spécifiques appelées districts.

Les zones de forte concentration

Malgré qu'il bénéficie de la présence de nombreux parcs industriels (carte 5.3) dont certains se caractérisent davantage par ses dimensions scientifiques et technologiques, il est à noter que l'espace Québec ne contient pas de véritable district de nature industrielle bien formé tel qu'on en retrouve en Italie, en France, en Allemagne, aux États-Unis, si ce n'est le district de la fourrure à Montréal et celui du meuble dans Maskinongé. Le degré d'industrialisation globale relativement faible du Québec ainsi que le caractère exogène de ses impulsions technologiques et financières expliquent en grande partie cette absence de concentration d'entreprises similaires sur des territoires contigus.

Cependant, on retrouve quelques corridors qui rassemblent avec plus ou moins de densité des activités économiques. Ces corridors ne ressemblent aucunement à la Route 128 ou à la Silicone Valley, mais s'inscrivent néanmoins telles des zones linéaires qui concentrent des entreprises similaires. Il s'agit concrètement :

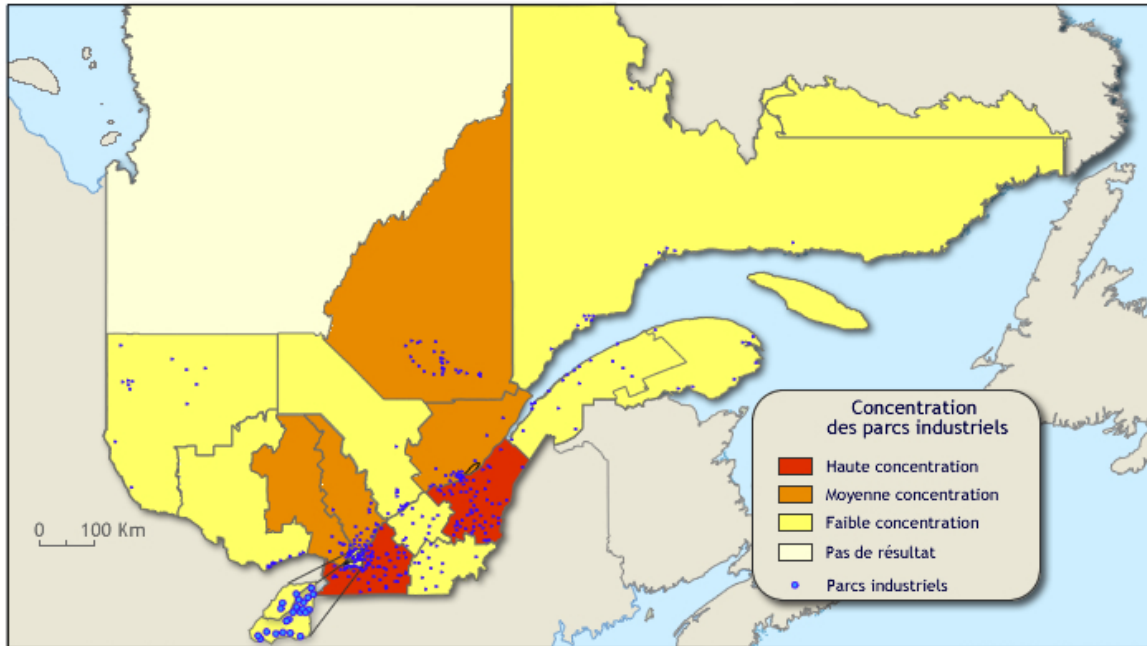
- du corridor de la Beauce avec son champ manufacturier relativement présent;
- du corridor des Laurentides avec ses activités tertiaires, notamment le tertiaire moteur (services aux entreprises, tourisme spécialisé);
- du corridor Shawinigan – Sherbrooke spécialisé dans l'aluminium, le papier, services spécialisés et autres industries connexes;
- du corridor quadri-industriel Alma – La Baie (bois, papier, aluminium, agroalimentaire auquel il faut ajouter la construction et les services aux entreprises);
- du corridor Rivière-du-Loup – Moncton (transports, bois, papier, manufactures, services, villégiature).

Ces corridors de développement s'étendent généralement entre deux ou plusieurs villes relativement importantes et en plus ou moins forte croissance.

En outre sous l'angle de zones de concentration d'entreprises, nos analyses de la localisation des activités au Québec nous permettent d'identifier une vaste zone polycentrique de production manufacturière que nous désignons sous le libellé de « croissant manufacturier »

en relation avec sa forme territoriale (carte 5.4). Cette vaste zone composée en réalité de lieux et de milieux dynamiques sous l'angle industriel renferme la majeure partie de la production manufacturière du Québec.

Carte 5.3
Les parcs industriels

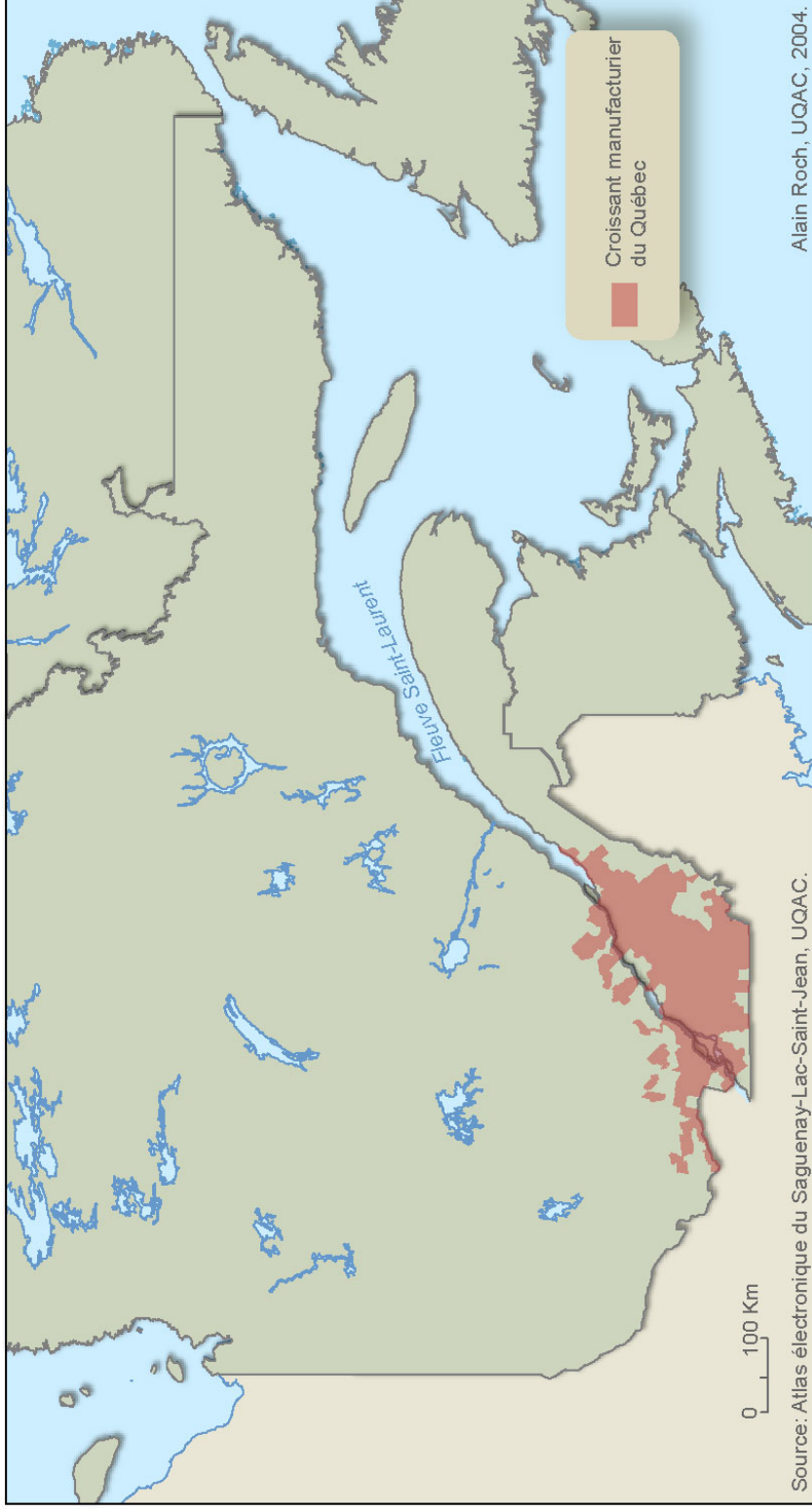


Sou rce : Québec-Affaires

Alain Roch , UQAC , 2002

Toujours sous l'angle de la concentration des activités économiques, soulignons aussi la présence d'anneaux périurbains qui se densifient d'entreprises souvent similaires. Ces couronnes ont bénéficié au cours des dernières décennies de la délocalisation des entreprises industrielles jadis prisonnières des gares et des ports. Désormais, elles sont devenues plus libres et mobiles dans leurs choix de localisation (foot loose) par l'entremise de la montée du transport routier. De formes et de contenus inégaux, les anneaux périurbains se densifient actuellement, en particulier autour des principales agglomérations du Québec, à la faveur de l'apparition des Géants de la distribution (grandes surfaces) qui génèrent des méga-carrefours d'affaires aux croisements des boulevards et des autoroutes. À l'extérieur de ces anneaux périurbains, soit dans la frange urbaine, on retrouve de plus en plus des petits et très petits complexes d'entreprises généralement localisés dans des « parcs industriels » bien identifiés.

Carte 5.4
Le « croissant manufacturier » »



Les « territoires de soutien » au Québec

S'il existe peu de zones spécialisées de type « district industriel » au Québec, il existe cependant des efforts publics systématiques de création de ce type de « territoire de soutien à la production » en divers lieux et milieux par l'entremise de concepts opératoires qui évoquent la pureté du concept initial. En ce sens de territoire de soutien, Montréal possède sa Cité du « multimédia », sa « Cité de l'électronique » ainsi que son « Technoparc » Saint-Laurent Montréal Métropolitain. Alors qu'une « Cité de l'optique-photonique » prend de plus en plus assise dans le Parc technologique de la Ville de Québec.

Soulignons aussi que l'approche « technopole » est appliquée spécifiquement pour l'agroalimentaire à Saint-Hyacinthe, le pharmaceutique et les biotechnologies à Ville de Laval ainsi que le maritime à Rimouski. Sous cet angle de la polarisation ou concentration d'activités de nature technologique, les territoires de Saguenay et de la Basse-Mauricie utilisent le concept de « Vallée » afin d'interpeller cet enjeu de la consolidation d'un secteur ou d'un champ économique spécifique, soit la « Vallée de l'aluminium » et la « technopole Vallée de la Mauricie ».

Et désormais, cette approche « territoire de soutien » cherche une certaine généralisation à l'ensemble du Québec par des interventions gouvernementales ciblées qui visent la performance en matière de valeur ajoutée, d'innovation, d'emplois, etc. dans des filières de production bien précisées que l'on désigne généralement par « créneaux d'excellence ». Certains lieux se donnent à cet effet un libellé illustratif comme le « Technoparc de Gatineau » ou le « Parc biomédical de Sherbrooke », alors que d'autres comme « Varennes Développement » et « Développement économique Longueuil » misent aussi sur la technologie sans toutefois se désigner explicitement comme tel.

Tableau 5.1
Le district en contexte québécois

| Technopoles | Grappes | Créneaux |
|-----------------------|-----------------------|----------------------|
| Multimédia | Technoparc St-Laurent | Énergie éolienne |
| Commerce électronique | Sciences de la vie | Chimie des matériaux |
| Optique – photonique | Forêt | Pommes de terre |
| Agroalimentaire | Textile | Tourbe |
| Maritime | Tertiaire moteur | Récréotouristique |
| Laval technopole | Vallée de l'aluminium | Phytogénétique |
| Technoparc Gatineau | Vallée de Mauricie | Technomines |

En ce sens de spécialisation technologique sont identifiés quelques créneaux à soutenir dans chaque région, notamment ceux de l'éolien en Gaspésie, de la phytogénétique sur la Côte-Nord, de la chimie des matériaux à Varennes, de la tourbe dans le Bas-Saint-Laurent, du récréotourisme dans les Laurentides et des technomines souterraines en Abitibi.

Il existe aussi beaucoup d'autres spécialisations territoriales sous la forme de grappes d'activités économiques plus ou moins nombreuses, comme la forêt et le textile qui s'étendent d'une manière relâchée et discontinue sur de vastes zones suprarégionales ou comme le domaine dit tertiaire moteur qui structure plusieurs pôles régionaux. Sans compter le potentiel que renferment les petits créneaux ciblés sur des territoires spécifiques, tels que les produits de la mer dans l'est du Québec ou les produits de l'érable dans le sud, les petits fruits sauvages plus au nord, l'agneau dans le Bas-du-Fleuve, le bio-alimentaire dans diverses zones ici et là, les bleuets au Lac-Saint-Jean, le maïs en Montérégie, les pommes de terre au Saguenay, le veau en Charlevoix et la villégiature touristique dans une vingtaine de petites zones dispersées sur le vaste espace.

On constate que, même si le district n'existe que très peu au Québec à l'état pur, l'approche « territoire de soutien » offre par contre, par la politique publique, de nouveaux champs potentiels d'interaction à animer de manière à favoriser les relations, le réseautage, la concertation, la coopération, les partenariats et les alliances entre les acteurs du développement industriel. Animation qui n'est pas simple *a priori* puisque les intrants et les activités des secteurs économiques sont généralement localisés de manière discontinue sur les territoires, même s'il existe tout de même des concentrations en faible densité par ailleurs.

Aussi, nous avons vu ci-dessus que des corridors de développement s'affirment de plus en plus. Étant donné la taille des filières ou des créneaux ainsi que la variabilité des territoires d'intervention localisés à travers les aires superposées utilisées officiellement pour la gestion publique, nul doute que la flexibilité des agences publiques et collectives déjà bien en place ainsi que l'innovation institutionnelle deviendront des modalités organisationnelles très importantes, sinon incontournables.

Encore faudra-t-il bien définir ces créneaux ou embryons de districts non seulement dans leur forme (superficie, branches, etc), leur contenu (segments, fournisseurs, clients, etc.), leurs relations amont-aval (matière première jusqu'au produit fini commercialisé), mais aussi dans leurs forces, faiblesses, opportunités, contraintes et menaces.

Les territoires dans l'économie du savoir

À l'ère de l'économie du savoir, de l'économie de la connaissance ou de l'économie de l'information, la compétitivité des entreprises et des nations passe par l'innovation sous la forme de nouveaux procédés de production ainsi que de nouveaux produits et services.

L'innovation s'avère certes générée dans les grands centres urbains qui concentrent les principaux facteurs reliés aux découvertes scientifiques et à la présence d'importants marchés diversifiés. Elle est ensuite diffusée largement en périphérie, soit de manière radiale par couronnes successives ou soit d'une manière hiérarchique vers les centres urbains secondaires et tertiaires.

Mais l'innovation est aussi fomentée en périphérie, dans des lieux et des milieux spécifiques. Il ne s'agit pas d'un phénomène universel, mais bien d'un processus réel, cependant inégal dans l'espace. On assiste en réalité à la présence de disparités spatiales dans le phénomène d'innovation qui forme des poches ici et là. Certains territoires s'avèrent de fait beaucoup plus innovateurs que d'autres.

Le territoire joue en réalité, à divers degrés, un rôle d'incubateur de l'innovation, autant en milieux métropolitains bien sûr que non métropolitains. La capacité d'innovation varie en effet considérablement d'un territoire à un autre, même au sein des métropoles. Ces territoires incubateurs d'innovation représentent un fait réel et reconnu partout sur la planète, soit en Italie, en France, au Japon, aux États-Unis et au Brésil. Ils prennent généralement la forme concrète de districts ou de « grappes territorialisées d'entreprises similaires ».

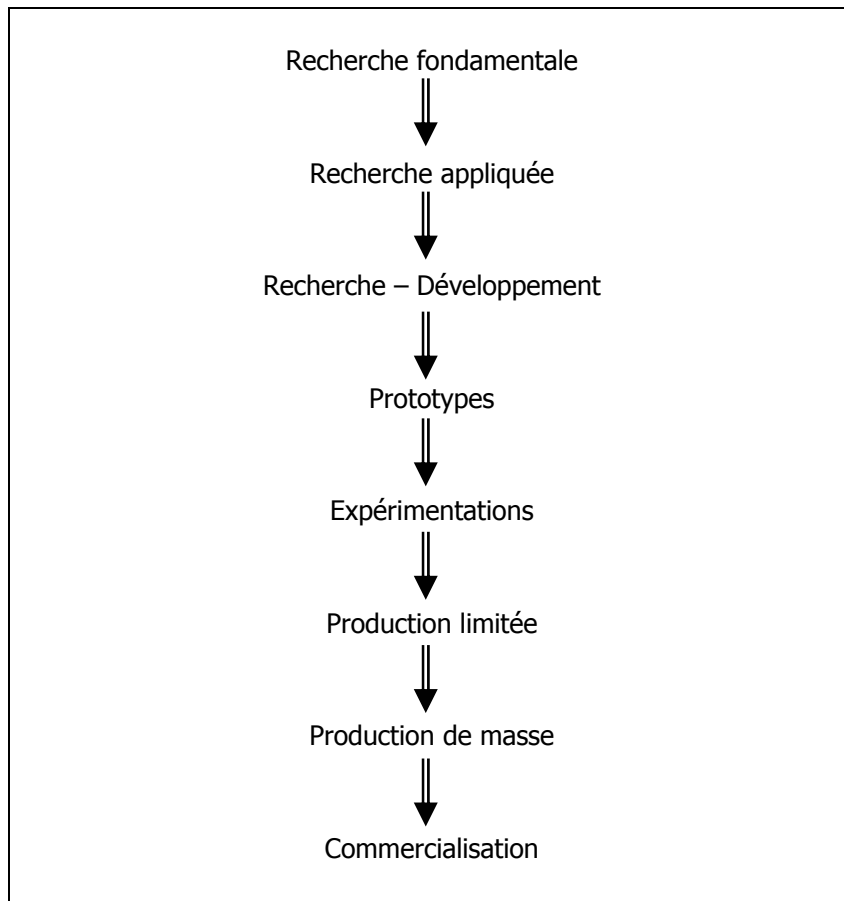
En science économique, il existe une école ou une perspective spécifique qui illustre le rôle de l'innovation dans l'évolution des structures économiques. Évolution qui s'effectue par très grandes vagues distinctes (cycles structurels) dans lesquelles s'inscrivent des petites vagues appelées cycles économiques conjoncturels.

Les grandes vagues de nature structurelle sont largement propulsées par des innovations majeures telles que, dans le passé, la roue, la navigation, la vapeur, le rail, le moteur à explosion, l'électricité. Depuis quelques décennies, les technologies informationnelles alimentent une profonde mutation vécue dans les systèmes de production. Nous sommes en effet au sein d'une nouvelle grande vague structurelle. Ainsi, l'étude des restructurations économiques causées dans le passé par ces innovations majeures représente un intérêt évident pour la science économique contemporaine.

Depuis les travaux de l'économiste Joseph Schumpeter, le phénomène de l'innovation fut considérablement étudié selon un modèle dominant qui illustre une série d'étapes séquencées de manière linéaire de l'amont vers l'aval (tableau 5.2).

Selon ce modèle classique, l'innovation s'avère impulsée, d'une part, par des inventions en amont (*technological push*) et, d'autre part, par les besoins du marché (*market push*) en aval.

Tableau 5.2
Modèle linéaire classique de l'innovation



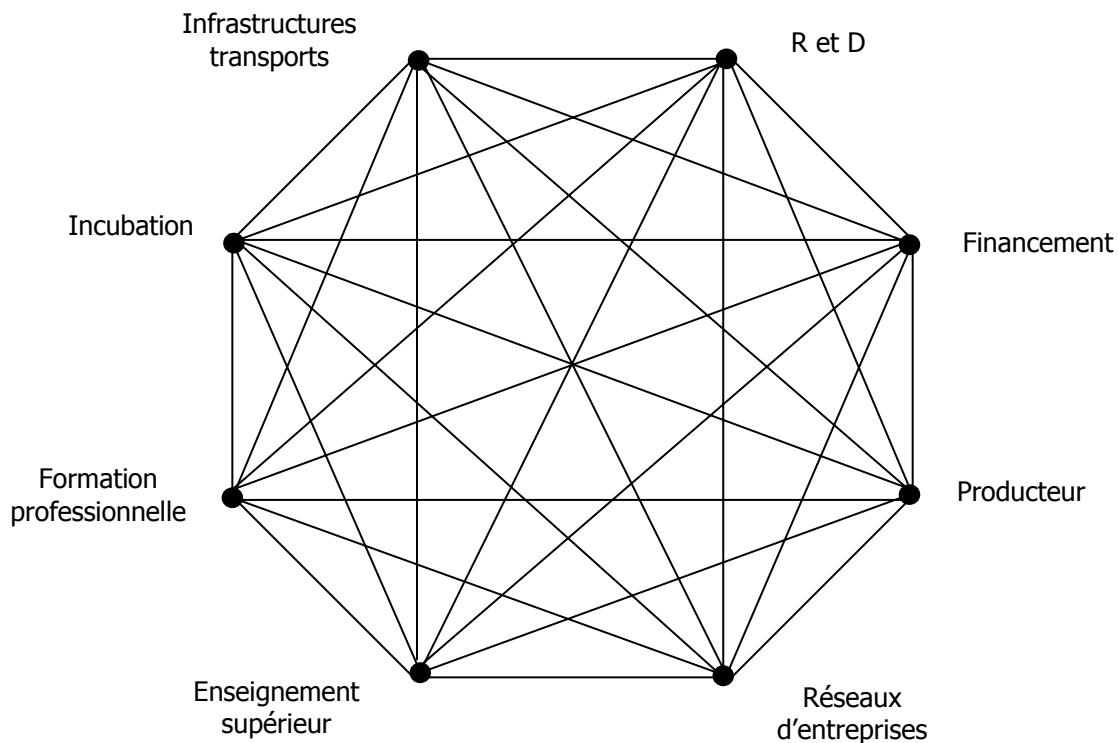
Or, à la lumière des changements économiques structurels vécus au cours des dernières décennies, sous l'influence de la diffusion des technologies informationnelles, l'analyse scientifique de l'innovation a clairement illustré que la linéarité du processus n'est aucunement une règle universelle dans la production de savoir-faire nouveaux. Les applications opérationnelles de l'innovation majeure initiale ne répondent pas toujours à cette modélisation devenue classique. De nouveaux modèles explicatifs s'imposent ainsi progressivement à la communauté scientifique concernée par la théorie de l'innovation. Ils permettent d'enrichir le modèle « schumpétérien » initial.

Parmi ces nouvelles modélisations, le modèle dit interactif nous représente l'innovation tel un processus incrémentiel et progressif alimenté par de l'information nouvellement combinée à partir de sources diverses. L'information nouvelle provient évidemment d'une lecture des conditions du marché (*market push*) et des avancées technologiques (*technological push*), mais aussi de plusieurs autres sources reliées aux étapes intermédiaires illustrées par le modèle classique.

Aussi importantes soient-elles, les forces du marché et de la technologie ne sont pas aussi exclusivement déterminantes, dans ce nouveau modèle, que la théorie de Schumpeter nous enseignait. La nouvelle modélisation de l'innovation illustre par ailleurs le rôle primordial joué par la démarche concernée par la « conception » de nouveaux produits ou de nouveaux procédés.

La démarche de conception s'avère en réalité moins une suite logique de fonctions successives de nature linéaire qu'une itération d'intrants combinés plus ou moins aléatoirement au coup par coup, par essais-erreurs, par sauts, par retours, par tactiques, par créativité et par hasard.

Figure 5.1
Modèle interactif de l'innovation



La conception de produits et de procédés de production représente en effet un processus cumulatif et fondamentalement interactif. Elle fait intervenir plusieurs facteurs, plusieurs acteurs et plusieurs intrants qui participent à degrés divers à l'œuvre d'innovation. Ainsi, plusieurs forces autres que les impulsions par le marché et par la technologie, de nature sociale, culturelle et institutionnelle, interviennent dans le processus d'innovation afin de provoquer la combinaison vertueuse appropriée. Soulignons notamment la formation profes-

sionnelle, la R&D, l'incubation d'entreprises, les infrastructures de transport et de communication, le financement, etc.

À cet effet de combinaison d'information et d'intrants, les conditions du milieu où l'entreprise s'inscrit joue un rôle considérable pour soutenir la démarche ou le processus. On postule à cet effet que plus un milieu ou un territoire est riche en facteurs ou conditions matérielles et immatérielles propices à l'innovation, plus les combinaisons appropriées auront des chances d'être produites. À cet effet de combinaisons appropriées, il apparaît que les conditions institutionnelles jouent un rôle fondamental dans la « fertilisation croisée » sur les territoires.

En réalité, les institutions permettent à divers degrés aux territoires de devenir « actifs » dans les combinaisons propices à l'innovation. Puisque les institutions traditionnelles telles que les lois du marché et les règles de la hiérarchie possèdent d'importantes faiblesses¹, le secteur public possède une solide légitimité pour l'intervention afin d'optimiser les combinaisons d'informations et d'intrants pouvant favoriser l'innovation.

L'observation et l'analyse des zones spécialisées

Au cours des dernières années, beaucoup d'attention scientifique fut projetée sur les « districts », « clusters », les « systèmes territoriaux de production », les « créneaux porteurs » ou les « grappes d'entreprises » à la faveur de la multiplication des interventions publiques à leur égard dans la plupart des pays à économie avancée. Il existe déjà à cet effet plusieurs méthodes pour saisir le phénomène du « clustering ».

Incapable de saisir les relations non marchandes, la méthode classique de Léontieff, basée sur les « tableaux input-output » dits TEI, s'avère maintenant relayée par d'autres instruments associés par plusieurs analystes à de « l'innovamétrie ». Instruments qui disposent d'une capacité de formalisation des liens entre les éléments (acteurs) dans la construction du système d'intérêt, soit le « territoire de soutien ». Il s'agit en réalité de l'utilisation de la perspective méso-économique afin de saisir, modéliser et comprendre les relations structurelles entre les comportements micro-économiques et l'environnement macro-économique global.

En épousant un territoire donné, le système d'entreprises devient l'assise empirique d'un champ théorique intermédiaire entre micro et macro économie. Champ qui est nourri par le cumul de connaissances scientifiques sur l'organisation industrielle et l'organisation territo-

¹ Sous l'angle des combinaisons appropriées à l'innovation, le marché illustre des faiblesses telles que le peu d'intérêt pour l'interaction entre les acteurs, l'imparfaite circulation de l'information et le peu de mécanismes de coordination du savoir et des savoir-faire. Du côté de la hiérarchie, les faiblesses en matière de combinaisons appropriées à l'innovation résident surtout dans le caractère formel des relations préconisées autour d'impératifs de fonctionnement efficace du système.

riale. **Trois familles méthodologiques distinctes sont largement illustrées dans la littérature scientifique :**

- des études statistiques dans le style « tableaux de bord » qui focalisent sur l'élaboration d'indicateurs spécifiques et originaux (brevets, emplois, nouvelles entreprises, nouveaux produits, etc.) à partir des données disponibles, encore limitées par ailleurs, souvent accompagnées de vastes enquêtes plus ou moins sophistiquées et difficile à reproduire;
- des études de cas (monographies) généralement basées sur la synthèse des connaissances cumulées à propos du territoire en question, souvent accompagnées par des entrevues auprès des acteurs. Ces études décrivent avec plus ou moins de détails le contenu concret des grappes sous l'angle d'éléments tangibles, notamment des intrants (demande, matière première, technologie, main-d'œuvre, investissements, productivité, etc.) et des extrants (production, nouvelles entreprises, valeur ajoutée, procédés, nouveaux produits, emplois, etc.);
- des études qui focalisent précisément sur la dynamique des relations entre les acteurs du district ou du créneau par l'entremise, notamment, des approches « coûts de transaction », « économie des conventions » ou « réseau ». Cette dernière approche fut elle-même très largement expérimentée grâce à la théorie des graphes.

Ces méthodes tentent notamment, avec plus ou moins de bonheur, de mettre en évidence le processus de créativité, d'innovation et de structuration économique au sein de la communauté professionnelle des zones spécialisées, grappes, districts ou « clusters ». Processus qui s'effectue par l'entremise du jeu relationnel entre les divers acteurs de la communauté professionnelle qui détiennent informations et intrants pouvant alimenter le processus d'innovation et de production. Si l'identification, la classification et le positionnement de ces acteurs représentent certes un résultat à peu près universel dans ce courant de recherche appliquée, leur imbrication qualitative et fructueuse (jeu relationnel, échanges d'information, fertilisation de l'innovation) demeure encore largement méconnue étant donné la faiblesse des outils pour saisir et mesurer le phénomène isolé.

L'observation de chaque zone spécialisée permet d'illustrer un ensemble de segments inter-reliés en séquence dans un processus systémique d'innovation et de production. Sont alors mis en exergue plusieurs caractéristiques et attributs de ce processus collectif, notamment divers facteurs dynamiques (formation, financement, R&D, etc.) qui soutiennent et stimulent l'innovation et la production. Interviennent à cet effet plusieurs types d'acteurs d'une communauté professionnelle qui, avec les multiples producteurs, permettent la structuration de la grappe :

- les PME et grandes entreprises donneuses d'ordres;
- les organisations publiques et privées de formation professionnelle;
- les organisations privées et publiques de R&D;

- les mécanismes de financement, notamment de financement du risque;
- les organisations de l'enseignement supérieur (collèges, écoles, universités);
- les chambres de commerce et réseaux d'entreprises;
- les gestionnaires d'infrastructures de transport et de communication;
- les centres, sociétés et commissions reliés à l'incubation d'entreprises.

La saisie, la mesure et la formalisation de ce jeu relationnel entre les principaux acteurs d'une zone spécialisée, qui détiennent informations et intrants, représentent une opération importante avant toute intervention publique visant à maximiser les effets en matière d'innovation et de valeur ajoutée. Il s'agit de mettre en évidence davantage le processus de créativité, d'innovation et de structuration économique au sein de la communauté professionnelle de chaque district ou grappe.

À cet effet, si l'identification, la classification et le positionnement de ces acteurs représentent certes un résultat à peu près universel dans la littérature scientifique sur les districts, leur imbrication qualitative et fructueuse (jeu relationnel, échanges d'information, fertilisation de l'innovation) demeure encore largement méconnue étant donné la faiblesse des instruments disponibles pour saisir et mesurer le phénomène isolé.

La stratégie québécoise des créneaux d'excellence

Le projet ACCORD (Action concerté de coopération régionale de développement) a été lancé en 2002 par le gouvernement du Québec. L'objectif du programme est de *construire sur l'ensemble du territoire québécois des systèmes productifs régionaux, compétitifs sur les plans nord-américain et mondial, par l'identification et le développement de créneaux d'excellence dans chacune des régions du Québec* (Fonteneau, 2003). Les principaux intervenants de ce programme sont le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche (MDERR), qui a un rôle d'accompagnateur des régions, ainsi que la Société générale de financement (SGF), qui offre expertise financière et réseau d'affaires.

Pour cette stratégie québécoise, les créneaux d'excellence représentent un concept générique qui correspond aux districts illustrés au tableau 5.1. Bien que les spécialistes reconnaissent que l'approche des créneaux d'excellence dépasse la notion administrative des découpages territoriaux, le projet ACCORD doit être inévitablement considéré à travers une procédure administrative. Car les conseils régionaux de développement désignés désormais de CRÉ (conférences régionales des élus) sont concrètement les agences qui appliquent le programme. Ce qui fausse en partie la territorialité réelle des créneaux.

Montréal, Laval et la Capitale nationale suivent toutefois une démarche différente puisqu'elles sont placées sous des autorités différentes.

Chaque créneau désigné devient hôte d'un comité régional (ou métropolitain) ACCORD. Ces derniers sont composés d'acteurs régionaux qui sont finalement les éléments clés de la mise

en œuvre territoriale de la stratégie québécois. En effet, le comité régional ACCORD définit le contenu à la base de toute la démarche : identification des créneaux, définition de la stratégie et des plans d'action. De plus, la créativité, la capacité d'innovation et la mobilisation des acteurs sont des éléments essentiels dans l'approche des créneaux d'excellence.

La démarche de définition des créneaux d'excellence est somme toute relativement simple et se résume à cinq grandes étapes :

1. constitution d'un comité régional ACCORD;
2. identification des quatre types de créneaux : leader, associé déterminant, émergent et en évaluation;
3. entente de principe avec le gouvernement du Québec, SGF et le comité régional ACCORD;
4. réalisation des études, préparation d'une stratégie et d'un plan d'action pour chaque créneau. Développement d'une vision d'avenir du créneau, d'objectifs à long terme, d'une stratégie de mise en œuvre et d'un plan d'action;
5. signature pour la stratégie à long terme et plan d'action.

Les membres des comités régionaux doivent donc, à partir de divers diagnostics régionaux, identifier quatre créneaux qui se définissent de la façon suivante :

- **Leader** : créneaux en croissance pour lesquels la région est en mesure de jouer un rôle de leader nord-américain ou mondial.
- **Associé** : créneaux pour lesquels la région peut s'associer avec une ou d'autres régions possédant des atouts complémentaires.
- **Émergent** : créneaux qui possèdent un fort potentiel de croissance et pour lesquels la région estime pouvoir jouer à terme un rôle de leader.
- **En évaluation** : créneaux pour lesquels la région souhaite évaluer le potentiel de croissance.

La stratégie des créneaux d'excellence du programme ACCORD adopte donc certains éléments d'une approche territoriale puisqu'elle implique divers acteurs d'un même territoire (la région administrative) qui doivent définir une vision d'avenir en fonction des avantages comparatifs. Cependant, on y reconnaît que les territoires économiques dépassent le découpage administratif en intégrant la définition de créneaux associés. Dans tout le processus, deux ententes sont signées, soit une entente de principe suite à la définition des créneaux

et une entente de mise en œuvre ACCORD suite à l'élaboration des stratégie et plan d'action. Ces deux ententes sont signées par les trois partenaires et doivent être approuvées au préalable par le Conseil des ministres.

Le projet ACCORD en 2004

Cette stratégie industrielle québécoise s'avère relativement récente. Selon les informations disponibles sur le site du MDERR, les quatorze régions admissibles ont conclu et signé leur entente de principe depuis l'automne 2002. Le tableau 5.3 présente un résumé des créneaux identifiés par les régions.

Tableau 5.3
Résumé des créneaux d'excellence identifiés
par les régions administratives

| Régions | Types de créneaux | Créneaux |
|-------------------------------|--------------------------------|--|
| Abitibi-Témiscamingue | Leader | Techno-mines souterraines Systèmes de construction en bois |
| | Émergent En évaluation | Boeuf à l'herbe Valorisation des ressources hydriques |
| Bas-Saint-Laurent | Co-leader | Ressources, sciences et technologies marines |
| | Leader | Valorisation e la tourbe et technologies agro-environnementales |
| | En évaluation En évaluation | Habitat et de la construction Matériel de transport et produits métalliques |
| Mauricie | Leader | Papiers à valeur ajoutée et technologies associées |
| | Associé | Technologies de transformation des métaux (magnésium et titane) |
| | Émergent | Hydrogène et électrotechnologies |
| | En évaluation En évaluation | Meuble Bioprocédés industriels |
| Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine | Co-leader | Ressources, sciences et technologies marines |
| | Leader | Récrétourisme santé/nature |
| | Émergent | Éolien |
| | En évaluation | Produits forestiers à valeur ajoutée (sapin et peuplier faux tremble) |
| Laurentides | Leader | Tourisme villégiature quatre saisons |
| | Associé | Utilisation et transformation de la forêt mixte : produits à valeur ajoutée |
| | Associé Émergent | Aliments et mets préparés Transport terrestre avancé |

| Régions | Types de créneaux | Créneaux |
|--------------------------|--------------------------------|---|
| Saguenay–Lac-Saint- Jean | Leader | Transformation de l’aluminium |
| | Émergent | Aventure/écotourisme |
| | Émergent | Valorisation des innovations génomiques et biomédicales |
| | En évaluation | Produits à valeur ajoutées de 2 ^e et 3 ^e transformation du bois des essences de la forêt boréale |
| | En évaluation En évaluation | Agriculture nordique Minéraux industriels |
| Centre-du-Québec | Leader | Fournisseurs et équipementiers pour véhicules commerciaux, spéciaux et produits récréatifs |
| | Leader | Technologies et systèmes logistiques de récupération et de mise en valeur des matières résiduelles industrielles et municipales |
| | Associé | Meuble et bois ouvré |
| | Associé | Transformation de produits laitiers : productions fromagères |
| | Émergent Émergent | Textiles techniques Papiers spécialisés et techniques |
| Côte-Nord | Co-leader | Ressources, sciences et technologies marines |
| | Leader | Ingénierie de procédés industriels miniers et métallurgiques |
| | Associé | Utilisation et transformation de la forêt boréale |
| | En évaluation | Production, transport et entreposage d’énergie |
| | En évaluation | Phytogénétique, pommes de terre et petits fruits nordiques |
| Outaouais | Leader | Production et transformation du bois de type feuillu |
| | Émergent | Intégration des technologies et des processus d’affaires |
| | Émergent | Technologies langagières |
| | En évaluation | Développement de logiciel |
| Nord-du-Québec | Leader | Cogénération, valorisation des résidus forestiers et première transformation du bois |
| | Émergent | Tourisme nordique : diversité culturelle et d’aventure |
| | Émergent | Consolidation et diversification de l’exploration et de l’exploitation minière en milieu nordique |
| | En évaluation | Production et accumulation d’énergie renouvelable |
| | En évaluation | Production agrobioalimentaire nordique |
| Chaudières-Appalaches | Leader | Produits de revêtement et d’apparence en bois |
| | Leader | Matériaux composites et plastiques |
| | Associé | Meubles |

| Régions | Types de créneaux | Créneaux |
|------------|---|--|
| | Associé Émergent | Textiles techniques Technologies environnementales reliées à la production et à la transformation animale |
| Lanaudière | Leader Associé Associé Émergent En évaluation | Structures complexe et composantes métalliques Transformation agroalimentaire Meuble : 2 ^e et 3 ^e transformation Valorisation des plantes et biotechnologie végétale Gestion décentralisée de l'eau potable et des eaux usées |
| Montérégie | Leader Leader Associé Associé Associé Émergent | Bioalimentaire Technologie de la transformation des métaux ferreux et nouveaux matériaux associés Fabrication à valeur ajoutée en aéronautique Cinéma Technologies avancées du transport terrestre Fabrication à haute valeur ajoutée de composantes microélectroniques |
| Estrie | Leader Leader Associé Émergent Émergent | Fabrication de composantes en caoutchouc, en plastique et en matériaux composites dans la fabrication et l'assemblage de matériel de transport Transformation du bois d'apparence et composites Biotech-santé Bio-industries environnementales Électronique de pointe pour les technologies de l'information |

Source : Site Internet du MDEIE.

Sur le site du MDERR, on souligne que ces projets de *système productif territoriaux (interrégional)* pourront être mis en œuvre lorsque les leaders industriels et municipaux des régions y verront leur avantage réciproque. Les créneaux associés sont un indicateur des territoires supra régionaux en ce qui concerne les créneaux d'excellence. Cependant, il faut être prudent, car le projet est très récent et les données sur le site ne sont pas complètes. Ainsi, les régions associées ne sont pas toujours identifiées dans les ententes de principe. On peut toutefois souligner certains regroupements :

- Bas-Saint-Laurent, Gaspésie et Côte-Nord pour les ressources marines;
- Centre-du-Québec, Chaudières-Appalaches, Mauricie et Lanaudière pour le meuble;
- Centre-du-Québec et Chaudières-Appalaches pour le textile technique;
- Lanaudière et Montérégie pour l'agroalimentaire.

On constate que les créneaux leaders des régions ressources sont liés à l'historique industrielle : mine en Abitibi-Témiscamingue, ressources marines pour les régions maritimes, aluminium et forêt pour le Saguenay–Lac-Saint-Jean. Évidemment, l'objectif ultime de la stratégie est d'ajouter une valeur ajoutée à ces secteurs industriels qui ont façonné l'économie de ces régions. Comment ? Notre réponse théorique ci-dessus illustre les vertus d'une meilleure imbrication des principaux acteurs de la communauté professionnelle de chaque district ou créneau.

Conclusion sur l'appropriation territoriale par les zones spécialisées

Basée sur le ciblage de créneaux d'excellence, l'appropriation territoriale de facteurs par l'entremise de l'approche associée aux zones spécialisées s'avère bel et bien en émergence. L'application très actuelle de ce concept s'inscrit concrètement dans des contextes institutionnels relativement complexes où le terrain de l'action publique est déjà largement occupé par des organisations au statut plus ou moins établi. Des mécanismes de concertation des divers acteurs furent mis en œuvre récemment, notamment afin de relever le défi de la prospection d'investissements privés et publics.

Bien qu'il soit trop tôt pour juger d'interventions si récentes, l'appropriation des facteurs de développement sur la base des créneaux, filières ou grappes d'entreprises semblent *a priori* générer davantage d'effets structurants lorsque le district désiré et planifié colle bien à la réalité d'une entité territoriale déjà reconnue. Cela paraît être le cas avec la technopole de la ville de Laval ou celle de l'agroalimentaire de la ville de Saint-Hyacinthe. Par contre, les régions tentent aussi de cibler et de réclamer leurs créneaux d'excellence en ne respectant pas toujours la territorialité propre à chacun de ceux-ci. Des filières ou grappes sont ainsi scindées, alors que d'autres voient leur application dépasser leurs limites territoriales réelles. Il en résulte des difficultés analytiques et opérationnelles évidentes.

Chapitre 6

Les légitimités et les spécificités de chaque type de territoire

Les chapitres précédents nous ont permis de constater la présence de quatre échelles territoriales infranationales au Québec. Il va sans dire que la quatrième échelle, c'est-à-dire les districts ou les zones spécialisées, représente l'échelle la plus récemment connue par l'entremise d'un nouvel intérêt scientifique à propos des regroupements spatiaux d'activités économique similaires. Elle est en conséquence de plus en plus reconnue comme une échelle pertinente, obligeant alors les analystes spatiaux à la considérer dans le contexte québécois. Ainsi, dans notre cadre d'analyse institutionnelle globale pour mieux cerner et saisir les véritables enjeux de la décentralisation gouvernementale, il devient essentiel de considérer cette nouvelle échelle territoriale malgré un certain nombre de difficultés méthodologiques, notamment sous l'angle des découpages statistiques non correspondants.

À cet effet de cadre institutionnel global à établir, il devient tout à fait pertinent de bien distinguer et de positionner les quatre échelles territoriales du Québec à la lumière de critères scientifiquement reconnus. Le présent chapitre représente un jalon en ce sens. Pour le rédiger, nous utiliserons du matériel emprunté aux diverses perspectives d'analyse (Knuttila, 1992) formulées en théorie de l'État, en théorie régionale et en théorie industrielle. Les critères théoriques utilisés nous aideront à distinguer, dans un premier temps, les diverses légitimités associées aux quatre échelles territoriales au Québec.

Outre les descriptions territoriales formulées dans les chapitres précédents, notre application conceptuelle à la réalité québécoise utilisera par ailleurs des données collectées par cinq enquêtes distinctes (Proulx, 1992; Brochu et Proulx, 1995; Proulx, 1994; Jean et Proulx, 2001; Proulx, 2004a) ainsi que des faits présentés dans la littérature scientifique sur le sujet (Baccigalupo, 1990). Notre description et notre analyse des légitimités historique, idéologique, juridique, politique, démocratique, fonctionnelle, financière et économique nous conduiront à souligner une dizaine de spécificités propres à nos trois échelons territoriaux décentralisés officiellement. Elles seront traitées systématiquement dans une deuxième partie de ce chapitre.

Tableau 6.1
Légitimités des quatre échelles territoriales

| Territoires Légitimités | Municipalités | MRC | Régions adminis- tratives | Zones spécialisées |
|------------------------------------|--------------------------------------|---|--|---|
| Historique | Paroisse | Comtés municipaux | Colonisation | Red Bay Forges |
| Idéologique | Proximité Qualité de vie | Territorialité Cadre de vie | Régionalisme Niveau de vie | Atmosphère industrielle Innovation |
| Juridique | 1840 – 1870-71 Règlements | 1847 – 1979 Règlements | 1966 – 1993 Résolutions | Décrets récents Désignations Comité |
| Politique | Élus directs | Élus indirects | Désignés et élus | Désignés |
| Démocratique | Participation | Participation | Consultation | Consultation |
| Fonctionnelle | Biens et services Planif. urbaine | Biens et services Aménagement | Gestion des programmes Planif. régionale | Allègements fiscaux Planification |
| Financière | Impôt foncier | Quotes-parts | Souscriptions | Allocations de Québec |
| Économique | Reproduction de la main-d'œuvre | Bassins d'emploi Milieux innovateurs | Pôles de croissance Infrastructures régionales | Coopération dans la concurrence |

Légitimités historiques

Nous avons au Québec, des instances publiques locales traditionnelles représentées par les paroisses et les quelques villes fondées sous le régime français. Le changement de régime politique en 1763 ainsi que la croissante nécessité vis-à-vis de la construction de chemins entre les lieux ont favorisé l'utilisation d'aires plus larges (cantons, comtés) pour la gestion publique.

Mais la possibilité d'érection de municipalités locales au Québec trouve son origine réelle dans deux ordonnances livrées en 1840 et surtout dans l'Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada en 1855. Malgré une certaine résistance de la population de l'époque, plus de 400 municipalités furent érigées très rapidement sur le vaste territoire colonisé. Par la suite, le doublement du nombre de municipalités pendant la seconde moitié

du XIX^e siècle démontra clairement la pertinence des autorités locales. C'est ainsi que les municipalités prirent, historiquement, une place très importante dans la gestion publique au Québec. Si bien qu'en 1930, l'échelon local (municipal et scolaire¹) représentait le palier gouvernemental le plus important au Québec (Parizeau, 1985) sur le plan des dépenses et des revenus publics.

Du point de vue historique, les territoires MRC ancrent leur existence dans la mise en place, dès 1847, de conseils de comtés municipaux. Leur nombre fut en progression constante, passant de 49 en 1847 à 69 en 1901, pour atteindre 76 en 1951. Les éléments du contexte géographique et historique furent inévitablement respectés dans le découpage territorial de ces comtés municipaux. La raison d'être de ces territoires supralocaux institutionnalisés fut d'offrir une assise spatiale pour solutionner des problèmes auxquels les maires des municipalités locales membres étaient confrontés. Le forum communautaire représenté par le conseil de chaque municipalité de comté fut à cet égard un important lieu de discussions, d'échanges, de confrontations et d'apprentissages pour les maires. Par conséquent, le remplacement des comtés municipaux par les municipalités régionales de comté (MRC) en 1979 ainsi que la généralisation de cette formule sur tout le territoire québécois habité furent facilement justifiés, malgré l'opposition de certains groupes à la réforme.

La dimension régionale de l'espace québécois fut forgée au fil de la colonisation², elle-même influencée par la géographie du pays. Le premier Conseil d'orientation économique régional (COER) fut formé en 1946 au Saguenay—Lac-Saint-Jean. La formule se généralisa dans tout le Québec au cours des années 1950 (Simard, 1979). Ainsi, les régions dites administratives furent découpées par le gouvernement du Québec en tenant compte de ces réalités géographique et politique, tout en utilisant clairement le critère économique représenté par l'aire d'influence des pôles de croissance (Ministère de l'Industrie et du Commerce, 1966). Ces trois réalités sont d'ailleurs intimement reliées à l'histoire de l'occupation de la périphérie du Québec puisqu'elle fut favorisée et contrainte à la fois par les institutions publiques, les réseaux hydrographiques, la présence de ressources productives (forêt, mines, agriculture...) et la présence de places centrales dynamiques. C'est ainsi que les dix régions identifiées par Brouillette (1959) et reconnues officiellement à partir de 1966 possèdent, pour la plupart, une légitimité historique certaine. Quant aux redécoupages effectués depuis pour obtenir les seize régions d'aujourd'hui, le contexte historique a sûrement influencé à un certain degré les forces en présence.

La présence de zones spécialisés d'activités similaires au Québec plonge d'abord ses racines dans le « district de la baleine » situé à Red Bay près de Blanc Sablon au sud du Labrador. Il s'agit du premier district industriel de l'Amérique du Nord dont les activités intégrées de production d'huile de baleines ont culminé entre 1600 et 1650 grâce à une forte demande

¹ Les commissions scolaires furent formées dès 1845.

² Beauce et autres régions centrales, sous le régime français; Estrie à la fin du XVIII^e; Laurentides au début du XIX^e; Saguenay—Lac-Saint-Jean (1838); Témiscamingue (1890); Abitibi (1910).

européenne satisfaite par les chasseurs basques qui exploitèrent extensivement l'offre alors généreuse du golfe du Saint-Laurent.

Il faut ensuite attendre le XVIII^e siècle avant que d'autres sites industriels apparaissent au Québec. D'abord, la construction navale fit un démarrage relativement fulgurant au début des années 1930 à Québec, créant une zone de fortes activités industrielles et stimulant aussi la demande d'intrants (bois, goudrons, cordages, fer...) dans d'autres lieux, notamment autour des moulins à scie qui se multipliaient. Aussi, une expérience originale de métallurgie permit de faire émerger une autre zone industrielle, soit les forges du Saint-Maurice. Ce n'est que beaucoup plus tard, par ailleurs, qu'émergèrent d'autres zones industrielles, notamment à Lachine, à Montréal, à Sorel, à Montmagny, etc.

Légitimités idéologiques

Un espace national si vaste, des ressources, des problèmes, des opportunités et des contraintes si différents d'un lieu à un autre ainsi qu'une faible population si dispersée nécessitent inévitablement une approche décentralisée dans la gestion publique. D'une part, l'application du principe d'universalité oblige ce rapprochement entre les administrateurs et les administrés afin de préserver l'égalité d'accès aux services publics pour tous les citoyens. D'autre part, la finalité de développement culturel, social, écologique et économique qui est généralement présente dans les politiques publiques nécessite l'intervention directe sur les ressources réelles disponibles ici et là.

La légitimité des autorités locales s'appuie idéologiquement sur la notion de proximité des citoyens qui permet un meilleur respect des goûts, des préférences et des besoins de ceux-ci par le secteur public. La présence d'un secteur public local vise en principe à assurer un bon niveau de qualité de vie³ de la population par l'entremise de la consommation collective de biens et services. Cette consommation collective génère certes des effets de redistribution de la richesse. Ces effets, positifs pour les uns et négatifs pour les autres, deviennent acceptables pour tous grâce à la solidarité sociale engendrée par ce qu'il est convenu d'appeler le « localisme », c'est-à-dire l'esprit de fraternité qui se développe autour du patrimoine commun.

Pour les territoires MRC, leur légitimité idéologique s'appuie sur le principe de territorialité ou d'appartenance territoriale qui servit pour effectuer leur découpage officiel de 1979 à 1982. L'application de ce principe vise à atténuer la dualité ville – campagne accentuée par l'urbanisation du Québec au cours du xx^e siècle. Cette dualité a causé un certain nombre de problèmes étant donné les domaines de plus en plus nombreux de complémentarité entre les deux réalités, notamment à l'égard de l'organisation du cadre de vie⁴. Le territoire

³ Éducation, santé, culture, services sociaux, habitation, services communautaires, loisirs, etc.

⁴ Environnement, transport, loisirs, aménagement du territoire, etc.

d'appartenance MRC représente dès lors l'assise de solidarité supralocale qui permet de mieux concilier les interdépendances entre les municipalités locale, urbaines et rurales.

De leur côté, les régions administratives ancrent leur légitimité idéologique dans le régionalisme traditionnel. Les mésententes politiques qui ont conduit à de nouveaux redécoupages régionaux depuis 1966, la vaste étendue des espaces régionaux et le fort localisme qui s'exprime constamment dans les dossiers régionaux ont cependant limité le renforcement de cette légitimité. Pour l'État, la légitimité idéologique de cet échelon réside principalement dans la double nécessité de respecter les intérêts des clients du secteur public et aussi d'être administrativement efficace dans l'allocation des ressources issues de programmes des gouvernements centraux. En effet, un espace national si vaste, si hétérogène et si peu peuplé nécessite certainement une approche régionalisée dans la définition de la vision, des objectifs, des stratégies et des politiques des différents ministères de l'État. Le but visé par ces interventions concerne le maintien et l'amélioration du niveau de vie de la population⁵.

Quant à eux, les zones spécialisées ou districts possèdent leur légitimité idéologique dans le principe relié à l'atmosphère industrielle. La concentration d'entreprises industrielles génère à un certain degré un climat favorable à l'émulation, à la créativité, à l'innovation et à la multiplication des activités grâce à l'interaction entre les talents, les savoir-faire, les expertises et les ambitions.

Légitimités juridiques

Les affaires municipales, et par extension régionales, furent considérées de juridiction exclusive des provinces par l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (AANB) de 1867. Le gouvernement du Québec ne tarda dès lors pas à légiférer dans ce domaine par l'adoption en 1870 du Code municipal et en 1871 par une loi particulière pour les villes. Cette dernière loi fut refondue à plusieurs reprises et sera désignée à partir de 1903 sous le titre de *Loi des Cités et Villes*⁶. Notons que le Code municipal fut entièrement révisé en 1916 afin de mieux préciser les champs de juridiction des municipalités locales et des comtés.

Les municipalités sont ainsi soumises aux mandats, aux lois et aux contrôles du gouvernement du Québec. Elles ont cependant la possibilité d'adopter des résolutions sur les affaires courantes de la corporation municipale telles que la desserte de biens et services à la population. Elles ont aussi un pouvoir réglementaire leur permettant notamment de contrôler l'utilisation de leur sol. Ainsi peuvent-elles se doter de règlements d'urbanisme. Au niveau judiciaire, les municipalités locales peuvent opérer une cour municipale pour imposer des sanctions aux contrevenants des règlements d'urbanisme.

⁵ Faible taux de chômage, faible inflation, maintien du pouvoir d'achat des consommateurs...

⁶ Elle deviendra, lors de la refonte de 1977, la *Loi sur les Cités et Villes*.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) adoptée en 1979 par le gouvernement du Québec prévoit la création des MRC (municipalités régionales de comté) au Québec. Celles-ci sont reconnues par des lettres patentes adoptées par le conseil et par le gouvernement. À l'égard de ses compétences, le conseil MRC peut passer des résolutions et adopter de règlements. Les schémas d'aménagement de chaque territoire MRC possèdent un statut légal et sont ainsi opposables à des tiers. Ils sont appliqués par la Commission nationale de l'aménagement.

Le statut juridique des régions administratives repose sur l'existence de décrets. L'arrêté n° 524 du 29 mars 1966 adopté par le Conseil exécutif leur donna une première légitimité à cet effet. Quelques autres décrets ont par la suite permis la mise en place d'organisations publiques régionales, notamment dans le domaine de la santé, de l'éducation, de la culture, du tourisme, etc. Le décret du 22 décembre 1987 visait, quant à lui, la révision de la carte des régions et le parachèvement de la régionalisation harmonisée des différents ministères québécois sur les 16 aires de gestion de l'État représentées par les régions administratives. La Loi 19 adoptée en juin 1992 a pavé la voie à la reconnaissance des conseils régionaux de développement par 16 décrets successifs. Il est à noter qu'aucune instance régionale n'a le pouvoir de réglementer.

Du côté des districts et des zones spécialisées d'activités économiques, la légitimité juridique réside dans des décrets gouvernementaux qui puissent statuer sur leur reconnaissance formelle. Ainsi, plusieurs zones spécialisées dans la production agroalimentaire, multimédia, aluminium, optique-phonotique, éolienne, etc. sont désormais désignés comme des milieux spécifiques pour y concentrer des mesures publiques de soutien industriel.

Légitimités politiques

La légitimité politique des municipalités locales repose sur le conseil municipal. Il est composé d'échevins élus dans leur quartier respectif ainsi que d'un maire élu au suffrage universel direct sur le territoire de la municipalité. Par l'entremise de réunions publiques présidées par le maire, le conseil municipal se réunit au moins une fois par mois.

Pour les MRC, leur légitimité politique repose sur un conseil MRC. Le conseil est composé de maires et d'échevins issus des municipalités membres. Le nombre d'élus de chaque municipalité est déterminé selon un mode de représentation défini dans les lettres patentes de la MRC. Ce mode est généralement basé sur la dimension de la population. Le conseil MRC est chapeauté par un préfet élu pour deux ans par les membres sur la base de la majorité absolue. Il peut être destitué en tout temps par la même formule. Il s'agit donc d'un gouvernement de 2^e niveau puisque l'imputabilité des décideurs n'est pas directement soumise à la population qui doit subir les conséquences des décisions.

Dans le cas des régions administratives, il existe un conseil régional de développement pour le territoire ainsi que plusieurs conseils sectoriels (tourisme, culture, loisirs...). Les décideurs

désignés à ces instances représentent les divers intérêts dans leur secteur d'intervention. Les présidents sont généralement élus par l'assemblée générale des membres. Dans le cas du Conseil régional de développement, sa composition respecte la modalité tiers – tiers – tiers (élus locaux – élus nationaux – régionaux) depuis un décret gouvernemental imposé en 1991. Par ailleurs, il faut souligner que, politiquement, les directions régionales des différents ministères sont totalement dépendantes de Québec ou d'Ottawa.

À l'échelle des districts, la légitimité politique autonome s'avère très faible. Elle repose généralement sur la formation d'un comité d'acteurs concernés par le soutien au développement du créneau en question. En réalité, la légitimité politique des districts ou créneaux québécois repose sur la volonté de l'État québécois de consacrer leur existence.

Légitimités démocratiques

Les municipalités locales permettent non seulement l'exercice d'une démocratie représentative basée sur l'élection des échevins et du maire, mais aussi d'une démocratie participative. En effet, les citoyens et les groupes locaux ont accès aux assemblées des conseils municipaux afin de défendre leurs intérêts. On considère, en théorie politique, que les multiples et divers groupes locaux se concurrencent entre eux pour l'obtention de faveurs réglementaires et administratives du conseil municipal. Cependant, les citoyens n'ont aucun pouvoir décisionnel direct (démocratie directe), sauf lorsqu'un référendum est demandé sur une décision importante. Le conseil municipal peut cependant former des commissions et des comités consultatifs, constitués de conseillers, de représentants de groupes d'intérêt, de fonctionnaires municipaux, d'experts ou de simples citoyens afin de l'aviser sur des dossiers spécifiques. Il peut aussi former des conseils de quartiers ou d'arrondissements.

Même s'il ne s'avère qu'une instance politique de 2^e niveau, le conseil MRC possède tout de même d'importantes vertus démocratiques. D'abord, les membres du conseil sont des élus locaux par suffrage. Ensuite, les citoyens et les groupes peuvent participer aux assemblées du conseil MRC afin d'exprimer leurs besoins et désirs. Finalement, le conseil MRC peut, de la même manière que les municipalités, constituer des comités ou commissions (Fortin et Parent, 1983) pour consulter sur les enjeux importants ou encore pour administrer des responsabilités. Notons par ailleurs que les quelque 70 commissions scolaires, dont plusieurs épousent le territoire d'une MRC, possèdent chacune un conseil formé d'élus par suffrage.

Au niveau régional, les directions des différents ministères possèdent chacune un décideur désigné par le gouvernement central. Afin de mieux connaître les besoins et les désirs de leurs clients, la consultation s'effectue généralement par l'entremise des conseils régionaux ou, à défaut, par des consultations ad hoc. Les citoyens et les groupes non membres n'ont généralement pas droit d'accès aux séances des conseils régionaux. Des comités de consultation peuvent être formés lorsque le besoin se fait sentir dans un dossier.

Pour les districts ou zones spécialisées d'activités similaires, leur légitimité démocratique repose sur la mobilisation et la consultation d'experts et de talents pour assurer l'innovation et la production croissante. On utilise souvent une image forte pour illustrer aux acteurs la pertinence de cette interaction de nature utilitaire.

Légitimités fonctionnelles

Les municipalités locales peuvent exercer une brochette de fonctions publiques reliées à la desserte de biens et de services publics à la population, dans une dizaine de grands champs tels que la sécurité publique, le transport routier, l'hygiène du milieu, l'urbanisme et l'aménagement, les loisirs, la culture, etc. Ces champs de responsabilités (Gravel, 1987) (compétences) leur donnent une légitimité fonctionnelle. Comme pratique de gestion, les municipalités utilisent diverses procédures de planification urbaine.

La légitimité fonctionnelle des MRC repose sur quatre grands champs d'intervention publiques (Proulx, 1992). Il y a d'abord la responsabilité de l'aménagement du territoire octroyée au conseil MRC dès la création de cet échelon territorial. Chaque MRC est ainsi dotée d'un schéma (plan) qui définit les grandes orientations d'affectation du sol ainsi que les priorités pour la mise en place d'équipements et d'infrastructures. Par ailleurs, les territoires MRC servent de plus en plus d'aires pour l'exécution de plusieurs autres fonctions publiques qui nécessitent une assise territoriale plus grande que la municipalité locale. On y retrouve notamment la desserte de biens et de services à la population (éducation, services communautaires, déchets...), la desserte de biens et de services aux travailleurs (recherche d'emploi, développement de l'employabilité, transport en commun...) et la desserte de biens et de services aux entreprises (assistance, capital, promotion industrielle...). Ces nouvelles fonctions publiques MRC s'insèrent graduellement dans une planification territoriale globale qui ouvre progressivement l'aménagement aux impératifs du développement (Proulx, 1991).

Du côté des régions administratives, leur légitimité fonctionnelle repose sur trois grandes catégories d'interventions publiques (Brochu et Proulx, 1986). Il y a d'abord la gestion opérationnelle des divers programmes des ministères de l'État central effectuée par des agences publiques et parapubliques régionalisées. Il existe aussi, sur ces territoires, des organisations collectives concernées principalement par l'écoute des besoins du milieu et l'animation du développement socio-économique dans leur domaine d'activités. Finalement, on peut considérer que la recherche de cohérence sectorielle (interterritoriale) et de la cohérence territoriale (intersectorielle) représente une fonction à part entière qui offre de la légitimité à la région administrative. À cet effet de cohérence, la planification sectorielle et la planification territoriale sont utilisées depuis longtemps afin d'établir, par la concertation des différents acteurs, des grandes orientations stratégiques dans un sens de coordination des actions dispersées.

La légitimité fonctionnelle des zones spécialisées repose d'abord sur la démarche planifiée de structuration de l'activité spécialisée qu'elle renferme. Les acteurs élaborent alors un plan en ce sens dont les moyens déployés permettront de soutenir cette structuration de la filière de production. Pour ce faire, l'interaction à favoriser conduira, à terme, à une meilleure coordination des fonctions et des actions sur le territoire, offrant ainsi davantage de légitimité fonctionnelle à cette composante territoriale.

Légitimités financières

Les municipalités locales possèdent une importante assise fiscale autonome basée sur la perception de l'impôt foncier. Elles peuvent ainsi élaborer des politiques locales dans leurs champs de compétences. Puisque certains services ont des effets de débordement à l'extérieur des limites des municipalités dispensatrices et que les impératifs de redistribution interlocale de la richesse nationale sont toujours présents, le gouvernement offre un certain nombre de subventions (transferts) aux municipalités. Par ailleurs, les autorités locales utilisent de plus en plus la tarification de certains services. Elles tentent aussi de générer des revenus avec les ressources (rivières, bâtiments, équipements...) de leur domaine.

Les petites régions MRC n'ont pas d'assise fiscale autonome. Le financement de leur fonctionnement provient en grande partie de quotes-parts des municipalités membres. Ces cotisations sont généralement déterminées en fonction des tranches de population. Sur cette petite base financière, le conseil MRC peut établir des politiques territoriales dans ses champs de compétences.

La légitimité financière n'existe pas non plus à l'échelon des régions administratives. Bien que les cotisations des membres représentent une petite part du financement des conseils régionaux, force est de constater que la grande partie du financement nécessaire au bon fonctionnement des organisations présentes à cet échelon provient des gouvernements centraux. Afin d'alléger la bureaucratie, les transferts directs sont de plus en plus utilisés comme modalité de financement des responsabilités régionalisées. Soulignons notamment l'existence de fonds régionaux ciblés qui offrent beaucoup de crédibilité à cet échelon territorial. Néanmoins, peu de politiques régionales sont réellement établies par les organisations régionales. Puisque les cordons de la bourse demeurent entre les mains des bailleurs de fonds à Québec, le degré d'autonomie financière s'avère finalement très faible à cet échelon.

Peu de légitimité financière s'avère associée à une autorité publique au sein des districts, si ce n'est une allocation de ressources de Québec aux comités désignés dans le cadre de la politique industrielle. Cependant, un soutien financier existe à certains créneaux d'excellence qui prend la forme d'allègements fiscaux considérables aux entreprises qui y œuvrent.

Légitimités économiques

La légitimité économique des municipalités locales repose sur leur finalité implicite concernée par la reproduction de la main-d'œuvre. En effet, les spécialistes de l'économie publique locale (Derycke et Gilbert, 1988) considèrent que les services publics offerts par les autorités locales servent non seulement la cause d'une certaine justice sociale, mais aussi l'accroissement de la productivité de la force de travail, tout en réduisant les pressions sur les salaires et en socialisant certains coûts de production. La profitabilité du secteur privé en est ainsi facilitée.

Les petites régions MRC ancrent leur légitimité économique sur deux concepts fort utilisés actuellement, soit les « bassins d'emploi » et les « milieux innovateurs ».

Grâce à leur petite dimension territoriale, les MRC représentent de véritables bassins d'emplois tel qu'entendu par l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) qui propose à ses pays membres l'établissement de programmes spécifiques. En réalité, ce concept sert très bien pour asseoir des mesures actives reliées au développement de l'employabilité des travailleurs. Il sert aussi fort bien pour appliquer concrètement des programmes d'aide aux initiatives visant la création d'emplois. Les territoires MRC ont ainsi, dans le passé récent, servi d'aires de gestion pour plusieurs mesures concernées par l'emploi, initiées par des ministères nationaux et fédéraux (centres locaux pour l'emploi; Développement des ressources humaines Canada).

Le concept de milieux innovateurs (Proulx, 1994b) repose, quant à lui, sur le postulat suivant : la qualité du milieu permet l'émergence et la croissance des activités économiques. Il sert ainsi d'assise spatiale dans les interventions publiques, notamment pour la mise en œuvre de services publics aux entreprises et pour l'application de stratégies d'interaction, de créativité et de synergie. Dans le cadre des MRC du Québec, les CLD (Centres locaux de développement), les SADC (Sociétés d'aide au développement des collectivités) et autres groupes d'animation et de promotion représentent fort bien le type d'organisations qui légitiment du point de vue économique cet échelon territorial. Notons aussi que les schémas d'aménagement MRC contiennent de nombreux projets d'équipements et d'infrastructures qui participent directement à la construction de milieux fertiles pour les entreprises.

La légitimité économique des régions administratives a initialement reposé sur le concept de pôles de croissance qui a largement servi à leur premier découpage. Bien que l'idée enthousiasmante de « technopoles » demeurent encore très vivace dans les capitales régionales, la légitimité économique des régions s'appuie maintenant beaucoup sur l'existence de dossiers structurants typiquement régionaux. Il s'agit en réalité d'infrastructures régionales de transport, d'équipements régionaux dans la santé, les loisirs, l'éducation, la culture, l'agriculture..., de certains services supérieurs spécialisés, notamment dans la R&D (recherche – développement), ainsi que des projets industriels majeurs. Il va sans dire que

la capacité d'attraction régionale d'industries mobiles sur le marché international, repose largement sur la présence de pôles dont l'excellence s'avère bien réelle sous l'angle de la main-d'œuvre, du savoir-faire, de l'information, du leadership économique et social et des conditions institutionnelles appropriées pour soutenir les initiatives novatrices.

Pour les districts industriels ou les zones spécialisées d'activités économiques, leur légitimité économique repose bien sûr sur le potentiel économique reconnu en désignant le district sous le libellé de grappes, créneaux, vallées, cités ou autres technopoles. Mis à part le soutien public divers aux entreprises du district, notamment de la formation professionnelle, de la R&D, des transferts de technologie, des allègements fiscaux, de l'aide technique à la planification de l'émergence, de la croissance ou de la consolidation des PME, etc., le secret des districts industriels repose sur le degré de confiance entre les acteurs qui puisse permettre la coopération entre eux à travers la forte concurrence qui les caractérise. Ce degré de confiance mutuelle qui crée des « effets de proximité » bénéfiques pour les producteurs, offre sa légitimité économique, aux districts.

Spécificités reliées à l'ancrage territorial

Notre analyse de la réalité des quatre échelles territoriales qui composent le Québec, en identifiant bien, notamment, les critères scientifiques qui justifient leurs légitimités diverses, nous permet à cette étape-ci d'induire une dizaine de spécificités qui les caractérisent et les différencient, bien sûr, entre elles, mais aussi par rapport aux échelles étatiques et supra-étatiques. **Ces spécificités sont présentées selon cinq grandes dimensions qui les caractérisent sur les quatre catégories de territoires.** Ce sont l'ancrage, la proximité, les fonctions, les moyens et la gouvernance. Voyons un peu.

Tableau 6.2
Spécificités reliées à l'ancrage territorial

| Réalité historique | | Sentiment identitaire | |
|----------------------|----------------------------|-----------------------|----------------------------|
| <i>La Cité</i> | <i>La région</i> | <i>La Cité</i> | <i>La région</i> |
| Urbanisation | Colonisation | Citoyenneté | Régionalisme |
| Appartenance | Filière de production | Communautarisme | Ambiance profess. |
| <i>La communauté</i> | <i>La zone spécialisée</i> | <i>La communauté</i> | <i>La zone spécialisée</i> |

Comme première spécificité des territoires infranationaux dans la capacité globale de régulation sociétale, l'histoire des lieux et des milieux offre certes un ancrage pertinent à la population du Québec. Le régime municipal qui institutionnalisa les cités, à partir de 1855, trouve sa raison d'être dans le mouvement d'urbanisation croissante qui caractérise l'espace québécois depuis deux siècles. Du côté des régions, leurs origines remontent à la colonisation, elle-même influencée par la géographie. Après la mise en valeur de la vallée du Saint-Laurent fut ainsi occupée Charlevoix (1730), les Cantons de l'Est (1780), le Saguenay-Lac-Saint-Jean (1840), le Témiscamingue (1890), l'Abitibi (1910), la Côte-Nord (1945) et actuellement le Moyen-Nord.

Pour les communautés MRC qui ont obtenu un nouveau statut officiel en 1979 avec la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui leur reconnaissait une raison d'être reliée au sentiment d'appartenance de la population, leur ancrage historique remonte à la formation de municipalités de comté dans le cadre de la mise en place du régime municipal en 1847. Cet héritage, qui fixe la territorialité, s'avère une source irremplaçable d'interaction et de solidarité. Dans le contexte contemporain influencé par l'urbanisation, il est clair que l'appartenance et l'esprit communautaire doivent être redéfinis, notamment en fonction des agglomérations urbaines. Même s'il existe quelques anciens districts comme celui de la fourrure à Montréal ou celui du meubles à Maskinongé, l'utilisation de ce référent territorial par la politique publique s'avère beaucoup plus récente au Québec grâce à son application systématique à des filières de production par l'entremise des concepts de technopole, grappes, vallées, filières ou cités spécialisées.

Le sentiment identitaire nous apparaît comme une autre spécificité importante reliée à l'ancrage et pouvant être associée à un ressort territorial de la régulation. L'identité à un territoire se mesure mal mais se perçoit fort bien par le diptyque « nous versus ils ». La citoyenneté des villes de Rimouski, Amos, Saint-Hyacinthe et Rivière-du-Loup est très forte, alors que celle de la jeune Saguenay l'est beaucoup moins. Le régionalisme s'est exprimé fortement dans certaines régions périphériques du Québec, alors que les régions administratives de la vallée du Saint-Laurent ont un sentiment identitaire à leur région qui est beaucoup moins fort. Soutenu par la mise en place de conseils régionaux et par les événements de solidarité régionale comme les forums et sommets, le régionalisme représente une force d'appropriation sur laquelle les régions peuvent miser. Du côté des territoires MRC, le sentiment identitaire de la population peut être associé à du communautarisme. Il est variable d'un territoire à un autre, généralement plus fort en milieu rural qu'en milieu urbain. Pour la zone spécialisée, l'identification à une industrie donnée génère des effets bénéfiques sous l'angle de l'ambiance professionnelle, de la circulation des idées et des savoir-faire ainsi que de l'innovation.

La proximité territoriale

La Cité, la région, la communauté et la zone spécialisée (district) au Québec infranational correspondent plus ou moins à ce qu'on entend par l'attribut de la proximité. Proximité qui

se décline en contexte québécois en deux spécificités distinctes qui caractérisent les composantes territoriales, soit la contiguïté et la démocratie participative.

Dans le cas des municipalités, la contiguïté des agents économiques concentrés sur un même territoire génère à degrés divers des économies d'agglomération (transport, variété de fournisseurs, facilité de transactions, etc.). Dans le cas des régions, la contiguïté des activités et des acteurs qui est associée à ces territoires permet le rayonnement des pôles urbains dans leur périphérie réciproque. Rayonnement sous la forme d'achats d'intrants, de recrutement de main-d'œuvre, d'investissements, de marché, de diffusion de facteurs de développement. On reconnaît ici les forces centrifuges (diffusion) et les forces centripètes (drainage) qui agissent entre les centres urbains et leurs périphéries réciproques. La contiguïté au sein des communautés correspond largement à la présence de bassins d'emplois relativement homogènes à l'interne, sous le double angle de compétences distinctives et de savoir-faire spécifiques rapidement accessibles. La régulation du marché du travail à l'échelle des bassins d'emplois permet en principe un meilleur arrimage entre l'offre et la demande de travail, notamment grâce à la formation professionnelle. Tandis que du côté des zones spécialisées, la contiguïté des acteurs favorise en principe la fertilisation croisée des compétences nécessaires au développement du secteur industriel. D'une manière générale, la contiguïté des acteurs, qui est reliée à la proximité territoriale, représente une force qui favorise l'apprentissage collectif dans un esprit de nouvelles capacités de développement. Cet apprentissage semble au Québec s'appuyer sur des services supérieurs spécialisés à s'approprier collectivement sur le territoire, notamment la formation professionnelle, la R&D et le soutien aux entreprises et le marketing territorial.

Tableau 6.3
Spécificités de proximité

| Forces de la contiguïté | | Démocratie participative | |
|--------------------------------|----------------------------|---------------------------------|----------------------------|
| <i>La Cité</i> | <i>La région</i> | <i>La Cité</i> | <i>La région</i> |
| Économies d'agglomération | Rayonnement du pôle | Pressions quotidiennes | Concertation |
| Bassins d'emplois | Fertilisation croisée | Pressions ponctuelles | Consultation |
| <i>La communauté</i> | <i>La zone spécialisée</i> | <i>La communauté</i> | <i>La zone spécialisée</i> |

Au Québec et ailleurs, l'expression des besoins et préférences des clients du secteur public s'effectue non seulement par le vote de la population à tous les quatre ans et par le contact quotidien des électeurs, mais aussi par un ensemble de groupes d'intérêt et de pression issus de la société civile organisée. Ces groupes sont en compétition entre eux, par un démarchage plus ou moins systématique, afin d'obtenir des faveurs et des ressources du secteur public. Les territoires qui composent un espace national permettent, grâce à la proximité, de mettre en œuvre une démocratie de nature participative de ces groupes, ce qui enrichit la démocratie représentative déjà établie par les conseils territoriaux élus au suffrage. Car la participation directe à la prise de décisions favorise la mobilisation de nouveaux leaderships qui représentent une force dans l'application concrètes des décisions sous la forme de réalisations.. Les modalités de représentation des divers intérêts varient selon les tribunes, conseils, comités, tables et forums, notamment sous l'angle des formalités à suivre. Il apparaît à notre lecture que la qualité de la représentation de la population, sous l'angle de la fréquence, s'avère inversement proportionnelle à l'étendue du territoire (Proulx, 1998). Le consensus collectif devient un enjeu central et incontournable dans le contexte de la démocratie participative aux échelons territoriaux du Québec.

Les fonctions territoriales

Sous l'angle des fonctions publiques exercées à l'échelle des territoires, deux catégories de spécificités ressortent clairement au Québec. D'une part, il existe le champ local traditionnel relié à la desserte de biens et services collectifs. Cette desserte s'effectue, en principe, à l'échelle territoriale afin de mieux respecter les goûts, besoins et préférences des clients, soit les individus, les travailleurs et les entreprises. Au Québec, ces biens et services collectifs tels que l'éducation, l'hygiène publique, la sécurité, le transport en commun, la santé, la prospection d'investissements, l'aide aux entreprises, la recherche d'emploi, etc. sont largement gérés aux échelles⁷ de la cité et de la communauté. Les finalités visées par ces biens et services desservis concernent l'amélioration de la qualité de vie, du cadre de vie et aussi du niveau de vie.

De nombreux programmes des gouvernements centraux sont aussi gérés, dans leurs aspects opérationnels, sur les territoires, principalement aux échelles des régions et des districts. Ces programmes concernent largement l'allocation ciblée de ressources dans l'éducation, la culture, les loisirs, les affaires municipales, etc. Aussi, plusieurs programmes nationaux sont gérés sur les territoires afin de se rapprocher des biens publics dans un esprit d'efficacité dans l'amélioration du niveau de vie de la population. C'est le cas notamment des ressources naturelles (faune, forêt, mines, parcs, barrages, etc.), des infrastructures de transport, de communication, de R&D ainsi que des

⁷ Cette affirmation cache le fait que les aires de gestion publique sont très variées et ne respectent pas toujours les découpages formels de la cité et de la communauté MRC. C'est le cas notamment des commissions scolaires, des collèges d'enseignement supérieur, des universités, des hôpitaux, des centres de soins de longue durée. Les centres locaux dans les services communautaires, l'emploi et le soutien au développement épousent très largement les limites des communautés MRC.

investissements pour soutenir le secteur privé. Toutes ces interventions gouvernementales viennent en appui au vaste domaine public territorial dans l'atteinte de ses finalités vis-à-vis des collectivités.

Tableau 6.4
Spécificités de fonctions territoriales

| Gestion de biens et services collectifs | | Gestion de programmes gouvernementaux | |
|--|----------------------------|--|----------------------------|
| <i>La Cité</i> | <i>La région</i> | <i>La Cité</i> | <i>La région</i> |
| Qualité de vie | Niveau de vie | Qualité de vie | Niveau de vie |
| Cadre de vie | Niveau de vie | Cadre de vie | Niveau de vie |
| <i>La communauté</i> | <i>La zone spécialisée</i> | <i>La communauté</i> | <i>La zone spécialisée</i> |

Les moyens territoriaux

Les moyens détenus par les territoires en matière de régulation possèdent aussi deux grandes composantes, soit une fiscalité spécifique et une capacité de contrôle de l'utilisation du sol. En ce qui a trait à la fiscalité, précisons tout de suite que ce qui distingue les territoires au Québec par rapport aux échelles gouvernementales supérieures consiste principalement dans la levée de l'impôt foncier. Cette taxation offre une source fiscale originale et autonome. Elle possède cependant d'importantes limites. L'impôt foncier n'est d'abord perçu qu'à l'échelle de la Cité (municipalités et commissions scolaires⁸ dans une moindre mesure). Ainsi, une très large partie du vaste secteur public supralocal et surtout régional s'avère largement financée par les échelles supérieures en n'obtenant que des quotes-parts des municipalités et des cotisations minimales de membres (Proulx, 1998). L'autonomie financière des territoires est ainsi fort limitée. On comprend alors que l'aménagement d'équipements et d'infrastructures, la promotion de nouvelles activités économiques, sociales et culturelles, les allègements fiscaux ainsi que, dans une moindre mesure, la desserte de services et de biens publics rendent les territoires du Québec très dépendants des autorités gouvernementales supérieures.

⁸ De nombreuses commissions scolaires possèdent une aire de gestion et de taxation qui débordent les limites de la Cité, notamment plusieurs aires qui correspondent à des communautés MRC.

Tableau 6.5
Spécificités de moyens territoriaux

| Fiscalité | | Contrôle | |
|----------------------|----------------------------|----------------------|----------------------------|
| <i>La Cité</i> | <i>La région</i> | <i>La Cité</i> | <i>La région</i> |
| Impôt foncier | Cotisations | Règlements | Résolutions |
| Quotes-parts | Allègements fiscaux | Règlements | Résolutions |
| <i>La communauté</i> | <i>La zone spécialisée</i> | <i>La communauté</i> | <i>La zone spécialisée</i> |

Sous l'angle du contrôle de l'utilisation du sol, les quatre catégories de territoires qui composent le Québec infranational illustrent aussi des spécificités associées à leur capacité de zonage. Les municipalités et les communautés MRC du Québec peuvent adopter des règlements (urbanisme, aménagement) et les appliquer afin de s'opposer à certains usages et à certains comportements. Les échelles régionales et de zone spécialisée (districts) demeurent cependant sans moyens légaux, même si leurs résolutions, stratégies et orientations s'avèrent puissantes moralement, selon les enjeux ciblés, la sensibilisation de la population, l'information des médias, l'activisme de la société civile et la conjoncture.

La gouvernance territoriale

La gouvernance représente finalement une autre dimension qui caractérise la régulation aux échelles territoriales. Deux spécificités apparaissent clairement à l'analyse de la gouvernance territoriale en contexte québécois, soit la planification et le dynamisme institutionnel.

L'échelle régionale fut l'assise de plusieurs exercices de planification selon diverses procédures, notamment la célèbre planification stratégique (Proulx, 1996) qui était en réalité en usage bien avant qu'elle fasse beaucoup de bruit. Du côté des municipalités québécoises, si les grandes villes ont jadis planifié ponctuellement leur développement, ce n'est que depuis le tournant des années 1980 que des plans d'urbanisme sont systématiquement confectionnés et appliqués. Il en est de même pour les communautés MRC responsabilisées pour élaborer des schémas d'aménagement de leur territoire. Il est à noter que la législature québécoise fixe les relations entre l'aménagement et l'urbanisme, mais aucunement avec la planification régionale. Du côté des districts, la planification réside principalement dans un processus collectif de recherche d'une vision, de stratégies et de tactiques pour structurer davantage les filières de production. Elle est basée sur l'interaction entre les principaux acteurs du secteur en question par l'entremise de comités plus ou moins formels. D'une manière générale, cette capacité officielle de planification territoriale au Québec représente

certes un important instrument de régulation économique et sociale. Les plans confectionnés apportent évidemment à cet effet un cadre de référence pour la prise de décisions et pour l'application des moyens identifiés ci-dessus. Si ce cadre est trop rigide, cependant, il peut aussi favoriser le maintien du statu quo et de l'ordre existant plutôt que la créativité et de l'innovation si nécessaires pour alimenter le développement.

En regard du contexte institutionnel qui prévaut sur les territoires du Québec, il est pertinent de préciser que la démocratie participative reliée aux instances décisionnelles ainsi que les divers exercices de planification ont considérablement mobilisé la société civile par l'entremise de mécanismes spécifiques tels que des commissions, associations, comités, tables, forums, sommets, etc. En réalité, la mise en place de conseils régionaux, MRC et locaux ainsi que la mise en œuvre de procédures de planification interactive ont généré une dynamique territoriale considérable sous l'angle de l'innovation institutionnelle. La culture organisationnelle territoriale fut alors animée en générant des progrès qui s'inscrivent sous la forme de renforcement identitaire, d'émergence de nouveaux leaderships, de renouvellement de l'élite décisionnelle, d'allègement de la partisanerie politique et des confrontations stériles, de la circulation de l'information riche, de la solidarité communautaire, etc. (Proulx, 2002). Aussi, la tendance très actuelle s'avère nettement de contractualiser l'allocation des ressources publiques dans un esprit de stabilisation politique et administrative, notamment par des ententes, des protocoles, des alliances, des partenariats, des pactes, des coalitions et des coopérations diverses plus ou moins formalisés. Si elle flexible et innovatrice, cette contractualisation doit en principe favoriser l'appropriation collective de nouvelles responsabilités et de facteurs de développement par les divers territoires qui composent le Québec.

Tableau 6.6
Spécificités de gouvernance

| Planification | | Dynamique institutionnelle | |
|----------------------|----------------------------|-----------------------------------|----------------------------|
| <i>La Cité</i> | <i>La région</i> | <i>La Cité</i> | <i>La région</i> |
| Urbanisme | Stratégies | Ententes intermunicipales | Ententes cadres |
| Aménagement | Interaction | Pactes | Réseautage |
| <i>La communauté</i> | <i>La zone spécialisée</i> | <i>La communauté</i> | <i>La zone spécialisée</i> |

Conclusion sur les limites à l'appropriation territoriale

La description et l'analyse des légitimités historique, idéologique, juridique, politique, démocratique, fonctionnelle, financière et économique des quatre échelles territoriales présentes dans le Québec infranational nous a permis de mettre en évidence des critères de distinction entre chaque palier de gestion publique. Il existe, de fait, une dizaine de spécificités typiquement territoriales qui représentent des acquis distinctifs par rapport à l'État central. Québec possède quatre catégories de territoires qui peuvent certes l'assister considérablement dans son rôle de régulation sociétale. Le postulat que chérissent plusieurs gouvernements nationaux, notamment l'État québécois, concerne l'opportunité de renforcer ce rôle de régulation par une décentralisation publique ciblée convenablement qui puisse favoriser l'appropriation territoriale.

Le Québec dispose à cet effet des territoires locaux (cités), MRC (communautés) et régionaux bien délimités, qui s'emboîtent parfaitement les uns dans les autres. À ces territoires déjà bien construits par des agences publiques et collectives, se superposent des zones spécialisées d'activités économiques qui sont progressivement reconnues formellement par l'entremise de la désignation de districts sous divers libellés tels que créneaux, grappes, technopoles, vallées, etc. Il existe des conseils élus par suffrage et d'autres fort bien représentatifs des divers intérêts liés à leur mission. Il existe aussi sur les territoires une fiscalité propre basée sur l'impôt foncier. Des champs spécifiques d'interventions publiques se distinguent, concernant l'animation socio-économique, la gestion de programmes élaborés par les gouvernements centraux, la consultation des clients du secteur public, la gestion de biens et services collectifs, la gestion du sol ainsi que la planification urbaine, MRC et régionale.

Forts de ces acquis territoriaux au Québec, notre analyse nous permet d'identifier des limites qui contraignent l'appropriation de facteurs de développement par les divers territoires, ne serait-ce que la dispersion des lieux et des milieux sur une très vaste superficie comme le Québec. Signalons aussi la tradition de dépendance économique face aux interventions exogènes.

Ces limites inhérentes à l'espace économique québécois sont difficilement modifiables. Il existe par contre des limites institutionnelles qui peuvent être modifiées par des mesures gouvernementales appropriées. Qu'elles sont-elles ? Nous considérons en conclusion de ce chapitre quatre types de limites, soit l'ancrage territorial, le déficit démocratique, l'insuffisance des moyens et l'absence d'un système global de planification territoriale.

Les multiples et divers ancrages territoriaux de l'appropriation représentent une limite considérable. **La présence de quatre catégories de territoires s'avère beaucoup pour la faible population et la vaste superficie du Québec.** En outre, plusieurs aires de gestion ne respectent pas ces quatre découpages officiels en utilisant leur propre territoire. Il existe ainsi une compétition relativement forte entre territoires dont la masse critique de

population demeure souvent insuffisante pour générer des forces endogènes d'appropriation. Et il existe surtout insuffisamment de convergences naturelles et de potentiels de synergie. Les économies externes de proximité jouent peu sans contiguïté et sans une masse critique suffisante. Bref, au-delà des effets positifs de la construction institutionnelle à court terme, on peut se poser la question sur la pertinence d'autant de divisions, de frontières et de territoires.

Le déficit démocratique représente aussi une limite importante à l'appropriation territoriale. Il y a peu d'élus en tant que décideurs à l'échelon régional québécois et encore moins à l'échelle des districts. À l'échelon MRC, celle des décideurs, il n'y a la présence que de représentants élus à l'échelle locale ou de la cité ou encore des représentants non élus. En outre, beaucoup d'élus locaux sont réélus par acclamation, sans scrutin, sans campagne, sans compétition, alors qu'il existe plusieurs postes électifs non comblés, notamment dans les petites municipalités. En réalité, on semble assister au Québec à un essoufflement de la démocratie territoriale. La fonction d'élu est très peu valorisée. Les scrutins électoraux sont largement boudés avec des taux de participation souvent très faibles. Tant et si bien qu'il y a un manque de leadership et un manque d'énergie pour s'approprier de nouvelles responsabilités et de nouveaux facteurs de développement territorial.

L'insuffisance des moyens territoriaux s'avère une contrainte limitative considérable dans l'appropriation. D'abord parce que la seule fiscalité locale est fort limitée. Soulignons que l'impôt foncier qui représente la principale source de taxation à l'échelle locale, s'avère très impopulaire auprès des propriétaires. Il n'existe par ailleurs que très peu de Fonds territoriaux autonomes pour soutenir les initiatives. Sans ressources financières, il est difficile d'obtenir de la main-d'œuvre. On manque en conséquence d'expertises professionnelles. On manque aussi d'études de faisabilité et de préfaisabilité sur des projets potentiels qui pourraient être moteur de développement. En réalité, les territoires du Québec n'ont que très peu de ressources autonomes pour se prendre en main, le pouvoir réglementaire des localités et des communautés MRC n'étant surtout que dissuasif plutôt que proactif.

Une dernière limite soulevée ici à propos de l'appropriation territoriale de facteurs de développement réside dans l'absence de planification globale appliquée aux territoires. On a vu que le domaine public territorial s'avère très fragmenté. Chaque agence publique possède généralement son plan, ses stratégies et ses indications. Certains plans territoriaux embrassent certes plus large en effectuant une coordination intersectorielle. Mais il n'y a pas ou peu de coordination interterritoriale, si ce n'est que l'aménagement et l'urbanisme qui s'exercent respectivement à l'échelle de la MRC et à celle de la cité. Ce manque d'intégration verticale (inter échelons) et horizontale entre territoires limitrophes nuit considérablement à l'appropriation territoriale en dispersant les actions, en saupoudrant les moyens et en contraignant la dotation collective d'une vision globale des enjeux.

Chapitre 7

La demande sociale historique de décentralisation

L'un des phénomènes sociaux majeurs de la première moitié de la décennie 1990 au Québec fut certes le retour en force du débat politique sur la décentralisation gouvernementale. Un débat auquel ont participé non seulement le Parti Québécois et le gouvernement du Québec, mais aussi des groupes tels que l'UMQ (Union des municipalités), l'UMRCQ (Union des municipalités régionale de comté), l'ARQ (Association des régions du Québec), Solidarité rurale, l'UPA (Union des producteurs agricoles), la CSN (Conseil des syndicats nationaux), la FCSQ (Fédération des commissions scolaires), la FTQ (Fédération des travailleurs du Québec) ainsi que de nombreux chercheurs et universitaires. Plusieurs réflexions collectives locales et régionales eurent aussi lieu sous la forme de colloques, de séminaires et de forums. D'une manière générale, mais malheureusement sans projet précis et articulé, on réclame la décentralisation gouvernementale.

Pour certains analystes, le débat sur la décentralisation représente tout simplement l'expression naturelle des élites locales et régionales, bien appuyées par une nouvelle technocratie territoriale en désir de permanence. Il apparaît en effet clairement à l'observation que la volonté actuelle d'assainir les finances publiques québécoises et canadiennes provoque des réactions défensives dans l'appareil bureaucratique, notamment dans les segments situés aux échelons territoriaux inférieurs. Les vertus de la décentralisation sont alors illustrées comme arguments à la protection des acquis, notamment en matière de ressources allouées aux organisations publiques locales et régionales.

Dans le contexte d'assainissement vigoureux des finances publiques, d'autres analystes considèrent que la décentralisation offre à l'État québécois l'opportunité de se décharger de certaines opérations lourdes à administrer. En réalité, Québec doit assumer actuellement les coupures très importantes dans les transferts reçus du gouvernement canadien. Quoi de plus naturel que de refiler une partie de la facture aux municipalités ! La décentralisation de responsabilités s'offre à cet égard telle une solution relativement équitable dans l'effort global à effectuer par l'État québécois.

D'autres observateurs considèrent que la décentralisation gouvernementale réclamée et promise représente essentiellement une importante volonté collective de construire le Québec des années 2000 à partir des communautés locales et régionales. Cette modalité de gestion

publique préconise clairement d'offrir, à la base, des moyens pour favoriser la prise en main collective du développement. Elle devient une ressource socio-économique dite endogène, évidemment non négligeable en ces temps de ressources de plus en plus rares. On argumente ainsi en sa faveur dans le cadre d'une société québécoise postmoderne, à inventer de l'intérieur.

Que ce soit l'une ou l'autre des considérations, l'enjeu de la décentralisation relève du désir de renforcement des collectivités. On constate toutefois que plusieurs voies furent utilisées : du *Choix des régions* à *L'heure de l'entreprise régionale*, de la politique *Développer les régions du Québec* (réforme Picotte) à la grande réorganisation municipale de l'an 2000, on a effectué divers réaménagements de structures administratives, des ajouts et des démantèlements. Le gouvernement actuel parle d'une opération qui modifie en profondeur la gouvernance régionale et qui place les élus locaux au centre de la réforme. À travers ces diverses interventions, il est intéressant de se demander comment a évolué la demande sociale pour la décentralisation.

Une situation institutionnelle fort complexe

Quelle que soit la perspective d'analyse utilisée pour appréhender la demande sociale pour la décentralisation gouvernementale au Québec, la situation institutionnelle qui soutient l'organisation des divers territoires au Québec apparaît assez complexe. Et pour cause. Nous disposons de quatre échelons territoriaux avec chacun leur légitimité. À chacun de ces échelons œuvrent, dans une quarantaine de secteurs d'activités, une panoplie d'organisations publiques ou parapubliques qui possèdent des statuts, des missions, des fonctions et des moyens fort divers. La décentralisation gouvernementale interpelle *a priori* des milliers d'organisations au Québec. Il y a beaucoup de gens qui revendiquent l'attention dans le cadre général de la décentralisation gouvernementale. Sans compter ses nombreux détracteurs, dont plusieurs sont même paradoxalement mandatés, au sein de l'appareil central de l'État, pour réfléchir sur ses modalités d'application.

Dans le passé, le débat sur la décentralisation gouvernementale a généré de nombreuses recommandations et revendications, de la Commission Tremblay (1956) au Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation (SAD 1977-1978-1979), en passant par le Conseil d'orientation économique du Québec dans les années 1960. Plus récemment, soulignons notamment la Commission Bélanger-Campeau en 1991, la Commission sur l'avenir du Québec en 1995 et la commission Bédard en 1998. Ces derniers événements ont occasionné la livraison de centaines de mémoires dont certains traitaient de la décentralisation. La richesse des propositions et positions livrées par une panoplie d'organisations publiques, privées ou collectives fut telle que le gouvernement a répondu en proposant lui-même une offre substantielle que l'on retrouve dans *Décentralisation : un choix de société* et dans *Pacte 2000*. Celle-ci a nourri le débat de l'époque sur la souveraineté du Québec. Au lendemain du référendum, cependant, aucune instance gouvernementale ne fut créée au Conseil exécutif pour concrétiser d'une manière coordonnée cette offre gouvernementale en

fonction de la demande sociale et de la nouvelle conjoncture. Néanmoins, la lente et progressive réforme territoriale amorcée au début des années 1960 s'est poursuivie au Québec.

Cette poursuite de réforme demeurée encore inachevée a laissé des marques importantes dans le contexte politico-administratif contemporain, notamment les incitatifs à l'épanouissement de l'économie sociale, les fusions municipales, notamment celle des agglomérations, les CLD (Centres locaux de développement), des fonds de développement, le remplacement des commissions scolaires à statut religieux par des commissions scolaires à statut linguistique, l'abolition d'instances décisionnelles telles que des Conseils dans le secteur de la santé, l'allègement de certaines normes et règles universelles de gestion ainsi que d'autres éléments de réforme de la gouverne publique à l'échelle des territoires qui composent le Québec. En 2003, la *Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la recherche* modifie la gouvernance en instaurant notamment des conférences régionales d'élus, composés essentiellement des élus municipaux, dans les régions du Québec.

La demande sociale pour la décentralisation a donc connu divers contextes et s'est exprimée par l'entremise de consultations publiques et corporatives, d'offres gouvernementales, de politiques de développement régional et de réformes des institutions. Depuis 25 ans, est-ce que la demande sociale pour la décentralisation a changé ? De quelle façon s'est-elle traduite à travers ces différents événements ? Aujourd'hui, pouvons-nous dire qu'il y a encore une demande sociale pour la décentralisation ? Ce chapitre vise à faire une première démarche empirique d'analyse de la demande sociale par l'entremise de la documentation de six événements ciblés. Nous n'avons pas la prétention de répondre à toutes ces questions, mais de contribuer au débat en proposant certains indicateurs comparatifs pour effectuer l'analyse de la demande sociale.

Méthode

Notre première approche empirique cible quatre événements précis où il y a eu une consultation (vaste ou relativement restreinte) pour analyser l'évolution de la demande sociale pour la décentralisation. Ceux-ci ont été choisis parce qu'ils ont été des moments forts et aussi parce qu'ils ont généré une documentation qui nous permet de comparer certains indicateurs. Les consultations retenues sont les suivantes :

- le Choix des régions en 1983;
- la Commission Bélanger-Campeau en 1991;
- les commissions sur l'avenir du Québec en 1995;
- le Rendez-vous national des régions en 2002.

Outre ces consultations un peu plus élargies, nous avons retenu deux autres commissions plus ciblées :

- la Commission d'étude sur les municipalités en 1985;
- la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales en 1998.

Dans un premier temps, nous avons lu les synthèses des textes et recommandations. Nous avons déterminé une vingtaine de thèmes pour classer les propositions. Ceux-ci ont été choisis conformément aux différentes spécificités des territoires tels qu'élaborées au chapitre 6. Par exemple, il y a cinq catégories pour classer les propositions en fonction des paliers territoriaux : État, région, MRC, municipalité locale et commission scolaire. Une même proposition, qui traduit une demande sociale, peut avoir plusieurs thèmes. Par exemple, dans la synthèse sur l'avenir du Québec, on propose la création d'un fonds d'aide pour chaque région. Cette proposition vise le territoire régional et les moyens territoriaux. Cet exercice de classification a été fait avec les propositions contenues dans les synthèses nationales des commissions, les engagements contenus dans le plan d'action du Rendez-vous des régions et les recommandations des deux commissions d'étude de 1985 et 1998.

Le contexte de chacun des événements étant important, nous présentons d'abord un résumé et une brève analyse pour chacun d'eux. Par la suite, nous ferons une analyse comparative des données pour tirer quelques conclusions de cette première étape empirique.

1983 – Le choix des régions

En 1983, on procède au lancement officiel du document *Le choix des régions*. Cette proposition sert de base de discussion pour une vaste consultation des régions du Québec qui s'est déroulée de novembre 1983 à avril 1984 dans 15 villes québécoises. Les 342 mémoires qui ont été déposés constituent une forme de demande sociale « encadrée », car les citoyens et les organisations doivent se prononcer sur le contenu d'un document qui contient des propositions précises. Par exemple, le gouvernement suggérait un nouveau découpage régional, la mise sur pied d'une table de concertation régionale, une formule d'administration des fonds d'intervention régionaux, etc. On constate dans la synthèse que les demandes se composent surtout de recommandations ou commentaires relativement à l'application des offres du gouvernement. Par exemple, on insiste sur la volonté des organismes à participer à la table de concertation et sur la composition de la table ou encore sur l'adaptation des mesures proposées aux réalités régionales.

La demande qui concerne le territoire régional est plus forte (tableau 7.1). Il y a trois fois plus de propositions pour celui-ci que pour les MRC et les municipalités locales. Évidemment, dès le départ, l'offre du gouvernement accorde une certaine importance au territoire régional. Cependant, on y reconnaît aussi les territoires MRC comme étant une structure d'accueil de la décentralisation en proposant notamment la signature de contrats de développement avec les instances représentatives de ce territoire. L'ouverture gouvernementale pour le territoire MRC était donc présente, mais ne semble pas avoir fait l'objet d'une demande très forte. Pour la proposition de signer des contrats de développement, il est intéressant de souligner qu'il y avait consensus sur le moyen proposé par le gouvernement.

Toutefois, on précise que « l'intérêt de cette formule novatrice a incité de nombreux groupes à en réclamer la maîtrise d'œuvre. Les MRC, les municipalités et les organismes sectoriels se disent tous prêts à administrer de tels contrats ».

Tableau 7.1
Récurrence des thématiques pour trois consultations

| Thématiques | Choix des régions-1983 342 mémoires | Avenir du Québec-1995 605 mémoires | Rendez-vous des régions-2004 Synthèses des régions |
|--------------------------------------|---|--|--|
| Région | 19 | 10 | 28 |
| MRC | 6 | 6 | 8 |
| Municipalité locale | 6 | 3 | 3 |
| Commission scolaire | 0 | 6 | 1 |
| ÉTAT | 4 | 5 | 27 |
| Redevances | 0 | 0 | 3 |
| Gouvernance | 16 | 14 | 15 |
| Développement régional | 1 | 2 | 0 |
| Spécificités régionales | 5 | 2 | 14 |
| Moyens | 1 | 6 | 22 |
| Concertation | 9 | 0 | 3 |
| Démocratie | 3 | 0 | 0 |
| Décentralisation | 0 | 8 | 5 |
| Volontariat | 5 | 2 | 0 |
| Citoyen | 0 | 5 | 0 |
| Subsidiarité | 0 | 1 | 0 |
| Développement durable | 0 | 1 | 0 |
| Centre locaux de développement (CLD) | 0 | 0 | 4 |
| Développement économique | 0 | 2 | 0 |
| Imputabilité | 0 | 1 | 1 |

Source : Compilation des auteurs.

La gouvernance et la concertation sont les deux thèmes qui reviennent le plus souvent dans l'ensemble des propositions. Les demandes qui sont liées à la gouvernance abordent le nombre et la composition des membres dans les lieux décisionnels. Lorsque la gouvernance est abordée à l'échelon régional, elle concerne davantage la composition et le lien entre les organismes et groupes. Pour le territoire MRC, il s'agit plutôt du lien entre les différents échelons territoriaux. La place des élus municipaux et des MRC dans la structure régionale fait aussi l'objet de propositions. Une des requêtes consiste, par exemple, à demander la création d'un conseil régional des maires qui va préciser leur

position en matière de développement régional. On y reconnaît presque la structure des récentes conférences régionales des élus.

Pour les participants, il est évident que la concertation est une spécificité du territoire régional et concerne tous les groupes : concertation entre les organisations régionales, entre le milieu et les ministères, entre les ministères sectoriels, etc. De façon générale, l'objectif est d'améliorer la concertation. Les demandes provenant du territoire MRC sont peu importantes et visent davantage à faire reconnaître cet échelon comme étant aussi un lieu de concertation.

Le volontariat revient assez souvent pour tous les échelons territoriaux. Il est lié directement avec celui de la spécificité régionale. Le volontariat se résume en fait à demander que tout changement ou réaménagement des pouvoirs se fasse sur une base volontaire. On demande que les propositions soient d'abord soumises aux milieux qui décideront de leur application. On y reconnaît la formule *à la carte*. La spécificité régionale est alors utilisée comme un argument pour revendiquer cette possibilité d'adhérer ou non à une formule de décentralisation ou à toutes autres propositions gouvernementale. Bref, c'est un peu comme si l'on réclame de la décentralisation mais, en même temps, on se garde le droit de l'adapter et/ou de la refuser.

1985 – Commission d'étude sur les municipalités

En 1985, le gouvernement mandate cette commission pour « qu'elle consulte les municipalités, MRC, communautés, représentants de contribuables municipaux et tout autre organisme ou groupe intéressé à se faire entendre sur l'avenir des municipalités, MRC et des communautés, de même que les services dispensés, et faire rapport sur les possibilités et perspectives à moyen et à long terme que peut offrir le régime politique municipal ». La demande est donc très ciblée, car elle concerne avant tout les municipalités. Il y a eu 300 mémoires dont plus de 60 % provenaient de villes, municipalités, maires, MRC, communautés urbaines et organismes municipaux. Il y a eu 102 recommandations faites à la suite de cette commission. Ce sont celles-ci que nous avons classées avec les mêmes catégories que les autres événements. Le tableau 7.2 présente les résultats.

On constate d'emblée que le territoire régional est totalement absent des propositions et celui des commissions scolaires se retrouve dans une seule d'entre elles. Il faut souligner que la proposition consiste à réclamer au ministère de l'Éducation qu'il oblige les commissions scolaires à mettre leurs installations à la disposition des municipalités. Pour les propositions liées au territoire MRC, elles ne visent pas à leur donner de la place comme lieu d'accueil de la décentralisation. À cet égard, l'article 79 illustre l'ensemble des propos : « Que toute nouvelle obligation imposée par le gouvernement au palier municipal, s'adresse aux municipalités elles-mêmes et non aux MRC. Il semble que la MRC soit d'abord aux services des municipalités, car on y réclame qu'elle soit reconnue comme un palier administratif appartenant aux municipalités qui la composent ». Bref, la demande sociale exprimée par

les recommandations de cette commission met l'accent sur les municipalités comme lieu d'accueil de responsabilités et de modifications importantes dans les moyens territoriaux (fiscalité, impôt foncier, etc.). Ceux-ci sont d'ailleurs l'objet de la plupart des recommandations.

Tableau 7.2
Récurrence des thématiques dans les recommandations
de la commission d'étude sur les municipalités (1985)

| Thèmes | Nombre de propositions |
|-----------------------|------------------------|
| Région | 0 |
| MRC | 18 |
| Municipalités locales | 102 |
| Commission scolaire | 1 |
| Moyens territoriaux | 59 |
| Citoyen et démocratie | 37 |
| Gouvernance | 18 |

Source : Compilation des auteurs (2004)

1991– Commission Bélanger-Campeau

La Commission Bélanger-Campeau sillonne toutes les régions du Québec de novembre 1990 à janvier 1991. Les membres ont entendu 267 auditions de groupes et individus sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec. La décentralisation n'était pas le thème central de cette Commission. Cependant, les mémoires ont été nombreux à revendiquer plus d'autorité et de ressources pour les instances régionales. Malheureusement, cette demande sociale pour une décentralisation ne fait pas partie de la synthèse officielle. Cependant, on y exprime le consensus relatif aux demandes du milieu :

Mais nous voulons plutôt rappeler ici la similitude des vues qui nous ont été présentées, à la fois par la population et les entreprises des régions ainsi que par les municipalités et autres instances régionales et locales, sur l'importance du rapprochement à faire entre les administrateurs publics et les populations. L'on réclame plus d'autorité et plus des ressources pour les diverses instances régionales au regard des domaines dont elles sont responsables, en même temps que la réorganisation de diverses structures. Nous avons choisi de ne pas inclure de recommandations au sujet des gouvernements régionaux et locaux dans ce rapport. Nous croyons en effet qu'il s'agit là aussi d'une question qui, quoique

fort importante, peut évoluer plus rapidement et plus sagement à l'intérieur du processus démocratique normal que comme partie d'un débat constitutionnel.¹

On ne peut passer sous silence ce moment fort de la demande sociale pour une décentralisation. Cependant, seule une analyse de chaque mémoire permettrait d'en faire un diagnostic plus pointu. Sur la question du gouvernement régional, il faut souligner que ce point n'a pas été abordé lors des autres événements ou de manière très spécifique par certains groupes. La revendication des gouvernements régionaux était peut-être plus évidente dans le contexte constitutionnel.

1995 – Avenir du Québec

Près de 10 ans après *Le choix des régions*, les commissions régionales sur l'avenir du Québec font le tour de la province en février et mars 1995 pour entendre les citoyens et groupes sur l'avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec. L'article 3 portait spécifiquement sur la décentralisation : « La constitution prévoira la décentralisation de pouvoirs spécifiques aux instances locales et régionales ainsi que des ressources fiscales et financières adéquates pour leur exercice ».

Il y a eu 4 900 mémoires qui ont déposés lors de cette commission. De ceux-ci, 605 ont servi à faire la synthèse produite par le secrétariat aux développements des régions pour « dégager les principaux points de convergences et de divergences qui concernent les divers aspects de la décentralisation et de la régionalisation »². Contrairement au *Choix des régions*, qui offre des mesures concrètes, les citoyens et groupes font face à une question ouverte. On peut donc croire qu'ils ont toute la liberté de se prononcer sur un élément plus spécifique ou de donner un point de vue général. Dans la synthèse, les auteurs précisent des points importants. Le premier est le fait que certains groupes se sont manifestés plus massivement que d'autres, les commissions scolaires par exemple. Le milieu des affaires et les communautés culturelles ont été peu présents. De plus, on indique qu'un bon nombre de mémoires ont un discours institutionnel fort qui reprend celui des organismes nationaux. Bref, on insiste pour dire que la synthèse est teintée du poids des groupes institutionnels forts.

En 1995, la demande sociale s'exprime dans le cadre d'une réflexion constitutionnelle et dans un contexte référendaire. Cependant, tous les intervenants ne conditionnent pas la décentralisation à la souveraineté du Québec. Il semble que ce soit surtout les intervenants du monde municipal et scolaire qui situent la décentralisation à l'extérieur du cadre référendaire. Pour eux, elle est nécessaire, avec ou sans la souveraineté. Le tableau 7.3 montre que le contexte influence en partie la demande sociale. Le thème de la décentralisation est abordé plus directement ainsi que celui de la citoyenneté. Les commissions scolaires font

¹ Rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, page 76.

² Page 1 de la synthèse.

l'objet de propositions plus directes. Ce qui est conforme au fait que le discours institutionnel y était très fort. Pour le reste, le nombre de propositions par thème se compare aux autres événements. Cependant, les éléments qui définissent les thèmes sont variables. La gouvernance est abordée en grande partie sous l'angle de l'imputabilité, de la négociation entre les partenaires et de l'autonomie des instances décentralisées.

Tableau 7.3
Propositions lors des commissions régionales, 1995

| Thèmes | Nombre de propositions |
|-----------------------|-------------------------------|
| Région | 5 |
| MRC | 21 |
| Municipalités locales | 82 |
| Commission scolaire | 10 |
| Moyens territoriaux | 82 |
| Gouvernance | 32 |

Source : Compilation des auteurs.

Régionalisation et décentralisation

La synthèse des mémoires sépare les demandes en plusieurs parties, dont la régionalisation et la décentralisation. On précise que la différence entre ces deux concepts est confuse pour plusieurs personnes. La régionalisation est un sujet qui « prête souvent à confusion par le vocabulaire utilisé »³. Cette distinction nous semble intéressante et ouvre la voie à une analyse plus précise de la demande sociale.

La demande sociale qui vise le territoire régional se retrouve en majorité dans la section régionalisation. La région administrative est un élément d'argumentation pour justifier la nécessité de bâtir un Québec fort. On y associe alors des thèmes comme la gestion de l'État et le développement régional. Cependant, lorsqu'on aborde directement les pouvoirs et les compétences à décentraliser, la région est quasi absente, sauf pour ceux qui réclament la présence des gouvernements régionaux. Les autres propositions concernent surtout les MRC, qui revendiquent une diversité de secteurs, et les commissions scolaires, qui réclament la plupart des fonctions liées à l'éducation (services éducatifs, ressources humaines, etc.), mais aussi certains services à la collectivité comme le soutien à l'entrepreneuriat ou le support au développement, mais de façon marginale. Finalement, on remarque l'apparition du concept de développement durable. De plus, la question de la crise des finances publiques est abordée plus directement.

³ Synthèse des mémoires aux commissions régionales sur l'avenir du Québec, 20 avril 1995, p. 32.

La Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales en 1998

Le mandat de cette commission porte sur les mêmes instances que celle de 1985 : municipalités, MRC, communautés urbaines et commissions scolaires. Cependant, elle s'inscrit directement dans le contexte de la crise des finances publiques. On vise donc à examiner les sources de financement, à proposer des mesures et aussi à réfléchir au transfert de certaines responsabilités. Il y a dépôt de 188 mémoires, dont 34 % du milieu municipal et 17 % du monde scolaire. On a écouté plus de 100 experts et organismes lors des 13 journées d'audience. Nous avons classé les 108 recommandations selon nos grands thèmes (tableau 7.3).

Les recommandations présentées dans le document *Pacte fiscal 2000* considèrent les paliers locaux et supralocaux comme étant les lieux d'accueil des responsabilités. Le territoire régional est cité cinq fois, et c'est essentiellement pour qu'il exerce certaines fonctions de coordination et de gestion pour les fonctions du logement social, fonds de développement et services ambulanciers. Les municipalités conservent tous les pouvoirs. Il y a dix propositions qui visent le territoire des commissions scolaires, et elles concernent en grande partie les moyens territoriaux. Cependant, deux propositions réfèrent à un transfert de pouvoir des services publics de l'éducation vers l'échelon supralocal, dont les MRC. On constate d'emblée que le territoire MRC est désormais reconnu comme une instance d'accueil, ce qui n'était pas le cas en 1995.

Il faut souligner la présence d'une proposition en ce qui concerne les redevances sur les ressources naturelles. On y suggère que les sommes soient divisées entre les municipalités locales et les MRC pour la création d'un fonds de développement économique.

Finalement, on constate que les propositions de décentralisation sont assez précises si l'on compare à celles émises dans les autres consultations. Cinq propositions du *Pacte fiscal 2000* illustrent bien que les instances locales et supralocales sont identifiées comme étant les territoires d'accueil de toutes les fonctions qui seront décentralisées. Nous reproduisons ici la recommandation 82 qui illustre bien, selon nous, l'esprit des recommandations émises par cette commission :

Que soit envisagé à moyen terme le transfert au secteur municipal de la responsabilité de gérer les services sociaux et de santé de première ligne et, dans cette perspective, le rattachement des CLSC et des CHSLD au palier supramunicipal (municipalités d'agglomération, MRC ou instances métropolitaines) lorsque ce palier aura été consolidé.⁴

⁴ *Pacte fiscal 2000*, Rapport de la commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, p. 375.

Si les recommandations du Pacte fiscal 2000 étaient appliquées, la région administrative n'aurait aucune responsabilité supplémentaire et serait, selon nous, un territoire de gestion pour quelques fonctions seulement.

En 2002, le Rendez-vous national des régions

Le *Rendez-vous national des régions*, présenté comme un événement sous le signe du partenariat entre État et régions, a un processus et des objectifs qui sont forts différents des moments qui lui ont précédé. La première distinction tient au fait qu'il ne s'agit pas d'une vaste consultation publique. Les rencontres régionales qui ont précédé le grand rendez-vous du 13 novembre 2002 étaient sur invitation seulement. Ces grands ateliers de discussion regroupaient des acteurs socio-économiques. En second lieu, il n'y a pas de mémoires de citoyens et de groupes, mais des propositions émanant de chacune des régions. Troisièmement, le cadre de discussion a été fourni par le ministère des Régions. Les participants devaient présenter leurs attentes en fonction de trois grands thèmes : la prospérité économique, la vitalité des milieux et la capacité d'agir sur son propre développement. Finalement, le gouvernement avait un objectif assez précis : « prendre appui sur les défis et priorités de développement que les régions ont ciblé » pour préparer le plan d'action en matière de développement régional. Il s'agit d'un processus basé sur l'action et non sur la réflexion. La formule utilisée (objectif, cadre déterminé par le Ministère, rencontre préparatoire relativement courte, sélection des participants, etc.) oriente la demande sociale, et nous pouvons le constater dans l'analyse des données. À ce propos, il est pertinent de souligner un commentaire de la synthèse des ateliers dans la région Abitibi-Témiscamingue où a été donné le coup d'envoi du processus consultatif le 17 mai 2002.

Les termes défis et priorités ayant fait l'objet d'une confusion générale, l'ambiguïté qui en a résulté nous amène donc à présenter les propos sans égard à la sémantique qui a guidé les ateliers. Dans le même ordre d'idées, nous croyons que cette formule globale nous évitera de qualifier de priorités des idées qui, faute de temps, n'ont pu être explorées à fond ni même faire l'objet d'une consultation élargie et de consensus formels dans les différents milieux.⁵

Pour la compilation des données, nous avons retenu la partie III du plan d'action qui porte sur *La capacité d'agir sur son propre développement* puisqu'elle concerne directement la question de la décentralisation. La demande régionale s'y divise en trois grands blocs :

1. une meilleure adaptation de l'action gouvernementale aux réalités régionales;
2. un partenariat gouvernement-régions renouvelé et renforcé;
3. une régionalisation plus poussée des leviers et outils de développement.

⁵ Le rendez-vous État-régions 2002, synthèse des ateliers tenus en Abitibi-Témiscamingue le 17 mai 2002, page 3.

On peut résumer la demande sociale, pour laquelle il y a consensus, aux cinq points suivants :

- régionaliser les outils de développement : fonds, enveloppes, décisions, notamment la régionalisation des organismes financiers;
- adapter les programmes aux réalités de chacune des régions;
- assouplir les règlements et normes pour aider les régions et accélérer les processus;
- s'assurer de la présence de tous les services de base sur les territoires régionaux (santé, éducation, etc.);
- augmenter les moyens financiers.

Comme nous l'avons souligné précédemment, la formule utilisée se reflète dans les données. Les propositions qui concernent le territoire des régions administratives sont beaucoup plus élevées ainsi que celles qui interpellent directement l'État. On y voit bien la formule de partenariat État et région qui se traduit notamment par des engagements de divers ministères et sociétés d'État.⁶ Les propositions relatives au développement des créneaux d'excellence sont revendiquées pour le territoire des régions administratives, mais elles relèvent en théorie, et possiblement en pratique, des spécificités de district (zone spécialisée) (réseautage, interaction, etc.).

Une autre donnée intéressante, que l'on relie au cadre de l'élaboration d'un plan d'action, est le nombre élevé de propositions qui se classent dans la catégorie des moyens territoriaux (fiscalité, fonds régionaux, entente, etc.). Il y a peu de propositions pour les territoires MRC, sauf en ce qui concerne la fonction du transport collectif.

Le thème des spécificités régionales est très présent dans les propositions. On réclame fortement que les orientations et toute autre mesure soient adaptées aux réalités régionales. Il s'agit d'une demande traditionnelle qui est présente depuis de nombreuses années dans les discours. En abordant un thème comme la capacité d'agir sur son développement, il était prévisible que cette revendication de respect des milieux régionaux sorte avec force.

On voit apparaître de façon plus prononcée le discours sur les redevances découlant de l'exploitation des ressources naturelles. Bien qu'il s'agisse de la mise en place d'un outil financier, cette demande en est une de décentralisation lorsqu'on revendique la gestion et les décisions relatives à l'utilisation d'un fonds provenant de redevances sur les ressources naturelles, ou encore de s'approprier des pouvoirs sur l'exploitation des ressources comme le réclame l'Abitibi-Témiscamingue.⁷ Outre la question des ressources naturelles, on demande aussi la régionalisation des enveloppes de la RAMQ pour favoriser la pratique de médecine dans les régions. Selon nous, il s'agit de la première demande en ce sens.

⁶ Exemples : ministères des Finances, des Affaires municipales et de la Métropole, Relations avec les citoyens et Immigration; La Financière du Québec et la Société générale de financement.

⁷ Pour répondre à cette demande, une commission a été mandatée pour analyser et proposer un plan d'action sur la question des redevances naturelles.

Lorsqu'on compare les résultats du Rendez-vous national des régions avec les autres grands moments, il semble y avoir un changement important. La question de redéfinir un nouveau rapport entre le gouvernement et les régions apparaît très présente et axée sur les moyens territoriaux. La formule explique peut-être cette place si importante du partenariat État-régions. Un commentaire de la synthèse est assez éloquent à ce propos : « Pour la majorité des régions, la capacité d'agir sur son propre développement repose en grande partie sur un renouvellement du partenariat gouvernement-régions, bien que deux d'entre elles semblent plutôt opter pour la décentralisation »⁸.

Conclusion

Cette première analyse à partir des faits nous permet de faire certains constats sur la demande sociale en regard de la décentralisation. Il semble que l'expression de la demande sociale soit influencée par le contexte technique de la tribune où elle s'exprime. À ce sujet on peut énoncer au moins cinq éléments qui nous apparaissent plus évidents :

1. encadrement de la consultation plus ou moins intense;
2. consultation qui incite à la réflexion ou à l'action;
3. consultation orientée sur un ou plusieurs paliers territoriaux;
4. consultation qui émane de l'État ou d'une institution,
5. consultation élargie ou ciblée.

Les recommandations des deux commissions municipales illustrent très bien ce fait. Les paliers territoriaux sont ciblés, les participants aussi, et les recommandations sont très précises et axées sur les moyens. Si ce constat paraît plutôt simpliste, il ouvre la voie à une réflexion relativement importante. Il est évident que les institutions qui possèdent déjà des pouvoirs (municipalités, MRC et commissions scolaires) semblent beaucoup plus revendicatrices et précises dans leurs demandes. Lors des consultations où la région administrative est plus ciblée (Choix des régions et Rendez-vous des régions), il y a peu de groupes qui sont attachés à ce palier territorial pour revendiquer une décentralisation précise. Les conseils régionaux sont sectoriels et les CRCO étaient des organismes de concertation. Il semble que la région demeure une tribune argumentaire pour mettre en évidence les inégalités présentes à l'intérieur du Québec.

Notre analyse n'a pas permis de mettre en évidence les éléments d'une revendication traditionnelle. Cependant, on constate que les arguments comme les spécificités des territoires, le refus du mur à mur, la volonté de se prendre en main sont des thèmes récurrents depuis 25 ans. Peut-on questionner cette demande traditionnelle en faisant un lien avec le thème du volontariat ? Est-ce que ce thème de spécificité ne devient pas une barrière ? Les spécificités des régions sont un fait, nous ne voulons pas de mur à mur, et la

⁸ Le Rendez-vous national des régions, Horizon 2005, Un Québec fort de ses régions, Plan d'action Québec-régions, synthèse des engagements, p. 62.

décentralisation doit se faire sur une base volontaire. **C'est un peu comme si le volontariat était une défense pour dire non à une décentralisation désirée, mais qui ne doit pas être imposée par l'État.** Mais est-ce que l'application de la décentralisation va venir de la base ? À ce propos, nous croyons qu'une vérification doit se faire sur l'engagement à réaliser des expériences pilotes dans certaines régions lors du Rendez-vous national des régions. De plus, les regroupements des municipalités ont donné un pouvoir accru aux villes et MRC. Est-ce que ces instances exercent pleinement le pouvoir qu'ils ont déjà ?

En terminant, nous croyons que le commentaire émis lors du Rendez-vous des régions sur le fait que les régions désirent plus un renouvellement du partenariat avec l'État qu'une véritable décentralisation est important. Il semble bien que toutes les revendications des dernières années, relativement à l'adaptation et la déconcentration des services gouvernementaux en région, sont loin d'avoir été comblées. Les demandes des dernières années sont liées à une amélioration des moyens, que l'on peut résumer à une demande d'argent supplémentaire. Est-ce qu'il y a encore une demande pour la décentralisation, ou devrions-nous parler de régionalisation ? La question est pertinente.

Chapitre 8

Les dangers de la décentralisation gouvernementale

Ce chapitre représente une synthèse de la réflexion collective qui a eu lieu à Québec les 3 et 4 mars 2004 lors d'un forum tenu sur « les dangers » de la décentralisation gouvernementale. Il s'agissait du deuxième forum sur la décentralisation organisé par le Mouvement Territoires et Développement sous l'égide du CRDT (Centre de recherche sur le développement territorial), le premier ayant porté sur « les conditions de réussite » de la décentralisation gouvernementale au Québec.

La synthèse que nous présentons ci-dessous ne contient pas les propos tenus par le maire de Québec, Monsieur Jean-Paul L'Allier, lors de son mot de bienvenue. Nous n'avons malheureusement pas pu enregistrer ces paroles qui n'étaient pas inscrites dans un texte comme tel. **Monsieur le maire a tenu des propos particulièrement révélateurs à propos de l'attitude centralisatrice et bureaucratique de l'État québécois et de la fédération canadienne.** Selon lui, le principal défi de la décentralisation véritable réside dans cette approche paternaliste de Québec, notamment, qui non seulement surveille et encadre les actions des administrations locales, mais oppose toutes sortes de contraintes bureaucratiques qui ralentissent l'application des décisions municipales et éteignent trop les initiatives nouvelles.

Synthèse des présentations lors du forum

Le pouvoir abuse toujours de sa force quand on ne lui oppose aucun contrepoids. Pour Laurent Laplante, les concepts de décentralisation, de déconcentration, de subsidiarité et d'imputabilité tournent autour de la notion de pouvoir. Centraliser ou décentraliser est une réaction aux excès et le désir de créer des tensions fécondes. Tant qu'un pouvoir est en mesure de surcharger le subalterne sans lui transférer les moyens et les ressources, la décentralisation est une fiction et un abus. En revanche, la décentralisation qui encourage les conflits d'intérêts, les disparités et l'anarchie, et qui remet aux maquignons le pouvoir de préférer les centres commerciaux à la vie démocratique, est une menace à combattre. Mais où se situe l'équilibre ? Il sera toujours précaire, aussi libre et imprévisible que la démocratie. Laurent Laplante lance donc une question aux participants : est-ce que le Québec est prêt à relever ce défi ? Si les exposés n'ont pas su répondre à cette question, ils ont mis en évidence le fait que divers dangers attendent ceux et celles qui veulent le relever avec succès.

En premier lieu, Bruno Jean présente ce qu'il considère comme le paradoxe de la décentralisation : **la décentralisation est susceptible de créer des conditions qui vont générer de nouvelles disparités.** Il présente trois risques. Le premier est la désresponsabilisation des élus locaux et régionaux. Ce danger est réel si l'on analyse certains discours au sein des CRÉ (conférences régionales des élus). Le second est la désresponsabilisation de l'État qui pourrait transférer de nouvelles fonctions sans ressources financières, sans s'assurer de la capacité de gestion des milieux et sans adopter une approche de développement solidaire. Finalement, on aurait tort de croire que la décentralisation améliore la participation citoyenne. Il n'y a pas de lien de causalité entre la décentralisation et l'instauration d'une nouvelle gouvernance démocratique. Bruno Jean prend comme exemple le discours régional qui revendique des redevances sur les ressources naturelles. Selon lui, cette stratégie ne permet pas de réduire les inégalités sur le territoire. Elle aurait plutôt l'effet contraire parce qu'elle ne s'appuie pas sur une approche de développement territorial solidaire pour l'ensemble du Québec. Les régions seraient-elle mieux servies par une bonne politique nationale de développement ? Une autre grande question lancée par Bruno Jean.

Il semble donc que le défi de la décentralisation, et les dangers qui s'y attachent, exige une certaine prudence et de la réflexion. Les élus municipaux, qui sont interpellés directement, ont-ils les moyens de garantir le succès de cette opération de redéfinition des pouvoirs ? Plus simplement, les élus ont-ils seulement le temps de s'occuper de la mise en place d'une politique de décentralisation ? Dans sa présentation, Robert Gravel dresse un portrait des structures qui s'accumulent dans ce qu'il appelle un borbier administratif en croissance. Il démontre que cette situation entraîne notamment une sollicitation à outrance des élus municipaux. Selon lui, une décentralisation efficace nécessite la mise en place de moyens structurants. La diversité des réalités entre petites et grandes municipalités, régions et MRC, la multiplicité des découpages territoriaux et des structures et le manque de cohérence des nomenclatures sont des exemples de la complexité d'un réaménagement des pouvoirs.

Les dangers de la décentralisation sont connus des élus. Ceux-ci sont conscients de la nécessité d'établir un partenariat entre tous les acteurs, car la décentralisation est d'abord un projet de société. Mais quelqu'un devra trancher les débats, et les élus sont les seuls à être imputables. Pour Francine Ruest, la mise en place des CRÉ a démontré à la fois l'importance de la place que doit occuper la société civile dans toute la démarche de décentralisation et la reconnaissance du rôle central des élus et des municipalités dans le développement économique et régional du Québec. Les défis des élus sont de plus en plus complexes, car les municipalités sont des actrices incontournables du développement. Débat, engagement, implication et mobilisation sont des gages de succès, mais les voies restent à définir. Pour plusieurs, une nouvelle approche est nécessaire : la démocratie participative. Les limites restent à définir et ramènent à la question d'imputabilité.

Le citoyen est l'acteur principal de la décentralisation parce qu'elle se réfère à la démocratie régionale qui est en fait sa véritable définition. Pour André Larocque, l'implication directe du citoyen fait de la décentralisation une question politique qui n'a rien de commun avec le

traitement technocratique et administratif actuel. Pour lui, le plus grand danger est de passer à côté de l'essentiel : le citoyen. Véritable plaidoyer pour la participation citoyenne aux décisions, sa proposition nous entraîne vers la question des gouvernements régionaux. Pour Larocque, cette voie ferait du développement régional autre chose qu'un simple discours.

La place du citoyen est une question abordée par la plupart des intervenants qui y voient un élément essentiel au débat. Concrètement, qu'est-ce qu'un citoyen peut apporter au débat sur la décentralisation ? Dans son exposé sur les dangers de l'éloignement du citoyen, Martin Robitaille précise l'apport de l'implication des citoyens et aussi la perte sociale qu'entraîne son éloignement de la vie démocratique. Selon lui, le danger est réel de voir s'éloigner le citoyen si le système ne favorise pas sa participation directe et son implication active à la vie de son milieu. Il y a différente conception de la démocratie participative, et celle qui privilégie les droits individuels de la citoyenneté risque de nous faire perdre une partie de notre capital social. La société québécoise a adopté des pratiques consensuelles et participatives que nous devons respecter pour ne pas voir un creuset se former entre citoyens et institutions politiques. Les principaux dangers abordés par Robitaille sont d'abord de voir une revalorisation du rôle du politicien au détriment de la société civile. En second lieu, il souligne que le détournement de la démocratie participative porte les risques de corruption et de favoritisme. De plus, il y a un danger d'opposer les deux formes de démocratie (participative et représentative) au détriment des valeurs démocratiques de la participation citoyenne. Finalement, l'éloignement du citoyen met en péril les institutions politiques et constitue un affaiblissement du capital social (engagement des citoyens, bénévolat, sociabilité informelle, etc.). Bref, Robitaille expose les dangers de l'éloignement des citoyens tout en présentant les conditions de réussite de sa participation qui passe, entre autres, par une valorisation de la passion démocratique et l'éducation politique.

Toutes ces présentations ont ouvert les réflexions sur les principaux dangers relatifs à la décentralisation. Les débats qui ont suivi démontrent bien que, si l'on s'entendait sur la présence de certains dangers, la façon de les éviter ne fait pas l'unanimité.

La décentralisation, pourquoi ?

La décentralisation est-elle en soi un danger ? Si l'on ne s'entend pas sur les buts à atteindre, si l'on ne prend pas les moyens nécessaires et si l'on ne s'attarde pas aux conditions de réussite, il semble que la décentralisation pourrait s'avérer nuisible au développement des régions. Sans une véritable vision territoriale, la décentralisation serait la source d'inégalités de développement (concurrence entre les régions, désresponsabilisation de l'élite et de l'État, etc.). Des participants ont abordé les autres alternatives ou les autres moyens de développer les régions au Québec : revendiquer une véritable politique de développement régional, alléger les normes et règlements municipaux qui alourdissent le travail des élus, développer une réelle vision territoriale au sein des régions, travailler plus efficacement entre les paliers déjà existants (municipal, MRC et régional), faire le ménage des structures,

etc. Bref, avant même d'aborder les dangers d'une décentralisation, plusieurs participants semblent croire qu'il faut questionner avant tout la pertinence de décentraliser en regard de l'objectif à atteindre, soit un développement des régions du Québec qui serait plus équitable.

Le rôle des élus

Le rôle de l' élu municipal a été abordé à la fois sur la place qu'il occupe actuellement et sur celle qu'il devrait occuper dans une éventuelle décentralisation des pouvoirs. On retient trois points importants :

- l'imputabilité des élus locaux;
- la légitimité des élus locaux face au palier régional;
- les compétences locales.

Élus locaux et imputabilité

L'argumentaire qui place l' élu municipal au centre d'une éventuelle décentralisation est l'imputabilité. Les élus sont imputables, ils font des redditions de compte et font face au jugement de la population à tous les quatre ans. Ceux qui contestent ce point de vue questionnent les éléments qui définissent l'imputabilité de l' élu municipal. Autrement dit, les élus sont imputables face à certaines fonctions territoriales comme la voirie municipale, l'urbanisme, le développement local, etc. Donc, l'imputabilité de l' élu ne peut pas s'appliquer à toutes les fonctions territoriales, notamment celles qui sont liées au palier régional. Il est de ce fait dangereux d'utiliser l'imputabilité de l' élu municipal pour justifier un rôle central dans tous les paliers territoriaux.

Élus locaux et palier régional

Le développement régional étant au centre de la question de décentralisation, certains affirment que les élus municipaux ne sont pas les bons intervenants. Leur premier rôle est de gérer et de développer leur municipalité. Ainsi, un élu a une capacité d'action limitée face aux enjeux régionaux. Vue sous cet angle, l'imputabilité d'un élu municipal n'est pas une force mais bien un danger, car il ne pourra pas défendre efficacement la région.

Élus locaux et compétences

Outre l'imputabilité, on questionne la compétence des élus municipaux (et/ou des municipalités) à accueillir de nouvelles responsabilités :

- ils sont déjà très occupés avec une diversité de mandats directs et indirects (conseil municipal et comités dans leur milieu, MRC, CRÉ, autres comités dans divers secteurs, etc.). Comment feraient-ils pour accueillir de nouvelles fonctions ?

- cette situation est particulièrement aiguë dans les petites municipalités où l'élu occupe un emploi à temps plein en plus de ses fonctions municipales;
- le rôle de l'élu s'est complexifié avec les années.

Sollicitation à outrance et compétences semblent être deux dangers liés à une décentralisation où la municipalité, et l'élu, seraient le lieu d'accueil de nouvelles responsabilités. Donc, le rôle de l'élu municipal et les fonctions décentralisées au palier municipal peuvent représenter un danger au niveau de la décentralisation, surtout si l'on ne respecte pas certaines conditions (ajout de ressources financières et de compétences, la définition d'une vision territoriale, structure intermédiaire de pouvoir, etc.).

La Conférence régionale des élus (CRÉ)

La CRÉ a été citée à plusieurs reprises dans les discussions relatives aux élus. Les opinions divergentes se côtoient allégrement :

- il faut laisser la chance à la CRÉ de faire ses preuves;
- il y a des expériences positives dans quelques régions;
- c'est une reconnaissance de l'élu;
- les CRÉ donnent aux élus municipaux un rôle qui déborde leur mandat (développement régional) et on leur laisse beaucoup trop de place;
- la CRÉ donne du pouvoir aux mêmes personnes (10 ou 15 élus), etc.

CRÉ et société civile

Il se dégage un certain consensus sur la place accordée à la société civile au sein des CRÉ. Plusieurs voient dans la CRÉ un déficit démocratique important en raison de l'absence, ou de la diminution importante, des sièges accordés à une représentation des autres groupes organisés. La plupart des interventions déplorent un certain recul de la démocratie participative. Certains affirment que des secteurs sont en danger et ne survivront pas à la CRÉ (la culture par exemple). Encore là, on affirme qu'il ne faut pas généraliser, car si des régions sont bouleversées par la création des CRÉ, d'autres s'en sortent plutôt bien.

Les autres élus

Si le rôle de l'élu municipal est la source de plusieurs commentaires, on a très peu abordé celui des députés. Quelle est la position du député qui est un palier intermédiaire de pouvoir, mais dont le territoire n'épouse pas la région ? Comment peut-il participer à une définition territoriale du développement ? Il semble que ces questions devront être soumises au débat.

Le citoyen au coeur de la décentralisation

Le thème du citoyen au cœur ou comme pivot de la décentralisation est bien présent. Cependant, il y a beaucoup d'interrogations sur son désintéressement actuel de la chose publique. On veut comprendre pourquoi. Les réponses apportées influencent les mesures et orientations qui sont suggérées.

Le désintéressement du citoyen

Le citoyen ne s'intéresse pas à la chose publique et n'utilise pas les moyens qui sont déjà à sa disposition pour se faire entendre. Il ne participe pas au processus démocratique et ne vote même pas aux élections scolaires. Les questions sont nombreuses :

- est-ce qu'il ne veut pas s'impliquer ?
- est-ce qu'il ne se sent pas vraiment écouté ?
- est-il découragé par la complexité des problématiques actuelles ?

Les diverses opinions sur ces questions entraînent évidemment des positions différentes. Le citoyen veut peut-être seulement avoir un accès facile, direct et simple à son élu quand il en a besoin. Le palier municipal répondrait-il davantage à ce besoin ? Si le citoyen ne croit plus aux structures actuelles, alors il faut revoir tout le processus démocratique qui lui donnera à la fois parole et confiance.

Le citoyen et la décentralisation

Le citoyen doit participer, car il représente la dimension humaine du développement et de la décentralisation. Le citoyen doit être le premier bénéficiaire de toutes les mesures de décentralisation ou de celles qui visent le développement des régions. Pour certains, la décentralisation est le volet technocratique de la démocratie qui, elle, fait appel aux citoyens. Cependant, la question demeure : doit-il être un acteur direct à tout le processus pour être bénéficiaire ? Si oui, de quelle façon ?

Le lien réel entre la décentralisation et la participation des citoyens n'est pas si évident. En effet, on soulève même la pertinence d'associer les deux concepts. Il s'agit peut-être d'un danger de lier la participation citoyenne à la décentralisation, car celle-ci est possible, et même souhaitable, sans décentralisation. Ainsi, la participation des citoyens serait plutôt un facteur de réussite d'une décentralisation des pouvoirs.

Le citoyen et la proximité du pouvoir

Il y a donc un certain consensus sur l'importance de la participation citoyenne aux décisions parce qu'il est le principal bénéficiaire. Ainsi, le danger de la décentralisation est l'éloigne-

ment du citoyen si l'on ne prend pas les mesures nécessaires pour qu'il participe, d'une manière ou d'une autre. Différents points de vue ont été soulevés à cet effet :

- le palier municipal apparaît comme étant le plus près du citoyen et devrait être utilisé comme tel;
- un niveau intermédiaire de pouvoir représente pour certains un éloignement du pouvoir et pour d'autres, une mesure démocratique nécessaire;
- pour certains, la présence de la société civile organisée au sein des conseils assure une place aux citoyens;
- le citoyen est un acteur du développement et un porteur de créativité. Sa participation directe est essentielle.

Les résumés d'ateliers font apparaître une zone grise entre les concepts de participation citoyenne, de démocratie participative et de société civile organisée.

La question des compétences

Des questions ont été soulevées sur la capacité réelle des structures à accueillir de nouvelles responsabilités. Pour plusieurs, il s'agit d'un danger présent qui doit être évalué :

- les municipalités n'ont pas les compétences politiques et administratives nécessaires pour qu'on y transfère de nouveaux pouvoirs;
- la situation est encore plus criante dans les petites municipalités;
- il y a consensus sur le fait que *nouvelles responsabilités* signifie aussi *nouvelles ressources financières*;
- on doit ajouter *nouvelles compétences* et *nouvelles expertises* aux nouvelles responsabilités;
- on constate une perte de leadership dans les milieux. Cette situation a appauvri les territoires de façon significative.

On constate que le débat sur les compétences soulève celles du palier municipal, mais peu du territoire régional sauf pour indiquer que personne n'a de réelles responsabilités d'établir un programme régional. Les CRÉ sont trop jeunes pour se prononcer sur leur avenir.

Deux questions ont été lancées qui résument bien les discussions à ce niveau.

- quelles sont les compétences actuelles des municipalités ?
- est-ce que le Québec est si prêt qu'on le croit pour une décentralisation ?

Il semble que l'on doive évaluer clairement les compétences administratives et politiques des territoires municipaux et régionaux avant de déléguer de nouvelles fonctions.

La gouvernance

Les deux spécificités liées à la gouvernance du territoire (planification et dynamique institutionnelle) ont été abordées à diverses reprises dans les présentations et ateliers. Les constats et commentaires sont relativement diversifiés en fonction des préoccupations. La dimension de planification a été soulevée surtout pour le territoire régional. On souligne entre autres que la planification régionale est imposée par l'État. De plus, il n'y a pas de véritable vision territoriale dans les planifications stratégiques. La dynamique institutionnelle a soulevé encore plus de questionnements. Voici les points les plus importants :

- ce sont les professionnels qui participent aux événements (ceux qui sont payés) et ils représentent d'abord leur organisation;
- il y a un ménage à faire dans les organismes locaux et c'est à l'État de le faire;
- on doit intégrer les nouvelles préoccupations (environnement, développement durable, etc.) et les nouvelles dynamiques (rural-urbain) dans la dynamique globale des territoires, sans mur à mur;
- la concertation est devenue nécessaire aujourd'hui et les acteurs ne peuvent plus travailler autrement, même si certaines lois ne favorisent pas cela.

Il semble donc que les territoires ont des acquis mais qui doivent être abordés et même évalués sous l'angle de la décentralisation. Certains changements au niveau de la gouvernance deviennent pour plusieurs des conditions de base à une éventuelle décentralisation de pouvoirs :

- tous les acteurs doivent participer à la gouvernance;
- on doit définir une nouvelle gouvernance qui intègre les nouvelles dynamiques et problématiques;
- on doit se donner une vision territoriale de développement (régional et national);
- on ne doit pas créer de nouvelles structures;
- il faut évaluer ce que l'on peut faire au niveau local et transférer les autres fonctions aux niveaux régional et national et créer une meilleure interaction entre les niveaux de gouvernement.

Les dangers de la décentralisation résident dans le fait de ne pas tenir compte de ces éléments et de décentraliser des pouvoirs sans faire de changement dans la dynamique institutionnelle actuelle.

La fiscalité

Il y a un consensus sur ce thème. On s'entend tous sur le fait qu'il y a un danger réel de voir l'État transférer des responsabilités sans les ressources financières. Il y a eu divers exemples dans le passé, et on constate que les municipalités ont déjà des moyens limités et

éprouvent des problèmes à assumer financièrement leurs responsabilités. Le danger est d'autant plus présent quand on discute de décentralisation dans un contexte de situation financière précaire. Une décentralisation risque d'entraîner une déresponsabilisation de l'État qui va déléguer les fonctions sans argent. Dans le même sens, on soulève le point du déséquilibre fiscal entre le fédéral et les provinces. Il serait pertinent de régler la question de la fiscalité dans son ensemble : fédéral, national et municipal et ce, en considérant le déséquilibre fiscal actuel entre le fédéral et les provinces.

Les territoires de la décentralisation

Quelques commentaires ont été émis sur la question des paliers de gouvernement, mais les avis sont partagés. Il y a une certaine convergence d'idées à l'effet qu'il n'y a pas de véritable vision régionale. Pour la suite, les idées passent d'un réaménagement des structures et/ou de moyens qui existent mais qui sont mal utilisés (députés, ville-MRC, schéma d'aménagement, CAR, etc.) à la nécessité de créer des gouvernements régionaux ou à la mise en place d'une structure intermédiaire (les MRC étant trop petite). Bref, toutes les idées sont sur la table mais se réfèrent à un certain équilibre du pouvoir (amélioration, réaménagement ou changement radical) qui évitera d'accroître les inégalités.

Conclusion du forum

Il est difficile de regrouper l'ensemble des commentaires et opinions, car les différentes d'argumentations sont parfois diamétralement opposées. Toutefois, trois grandes questions sous-tendent les discussions :

- Est-ce que la décentralisation est le seul moyen d'améliorer le développement des régions du Québec dans une vision équitable ?

Plusieurs croient que non. Cependant, si on répond oui à cette question et que les objectifs sont clairs pour tout le monde, il reste deux questions à se poser :

- Est-ce que la situation actuelle des régions (dynamique institutionnelle et territoriale, fonctions assumées par les différents paliers, compétences, etc.) est adéquate pour cette décentralisation ?

Sur cette question, il y a consensus. Un réaménagement est nécessaire pour accueillir une décentralisation. Ce qui nous mène à la troisième grande question, qui n'est pas la plus facile et qui porte la plupart des dangers soulevés lors du forum :

- Quels sont les changements à apporter pour que les objectifs de départ de la décentralisation soient atteints ?

Si la décentralisation est un moyen de mieux développer les régions du Québec, plusieurs soulèvent un point très important : ce n'est pas le seul. Il semble donc qu'un des dangers de la décentralisation est d'attendre qu'elle se produise pour mettre en place les facteurs de réussite du développement équitable des régions du Québec et de croire que ce n'est que la seule voie possible.

Le gouvernement a signé récemment deux ententes avec les CRÉ et les municipalités pour mettre en branle un nouveau projet de décentralisation. Est-ce que ce projet est porteur des dangers exprimés lors du forum ? Jean-Robert Sansfaçon, rédacteur en chef au journal *Le Devoir*, répond positivement à cette question. Dans son éditorial du 8 novembre 2004, il soulève les éléments de ce projet de type omnibus qui devraient être soumis à un débat démocratique. La production d'énergie, les règlements sur l'environnement, les contrats PPP, l'accès au milieu aquatique ne sont que des exemples pour illustrer ce qu'il considère comme « un abandon dramatique des responsabilités de la part du gouvernement de Québec au profit d'élus locaux dont les entrepreneurs de tout acabit, pots-de-vin aidant, ne feront qu'une bouchée ». Il dénonce le fait que ce projet ne fait l'objet d'aucune consultation publique. Le citoyen ne pourra pas se prononcer sur ce que Sansfaçon considère comme des dangers d'abus de pouvoir qui sont bien réels.

Chapitre 9

Quelle décentralisation gouvernementale ?

Pour les analystes qui ont suivi de près le débat sur la décentralisation gouvernementale au Québec depuis 35 ans, un constat d'imprécision apparaît clairement. On s'entend facilement pour revendiquer l'application d'un principe qui possède de multiples vertus. Il devient fort difficile cependant de s'entendre précisément sur le contenu et les modalités d'application d'une politique spécifique de décentralisation gouvernementale.

Les preuves de ces difficultés dans la précision des responsabilités, des pouvoirs et des ressources financières à décentraliser sont nombreuses. Citons ici les principales : les tergiversations de plusieurs ministres réformateurs pendant les années 1960 et 1970; la non-publication des fascicules n° 5 « Le réaménagement des pouvoirs » et n° 7 « Le régime fiscal des comtés » de la série intitulée *La décentralisation : perspective communautaire nouvelle* éditée par le Conseil exécutif en 1978; la non-publication du Livre Blanc sur la décentralisation en 1979; le laisser-faire des régions par le ministre Gendron en 1983. Quand des scénarios plus précis furent formulés, notamment dans le Livre Blanc sur la décentralisation de 1995 et le rapport « Pacte 2000 » de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales en 1999, ils ne sont demeurés que des guides généraux pour une décentralisation très timide. En réalité, malgré l'importante demande sociale pour la décentralisation, les nombreux piétinements politiques sur la question laissent l'analyste face à un constat d'imprécision gouvernementale.

En cette matière d'imprécision, il est intéressant de constater le peu de projets articulés et concrets qui furent soumis au débat politique par les principaux défenseurs de ce choix de société. Les récents exercices de planification stratégique régionale nous ont offert peu de contenu à cet égard. Il en fut de même avec les 600 mémoires traitant du sujet, déposés aux Commissions régionales sur l'avenir du Québec. Un important forum sur la décentralisation eut lieu au Saguenay–Lac-Saint-Jean en 1994-1995 (Proulx, 1995), sans toutefois aboutir à une offre globale et articulée à l'égard de cette modalité de gestion publique. Bref, malgré des efforts intéressants de confection d'un modèle général, notamment ceux de la CSN, des Unions municipales, du Pacte 2000, le gouvernement du Québec ne dispose pas d'une offre précise et articulée de décentralisation gouvernementale venant de ceux qui la revendiquent.

Quelles responsabilités faut-il décentraliser ?

La science économique (l'économie publique) offre plusieurs critères rationnels pour encadrer les décisions politiques sur le partage des ressources et des responsabilités entre les échelons territoriaux.

Des normes existent bel et bien à l'égard de l'équité fiscale, des économies d'échelle, des externalités, de la redistribution de la richesse, de l'efficacité économique, de la cohérence administrative, etc. Leur application relève cependant de contextes politiques souvent complexes dans lesquels une telle approche normative n'a pas toujours préséance. En outre, la diversité des situations territoriales sur le vaste espace national oblige les spécialistes à effectuer des analyses au cas par cas. En tenant compte de ces limites de l'approche normative, nous pouvons néanmoins formuler un certain nombre de principes généraux dans le cadre d'une vision globale de la décentralisation au Québec.

En premier lieu, il est important de préciser que l'on reconnaît généralement trois grands buts ou finalités que tous les États du monde essaient d'atteindre par leurs interventions dans l'économie de marché. Il s'agit :

- du maintien de l'ordre social en regard de la sécurité publique, de la justice, de la liberté, etc.;
- de la régulation de l'économie sous l'angle de la profitabilité du secteur privé, de la création d'emplois, du contrôle de l'inflation, du taux de change, etc.;
- de la desserte de biens et services collectifs pour satisfaire les besoins de base de la population, pour garantir un cadre vie et une qualité de vie, pour assurer la reproduction de la main-d'œuvre, etc.

Pour relever les défis reliés à ces trois grandes finalités, le vaste domaine public possède trois grandes sphères de responsabilités dans lesquelles il œuvre à divers degrés d'intensité.

La première sphère concerné les dépenses sociales, notamment dans la défense, les communications et les allocations diverses. Nous pensons notamment aux allocations de chômage, aux pensions diverses, à la sécurité sociale, etc.

La deuxième sphère publique est représentée par les investissements sociaux. Nous pensons tout de suite à la construction d'infrastructures de transport et d'équipements multiples dans les loisirs, la santé, l'éducation, le tourisme, etc. Il faut aussi inclure, dans cette sphère, les investissements dans le capital humain (formation, perfectionnement, mesures actives, etc.) ainsi que ceux effectués dans les moyens de production (technologies, machineries, bâtiments industriels, R&D, centrales électriques, etc.).

Finalement, l'État intervient largement dans une troisième sphère de responsabilités qualifiée de consommation sociale. Il s'agit des services et des biens desservis dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la culture, du transport en commun, de l'eau, etc.

Notons que certaines interventions publiques peuvent s'inscrire à la fois dans deux sphères d'activité ou viser deux finalités de l'État. À titre d'exemple, l'éducation est un service et un investissement public permettant la reproduction de la main-d'œuvre, évidemment, mais aussi la régulation socio-économique et la justice sociale. En outre, plusieurs interventions effectuées sous la rubrique de dépenses ou d'investissements sociaux possèdent une partie qui prend la forme concrète d'un bien ou d'un service consommé.

D'une manière générale, les dépenses sociales et les investissements sociaux représentent des biens et services publics dits purs. Généralement indivisibles, ils ne peuvent être sous l'entière responsabilité de petits territoires. Pourquoi ? D'une part, leur desserte génère des effets de débordement trop importants pour être financés localement. Pensons, à cet égard, à la défense, à la recherche scientifique, aux autoroutes, à la santé, aux universités, etc. Ces biens et services publics purs génèrent, d'autre part, des effets importants en matière de redistribution de la richesse collective. Soulignons, à titre d'exemples, la sécurité sociale, les allocations de chômage et le contrôle de la masse monétaire.

Pour ces deux raisons liées à l'indivisibilité de ces biens et services, il faut des aires assez larges pour leur financement public. En conséquence, nous pouvons avancer que les dépenses sociales et les investissements sociaux sont largement des responsabilités typiques de l'État central. Si leur financement doit être central, idéalement, la desserte de biens et services dans ces sphères publiques peut cependant être décentralisée au niveau de l'aire optimale selon d'autres critères, notamment ceux liés à l'efficacité de gestion et la démocratie dans l'expression des goûts et des préférences des clients.

Sont par contre totalement sujets à la décentralisation, au niveau du financement et de la desserte, les responsabilités à l'égard des biens et services publics dits impurs. Leur production est tout à fait divisible par territoires de dimension réduite. Elle est même fortement souhaitable afin de respecter les goûts et besoins des citoyens. Tel est le cas des écoles primaires et du transport en commun. Pour ces biens et services publics impurs, les effets de débordement territoriaux sont alors très limités, comme dans le cas de l'aqueduc, des égouts et la collecte des ordures. Chaque groupe de citoyens peut choisir de consommer ce qu'il préfère de ces biens et services, notamment dans les loisirs et les sports. Finalement, on reconnaît à ce type de biens et services divisibles une utilité qui diminue avec la distance du centre de desserte et de gestion. C'est le cas notamment des services communautaires, des services à l'emploi et de plusieurs services aux entreprises.

Ce sont ces biens et services publics impurs catégorisés largement dans la sphère de la consommation sociale qui appartiennent traditionnellement aux autorités publiques décentralisées puisqu'ils répondent bien au théorème de la décentralisation exposé ci-dessus.

Un retour sur notre héritage institutionnel

Notre observation du vaste appareil public infranational québécois nous a permis d'illustrer la fragmentation des responsabilités publiques dans une quarantaine de secteurs d'activités localisés à trois échelons territoriaux. Cette fragmentation verticale et horizontale des fonctions publiques territorialisées devient en réalité notre héritage institutionnel.

Nous présumons que cette fragmentation résulte d'un véritable choix de société dans la gestion publique québécoise. Choix de gestion qui a orienté tout le mouvement de modernisation de l'appareil d'État depuis près de 40 ans.

En réalité, la déconcentration administrative des ministères et les regroupements de fonctions municipales qui étaient jadis nécessaires au Québec furent effectués de manière déconcentrée. Des gouvernements territoriaux auraient pu être créés à un seul échelon. Cette option n'a pas été retenue. Le choix de la non-concentration des fonctions publiques au sein d'une seule instance politique et administrative par territoire local, supralocal et régional fut certes rationnel. Il répondait à une logique de gouvernance territoriale bien identifiée dans ses vertus et ses vices par les spécialistes de la science politique, de l'administration publique et de l'économie publique territoriale. Notons par ailleurs que ces mêmes spécialistes identifient aussi les vertus et les vices (forces et faiblesses) de la formule opposée, soit l'intégration territoriale des fonctions publiques.

Et le choix implicite ou explicite du Québec fut bel et bien la fragmentation administrative dans la gestion des diverses fonctions publiques exercées dans le vaste champ infranational.

Sur cette base d'analyse, le débat sur l'organisation territoriale au Québec fait inévitablement pointer la question du dilemme entre la fragmentation et l'intégration des fonctions actuelles et éventuelles exercées dans les municipalités locales, les territoires MRC et les régions administratives. Il ne s'agit évidemment pas de la seule question pertinente à poser actuellement.

Néanmoins, le diptyque fragmentation – intégration s'avère une composante scientifique majeure pour éclairer la problématique de la réforme locale et régionale en cours.

Les vertus et les vices de la décentralisation déconcentrée

Les écrits scientifiques, notamment sur l'économie publique locale (Boynes, 1992), les travaux de l'école de Berkeley « on Managing Decentralization » et les réflexions de l'OCDE sur le sujet (Grefe, 1992) nous enseignent que la fragmentation verticale et horizontale dans la gestion publique déconcentrée de fonctions décentralisées possède plusieurs vertus relatives à la démocratie et à l'efficacité économique.

En matière de démocratie, la fragmentation de la gestion publique en un ensemble de petites organisations œuvrant dans différents secteurs et à quelques échelons territoriaux aide à protéger la liberté individuelle en rapprochant les gouvernants des besoins collectifs des gouvernés. Il s'agit là d'un puissant argument des politicologues pluralistes qui a largement influencé les réformes locales et régionales des dernières décennies.

D'une part, les organisations monofonctionnelles, généralement de dimensions réduites (petites clientèles), sont plus accessibles et permettent aux clients d'avoir une meilleure visibilité des coûts et des bénéfices réels engendrés par les services publics. Du coup, une telle transparence facilite la responsabilisation non seulement des clients, mais aussi des décideurs publics face à l'exercice des fonctions publiques. En conséquence, le principe du respect des goûts, des préférences et des besoins des citoyens par la sphère publique s'en trouve gagnant.

D'autre part, **un ensemble de petites organisations fragmentées permet une meilleure représentation des multiples intérêts diversifiés présents dans la collectivité territoriale.** Les diverses instances décisionnelles mises en place (conseils, commissions, comités...) offrent en effet une panoplie de tribunes pour l'expression des besoins et des préférences sur une diversité de sujets clairement ciblés. Mis à part l'implication et la mobilisation des citoyens qui sont, de toute évidence, favorisés par la présence de multiples tribunes, la fragmentation des fonctions publiques stimule aussi l'émergence de leaders dans les collectivités territoriales ainsi que leur différenciation non seulement idéologique, mais aussi en matière d'innovation dans les initiatives de développement.

Sous l'angle de l'efficacité économique dans la sphère publique, il est largement soutenu, dans la littérature, que les ressources allouées par les programmes ainsi que la desserte des biens et des services sont généralement mieux gérées par de petites organisations.

D'une part, les petites organisations monofonctionnelles (univocationnelles) sont moins complexes et administrativement moins lourdes que les organisations multifonctionnelles. Non seulement on réduit ainsi les coûts de la hiérarchie et de la bureaucratie, mais on y conserve aussi la flexibilité d'action, la rapidité décisionnelle, la créativité dans les solutions ainsi que la capacité d'adaptation rapide aux changements et à la turbulence du monde moderne.

D'autre part, les petites organisations fragmentées, à divers échelons et dans différents secteurs, s'intéressent par essence aux problèmes et aux besoins spécifiques là où ils se posent. Car leur mission est spécifique. Globalement, cela favorise la recherche d'une variété de solutions appropriées, applicables selon une variété de modalités. Le client s'en trouve ainsi mieux servi face aux coûts engendrés par la gestion publique des ressources collectives.

Pour terminer sur l'analyse de la fragmentation, soulignons qu'un système de gestion publique fragmenté en de multiples petites organisations (décentralisation déconcentrée) possède aussi certains vices (ou faiblesses).

Premièrement, les critiques de la fragmentation administrative dans le secteur public considèrent que celle-ci ne favorise pas autant que souhaité l'implication et la mobilisation des citoyens. En effet, lorsque leur clientèle est réduite, les nombreuses petites organisations voient souvent leur instance décisionnelle (conseil, comité, commission, assemblée, etc.) caractérisée par de nombreux sièges vacants. Ce phénomène, ajouté à celui de la présence simultanée de certains leaders sur plusieurs instances différentes à la fois, conduit généralement à la monopolisation du débat public par quelques individus et tend ainsi à générer un système décisionnel très élitiste¹.

De plus, les analystes mettent en évidence que, sur le grand nombre de petites organisations fragmentées qui existent sur un territoire donné, plusieurs utilisent mal les modalités favorisant la transparence de leur gestion. On reproche par ailleurs à la fragmentation des organisations en gestion publique de favoriser les inégalités entre les bassins de clientèle.

Du côté de l'efficacité économique, finalement, la fragmentation (déconcentration) favorise inévitablement les actions dispersées et disjointes dans la vaste sphère publique. Car même si la complémentarité des missions existe clairement en principe, les multiples petites organisations qui exercent une fonction donnée sur un certain territoire possèdent souvent leurs propres objectifs spécifiés en regard de leurs propres intérêts organisationnels. Il en résulte ainsi un certain nombre de mauvaises allocations des ressources publiques², dont les plus connues à cet égard sont les chevauchements, les incohérences, les duplications, le manque de convergence ainsi que la compétition exacerbée pour l'obtention de ressources, d'expertise, de responsabilités et d'informations disponibles dans la vaste sphère publique infranationale.

Finalement, la fragmentation fonctionnelle laisse souvent de petites organisations monofonctionnelles avec peu de ressources et d'expertise pour effectuer leur mission spécifique.

Bref, la fragmentation des fonctions répond beaucoup mieux au théorème de la décentralisation gouvernementale, dans la mesure où il existe des mécanismes pour assurer un certain degré d'intégration territoriale sur les enjeux qui en illustrent la nécessité.

¹ Soulignons aussi à cet égard de faiblesse démocratique, qu'au Québec, plusieurs petites organisations locales et régionales de gestion publique, soi-disant décentralisées, ne possèdent pas d'instance décisionnelle pouvant permettre la participation.

² Il est à noter que ces mauvaises allocations sont très souvent reliées à la présence de plusieurs organisations fonctionnelles œuvrant dans le même secteur, localisées au même échelon territorial ou à différents échelons territoriaux.

Les vertus et les vices de la décentralisation concentrée

Les écrits scientifiques sur le sujet de l'organisation territoriale, notamment la critique sévère de la fragmentation fonctionnelle élaborée par les politicologues libéraux, nous enseignent que l'intégration territoriale des fonctions (concentration) dans la gestion publique décentralisée possède un grand nombre de vertus. Elles sont généralement soulignées en opposition aux vices de la fragmentation fonctionnelle (déconcentration) qui furent soulignés ci-dessus. Ces vertus sont en réalité majoritairement reliées à certains gains sous l'angle de l'efficacité économique.

Premièrement, une bonne intégration territoriale permet d'éliminer, en partie, les incohérences et les chevauchements entre les fonctions publiques exercées.

Cela permet aussi de réduire considérablement les duplications dans les tâches effectuées et d'accroître les économies d'échelle. L'énergie ainsi épargnée sous forme de ressources financières et de ressources humaines peut ainsi être réinjectée pour offrir des meilleurs services aux clients, pour financer de nouveaux outils de développement, pour se doter de nouvelles expertises, pour exercer de nouvelles fonctions et tâches ou tout simplement pour réduire les taxes et impôts.

Par ailleurs, un bon degré d'intégration des fonctions génère un meilleur arrimage entre les divers objectifs visés par les multiples organisations publiques, parapubliques et collectives qui œuvrent sur le territoire. Cela conduit non seulement à une meilleure convergence des actions exécutées, mais aussi à la solidification des consensus collectifs sur les grandes priorités territoriales à actualiser.

On reconnaît aussi à l'intégration territoriale des fonctions publiques des vertus reliées à la solidarité communautaire. C'est-à-dire que les efforts consentis à l'intégration génèrent des effets importants, souvent peu visibles, connus sous l'appellation d'économies externes positives. Ce sont des effets positifs générés par une organisation donnée et qui bénéficient à d'autres organisations sans qu'elles en paient les coûts.

En contrepartie, les bénéficiaires produisent aussi, par leurs activités, des effets positifs dans leur environnement. Les exemples classiques d'économies externes positives sont souvent associés aux effets engendrés par les services collectifs desservis par le secteur public : bassin de main-d'œuvre qualifiée, cadre de vie, services spécialisés, qualité de vie, etc.

Outre ces services formels dont les effets débordent, il existe aussi plusieurs autres moyens disponibles pour générer des effets externes positifs. Pensons notamment à la mobilité des ressources humaines entre les institutions, aux échanges de services, aux transferts de savoir-faire, au partage des équipements, à la circulation d'informations utiles aux décideurs, etc. qui peuvent accroître l'esprit communautaire et la solidarité dans un sens de processus cumulatif conduisant à plus d'efficacité globale.

Par ailleurs, bien que l'intégration territoriale des fonctions publiques s'avère souhaitable, il demeure qu'elle possède aussi ses vices ou ses faiblesses.

Premièrement, il s'agit de la perte possible des vertus démocratiques (accessibilité, transparence, responsabilisation, mobilisation, leadership, etc.) et économiques (initiatives, flexibilité, rapidité, créativité, adaptation, etc.) de la fragmentation territoriale.

Deuxièmement, la quantité d'efforts déployés pour favoriser l'intégration territoriale des fonctions publiques peut générer un ratio négatif du point de vue coûts-bénéfices si la volonté effective de collaboration entre les organisations s'avère trop faible. Puisque ces effets négatifs sont généralement évitables en grande partie, l'intégration territoriale demeure souhaitable sous certaines conditions spécifiques, notamment celles concernant la préservation des vertus de la fragmentation des fonctions. Il s'agit de trouver le modèle d'intégration approprié à chaque contexte institutionnel territorial.

Ce raisonnement nous amène à considérer qu'il existe, dans les écrits scientifiques, plusieurs modèles articulés pouvant en principe servir l'intégration territoriale des diverses fonctions publiques exercées dans le Québec infranational. En mettant de côté les petites variantes entre chacun, nous disposons en réalité de deux grands types de modèles offerts :

- le modèle de la consolidation par une structure centrale;
- le modèle de la coordination volontaire entre des petites organisations autonomes par l'entremise de certains mécanismes institutionnels appropriés.

L'intégration territoriale par une structure centrale

Le modèle d'intégration des fonctions publiques par l'entremise de la consolidation au sein d'une structure centrale (concentration) est souvent préconisé, notamment suite à une première analyse rapide de la fragmentation (déconcentration). On propose tout simplement de concentrer les fonctions gérées, dans une seule organisation centrale par échelon territorial.

Ce modèle de consolidation prend sa crédibilité dans les théories dites classiques en administration publique. Il répond par ailleurs à des désirs spontanés de cumul du pouvoir, inhérents à la nature humaine. Ses origines pratiques remontent aussi loin que les grandes conquêtes et les grands travaux de l'Antiquité. Ses principes sont simples et fort bien connus :

- unité de commandement et de direction;
- autorité forte, centralisée et respectée;
- division poussée du travail;
- fonctions et tâches bien définies;
- structure hiérarchique pour l'ordre et la discipline du fonctionnement interne;

- chaîne de communication et de délégation de l'autorité en échelle (pyramide);
- subordination des intérêts individuels aux intérêts généraux;
- culture de l'esprit impersonnel;
- discipline et obéissance des travailleurs.

Ce modèle basé sur l'ordre, la hiérarchie et la rationalité dans une structure administrative centrale, forte et consolidatrice possède évidemment plusieurs vertus. Il fut d'ailleurs largement expérimenté pour organiser systématiquement la bureaucratisation autant du secteur privé que public, au cours du xx^e siècle.

Les très nombreuses études de cas effectuées sur cette modalité d'intégration territoriale permettent aux analystes de formuler quelques critiques très précises. On souligne notamment :

- son manque de flexibilité dans les comportements;
- ses incitations réduites à l'émulation et aux efforts exceptionnels;
- ses pauvres communications internes et externes;
- sa trop faible capacité d'adaptation aux changements;
- sa performance administrative dégradant progressivement au fil du temps.

Les effets négatifs d'une telle modalité d'intégration territoriale s'ajoutent à la perte des vertus démocratiques et économiques de la fragmentation des fonctions publiques, notamment la perte de l'implication des citoyens, la perte de responsabilisation des décideurs, la perte de l'efficacité des petites unités administratives, etc.

L'expérimentation récente de structures centrales de consolidation territoriale démontre, par ailleurs, que les problèmes d'intégration des diverses fonctions publiques demeurent tout de même importants sur les territoires. C'est-à-dire que les difficultés de coordination entre les départements d'une grande organisation multifonctionnelle sont souvent aussi importantes que celles qui existent entre les petites organisations unifonctionnelles autonomes.

Ainsi, la consolidation territoriale par une structure centrale n'aurait pas d'effets magiques sur les vices de la fragmentation fonctionnelle à moyen et long terme.

Ceci étant statué, la principale critique à l'égard de la structure centrale de consolidation territoriale des fonctions publiques, repose sur son malheureux manque inhérent de créativité dans un contexte où les changements sociaux, culturels et économiques très rapides en demandent pourtant beaucoup.

Dans le contexte institutionnel actuel des localités, des territoires MRC et des régions administratives du Québec, déjà occupé par une panoplie de petites organisations monofonctionnelles qui exercent dans une quarantaine de secteurs (fragmentation verticale et hori-

zontale), le modèle dit « classique » d'intégration territoriale des fonctions par une organisation centrale consolidatrice nous apparaît peu souhaitable et aussi très difficilement faisable.

En conséquence, un État comme le Québec serait bien avisé de se limiter à une consolidation par grand secteur (ou vocation) telle que dans la santé, l'éducation, le développement économique, les services à l'emploi, la culture, etc. afin d'obtenir des organisations monofonctionnelles de taille optimale.

L'intégration territoriale par la coordination volontaire

Le modèle de la coordination volontaire des fonctions décentralisées sur un territoire local ou régional a émergé de la nécessité de renouveler le modèle classique de consolidation par l'entremise de la concentration, modèle qui s'avère non opérationnel globalement et généralement peu efficace.

Les principes de base de la coordination volontaire sont assimilables à la théorie générale des systèmes. En ce sens, l'ensemble des relations entre les éléments interdépendants (petites organisations unifonctionnelles) du vaste système d'organisation territoriale est considéré comme la composante essentielle :

- relations d'échanges de ressources;
- relations d'échanges d'information;
- relations de réciprocité;
- relations de partenariats;
- relations consensuelles;
- relations de coopération dans la concurrence;
- relations de pouvoir;
- etc.

De fait, chaque petite organisation de gestion publique s'avère, selon cette approche, en constante relation avec les autres unités de son environnement. **L'intégration territoriale peut, en conséquence logique, s'effectuer en intervenant subtilement sur ce système de relations.**

Ce modèle relationnel est largement proposé dans les écrits scientifiques sous la forme de concepts tels que la coopération, le consensus communautaire, l'apprentissage collectif, le partenariat, l'interaction, la solidarité, la concertation, la coordination volontaire, etc.

On constate ainsi qu'il s'agit plus d'un choix normatif d'agir sur les valeurs de collaboration entre les organisations plutôt que sur les structures de consolidation comme telles.

En réalité, on fait appel à la culture organisationnelle territoriale plutôt qu'à une structure formelle spécifique. Les composantes de cette culture organisationnelle territoriale sont fort

nombreuses, généralement immatérielles, intangibles et ainsi difficilement mesurables dans leur évolution à court terme sur un territoire donné. Nous y reviendrons plus loin dans ce rapport.

Un tel modèle d'intégration territoriale n'exclut aucunement la présence de certaines structures formelles pour animer la culture organisationnelle, c'est-à-dire activer la coordination volontaire des fonctions publiques exercées sur le territoire. De telles structures de coordination volontaire existent dans les régions du Québec. On reconnaît, à cet effet, les CAR, les CRD les CR (Conseils régionaux), les Conseils MRC, les CLD, les SADC, les commissions et les multiples comités, associations et clubs.

Tous ces mécanismes institutionnels permettent d'animer les relations inter acteurs et la culture organisationnelle territoriale dans un sens de coordination et d'intégration des multiples et diverses fonctions publiques exercées de manière fragmentée aux trois échelons territoriaux et dans une quarantaine de secteurs d'activités.

Les innovations institutionnelles récentes de coordination

À cet égard d'animation de la culture organisationnelle territoriale, plusieurs innovations institutionnelles furent mises en œuvre au cours des décennies 1980 et 1990 afin de stimuler les efforts de coordination volontaire. Elles sont classifiables en deux grandes catégories, soit les mécanismes d'interfaces et les ententes interorganisationnelles.

Du côté des interfaces, nul doute que les divers conseils locaux et régionaux représentent les mécanismes par excellence. En regard de la concertation et de la coordination qu'ils génèrent, ils furent largement secondés par la mise en œuvre d'une panoplie de mécanismes institutionnels connexes tels que des comités, commissions, colloques, tables, fora, états généraux, caucus, sommets, etc. Récemment, la mise en place des CLD (Conseils locaux de développement) s'est inscrite en ce sens d'interfaces entre les acteurs locaux du développement socio-économique.

À cet effet d'interfaces, les procédures de planification territoriale ont souvent stimulé la mise en interaction en soulevant les enjeux et les thèmes autour desquels les acteurs devaient s'asseoir. Ce fut le cas en particulier avec les conférences socio-économiques qui eurent lieu en plusieurs étapes procédurales distinctes, au cours des années 1980. Par contre, au cours des années 1990, la procédure de planification stratégique s'est appuyée beaucoup plus sur le « cadre stratégique » que sur l'interaction pour optimiser la coordination des acteurs. Est demeurée tout de même à l'échelle des régions administratives la formule des commissions sectorielles. Alors qu'à l'échelle des MRC, la réforme en cours stimula l'émergence de comités de réflexion et d'action.

Ainsi, sous l'angle institutionnel des interfaces, les années 1980 furent plus innovatrices que les années 1990 caractérisées par un certain refroidissement de cette formule typique de la planification territoriale interactive.

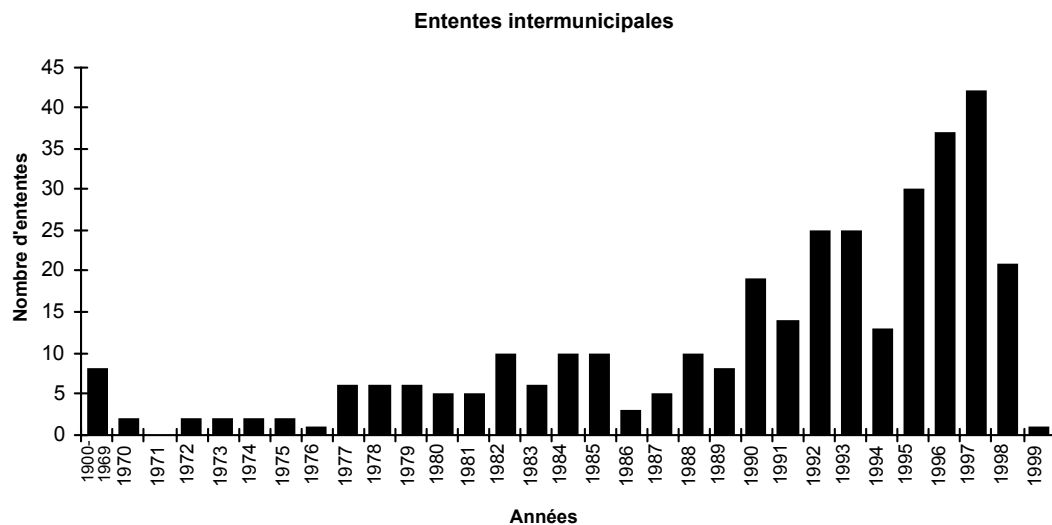
Les ententes interorganisationnelles

Signalons tout de suite la multiplication accélérée des ententes intermunicipales depuis 1990. D'abord dans les milieux ruraux, les ententes de services se multiplient grâce notamment aux activités interactives des Conseils MRC. La gestion des matières résiduelles, la sécurité civile, l'évaluation foncière, la gestion des lots intramunicipaux et la voirie tertiaire illustrent bien cette nouvelle capacité de collaboration entre les municipalités.

Dans les milieux urbains, les ententes se multiplient aussi. En effet, la figure 9.1 illustre l'explosion, depuis 1990, de ce mécanisme institutionnel qui transforme radicalement la faible tradition de coopération intermunicipale. On distingue trois catégories de modalités institutionnelles pour effectuer cette coopération :

- les ententes à l'égard de la fourniture de services;
- la délégation de compétences;
- la mise en place d'une régie.

Figure 9.1
Ententes intermunicipales au sein des 30 agglomérations urbaines avant fusion



Source : Collin, J.P. *et al.* (1999).

Ces modalités servent à gérer collectivement la desserte d'eau potable, la lutte contre les incendies, la collecte des eaux usées, les loisirs, les déchets, la voirie, etc.

Bref, les 30 plus importantes agglomérations urbaines du Québec bénéficiaient en 1999 de plus de 568 ententes intermunicipales, dont la majorité furent contractées après 1990. Ce nombre d'ententes est très variable d'une agglomération à une autre. En regard de leur potentiel initial, plusieurs territoires tels que Rimouski-Neigette et Manicouagan ont atteint un degré très élevé dans ces ententes.

Il ne s'agit là que la pointe de l'iceberg. Car nous avons constaté par ailleurs que de nombreuses ententes formelles existent dans les secteurs de la santé et des services sociaux (hôpitaux, CLSC, centres) et de l'éducation (cégeps, polyvalentes, universités, centres R&D, etc.). La plupart de ces ententes utilisent une aire de gestion qui leur est propre, donc variable d'une entente à l'autre, et généralement de dimension locale plutôt que régionale.

En outre, il existe un très grand nombre d'ententes informelles, notamment dans les secteurs de l'environnement, des loisirs, de la culture et du communautaire. Leur comptabilité précise est impossible à effectuer, mais nos enquêtes exploratoires effectuées sur deux territoires MRC nous permettent de les estimer.

Nous constatons qu'il s'agit d'une véritable toile d'araignée d'ententes et de conventions de toutes natures. Cet important phénomène d'innovation institutionnelle participe considérablement à l'efficacité et à la cohérence du vaste domaine public local.

Sur le territoire de la MRC du Fjord-du-Saguenay, à titre d'exemple, les ententes interorganisationnelles représentent désormais une véritable modalité de fonctionnement dans plusieurs secteurs d'activités publiques. Nous avons comptabilisé 55 de ces ententes dans le seul secteur de la santé et des services sociaux, alors qu'il existe officiellement 24 ententes intermunicipales.

Sur le territoire de la MRC Domaine-du-Roy, pour citer un autre exemple, il existe 122 ententes et partenariats seulement dans le monde municipal, dont 51 sont tissés entre des entités rurales. Pas moins de 33 ententes furent relevées dans le secteur de la santé et des services sociaux ainsi que 21 dans le tourisme. Aussi, des centaines d'ententes sont présentes dans l'éducation, notamment dans le champ des mesures visant l'adaptation au marché du travail.

Bien que le phénomène échappe largement à la mesure traditionnelle puisqu'il n'y a pas de comptabilité formelle au sein des organisations, nous constatons une très forte innovation institutionnelle supralocale dont la forme, le contenu et les aires couvertes s'inscrivent sous le signe de la diversité afin de répondre aux besoins, aux problèmes et aux préférences des acteurs.

Conclusion

La décentralisation gouvernementale au Québec s'adresse surtout aux biens et services publics dits impurs. Elle s'inscrit dans un contexte institutionnel de forte fragmentation des fonctions publiques exercées. Fragmentation qui illustre, par ailleurs, de nombreuses vertus d'autant plus intéressantes si elles peuvent bénéficier de mécanismes de coordination volontaire des acteurs sur les territoires.

Nous avons vu à cet égard que les territoires du Québec furent particulièrement innovateurs au cours des récentes décennies. D'abord, les années 1980 ont été caractérisées par la multiplication des mécanismes institutionnels d'interfaces. Ensuite, les années 1990 furent très riches en matière d'ententes interorganisationnelles en multiplication. Existe-t-il un lien de cause à effet dans l'évolution de la culture organisationnelle ? Nous pouvons le supposer sans toutefois être en mesure de le démontrer. Si tel était le cas, le refroidissement actuel dans la multiplication des interfaces serait inquiétant.

Il est très souvent admis, en science régionale, que les territoires locaux, supra-locaux et régionaux à succès économique exemplaire possèdent généralement des arrangements institutionnels particulièrement optimaux. Sous l'angle de cet optimum, nul doute que les territoires du Québec ont progressé au cours des décennies 1980 et 1990. Dans la mutation économique en cours, les territoires du Québec infranational sont indubitablement confrontés à cet enjeu d'innovation institutionnelle.

Chapitre 10

Quelques options de décentralisation

Introduction

Quels sont les modèles de décentralisation qui s’offrent aujourd’hui aux décideurs ? Nous croyons qu’il est pertinent d’illustrer, à travers quatre modèles non exclusifs, qu’il y a déjà des scénarios qui offrent des pistes de réflexion. Nous présenterons d’abord deux modèles pour le palier régional soit celui de l’Outaouais et du Saguenay–Lac-Saint-Jean. Le premier est une proposition de structure régionale d’intervention qui a été élaborée notamment pour combler les lacunes identifiées par des intervenants de cette région : limites de la concertation, capacité de mobilisation régionale en danger, diminution de la place accordée à la société civile, etc. Il s’agit donc d’un modèle de fonctionnement global, contrairement à celui émanant du Saguenay–Lac-Saint-Jean. En effet, ce dernier vise essentiellement une décentralisation de la compétence liée aux ressources naturelles et propose ainsi une approche plus sectorielle de la décentralisation. Pour le palier MRC, nous présentons une analyse des avantages et désavantages du modèle basé sur l’élection du préfet au suffrage universel. Cet outil ouvre la voie à l’imputabilité directe pour les territoires MRC du Québec. Finalement, avec la récente réforme, il y a quatorze villes qui exercent des compétences de MRC. Il s’agit donc d’une structure locale ayant des compétences locales et supra locales. Le dernier texte de ce chapitre présente une analyse du cas de la ville-MRC de Rouyn-Noranda.

La gouvernance régionale en Outaouais Modèle de décentralisation régionale : le cas de l’Outaouais

Martin Robitaille et Guy Chiasson
Université du Québec en Outaouais

La régularité avec laquelle le discours sur la décentralisation revient à l’ordre du jour des discussions politiques est assez déconcertante. À tel point que, pour plusieurs, cela relève

davantage de l'opportunisme politique que de réelles intentions de l'État. Ce qui étonne, c'est que d'une fois à l'autre, les régions se prennent au jeu de l'inéluctable nécessité de ne pas laisser passer leur chance et de réfléchir sur le pourquoi et le comment; sur le besoin et sur l'intérêt de revendiquer de nouvelles compétences et de nouveaux pouvoirs nécessaires à la maîtrise de leur propre développement. Cependant, un fait demeure : les régions affinent avec le temps leurs propositions et leurs revendications tout en se méfiant davantage des expériences passées où la décentralisation n'avait comme résultat que de déléguer à des niveaux inférieurs (régions et municipalités) des responsabilités sans les ressources financières et humaines appropriées. Le récent débat sur la gestion de la forêt au Québec en est un très bon exemple.

À l'automne 2002, le gouvernement du Parti Québécois organisait le *Rendez-vous national des régions* afin de mieux comprendre les besoins et de pouvoir répondre aux attentes formulées par les régions. Comme le laissait entendre Bernard Landry, « c'est à la fois une réponse aux régions et une porte ouverte sur l'avenir »¹. Cet événement, souhaité au départ par les régions du Québec, se voulait une occasion de faire valoir une série de revendications portant sur le développement économique, sur la vitalité des milieux, particulièrement dans les régions ressources confrontées à des problèmes de décroissance démographique, et sur l'autonomie des régions afin qu'elles soient en mesure d'agir sur le développement avec les moyens appropriés.

Certes, ce n'était pas la première fois que ce type de revendication était porté par les régions. Cependant, cet événement, même s'il n'a pas eu les retombées escomptées en raison du changement de gouvernement quelques mois plus tard, a eu pour effet majeur de mobiliser les régions, de les solidariser davantage et surtout, pour plusieurs d'entre elles, de faire avancer la réflexion sur la décentralisation.

Ce fut le cas de l'Outaouais qui s'est démarquée des autres régions, lorsque sa délégation a réclamé de Québec les pouvoirs de **décider**, **d'agir** et de **dépenser** dans tous les secteurs sociaux et économiques qui ont un impact sur le développement de cette région². Dans les faits et suite à cet événement, trois régions se sont vues confier le mandat de développer un modèle de décentralisation : la Beauce-Appalaches, la Mauricie et l'Outaouais. Ce texte aura donc comme objectif de faire état des travaux menés en Outaouais sur la vaste question de la décentralisation régionale. Il s'agira de montrer comment cette région est arrivée à développer une structure régionale d'intervention en mesure de mieux s'appropriier et intégrer les différentes dimensions de la décentralisation.

Auparavant, il serait bon de revenir sur un élément important au cœur de l'avancement des régions dans leurs positions concernant la décentralisation, soit le modèle québécois de développement.

¹ Notes pour une allocution du Premier ministre Bernard Landry à l'occasion de l'ouverture du *Rendez-vous national des régions*, 12 novembre 2002.

² Nous développerons ce point un peu plus loin dans le texte.

Le modèle québécois de développement

Force est d'admettre que, dans la dernière décennie, l'importante modification des structures régionales et locales de concertation et de services a permis aux régions de se doter d'une plus grande capacité de concertation et de réalisation d'action structurante sur leur territoire. Le travail de mobilisation et de planification des CRD et la mise en place des CLD ont été des mesures concrètes permettant cette dynamisation des régions.

Sur le fond, c'est le développement d'un modèle québécois de gouvernance dont il est question ici et qui a inspiré une gouvernance particulière des régions. Un modèle partenarial ouvert à la société civile qui fait place à une gouvernance de collaboration entre l'État, le marché et la société civile (Carrier et Côté, 2000).

Pour les régions, le changement est important, particulièrement en ce qui a trait au rôle de l'État qui est passé d'une intervention étatique de planification par le haut et externe à la société civile à une intervention arrimée localement et régionalement et souvent en interface avec les élus (Bourque, 2000; Thériault, 2003).

Il faut le dire, ce changement a eu des effets majeurs sur le renforcement de la capacité interne de développement des régions. Non seulement pour les régions en voie de dévitalisation, mais aussi pour celles qui cherchent à intégrer la nouvelle économie.

La force du modèle québécois réside donc sur sa capacité d'accroître la concertation entre les acteurs, de développer de nouvelles formes de collaboration entre les entreprises, les institutions locales et les divers acteurs sociaux dont la pertinence économique est reconnue, de mobiliser la société civile sur des enjeux importants de développement et de pouvoir mettre en place des mécanismes et des stratégies permettant d'agir en concertation avec plusieurs intervenants, qu'ils soient publics, communautaires, associatifs ou privés (Lévesque, 2004).

Cependant, nous croyons qu'un effet non négligeable de l'essor du modèle québécois de développement a été un accroissement du désir d'autonomisation régionale et locale au Québec. Certes, plusieurs années de pratiques concrètes dans la gestion territoriale ont permis de mieux réaliser la capacité même des acteurs locaux (société civile et élus) à se prendre en main.

La décentralisation : réflexions sur la gouvernance en Outaouais

Lors du *Rendez-vous des régions* de novembre 2002, le gouvernement a invité les régions du Québec à déposer des projets visant le développement de leur région. La délégation de

l'Outaouais fut la seule à ne déposer qu'une demande, soit les pouvoirs de décider, d'agir et de dépenser dans tous les secteurs sociaux et économiques qui ont un impact sur le développement de la région. Cette demande a soulevé, dans un premier temps, l'ire du gouvernement puisqu'elle allait bien au-delà de ses anticipations touchant la décentralisation. D'autant plus que cette région a aussi réclamé un transfert des juridictions et des ressources financières appropriées pour la prise en charge du développement régional, notamment dans la mise en œuvre des cibles de l'Entente-cadre entre l'Outaouais et Québec. En toile de fond à cette demande se retrouve une réforme fiscale et administrative dont l'objectif visait un transfert des points d'impôt, des redevances sur ses ressources naturelles et l'application d'une péréquation pour doter la région d'un contrôle accru sur son avenir socio-économique.

Dans les faits, il s'agissait de reconnaître que l'Outaouais était en mesure de s'attaquer efficacement aux problèmes qui freinent son développement, que ce soit en matière d'éducation, de phénomènes sociaux, de développement économique ou d'infrastructures. Sur cette base, la région tentait de démontrer qu'une véritable décentralisation des pouvoirs vers une « autorité régionale imputable » doit s'accompagner des réformes essentielles qui permettent d'affecter efficacement et intelligemment les fonds publics.

C'est dans un contexte politique changeant (élection du gouvernement libéral) et d'une modification substantielle des structures de développement régional (mise en place des CRÉ et gestion des CLD par les MRC) que la réflexion d'un groupe de travail, formé d'universitaires, d'intervenants sociaux et économiques, d'élus municipaux et de fonctionnaires, a développé une structure d'intervention mieux adaptée à un éventuel processus de décentralisation régionale. Cependant, il faut dire que l'exercice a nécessité une analyse critique sans complaisance des dix dernières années de concertation régionale.

Une concertation régionale qui semble avoir atteint ses limites

Après plusieurs années de consultations régionales et locales dans plusieurs secteurs, d'exercices de planification stratégique régionale (PSR), de mises en place de plans d'action locale pour l'économie et l'emploi (PALÉE), d'ententes spécifiques, l'expertise en matière de consultation et parfois de forte concertation s'est considérablement développée en régions. Cela a permis, à tout le moins, de contribuer à tisser des liens plus solides entre les divers intervenants locaux et régionaux, qu'ils soient du privé, du public et du communautaire.

Cependant, cette concertation régionale aurait atteint ses limites et cela, pour plusieurs raisons. D'abord parce qu'il existe **une inadéquation entre le système actuel et la réalité régionale**. De fait, la réalité contemporaine des régions est plus complexe qu'elle l'était il y a vingt ans. Il est sans contredit beaucoup plus difficile d'intervenir efficacement en région lorsque tout est décidé sans considération des particularités régionales. Les structures gouvernementales actuelles répondent mal aux besoins exprimés par la région et s'expriment par de vives tensions entre les visions nationales et les perceptions locales.

Ce problème se reflète bien lorsqu'on considère **l'administration gouvernementale régionale qui demeure très centralisée**. Au point où c'est une vision nationale qui caractérise l'organisation et l'action gouvernementale sur le territoire ce qui, dans les faits, rend difficile l'adaptation des stratégies et des actions aux besoins de la région. Certes, les Conférences administratives régionales (CAR) ont comme fonction de coordonner en région l'action gouvernementale, mais ces dernières sont aussi tributaires des tensions et des volontés centralisatrices ministérielles. Ainsi, la tension « centre-région » et l'absence de certains ministères et organismes dans plusieurs régions du Québec demeurent des irritants majeurs à toute décentralisation.

Outre ces tensions, il importe de souligner la **trop grande distance entre le politique et l'administratif**, ce qui a comme conséquence directe de freiner l'action. Ainsi, au cours des années et avec des directives politiques claires, plusieurs ministères ont contribué, chacun à sa façon et sans trop de consultations territoriales, à la création et au financement d'organismes sectoriels ayant des mandats d'intervention au niveau local ou même régional qui leur ont permis d'atteindre des objectifs ministériels et nationaux. Ces organisations sont essentiellement tributaires des orientations gouvernementales véhiculées par les directions régionales de ces ministères. Il s'agit donc d'une relation du haut vers le bas sous forme de « silos » permettant trop souvent d'asseoir les volontés gouvernementales en région. Il n'existe donc aucune hiérarchie régionale pouvant répondre des intérêts de la région et cela, dans une vision d'ensemble. Ce type d'intervention a eu pour principal effet une multiplication des structures sectorielles en région. Qui plus est, en conservant, dans plusieurs cas, des liens directs avec ces organismes sans qu'il y ait d'autorité régionale, cela a aujourd'hui pour résultat un éclatement des organisations, des lieux de décision et des actions sur un territoire et une plus grande difficulté à mettre en oeuvre une vision territoriale d'ensemble du développement.

Cette multiplicité d'organismes, avec des missions et des mandats souvent très pointus, ne favorise pas nécessairement la concertation. La pertinence et la mission de ces organisations économiques, sociales et communautaires sur le territoire ne sont pas à remettre en cause. Mais force est de constater que, puisque les organisations interviennent sur un territoire donné (local ou régional), sur un secteur d'activités précis (santé, éducation, entrepreneuriat) ou encore sur des clientèles spécifiques (jeunes, femmes, immigrants, etc.), cela fait en sorte que **la juxtaposition des activités des organismes soit fréquente et demeure une source de tensions**. C'est particulièrement le cas quand les ressources financières se font rares.

Dans une perspective de décentralisation, le défi sera sans doute de trouver un fonctionnement qui permette une certaine rationalisation des activités, non plus en fonction des besoins ministériels mais en fonction d'une volonté régionale d'offre de services dans le but de créer une meilleure cohésion et de réaliser des économies d'échelle en termes de ressources et de services.

Dans les faits, **c'est la capacité de mobilisation régionale qui est en danger**. À preuve, les nombreuses tables de concertation locale, régionale, sectorielle et même intersectorielle qui ont vu le jour depuis les dix dernières années. En Outaouais, il existe 18 tables de concertation associées au CRDO. Pourtant, si ces tables existent, c'est par la nécessité de dégager une vision commune et d'agir collectivement en fonction des besoins de la région et parce que les organisations ne peuvent plus répondre seules aux problèmes auxquels leurs territoires, leurs secteurs d'intervention ou leurs clientèles sont confrontés.

Or, l'éventail grandissant de problèmes régionaux requiert une mobilisation d'envergure qui ne saurait être qu'une superposition de comités et de structures et qui engendre un phénomène symptomatique reconnu dans le milieu sous l'abréviation des « TLM » (toujours les mêmes).

Il semble bien qu'on ait atteint les limites actuelles du modèle de concertation. Dans les faits, même après la mise en place d'une concertation locale et régionale sans précédent, les résultats escomptés se font attendre. Il y a perte d'efficacité et d'efficience dans l'action, car les mêmes acteurs se retrouvent partout.

Les Conférences régionales des élus (CRÉ) : nouvelle donne de la gouvernance régionale

Nul doute que la loi 34 instituant le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche qui crée pour chaque région administrative du Québec une « Conférence régionale des élus » et confie la gestion des CLD au MRC tend à rompre avec le modèle québécois basé sur la participation de la société civile (Favreau, 2004). D'autant plus que le modèle préconisé s'approche grandement des visées néolibérales transformant, en plus, la gestion du capital de risque régional en partenariat public privé (Lévesque, 2004), tout en soustrayant la responsabilité de développement économique aux régions.

La redéfinition du rôle des élus municipaux, dans la gestion du développement régional, soulève aussi un questionnement sur d'importants enjeux du développement :

- Quelle place sera accordée à la société civile dans la concertation et la prise de décision ?
- Qu'elle est la capacité réelle des élus locaux à mobiliser et à animer le territoire ?
- Quels seront les liens avec le secteur privé ?
- Où se trouve l'imputabilité des élus locaux au niveau régional ?

Derrière ce changement dans les structures de développement régional se retrouvait une volonté explicite du gouvernement de vouloir effectuer une certaine décentralisation de nouvelles compétences en régions. Cependant, après deux ans de réflexions, les changements se font toujours attendre.

Dans ce nouveau contexte, l'adaptation de la structure régionale d'intervention en Outaouais est apparue primordiale aux yeux du groupe de travail afin de pallier en partie les conséquences de ces changements dans le mode de gouvernance des outils de développement régional et local, mais en même temps, de permettre un meilleur accompagnement des élus locaux dans leurs décisions à caractère régional.

Proposition d'une structure régionale d'intervention

La création des conférences régionales des élus a comme finalité, pour le gouvernement, de rendre davantage imputables les élus d'une région face au développement de leur milieu. Cependant, l'organisation régionale et locale devant soutenir la consultation, la concertation, la planification, la coordination, le développement, le financement et l'évaluation qui sont nécessaires au développement socio-économique d'un territoire ne semble pas avoir été un enjeu important pour ce dernier.

Dans sa réflexion amorcée avant ce changement de régime et qui a été ajustée pour répondre à cette nouvelle donne, les intervenants régionaux ont donc convenu de se doter de structures d'intervention qui favoriserait une réflexion régionale et qui donnerait du sens aux projets et actions initiées par le CRÉO. Selon le groupe de travail, cette structure représente davantage un lieu où pourra être partagée non seulement une vision commune du développement de la région, mais aussi une conception dans la manière générale de la réaliser. Elle permet la création de lieux de sensibilisation et de mobilisation afin d'amener les décideurs, les intervenants et la population à s'investir de façon continue dans la construction de partenariats.

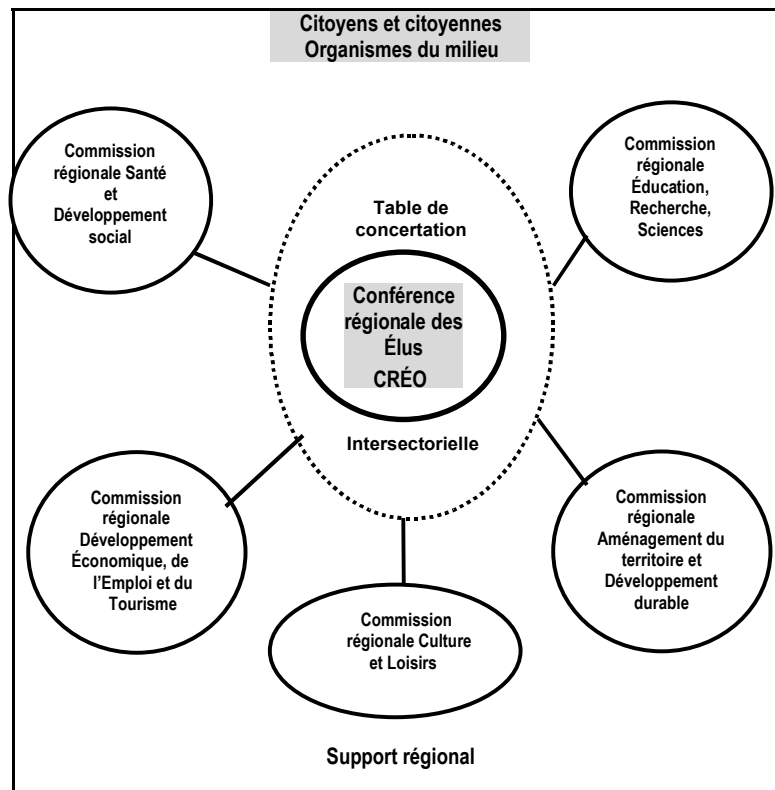
Le modèle proposé en octobre 2005 aux intervenants régionaux et aux élus locaux repose essentiellement sur la création de cinq Commissions régionales (la Commission Santé, Services sociaux et Développement social; la Commission Éducation et Recherche; la Commission Culture et Loisirs; la Commission Développement économique et Emploi; la Commission Aménagement du territoire et Développement durable) et d'une table intersectorielle (voir la figure 10.1).

Chacune des commissions régionales se veut un lieu de planification, de recommandation, de mise en œuvre et d'évaluation des actions structurantes dans des champs de compétence spécifiques. Elle permet d'établir une communication continue entre les élus à la CRÉO et les milieux sectoriels régionaux.

- **La Commission Santé, Services sociaux et Développement social** vise notamment les enjeux liés à la santé et aux services sociaux, à la jeunesse, au vieillissement de la population, à l'immigration, à la famille, à la sécurité sociale, au logement social, à la lutte contre la pauvreté, à l'équité, etc.

- **La Commission Éducation et Recherche et Science** vise notamment les enjeux liés à l'éducation primaire et secondaire, à la formation professionnelle, à l'enseignement collégial et universitaire, à la recherche, à la science, à l'innovation et au transfert technologique, etc.
- **La Commission Culture et Loisirs** vise notamment les enjeux liés à la culture, aux loisirs scientifiques, culturels et sportifs, etc.
- **La Commission Développement économique, de l'Emploi et du Tourisme** vise notamment les enjeux liés à l'emploi, à l'entrepreneuriat, au support au développement (financement et services-conseils), au développement des secteurs économiques prioritaires (tourisme, technologie, à la forêt, à l'agroalimentaire, etc.
- **La Commission Aménagement du territoire et Développement durable** vise notamment les enjeux liés à l'aménagement du territoire, au développement des infrastructures (transport, communication, fluvial...), à l'environnement, à la gestion de l'eau, aux matières résiduelles, à la gestion par bassins versants, à l'élaboration des plans de développement intégré (PDI), etc.

Figure 10.1
Structure d'intervention régionale



Les mandats généraux des commissions régionales sont principalement d'assurer une participation du citoyen et l'implication de la société civile dans le développement socio-économique local et régional, tout en favorisant la concertation régionale. Elles ont à définir les problématiques, établir des priorités, élaborer des stratégies, fixer des objectifs régionaux, mettre en œuvre le plan quinquennal. Elles doivent aussi intégrer dans les stratégies les objectifs et les actions des préoccupations territoriales, sectorielles et transversales (jeunesse, vieillissement de la population, immigration, famille, sécurité sociale, logement social, lutte contre la pauvreté, équité, égalité et parité des femmes, etc.), tout en harmonisant leurs interventions sectorielles avec celles des autres commissions. L'élaboration des critères d'évaluation et de répartition des ressources du secteur et la recommandation, au niveau décisionnel, de l'allocation des ressources et de l'organisation des structures régionales et locales de support sont au cœur des préoccupations de commissions.

C'est à la CRÉO de déterminer les modalités de nomination des membres des cinq commissions régionales. Ces membres pourraient être choisis après consultation des organismes que la CRÉO considère représentatifs des divers milieux ou elle pourrait instituer, avec les groupes socio-économiques de la région, un mécanisme de concertation établi sur une base sectorielle, thématique ou territoriale.

Ce faisant, il sera fondamental que chacune des commissions soit représentée au conseil d'administration de la Conférence régionale des élus de l'Outaouais.

Quant à la table de concertation intersectorielle régionale, elle assure la concertation et l'harmonisation intersectorielle régionale en vue de promouvoir une vision intégrée et cohérente de l'action des gouvernements, des institutions et organismes de support au développement régional et local dans ses dimensions économiques, sociales et culturelles. C'est le lieu d'élaboration et d'évaluation du plan annuel et quinquennal de développement de l'Outaouais. À cette fin, la table peut se doter de comités consultatifs permettant de mieux intégrer les problématiques de clientèles, notamment pour les jeunes et les femmes. Elle est composée majoritairement de représentants des commissions régionales et de représentants des directions régionales des ministères du gouvernement du Québec qui sont concernés par le thème. La CRÉO en nomme les membres tout en tenant compte d'une représentativité sectorielle, thématique ou territoriale.

Les mandats généraux de la Table de concertation intersectorielle régionale sont d'assurer, de définir et de promouvoir une vision du développement socio-économique régional qui intègre les orientations sectorielles des commissions, ses dimensions intersectorielles ainsi que transversales notamment la santé, la jeunesse, le vieillissement de la population, l'immigration, la famille, le logement social, la lutte contre la pauvreté, l'équité, l'égalité et la parité des femmes, etc. Cette table vise aussi l'élaboration d'une planification stratégique régionale qui décrit les enjeux propres à la région en faisant état de ses forces et faiblesses tout en permettant d'identifier les axes et les priorités de développement de la région pour

un horizon de cinq ans. Elle proposera l'adoption à la CRÉO du plan stratégique régional quinquennal.

Conclusion

Ce modèle s'inscrit dans une réflexion régionale qui a duré 18 mois et qui a impliqué 33 personnes provenant de tous les milieux. Initié lors du rendez-vous national des régions, le projet final a été l'objet d'une consultation régionale en octobre 2004 qui regroupait quelque 200 intervenants régionaux.

Loin d'être parfait, ce modèle permet par contre une grande souplesse et une certaine adaptabilité. De plus, cette proposition tend à apporter des réponses aux problèmes soulevés par le modèle antérieur de concertation. D'une part, parce qu'il redonne une place à la CRÉO aux représentants de la société civile. Qui plus est, cette place est déterminée de concert avec les membres de chacune des commissions, ce qui lui donne une meilleure légitimité. D'autre part, ce modèle permet d'identifier et de travailler les dimensions mult-sectorielles du développement local et régional. Ce qui répond à une grande faiblesse notée dans le modèle antérieur. Il permet de créer de l'horizontalité par la mise en valeur de potentialités régionales et de leurs synergies correspondantes (Teisserenc, 2002). Il s'agit, entre autres, de développer une plus grande synergie entre les acteurs du développement au sein d'un secteur (passage de 18 tables sectorielles à 5 commissions) dans la réalisation de leurs actions et, par là, de favoriser une meilleure intégration des problématiques sectorielles tout en permettant un regroupement des ressources autour d'une stratégie plus globale de développement.

Du reste, la capacité de cette structure régionale d'intervention à guider les élus locaux dans la détermination des priorités et des actions dans le milieu n'est pas négligeable. Tout comme le potentiel qu'elle offre au niveau de la nécessité de créer des consensus au sein de la société civile et entre cette dernière et les élus. L'avenir nous dira comment le gouvernement entend concrétiser cette volonté bien affichée de décentralisation, mais il n'en demeure pas moins que cette région, en ayant statué sur une structure mieux adaptée à sa réalité, soit bien placée pour réagir rapidement aux changements que la décentralisation peut supposer.

La région du Saguenay–Lac-Saint-Jean : une décentralisation sectorielle

Au cours des dernières décennies, les décideurs du Saguenay–Lac-Saint-Jean ont revendiqué à la fois une régionalisation des outils, une déconcentration gouvernementale et une décentralisation qu'ils expriment à travers des demandes très précises. Nous avons pu constater, dans le cadre d'une analyse sur la demande sociale de décentralisation du Saguenay–Lac-Saint-Jean, que le modèle proposé par les décideurs régionaux se cristallisent, au fil des événements³, sur le secteur des ressources naturelles. Le Saguenay–Lac-Saint-Jean étant la principale région forestière du Québec, il semble y avoir un lien naturel entre l'identification d'un champ de compétence à décentraliser et les principales activités économiques de la région. Nous croyons que le mémoire présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise (Commission Coulombe) par la CRÉ-02 résume bien le projet du Saguenay–Lac-Saint-Jean. Cette Commission a sillonné le territoire québécois alors que le gouvernement lançait sa nouvelle politique de régionalisation et de décentralisation. La conjoncture était favorable pour les décideurs. Nous utiliserons cette Commission comme point de départ pour présenter notre analyse du modèle régional de décentralisation sectoriel proposé par le Saguenay–Lac-Saint-Jean.

Une conjoncture favorable

En 2003, le gouvernement nouvellement élu annonce qu'il va donner plus d'autonomie au monde municipal. On forme les nouvelles Conférences régionales des élus (CRÉ) présentées comme étant la nouvelle gouvernance, et la ministre du Développement régional et du Tourisme lance le processus du projet gouvernemental de régionalisation. On y confirme que les municipalités sont le territoire d'accueil de la décentralisation. Le projet du gouvernement du Québec se déroule en trois étapes et le but est de concrétiser les demandes régionales. La phase exploratoire permet la collecte des propositions. La phase d'approfondissement vise à déterminer les propositions à fort potentiel avec élaboration et analyse. Finalement, il y a une validation et décision au Conseil des ministres. On peut donc qualifier 2003-2004 de période d'ouverture gouvernementale face aux propositions de décentralisation. C'est dans ce contexte plutôt positif à l'égard des régions que le gouvernement met en place la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise (Commission Coulombe). Annoncée le 23 octobre 2003, elle a sillonné le Québec en 2004 pour recueillir les propos des régionaux sur la gestion des forêts du Québec. Pour les intervenants du Saguenay–Lac-Saint-Jean, il s'agit d'une conjoncture favorable où les orientations gouvernementales prises en 2003, le cadre de réflexion de la Commission

³ Nous avons analysé l'évolution de la demande sociale du Saguenay–Lac-Saint-Jean à travers les exercices suivants : Planification stratégique régionale (1995-1996), Rendez-vous des régions (2002), Commission d'étude sur la maximisation des retombées économiques de l'exploitation des ressources naturelles dans les régions ressources (2003), la nouvelle politique de régionalisation et la mise en place des conférences régionales des élus (2003), la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécois (2004).

Coulombe et les aspirations régionales forment un tout qui doit mener à la décentralisation de la forêt au Saguenay–Lac-Saint-Jean.

La revendication contenue dans ce mémoire n'est pas éloignée de celle déposée lors de la Commission de maximisation en 2003. **En fait, on pourrait dire qu'elle conjugue les demandes traditionnelles de décentralisation, celles du retour des redevances et de régionalisation pour que celles-ci soient appliquées au secteur de la forêt.** La demande de la CRÉ du Saguenay–Lac-Saint-Jean est la suivante :

- que la direction de Forêt Québec soit sous sa responsabilité à compter du 1^{er} avril 2005;
- que la totalité des redevances tirées de la forêt soit conservée en région afin de soutenir plus intensivement l'aménagement de cette même forêt;
- que le choix des moyens d'action soit d'autorité régionale afin d'en permettre l'adaptation à nos réalités;
- et que soit donnée à la région la responsabilité de la production et de l'attribution des bois résultant d'une augmentation de la possibilité forestière régionale.

La CRÉ-02 y propose un projet de gouvernance de la forêt du Saguenay–Lac-Saint-Jean. En premier lieu, la direction régionale de Forêt Québec devient Forêt Saguenay–Lac-Saint-Jean par l'entremise d'une loi, avec une seule direction multi ressources (forêt, faune, territoire et environnement). Cette direction serait sous la gouverne de la CRÉ-02 qui aurait aussi comme fonction de créer et de gérer un fonds constitué des redevances des droits de coupe et un fonds de la recherche forestière. Une instance directionnelle multi ressources, composée d'experts et d'acteurs régionaux, aurait un mandat de recommandation auprès de la CRÉ et de Forêt Saguenay–Lac-Saint-Jean. Selon notre compréhension de ce schéma, la direction nationale du Ministère conserverait la protection de la forêt et la fixation des possibilités forestières. Bref, il s'agit d'une demande de décentralisation presque complète des pouvoirs et fonctions liés à la gestion de la forêt au Saguenay–Lac-Saint-Jean ainsi que d'un retour intégral des redevances (tel que demandé dans le mémoire déposé à la Commission de maximisation).

La CRÉ-02 et la démarche gouvernementale

Le mémoire de la CRÉ-02 a été déposé en mai 2004 à la Commission Coulombe qui a remis son rapport en décembre 2004. Pendant ce temps, le gouvernement est toujours engagé dans sa démarche avec les régions. On lance les forums régionaux *Place aux citoyens* et on tient un grand rassemblement à Saint-Augustin en octobre 2004. Au Saguenay–Lac-Saint-Jean, les élus semblent très optimistes si l'on se fie aux déclarations du président de la CRÉ du Saguenay–Lac-Saint-Jean. Le 30 septembre 2004, Bernard Généreux déclarait qu'il s'agissait *d'une première mondiale sur la décentralisation au Québec*⁴. Pour lui, la différence

⁴ Bouchard, D., *Le Quotidien*, 30 septembre 2004.

entre cet exercice et celui du *Rendez-vous des régions* de 2002 se trouve dans la volonté politique. Cette fois, l'affaire relève d'un comité ministériel.

Dans cette démarche, la CRÉ-02 a déposé trois demandes. Outre celle qui concerne la gestion décentralisée de la forêt, présentée à la Commission Coulombe, la CRÉ-02 propose une décentralisation pour le renouvellement des terres publiques intramunicipales. Cette demande repose sur la gestion réussie de l'entente de 1996 entre le CRCD et le gouvernement pour la gestion des TPI par les MRC. La demande vise à inclure, dans le renouvellement de l'entente, la délégation de gestion au territoire CAAF compris dans les limites municipales. Finalement, on réclame la gestion des baux de villégiature aux MRC et un retour des revenus de location. Cela représente 9 380 baux au Saguenay–Lac-Saint-Jean, des revenus de loyers de 2 012 584 \$ et une valeur en immobilisation de 108 millions de dollars.

Un référendum sur les ressources naturelles

En 2004-2005, en parallèle de la démarche de la CRÉ, un débat a été soulevé par les organisations syndicales relativement à l'utilisation de l'énergie électrique par la compagnie Alcan. Par l'entremise d'une importante campagne médiatique, les leaders syndicaux exigent que l'énergie électrique susceptible d'être libérée par la fermeture d'usines au Saguenay–Lac-Saint-Jean devienne un bloc d'énergie patrimonial devant servir exclusivement au développement industriel et à la création d'emplois dans la région. On lance alors l'idée de tenir un référendum régional pour obtenir l'appui de la population. L'objectif n'est pas de faire une analyse des événements entourant le débat sur le bloc d'énergie patrimonial, mais bien d'en souligner le dénouement final puisqu'il est important en regard de notre sujet principal. Après plusieurs rebondissements, les élus régionaux, par l'entremise de la CRÉ, se sont entendus pour tenir une consultation publique lors des élections municipales du 6 novembre 2005. Pour la CRÉ-02, il s'agissait d'aller chercher l'appui de la population pour revendiquer auprès de l'État québécois la décentralisation des ressources naturelles au Saguenay–Lac-Saint-Jean. La question posée aux citoyens était la suivante :

Acceptez-vous de donner à votre municipalité le mandat de conclure une entente, avec le gouvernement du Québec, sur la gestion de nos ressources naturelles basée sur les deux principes suivants :

- que nos ressources naturelles (territoire, forêt, eau et mines), de même que les redevances payées pour leur exploitation et les emplois publics reliés à leur gestion, soient gérés par la région;

ET

- que toute l'énergie privée, produite dans la région à des fins industrielles, serve exclusivement au développement industriel et à la création d'emplois au Saguenay–Lac-Saint-Jean ?

La population a répondu favorablement dans une proportion de 93 % des votes. La CRÉ-02 entend donc négocier avec l'État la décentralisation des ressources naturelles vers le Saguenay–Lac-Saint-Jean. Les municipalités de Saint-David-de-falardeau, Sainte-Monique, Saint-Nazaire et Saint-Bruno ont décidé de ne pas soumettre cette question à leurs citoyens. Soulignons qu'elles reçoivent des retombées importantes en raison de la présence de barrages sur leur territoire.

Analyse

La demande de décentralisation pour le Saguenay–Lac-Saint-Jean se précise et s'intensifie pendant la période de 1996 à 2004. La demande traditionnelle pour que l'État régionalise les outils, déconcentre l'appareil et décentralise les pouvoirs prend forme dans une proposition concrète et d'une ampleur considérable. On ne parle pas d'une revendication diffuse et générale de décentralisation, mais bien de transférer l'entité ministérielle du MRN au Saguenay–Lac-Saint-Jean, de retourner en totalité les redevances sur les ressources naturelles et de placer la direction régionale du ministère sous la responsabilité de la CRÉ.

La démarche gouvernementale actuelle est explicite sur le fait que le transfert des pouvoirs se fera vers les instances locales, plus particulièrement les municipalités. Le territoire régional n'est pas le lieu d'accueil identifié pour la décentralisation. Il semble plutôt être le lieu d'adaptation des activités de l'État. D'ailleurs, ce sont la FQM et l'UMQ qui ont le mandat de négocier et de proposer des avenues de décentralisation. Dans le protocole d'entente signé par le gouvernement et les deux organismes (UMQ et FQM), il est clairement indiqué que « la Table Québec-régions pourra être consultée sur les travaux liés à la décentralisation des responsabilités qui auront été réalisés par la Table Québec-municipalités et formuler à leur égard des commentaires et avis ». Face à cela, la demande de la CRÉ-02, qui suggère de placer la direction régionale du MRN sous sa responsabilité, est à contre-courant de l'orientation gouvernementale. Dans le mémoire déposé par la CRÉ-02 à la Commission Coulombe, on ne parle pas des municipalités ni des MRC. Le territoire régional est identifié comme étant le lieu d'accueil de la décentralisation du secteur de la forêt. À ce sujet, nous croyons que la question posée aux citoyens en novembre 2005 porte une certaine ambiguïté puisque le texte de la question accorde aux municipalités un mandat de conclure des ententes, alors que la gestion est assurée par la région.

On remarque que la proposition de la CRÉ-02 n'aborde pas la question de l'imputabilité qui, dans la plupart des discussions et forums, est un principe qui fait l'objet de bien des débats. D'ailleurs, la démarche gouvernementale insiste sur ce point. La synthèse d'un forum traitant des dangers de la décentralisation démontre que la question du rôle de l' élu local et de sa légitimité d'action face au territoire régional fait l'objet de débats importants. Dans la structure proposée par la CRÉ-02, il n'y a aucune indication sur l'imputabilité des élus locaux à qui l'on confie pourtant une responsabilité très importante, soit celle de la direction régionale du MRN. Est-ce qu'on considère que l' élu local imputable devant les citoyens de sa

municipalité l'est, de fait, face à la population régionale ? Il y a là, selon nous, une lacune importante en regard de l'imputabilité.

La proposition de la CRÉ-02 est donc audacieuse par l'ampleur de la revendication. Si elle est très précise sur les fonctions à décentraliser et la structure décisionnelle, on y dénote l'absence de propositions en regard de l'imputabilité des décideurs. Cet élément n'est pas banal puisqu'il porte avec lui certains corollaires dont la démocratie locale, la place du citoyen et la transparence des décisions. Est-ce que l'envergure de cette demande est le fait d'une région excédée par l'écart qui se creuse entre les attentes régionales et les offres du gouvernement ? Nous ne pouvons répondre à cette question. Cependant, entre la déclaration dithyrambique du président de la CRÉ en septembre 2004 et la rupture des discussions de l'organisme avec le gouvernement en avril 2005, il semble que le fossé soit bien présent.

Les préfets élus au suffrage universel : un renforcement des territoires MRC

Les territoires MRC ont évolué de façon importante depuis les années 1970. Des enquêtes ont permis de démontrer que ce palier supralocal a été l'objet d'une réelle construction institutionnelle. Diverses organisations publiques et collectives épousent désormais ces territoires et ce, dans des fonctions qui visent les biens et services à la population, aux travailleurs et entreprises. On peut donc affirmer sans se tromper que ce palier a été renforcé depuis sa création sous l'effet des dynamiques naturelles des territoires et aussi des interventions extérieures de l'État. En 2000, la volonté de renforcer ce palier est présente dans la grande réorganisation du territoire québécois. On voit alors apparaître l'idée du préfet élu au suffrage universel. Considérant le nombre important de compétences et de responsabilités assumées par le conseil MRC, la demande des milieux pour une décentralisation et, de ce fait, la nécessité de donner une légitimité au palier MRC, plusieurs voient l'élection du préfet comme étant un passage normal vers une plus grande imputabilité des élus. En 2001, la loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale permettait aux MRC à caractère rural de décréter par règlement l'élection du préfet au suffrage universel. La MRC Les Pays-d'en-Haut a été la première à se prévaloir de cette disposition. Par la suite, six autres conseils MRC ont choisi cette option : MRC Le Haut-Saint-François en 2001, Témiscouata, Le Granit, Les Basques et La Haute-Gaspésie en 2002 et, finalement, La Vallée-de-la-Gatineau en 2003. **Pour les élections générales de 2005, toutes les MRC du Québec dont le territoire n'est pas compris en tout ou en partie dans celui de la Communauté métropolitaine de Montréal se sont vues accorder la possibilité d'élire le préfet au suffrage universel. La MRC Kamouraska est la seule à en avoir fait la demande.** Malgré les incitatifs financiers, notamment le

remboursement d'une partie des coûts de l'élection et de la rémunération du préfet, peu de conseils MRC ont choisi cette option puisque seulement 9 % auront un préfet élu en 2005. Quels sont les avantages pour une MRC d'élire son préfet au suffrage universel ? Est-ce que l'utilisation de cet outil peut changer la place occupée par les MRC dans l'échiquier régional ? Quels sont les freins au sein des conseils MRC ? Nous tenterons d'apporter quelques éléments de réponse à partir des données recueillies lors d'une enquête auprès des préfets élus et de maires.⁵

Le préfet élu : avantages et inconvénients

Lors de l'enquête, nous avons pu rejoindre six préfets élus. Les questions visaient à recueillir leurs opinions sur les avantages et inconvénients de la présence du préfet élu. Évidemment, puisque ces MRC ont choisi l'élection, les résultats en accentuent les avantages. Nous avons donc bonifié l'analyse avec des positions plus modérées ou en opposition, dont celles de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et de deux maires de villes de plus de 10 000 habitants dont le conseil MRC a rejeté la proposition de préfet élu.

L'élection du préfet introduit deux changements majeurs dans la dynamique de ce territoire. Le premier est la démocratisation du palier. Le suffrage universel fait passer la MRC de démocratie représentative à élective. Cela modifie considérablement les questions relatives à la diffusion de l'information à la population et à la représentation et l'imputabilité de l'élu. Le second changement est l'abolition du cumul des fonctions de maire et de préfet. Le préfet élu assume une seule fonction alors que le préfet désigné est à la fois maire et préfet. Nous présenterons les résultats en fonction de ces deux grands changements dont certains effets sont interdépendants (figure 10.2).

Vers une démocratisation du palier MRC

Le premier effet mesurable de l'élection au suffrage universel est l'information diffusée auprès de la population. Bien que le palier MRC existe depuis plus de 20 ans, il est très peu connu des citoyens. Un préfet affirmait qu'il a passé la majeure partie de sa campagne à expliquer l'existence et le rôle de la MRC de même que les raisons qui motivaient le vote. On peut donc considérer que l'information à la population est un effet immédiat, et positif, de l'élection du préfet.

L'introduction de l'imputabilité politique directe augmente le niveau de responsabilisation du poste et du conseil face à l'utilisation des ressources publiques. Évidemment, un préfet désigné est responsable, mais son élection dépend des autres élus locaux du conseil MRC. La seule imputabilité directe du préfet désigné est celle des citoyens de sa municipalité.

Avec le préfet élu, il est responsable devant tous les citoyens du territoire pour

⁵ L'enquête téléphonique auprès des préfets élus a été réalisée entre mai et juillet 2005. Un complément d'enquête a été fait auprès de trois maires en octobre et novembre 2005.

les décisions et la gestion des compétences de la MRC. Combinée à d'autres structures de participation et de mobilisation, on peut supposer que l'élection du préfet augmentera l'intérêt et l'implication de la population face aux enjeux qui relèvent de ce territoire. Le tableau 10.1 présente le taux de participation au vote du préfet pour la première année d'élection et lors des élections générales de 2005. Il est fort possible que l'augmentation du taux en 2005 soit attribuable aux impacts d'une élection générale. Cependant, il n'en demeure pas moins que cette élection sensibilise le citoyen à l'existence et aux responsabilités du palier MRC. Information, sensibilisation, implication des citoyens et imputabilité politique sont des outils de renforcement de ce palier. Pour ceux qui croient que la MRC est le lieu d'accueil d'une éventuelle décentralisation, il s'agit d'avantages qui ne sont pas négligeables. Pour le public, nonobstant la question de la décentralisation, il s'agit d'une augmentation de la responsabilité et de la transparence dans la gestion des affaires publiques.

Tableau 10.1
Taux de participation à l'élection des préfets

| MRC avec préfet élu | Taux de participation à la première élection | Taux de participation en 2005 |
|---------------------------------|---|--------------------------------------|
| Le Haut-Saint-François (2001) | Acclamation | Acclamation |
| Les Pays-d'en-Haut (2001) | Non disponible | Acclamation |
| Témiscouata (2002) | 23% | 40% |
| Le Granit (2002) | 31% | 45% |
| Les Basques (2002) | 29% | Acclamation |
| La Haute-Gaspésie (2002) | 19% | 51% |
| La Vallée-de-la-Gatineau (2003) | 33% | Acclamation |
| Kamouraska (2005) | Non applicable | 39% |

Source : Site du ministère des Affaires municipales et des régions du Québec.
Entre parenthèse : indique la première année d'élection.

L'élection au suffrage universel permet aussi de mobiliser les différents organismes du milieu autant par l'information qui circule lors de l'élection que par l'apport de prestige qu'elle confère au titre de préfet. Tous les participants à l'enquête sont clairs sur ce point : le suffrage universel donne au poste une crédibilité qui permet d'intervenir de façon plus efficace pour l'animation du milieu et la coordination des dossiers. De fait, nous parlons d'un leadership accru puisque les organismes reconnaissent au préfet plus de crédibilité et une légitimité pour la représentation du milieu.

Le changement pour une démocratie électorale est un point d'achoppement pour ceux qui s'opposent à cette disposition. Cela est d'autant plus vrai pour les maires des villes dont le

noyau urbain offre la masse critique nécessaire à l'exercice de plusieurs fonctions. La présence du préfet élu modifie la place et le rôle qu'occupent les maires des villes. Ainsi, pour eux, cette disposition serait plus adéquate pour les MRC qui regroupent des municipalités rurales. Le tableau 10.2, qui présente un profil de population des MRC ayant un préfet élu, montre en effet qu'il s'agit de MRC dite rurale. Mis à part celle Des Pays-d'en-Haut, la population totale de ces MRC est inférieure à 23 000 habitants et le noyau urbain ne dépasse pas 6 000 habitants. Cependant, cela peut exprimer autre chose qu'une bonne adaptabilité du préfet élu au territoire de ce type de MRC. Par exemple, on peut supposer aussi que l'opposition des grandes villes dans les MRC ayant un noyau urbain plus fort explique en partie l'absence de MRC plus *urbaine*.

Tableau 10.2
Profil démographique des MRC qui ont un préfet élu

| | Population | Noyau urbain | Région |
|--------------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------------------|
| Le Haut-Saint-François | 21 851 hab. | Cookshire-Eaton : 5 968 hab. | Estrie |
| Les Pays-d'en-Haut | 33 151 hab. | Saint-Adèle : 9 997 hab. | Laurentides |
| Témiscouata | 22 233 hab. | Dégelis : 3 278 hab. | Bas-Saint-Laurent |
| Le Granit | 22 114 hab. | Lac-Mégantic : 5 972 hab. | Estrie |
| Les Basques | 9 757 hab. | Trois-Pistoles : 3 601 hab. | Bas-Saint-Laurent |
| La Haute-Gaspésie | 12 712 hab. | Ste-Anne-des-Monts : 6 886 hab. | Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine |
| La Vallée-de-la-Gatineau | 18 512 hab. | Maniwaki : 3 974 hab. | Outaouais |
| Kamouraska | 22 486 hab. | La Pocatière : 4 468 hab. | Bas-Saint-Laurent |

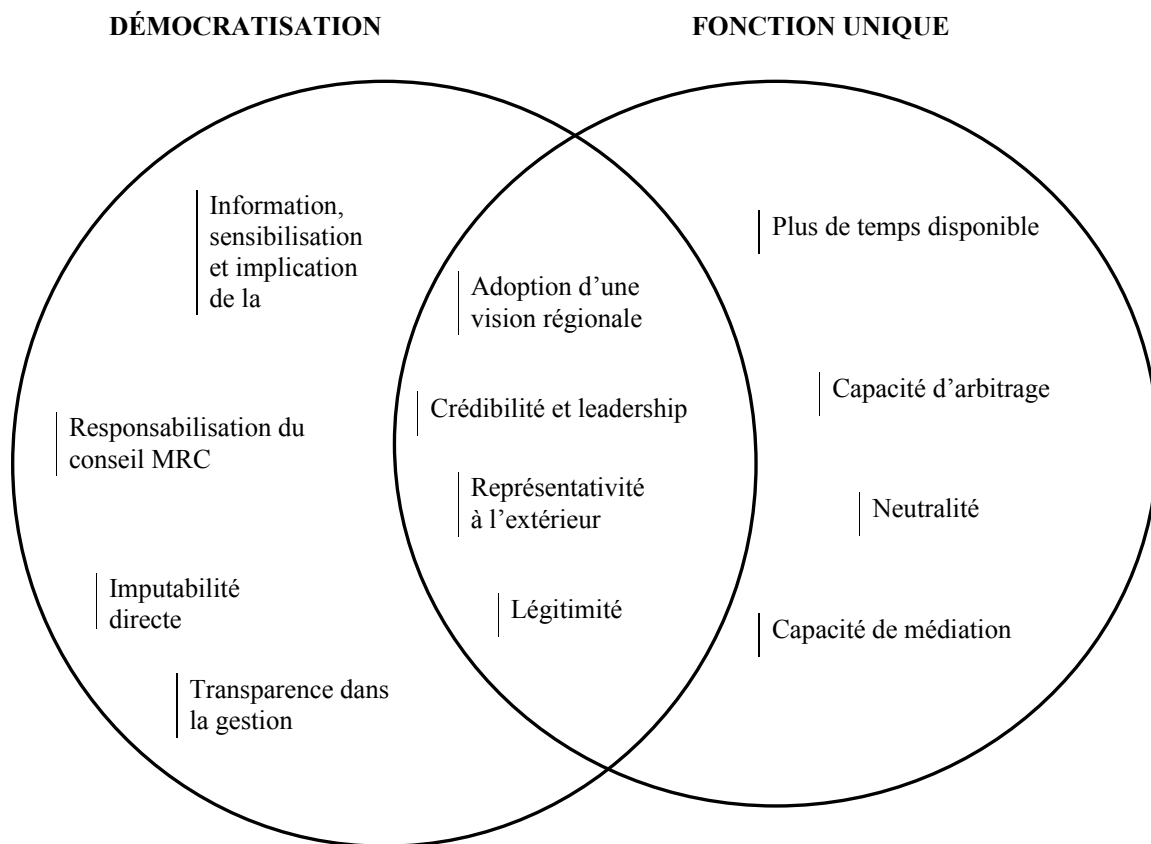
Source : *Répertoire des municipalités du Québec*, 2005.

Lors de l'enquête, le maire d'une ville souligne qu'il ne s'opposerait pas au préfet élu si toute l'organisation locale était revue en fonction de nouveaux objectifs. Par exemple, si l'on désire renforcer le palier MRC, on doit analyser ce qui sera mis en commun, les façons de travailler ensemble et même la constitution de la MRC. Bref, on s'oppose à l'élection du préfet élu dans le contexte politico-administratif actuel. Une position qui serait différente si une analyse sérieuse et une recomposition des rôles et mandats actuels accompagnaient cette mesure.

Dans l'enquête que nous avons effectuée, les préfets élus ont souligné, du bout des lèvres, que les coûts sont un désavantage pour certains maires. Le gouvernement offre des incitatifs, mais il semble que la question des frais dérange certains élus. Pour plusieurs, il s'agit d'un faux débat, car les avantages non monétaires sont nombreux et les gains financiers le seront aussi à moyen et long terme. Le préfet élu génère plus d'actions et de projets qui auront des effets directs et indirects qui sont parfois difficiles à mesurer, mais qui sont

bénéfiques pour le milieu. Faux débat pour certains, il s'agit pourtant d'un argument majeur pour d'autres. Un maire souligne que les frais liés à l'élection du préfet, ou à son salaire, représentent un coût inutile pour ses citoyens. Pour lui, les villes qui ont déjà la capacité de se payer les services nécessaires au fonctionnement et au développement de leur milieu n'ont pas à assumer les frais d'un préfet élu. Il précise que la MRC, dans son organisation actuelle, offre déjà l'opportunité de s'offrir des services communs lorsque c'est pertinent. Dans un autre ordre d'idées, on précise que l'augmentation du nombre de dossiers pour le préfet élu peut entraîner parfois une pression sur le personnel, car il y a une charge supplémentaire de travail. La figure 10.2 présente un résumé des avantages du préfet élu.

Figure 10.2
Avantages de l'élection du préfet élu



La fonction unique

Le préfet élu occupe une seule fonction (un chapeau), contrairement au préfet désigné qui est à la fois maire et préfet. Il semble qu'il s'agit là d'un gain dont la portée est significative. Le premier avantage est l'augmentation du temps disponible. Il est connu depuis longtemps qu'être maire d'une municipalité, quel que soit son statut, demande beaucoup de temps. Le

préfet élu n'occupe que cette fonction et peut ainsi consacrer plus de temps à des dossiers complexes, il peut assumer plus de responsabilités, être présent pour les communications avec les organismes du milieu, bref, comme le dit un préfet, « il n'est pas investi d'une nouvelle mission, mais il a beaucoup plus de temps pour réaliser son travail ». Considérant l'augmentation du nombre et du niveau de complexité des enjeux locaux et supralocaux, on peut considérer que le temps est un facteur qui a son influence sur le positionnement d'un territoire. Le préfet à temps plein, non élu, offre le même avantage. Cependant, il demeure alors maire et préfet et doit poursuivre ses activités pour les deux postes. De plus, il ne bénéficie pas des avantages découlant du poste unique.

Le deuxième volet du cumul des fonctions de maire et préfet est celui de la neutralité. Il est difficile de défendre simultanément les intérêts de sa municipalité et ceux de l'ensemble d'un territoire. Cette situation peut créer des tiraillements et faire en sorte que des dossiers supralocaux soient mis de côté pour éviter des conflits d'intérêt. Les décisions d'un maire, dont l'imputabilité directe relève des citoyens de sa municipalité, sont influencées par les intérêts de son milieu. Il est très délicat pour un préfet désigné d'intervenir dans un dossier municipal ou une problématique qui implique une négociation entre plusieurs municipalités. Le suffrage universel et la fonction unique confèrent au préfet une capacité d'arbitrage et de médiation supérieure au préfet désigné. Il peut intervenir pour faire évoluer des dossiers intermunicipaux et faciliter la médiation des problématiques rurale-urbaine à l'intérieur du territoire. On peut même supposer que la représentativité et l'imputabilité directe donnent plus de pouvoir au préfet dont la MRC est située à proximité d'une grande ville.

Les préfets élus nous indiquent que la représentation unique permet d'adopter en tout temps une vision régionale qui irradie sur l'ensemble des élus et des décideurs. À ce sujet, un répondant souligne que « lorsque le préfet pense régional, les maires aussi pensent régional ». Un autre ajoute que l'impact est visible sur la concertation et la collaboration régionales. Par exemple, depuis son élection, des organismes de divers secteurs lui téléphonent pour avoir son opinion et sa collaboration pour des dossiers en santé, en éducation, en communautaire et autres. On parle donc d'une contribution au développement d'une vision régionale et intersectorielle du territoire. Ainsi, on comprend que la neutralité du préfet élu est un avantage qui a un effet d'entraînement majeur sur la place qu'occupe le territoire MRC dans l'échiquier régional. Les maires des villes ne sont pas tous d'accord avec ce point de vue. Un maire souligne que, selon lui, la vision régionale est déjà présente au sein de sa MRC. Les élus locaux sont conscients des enjeux qui relèvent du territoire régional et le préfet élu n'apporte rien de neuf sur ce point. Il ajoute que les projets qui doivent être mis en commun sont faciles à identifier et l'intérêt supérieur guide les décisions.

Finalement, le maire d'une petite municipalité, favorable à l'élection du préfet, a souligné qu'avec le mode par désignation, le maire qui se présente préfet et qui n'est pas élu doit poursuivre son travail au sein du conseil MRC. Cette situation pose parfois des difficultés

relationnelles avec ceux qui ne l'ont pas appuyé, ce qui n'est pas le cas avec le mode d'élection au suffrage universel où le candidat non élu quitte, tout simplement.

Les freins

On constate que les avantages du préfet élu ne sont pas négligeables. Il est donc pertinent de se demander pourquoi si peu de MRC optent pour le suffrage universel. Les désavantages cités par les préfets élus ne semblent pas faire contrepoids aux nombreux aspects positifs. Il est probable, même si cela n'a pas été soulevé directement lors des entrevues, qu'il y ait une certaine résistance naturelle aux changements qui découlent de l'élection du préfet. On ne peut nier le fait qu'il introduit une nouvelle dynamique qui modifie considérablement le contexte politique et administratif. Il faut se rappeler que les incitatifs ne sont pas toujours suffisants pour susciter le changement. L'État a déjà eu recours à des législations pour forcer les milieux à adopter de nouvelles mesures. Les entrevues et les positions officielles d'organismes nous permettent toutefois de préciser certains freins.

Outre le coût direct de l'élection, et du salaire du préfet s'il y a lieu, la charge financière est présente dans le débat. Le préfet élu est un renforcement du palier MRC et suppose qu'il y aura peut-être un transfert de responsabilités vers ce palier. **Depuis plusieurs années, les municipalités et les MRC dénoncent les transferts provenant de Québec sans moyen financier adéquat.** Il existe donc une résistance à toute charge financière supplémentaire qui est interprétée comme une dépense plutôt qu'un investissement et cela, malgré les incitatifs.

Le second frein est le manque de volonté des villes-centres d'adhérer à l'élection du préfet. Dans le système actuel, elles détiennent le pouvoir et il est évident que le préfet élu change cette dynamique au sein du conseil MRC. Pour Charles Grenier, préfet de la MRC Les Pays-d'en-Haut, plusieurs MRC souhaitent le préfet élu, mais elles ont besoin de l'appui de la ville-centre, sans succès. Pour lui, c'est le principal obstacle à l'élection du préfet. Comme nous l'avons souligné plus haut, les maires des villes ne voient pas l'intérêt de payer pour un préfet élu ni de renforcer le palier MRC dans le contexte actuel. Pour eux, la MRC demeure un palier de gestion et de concertation pour certaines compétences relatives à des problématiques communes. Ainsi, le préfet élu au suffrage universel est un outil pertinent pour les MRC qui regroupent plusieurs petites municipalités, mais pas celles qui ont un noyau urbain important.

La position des organismes nationaux comme l'UMQ et la FQM a certainement une influence sur la question du préfet élu. Les recommandations sur le niveau territorial le plus favorable à une décentralisation ne sont pas unanimes. La FQM privilégie l'élection « du plus grand nombre de préfets élus au suffrage universel de même que l'implantation de mesures particulières aux MRC ayant un préfet élu » (pouvoirs et responsabilités additionnelles dans

le cadre du projet de décentralisation)⁶. Pour éviter le blocage des villes centres, elle souhaite que l'adoption du règlement décrétant que le préfet sera élu soit fait à la majorité simple des voix. De son côté, l'Union des municipalités du Québec adopte une position tout à fait contraire. Dans son mémoire présenté à la Commission d'aménagement du territoire, elle affirme « le rejet de la possibilité de l'élection du préfet au suffrage universel. Cette initiative aurait pour effet de conduire à la création d'un palier additionnel et non nécessaire de gouvernance »⁷. La décentralisation est un enjeu central et l'élection du préfet change les données. Ainsi, la question d'une saine gestion des affaires publiques risque de devenir un élément secondaire dans ce débat.

Tableau 10.3 **Résumé des freins et désavantages**

-
1. Coûts inutiles pour les citoyens des villes
 2. Coûts supplémentaires difficiles à assumer pour les MRC
 2. Pression supplémentaire sur le personnel
 3. Perte de pouvoir des villes-centres
 4. Perte de légitimité des maires des villes
 5. Nouveau palier de gouvernance inutile dans le contexte actuel
-

Source : Compilation des auteurs, 2005.

Conclusion

On constate rapidement que les avantages découlant de l'élection du préfet au suffrage universel sont nombreux. Pour les citoyens, il s'agit d'une avancée démocratique majeure. Considérant le nombre accru de responsabilités des MRC depuis vingt ans, l'information, la sensibilisation et l'implication de la population aux décisions des territoires semblent inévitables pour la transparence dans la gestion des affaires publiques. L'imputabilité directe du préfet apparaît alors comme une voie pertinente. Si l'on considère la question du renforcement du territoire MRC, l'élection du préfet est un catalyseur pour un nouveau leadership, une capacité d'arbitrage accrue et une légitimité auprès des divers intervenants. Ces avantages peuvent devenir des atouts majeurs dans l'exercice des compétences, notamment celles qui visent l'élaboration d'une vision stratégique de développement économique, social, culturel et environnemental. Pour plusieurs villes-centres, il s'agit plutôt d'un palier de gouvernance inutile, sauf pour les regroupements de petites municipalités qui y trouveront un poids démographique, économique et politique nécessaire à l'exercice de certaines fonctions.

⁶ Fédération québécoise des municipalités, *Pour un état de proximité et une autonomie des communautés : proposition de loi-cadre sur la décentralisation*, 20 avril 2005.

⁷ Union des municipalités du Québec, *Mémoire présenté à la Commission d'aménagement du territoire sur le projet de loi 77*, 8 mai 2002.

Les revendications des milieux régionaux pour une décentralisation sont développées sur une base argumentaire qui incite à privilégier l'exercice du pouvoir plus près des citoyens (démocratie, efficacité, transparence, etc.) et l'imputabilité. L'élection du préfet semble répondre à ces deux impératifs. Comment interpréter cette résistance des milieux à adopter ce levier démocratique ? Le désir de renforcement du palier MRC est-il présent dans le milieu ? Quelle dynamique résultera de la présence de quelques préfets élus au Québec ? Le préfet élu est un outil qui ne semble pas bénéficier, du moins pour le moment, d'une appropriation naturelle des milieux. Si l'État décentralise des pouvoirs vers les MRC, l'accroissement des responsabilités imposera de fait la nécessité d'y accroître l'imputabilité des décideurs. **On assistera peut-être à un renforcement imposé par l'État qui ne pourra éviter une responsabilisation accrue des conseils MRC par l'entremise de mesures démocratiques directes. Cependant, l'opposition des villes est forte, que ce soit par l'entremise de leur représentant national ou par les villes-centres à l'intérieur des MRC.** La question du renforcement du palier MRC semble glisser naturellement vers celle de décider quel est le meilleur palier pour accueillir une possible décentralisation. Est-ce que le citoyen y gagnera une meilleure gestion des affaires publiques ? La question demeure toujours pertinente.

La « MRC une Ville » de Rouyn-Noranda : un nouveau modèle d'organisation territoriale

Patrice LeBlanc et Denis Geoffroy

Depuis quelques années l'organisation du territoire au Québec a connu de profondes transformations. En effet, depuis 2002 de nombreuses fusions municipales ont eu lieu, créant plusieurs grandes villes sur le territoire du Québec. Malgré une vague de défusions en 2004 qui a redonné naissance à quelques anciennes villes, la structure municipale n'est plus ce qu'elle était il y a, par exemple, à peine cinq ans. De plus, un débat a cours au Québec quant à la décentralisation des pouvoirs du gouvernement central à un niveau plus local. La création en 2002 des Conférences régionales des élus (CRÉ) en lieu et place des Conseils régionaux de développement (CRD) se voulait un premier pas vers la création d'une instance régionale à laquelle pourrait être dévolue de plus grands pouvoirs. Les maires des différentes municipalités d'un territoire – les élus – sont en effet imputables devant leur population, ce qui n'était pas le cas, selon le législateur, des représentants de la société civile qui composaient majoritairement les anciens CRD. Si, pour certains, la décentralisation doit se faire vers une instance régionale, d'autres militent au contraire pour que ces mêmes pouvoirs soient dévolus à un niveau local, celui de la municipalité, ou à un niveau supralocal, celui de la Municipalité régionale de comté (MRC).

Dans cette double optique, celle des fusions municipales et celle du débat sur la décentralisation, le cas de la Ville de Rouyn-Noranda est intéressant. En effet, ayant fusionné en 2002 l'ensemble des municipalités du territoire de la MRC, elle est une entité locale ayant les pouvoirs d'une entité supralocale.

Après avoir retracé à grands traits l'histoire des fusions municipales dans la MRC de Rouyn-Noranda, nous nous attarderons à décrire l'organisation politico-administrative du nouveau territoire ainsi créé. Quelques éléments de bilan de cette expérience termineront ce texte.

L'histoire du regroupement municipal de Rouyn-Noranda

Noranda et Rouyn reçoivent toutes deux leur lettres patentes en 1926. En 1986, après 60 ans de coexistence, elles décident de fusionner, ce qui se traduit par la naissance de Rouyn-Noranda. Par la suite, d'autres municipalités et territoires environnants viendront se joindre à ce premier noyau : Granada en 1995, Lac Dufaut en 1997, Beaudry et les territoires non organisés en 2000. C'est cependant dans la foulée du Livre blanc sur la réorganisation municipale déposé en 2000 que les choses vont changer assez radicalement sur le territoire de la MRC Rouyn-Noranda.

Dans ce Livre blanc intitulé *La réorganisation municipale : changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens* (Gouvernement du Québec, 2000), la ministre des Affaires municipales et de la Métropole de l'époque propose de modifier les façons de faire dans le monde municipal pour mieux soutenir les citoyens. Elle estime important d'abord d'unifier certains services municipaux nécessitant une organisation supramunicipale, puis de répartir de façon équitable le fardeau fiscal et les coûts des services des municipalités et, finalement, de favoriser une conception commune et entière de l'avenir des communautés. Des regroupements municipaux sont ainsi proposés qui visent pour l'essentiel trois grands objectifs : 1) permettre aux municipalités regroupées d'avoir un pôle urbain puissant et d'être économiquement concurrentielles dans un environnement de mondialisation des marchés; 2) s'assurer que l'application des priorités du gouvernement en matière d'aménagement et de développement du territoire soit respectée; 3) mettre en place une répartition plus équitable du fardeau fiscal entre les municipalités.

En novembre 2000, la MRC de Rouyn-Noranda organise un colloque sur l'avenir des municipalités qui la composent. Plus d'une centaine de personnes d'horizons divers y participent. Les objectifs du colloque sont d'analyser les découpages territoriaux et de redéfinir le territoire des municipalités par rapport à leur viabilité. L'idée de regrouper l'ensemble des municipalités du territoire de la MRC est proposée puis acceptée par une majorité de personnes présentes, et il est demandé au gouvernement du Québec d'analyser cette proposition d'« une MRC une Ville ».

À la suite de ce colloque, au début de 2001, le gouvernement du Québec nomme un mandataire pour accompagner les municipalités à préparer un rapport sur le processus de regroupement municipal de la MRC Rouyn-Noranda et, plus globalement, sur le processus lui-même de regroupement municipal. Son rapport (Coutu, 2001), déposé le 1^{er} avril 2001, contient plusieurs recommandations quant aux moyens à mettre en place sur le territoire de la MRC Rouyn-Noranda afin de regrouper toutes ses municipalités en une seule. Cependant, les municipalités de McWatters, d'Évain, de Mont-Brun et Destor n'appuient pas ce projet de regroupement municipal. C'est alors qu'un conciliateur (M. Richer) du ministère des Affaires municipales et de la Métropole, est nommé pour rédiger le *Projet de regroupement des treize municipalités de la MRC Rouyn-Noranda*, document qui fut déposé le 18 octobre 2001 (Ayotte, 2003).

Le gouvernement du Québec rédige ensuite son propre texte et adopte le 12 décembre 2001 le décret d'application 1478-2001 imposant l'obligation à toutes les municipalités présentes sur le territoire de la MRC Rouyn-Noranda de se regrouper en une seule grande ville. Le premier janvier 2002, les 13 municipalités de la MRC Rouyn-Noranda sont fusionnées en une seule entité administrative, et un conseil municipal provisoire, composé des maires et mairesses des ancienne municipalités de la MRC Rouyn-Noranda et des conseillers de l'ancienne Ville de Rouyn-Noranda, est mis en place afin d'assurer le transfert de compétences vers la nouvelle ville de Rouyn-Noranda.

La population de la nouvelle ville de Rouyn-Noranda⁸ passe donc de près de 30 000 citoyens à un peu plus de 40 000 (Statistique Canada, 2002) et occupe un territoire de 6 435 km².

L'organisation politico-administrative du territoire

Juridiquement la MRC Rouyn-Noranda n'existe plus depuis l'entrée en vigueur du décret 1478-2001. Selon le chapitre I, article 1 du décret, le nom de la nouvelle municipalité est « Rouyn-Noranda ». Cependant, le chapitre II section 1 article 11 indique que « La ville est assimilée à une municipalité régionale de comté aux fins de l'application des lois suivantes : *Loi sur la sécurité incendie, Loi sur les forêts, Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, Loi sur la qualité de l'environnement, Loi sur les terres du domaine de l'État* et les articles 688 à 688.3 du *Code municipal du Québec* » (Gouvernement du Québec, 2001). Avant le regroupement, les décisions concernant la gestion du territoire de la MRC Rouyn-Noranda étaient prises par le Conseil des maires. Depuis l'entrée en vigueur du décret, le Conseil des maires de la MRC a été dissous et les pouvoirs décisionnels ont tous été transférés au conseil municipal de la nouvelle ville de Rouyn-Noranda. Actuellement, toute décision concernant les lois indiquées dans le décret sont prises par le conseil municipal de la ville de Rouyn-Noranda.

⁸ Rouyn-Noranda devient ainsi la 20^e ville en importance au Québec. Elle a une population de taille semblable à celle de Rimouski, mais avec un territoire 25 fois plus grand.

La nouvelle ville de Rouyn-Noranda est composée de 21 quartiers, 10 en milieu urbain et 11 en milieu rural. Au niveau politique, la nouvelle ville a été divisée en 14 districts électoraux, 10 urbains (ceux de l'ancienne ville de Rouyn-Noranda) et 4 ruraux. Les anciennes municipalités de D'Alembert, Cléricy, Destor et Mont-Brun forment le district nord, celles de Montbeillard, Arnthfield et Rollet sont regroupées dans le district ouest, tandis que Bellecombe, Beaudry et Cloutier composent le district sud. Les anciennes municipalités de Cadillac, Évain et McWatters ont chacun un district. Chaque district est représenté par un conseiller municipal.

Le regroupement vise à favoriser un renforcement du leadership en créant une entité plus forte. La nouvelle ville a identifié certains principes afin de guider l'administration municipale dans son travail. Celle-ci aura comme tâche de favoriser une accessibilité et une qualité de services équivalentes à tous les citoyens et citoyennes de son territoire. La Ville s'engage à assurer le soutien financier aux comités et organismes déjà soutenus par les ex-municipalités ainsi que de soutenir l'entrepreneuriat local en ayant recours aux contractants assurant déjà la prestation d'un service dans le respect des prescriptions légales. L'administration municipale doit également veiller à encourager l'implication des citoyens et des citoyennes des divers quartiers en ce qui concerne leur milieu de vie en favorisant notamment la mise en place de conseils de quartiers⁹ et en rendant disponibles les ressources nécessaires au maintien de ceux-ci (Ville de Rouyn-Noranda, 2002b : 5).

Les conseils de quartier

En vertu du décret qui a créé la nouvelle ville, le conseil municipal a comme responsabilités :

- de constituer un conseil de quartier lorsque 50 personnes, résidentes de ce quartier, en font la demande;
- de déterminer le nombre des membres qui le composent, et qui peut varier entre 5 et 9 membres;
- de désigner les personnes appelées à siéger au sein d'un conseil de quartier;
- de désigner, par résolution, le président de chacun des conseils de quartier appartenant à un même district¹⁰;
- par règlement, de nommer les quartiers et en modifier le nombre et la délimitation;
- de voter et de mettre à la disposition du conseil de quartier des sommes d'argent dont il a besoin pour l'accomplissement de ses fonctions (Ville de Rouyn-Noranda, 2002b).

⁹ Les conseils de quartier sont des organismes qui tiennent un rôle consultatif, et représentent le lien entre le citoyen et l'administration municipale afin de favoriser les services de proximité. Décret 1478-2001, *Gazette officielle du Québec*, point 5 du chapitre 2.

¹⁰ Pour l'instant, la présidence du conseil de quartier est confiée au conseiller municipal du district électoral correspondant (Ville de Rouyn-Noranda, 2002b : 8).

Pour l'instant, 7 conseil de quartier ont été créés : 3 en milieu urbain (Évain, McWaters et Centre-ville) et 4 en milieu rural (Cadillac, Beaudry-Bellecombe-Cloutier, Arntfield-Monbeillard-Rollet, D'Alembert-Destor-Cléricy-Mont-Brun).

La ville a identifié quelques principes de base concernant la mise en place et les pouvoirs de ces conseils de quartiers. Le conseil de quartier est un comité consultatif créé par le conseil municipal de la ville de Rouyn-Noranda et dont les rôles et mandats sont déterminés par celui-ci. Le conseil de quartier doit être représentatif de son milieu en y accueillant dans la mesure du possible des représentants des divers groupes actifs sur son territoire. Il doit aussi veiller au maintien de la qualité et de l'accessibilité des services dispensés à sa population et animer son milieu en jouant un rôle de forum d'échange et de lieu d'expression des besoins de sa collectivité pour alimenter le conseil municipal de la nouvelle ville (Ville de Rouyn-Noranda, 2002b). Les membres des conseils de quartiers doivent donc s'assurer de la qualité des services de proximité et de l'accessibilité des bâtiments et des équipements offerts aux citoyens du quartier. Également, ceux-ci doivent vérifier l'accessibilité des services de proximité, recommander à la Ville un soutien communautaire aux organismes du quartier et suggérer des projets afin de favoriser le développement culturel, communautaire, économique ainsi que des loisirs. Les membres recommandent également au conseil municipal les subventions que ce dernier peut accorder à des organismes du quartier (Ville de Rouyn-Noranda, 2002b : 7).

Les conseils de quartier doivent tenir un minimum de quatre rencontres annuellement et l'ordre du jour doit être publié dans un journal local en indiquant le jour, le lieu et l'heure de la rencontre. Toutes les rencontres sont publiques et tout citoyen peut intervenir dans le cadre d'une session régulière du conseil de quartier selon les règles établies. Lors de démission, de départ ou de vacance à un siège du conseil de quartier, le conseil municipal procède à la nomination d'un nouveau membre pour combler le poste (Ville de Rouyn-Noranda, 2002b : 8). La durée du mandat d'un membre de conseil de quartier est de quatre ans et il peut recevoir une rémunération selon la politique adoptée par le conseil municipal.

Le conseil de quartier bénéficie d'un budget de fonctionnement (les salaires des coordonnateurs et les frais d'entretiens des locaux des conseils de quartier qui sont pris à même le budget de fonctionnement de la Ville) qui est accordé par le conseil municipal. En février 2004, le conseil municipal a déterminé, selon la résolution n° 2004-156, que les revenus de location ou de prêt des salles communautaires d'un quartier seront dévolus au conseil de quartier pour répartition pour la vie de quartier. Cette mesure vise l'amélioration des services offerts aux citoyens. Finalement, les activités suivantes : dons et subventions, activités récréatives, parcs, patinoires, journaux de quartier ont été décentralisées aux quartiers et les bibliothèques et immeubles communautaires ont été déconcentrées¹¹ (Ville de Rouyn-Noranda, 2002j).

¹¹ Voir plus bas pour la question de la décentralisation et de la déconcentration.

Les services de proximité

En février 2002, le conseil municipal provisoire met en place un comité composé de cinq élus et quatre administrateurs pour soumettre une proposition et des modalités de mise en place des services de proximités¹² sur le territoire de la nouvelle Ville de Rouyn-Noranda. Une consultation auprès des anciens membres des conseils municipaux a alors été effectuée afin de connaître leur position quant à la façon de dispenser les services. Trois modes de desserte sont ainsi proposés: 1) certains services devraient être *centralisés* au bureau du responsable du service qui sera donc appelé périodiquement à aller intervenir sur le territoire; 2) d'autres services devraient être *déconcentrés* près du lieu de résidence des citoyens, obligeant ainsi les fonctionnaires attirés à ce service à établir un horaire de présence dans les divers quartiers de la ville; 3) enfin, d'autres services devraient être *décentralisés* dans les quartiers ou districts et dispensés par des employés permanents relevant d'un responsable à la Ville de Rouyn-Noranda. Le comité propose également la création de 12 postes d'agents d'animation et de développement du milieu dans les quartiers ruraux de la ville. Leurs principales fonctions auraient été de soutenir les travaux des conseils de quartier, de faire office de vigie locale et d'animer et de développer le milieu.

En mai 2003, trois nouveaux types de poste à la Ville de Rouyn-Noranda ont été créés afin d'assurer les services de proximité dans ses différents quartiers. Il s'agit des postes de coordonnateur de service de proximité et développement rurale (décentralisé), de préposé aux permis et vigie de quartier (décentralisé) et de contremaître de secteur (déconcentrés) (Ville de Rouyn-Noranda, 2003h : 8-13). La création des trois fonctions a généré l'embauche de six coordonnateurs de service de proximité et développement rurale, six préposés à la réglementation et à la vigie locale répartis dans les districts nord, sud, est, ouest ainsi que dans les quartiers McWaters et Évain de la Ville de Rouyn-Noranda. Également, deux contremaîtres de secteur pour la voirie et les travaux publics et un contremaître aux immeubles dédié à 50 % au territoire rural de la ville ont été engagés.

Les comités

Cinq comités existaient au sein de la MRC Rouyn-Noranda avant le regroupement. Le comité consultatif agricole (CCAG), entité obligatoire selon la loi, a été maintenu et son fonctionnement est demeuré identique. Le comité consultatif en aménagement s'est muté en une commission d'aménagement au sein de la nouvelle ville et son fonctionnement est resté

¹² Sont considérés comme des services de proximité les services municipaux suivants : Les services rendus directement aux citoyens : l'émission des permis, le paiement des taxes et des amendes, l'échange d'informations et le traitement des plaintes. Les services concernant les immeubles : l'entretien des rues, la desserte en aqueduc et égout, la gestion des matières résiduelles, la protection incendie, la sécurité publique, l'éclairage de rue, l'évaluation foncière, l'urbanisme et le zonage. Les services reliés à la collectivité : l'organisation d'activités de loisir et de culture, la bibliothèque municipale locale, l'entretien du cimetière, les parcs et terrains de jeux, le soutien aux organismes communautaires locaux ainsi qu'au développement local communautaire (Ville de Rouyn-Noranda, 2002b).

semblable. Le comité consultatif de sécurité public a quant à lui été transformé en une commission de la sécurité publique au sein de la nouvelle ville et rien n'a changé du point de vue de son travail. Le comité multiressource a gardé les mêmes fonctions avec le regroupement. Finalement, l'instance décisionnelle de la MRC Rouyn-Noranda, soit les 13 maires de ses municipalités rurales et celui de Rouyn-Noranda, a laissé sa place au conseil municipal de la nouvelle ville composé de 14 conseillers et du maire.

Le développement local

La Ville de Rouyn-Noranda est soucieuse du développement économique et social de son territoire. Elle a à sa disponibilité deux leviers qu'il vaut la peine ici d'examiner.

Le Centre local de développement

En 1974, la Commission industrielle de Rouyn-Noranda voit le jour et est gérée par la Ville de Rouyn-Noranda. Quatre ans plus tard, en 1978, suite à des restructurations, la Commission industrielle devient la Corporation de développement industriel et commercial du Rouyn-Noranda régional (CDICRN), tandis qu'en 1987 la CDICRN est transformée en Société de développement économique de Rouyn-Noranda (SDE-RN). En 1993, le champ d'action de la SDE-RN s'élargit à l'ensemble du territoire de la MRC Rouyn-Noranda. En 1998, dans la foulée de la création des CLD par le gouvernement québécois, la SDE-RN est remplacée par le Centre local de développement de Rouyn-Noranda (CLD-RN). Le nombre d'administrateurs de la SDE-RN, qui était de 15 depuis 1993, reste identique jusqu'en 2005, année où elle se voit obligée d'en augmenter le nombre à 21 afin de se conformer aux nouvelles dispositions de la loi 34.

Au temps de la SDE-RN, les protocoles d'entente, notamment quant à son financement, étaient signés avec la MRC-RN et le gouvernement du Québec. Cela s'est poursuivi après sa transformation en CLD, tandis que lorsque la MRC Rouyn-Noranda est devenu une « Ville une MRC » en 2002, le CLD-RN a signé son entente avec la Ville et le gouvernement du Québec. Par contre, depuis la mise en application de la loi 134, le CLD relève plus directement de la Ville de Rouyn-Noranda. En effet, celle-ci signe d'abord un protocole avec le gouvernement du Québec et, par la suite, le CLD-RN signe son protocole d'entente avec elle.

En 2004, le CLD a investi près de 1 160 000 \$ dans des entreprises locales pour générer des investissements totaux de 6,3 M\$. Une cinquantaine d'entrepreneurs ont réalisé leur projet d'affaires, que ce soit au niveau d'un démarrage, d'une acquisition ou d'une expansion et ils ont créé 64,5 nouveaux emplois tandis que 112,5 autres ont été maintenus. Quoique la majorité des entreprises concernées œuvrent dans le secteur des commerces et services, les secteurs industriels et de la nouvelle technologie ont également été très actifs (CLD-RN, 2005).

Le Pacte rural

Dans le cadre de la Politique nationale de la ruralité, la Ville de Rouyn-Noranda¹³ a signé le 25 mars 2003 le Pacte rural avec le gouvernement du Québec. Ce Pacte vise à promouvoir le développement du milieu rural en fonction des trois orientations de la Politique nationale de la ruralité, soit de stimuler et soutenir le développement durable et la prospérité des collectivités rurales, d'assurer la qualité de vie de ces collectivités et renforcer leur pouvoir d'attraction, et de soutenir l'engagement des citoyens et des citoyennes envers le développement de leur communauté (Ville de Rouyn-Noranda, 2003g). Les 11 quartiers¹⁴ ruraux de la nouvelle ville de Rouyn-Noranda composent le territoire d'application du pacte rural. Mais si c'est la ville qui signe l'entente, c'est cependant le CLD-RN qui se voit confier les responsabilités relatives au mandat prévu à la *Loi sur le ministère des Régions*.

Dans ce cadre, la Ville de Rouyn-Noranda reçoit du gouvernement une aide financière de 627 737 \$ pour une période de cinq ans (Ville de Rouyn-Noranda, 2003g :3). Un addenda au Pacte rural prévoit de plus que le gouvernement versera un montant supplémentaire de 20 000 \$ par année pendant les cinq années du pacte pour l'engagement d'un agent de développement rural, dont une partie ou la totalité des tâches sera d'appuyer la mise en œuvre du Pacte rural. La Ville s'engage quant à elle à une contribution au moins équivalente. Si ailleurs au Québec, c'est l'agent rural du CLD qui doit appuyer la mise en œuvre du Pacte, ici l'agent peut travailler, au choix de la Ville, au sein du CLD ou de la Ville. Pour l'instant, une coordonnatrice du développement rural ainsi que quatre 4 agents ruraux travaillant dans les quartiers ruraux de la ville et payés à l'extérieur de l'enveloppe budgétaire original du Pacte sont à l'emploi du CLD.

En mai et juin 2004, une Corvée rurale s'est déroulée dans les 11 quartiers ruraux de la ville de Rouyn-Noranda afin de connaître leurs besoins et leurs enjeux actuels. Cette vaste consultation publique, qui avait été précédée de portraits socio-économiques et de portraits portant sur la dynamique communautaire des différents quartiers, a permis d'identifier des orientations prioritaires de développement. Par la suite, deux appels d'offre à projets ont été lancés, donnant lieu au financement de 6 projets en 2004 et de 11 en 2005.

Bilan préliminaire

Après presque quatre ans de fonctionnement, quel bilan peut-on faire de cette nouvelle structure municipale ? Nous examinerons cette question sous trois angles : celui de la gestion et de la coordination des différentes activités de la ville, celui des conseils de quartier et, finalement, celui du développement économique.

¹³ Ailleurs au Québec, cette entente est plutôt signée entre les MRC et le gouvernement du Québec.

¹⁴ Ce sont en fait les territoires des anciennes municipalités et territoires non organisés de Arntfield, Beaudry, Bellecombe, Cadillac, Cléricky, Cloutier, D'Alembert, Destor, Lac-Dufault, Lac-Montanier, Lac-Surimau, McWatters, Montbeillard, Mont-Brun, Rapide-des-Cèdres et Rollet (Ville de Rouyn-Noranda, 2003g).

Gestion et coordination quotidiennes des activités de la Ville

La création d'une seule entité administrative pour gérer l'ensemble du territoire de la nouvelle ville de Rouyn-Noranda a contribué à augmenter la coordination entre les différentes anciennes villes et à faciliter certaines tâches administratives. Le cas du service des forêts est assez probant à cet égard. Auparavant, à la MRC Rouyn-Noranda, le service devait obtenir l'approbation de 14 signataires pour la convention d'aménagement et autres ententes. Dans les faits, cela voulait dire que les 14 maires devaient s'entendre avec leur conseil municipal respectif avant de signer une entente et cela causait, à l'occasion, beaucoup de retard dans l'échéancier des services offert aux citoyens. Aujourd'hui, nous retrouvons une seule entité signataire, le conseil municipal de la ville de Rouyn-Noranda, ce qui, dans les faits, facilite la prise de décisions et rend plus opérationnel le service aux citoyens. Le regroupement municipal a également amené une plus grande spécialisation des ressources humaines dans chacun des secteurs d'activités de la nouvelle ville, ce qui, pour plusieurs intervenants, se traduit par une meilleure gestion administrative pour les citoyens.

Cependant, le regroupement municipal a entraîné avec lui une plus grande complexité administrative. En effet, la fusion des différentes municipalités était aussi dans les faits la rencontre de l'urbain et du rural, la rencontre donc de deux cultures administratives ainsi que de deux cultures territoriales. La MRC Rouyn-Noranda et les municipalités rurales étaient régies par le code municipal, tandis que la ville de Rouyn-Noranda est régie par la *Loi des cités et villes*. L'harmonisation des différents règlements devant aussi bien s'appliquer en milieu urbain que rural n'est pas toujours aisée. De plus, le schéma d'aménagement doit être refait en fonction de la nouvelle ville de Rouyn-Noranda.

Certains aspects reliés au financement de la nouvelle ville de Rouyn-Noranda posent également quelques problèmes. Avant les fusions municipales, les petites municipalités environnantes recevaient, de par leur petite taille, des subventions auxquelles la grande ville de Rouyn-Noranda n'a plus accès. Le partage de la taxe sur l'essence illustre bien cette situation. La nouvelle ville de Rouyn-Noranda ne pourra pas bénéficier du partage plus élevé par habitant qu'auraient reçu les petites villes de moins de 6 500 habitants. S'il n'y avait pas eu de regroupement municipal, l'ensemble des municipalités de la MRC Rouyn-Noranda auraient en fait reçu plus d'argent que la ville fusionnée en recevra. Il semble également que certaines subventions, notamment pour des travaux de la voirie et des infrastructures, autrefois dédiées et reliées à la MRC sont en régression.

Conseil de quartier

La mise sur pied de conseils de quartier est sans doute une des transformations les plus importantes de l'organisation politico-administrative du territoire de Rouyn-Noranda. Dans une certaine mesure, ces conseils de quartier devaient, en milieu rural, remplacer les

anciennes mairies. Malgré quelques succès, les résultats ne sont cependant pas toujours à la hauteur des attentes des citoyens et des intervenants municipaux.

Parmi les dix quartiers dit urbains, seulement deux conseils de quartiers ont été créés, soit ceux d'Évain et de McWatters. Il y a bien aussi un conseil de quartier dans le district du centre-ville, mais celui-ci n'a tenu que deux réunions depuis sa création. Dès la deuxième rencontre, il n'y avait pas quorum et, par la suite, toutes les tentatives du conseiller du centre-ville d'effectuer une rencontre ont été vaines. Si, dans les faits, le conseil de quartier existe toujours, il est incapable de tenir une réunion par manque de membres. Ne pouvant être dissous, cela le place en quelque sorte dans une situation de délinquance, car celui-ci ne pas rempli les exigences fixées lors de la mise en place des conseils de quartier¹⁵.

Pour certaines personnes, autant le conseil municipal de la Ville de Rouyn-Noranda que les anciens conseils municipaux des petites municipalités étaient plus conviviaux avant le regroupement. Depuis le regroupement et la mise en place des conseils de quartier, les citoyens des anciennes municipalités ont perdu une place importante d'échange et de discussion pouvant mener à une décision locale. Pour ceux-ci, les conseils de quartier sont purement consultatifs, faisant par le fait même disparaître un pouvoir décisionnel local. Cela n'indique rien de bon pour l'avenir des anciennes communautés¹⁶.

En 2004, une étude¹⁷ a d'ailleurs démontré que le pouvoir des conseils de quartier est à la baisse. L'effet de la fusion sur les anciens conseils municipaux et sur les citoyens est la centralisation du pouvoir au sein d'un seul conseil municipal regroupant 13 anciennes municipalités rurales. Les citoyens trouvent « difficile l'exercice quotidien de cette nouvelle configuration politique [...] [et ceux-ci] pensent que ce n'est pas d'en haut que les choses peuvent se faire et se désolent que ce soit des urbains qui gèrent du rural » (ADRSSSSAT, 2004 : 59). Également, à la suite du regroupement, certaines anciennes municipalités se retrouvent à plus de 50 kilomètres du lieu décisionnel. Les citoyens trouvent difficile « à accepter que des décisions qui les concernent soient prises par des gens qui résident aussi loin d'eux » (ADRSSSSAT, 2004 : 59). Ainsi, certains citoyens ont « le sentiment que la responsabilité réelle du conseil de quartier échappe parfois au contrôle local » (ADRSSSSAT, 2004 : 61).

La Ville de Rouyn-Noranda a tenue le 9 avril 2005 une journée de rassemblement des conseils de quartier sous le thème « Est-ce que les conseils de quartier permettent l'engage-

¹⁵ Par contre, le maire indique dans le document de la « journée de rassemblement » qui a été tenue le 9 avril 2005 que le conseil de quartier du centre ville a été dissous (Ville de Rouyn-Noranda, 2002d : 19).

¹⁶ Cette analyse doit cependant être mise en perspective avec le fait qu'avant que le regroupement ait lieu, il y avait déjà un certain désintéressement des citoyens des petites municipalités face à leur conseil municipal et que plusieurs petites municipalités avaient de la difficulté à recruter des conseillers municipaux.

¹⁷ L'étude *La dynamique communautaire dans les quartiers ruraux de la Ville de Rouyn-Noranda* a été réalisée par l'Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de l'Abitibi-Témiscamingue, en partenariat avec la Ville de Rouyn-Noranda, Ville en santé, le Centre local de services communautaires Le partage des eaux (CLSC) de Rouyn-Noranda, l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue et le Centre local de développement de Rouyn-Noranda.

ment citoyen et de relever le défi du développement » à laquelle 58 personnes ont participé. La question des communications a été l'un des aspects les plus discutés lors de cette journée. Les participants ont souligné dans une large proportion l'importance de faire connaître davantage auprès de la population et des conseils de quartier les outils en place, les rôles de chacun, les sources d'aide disponibles sur le territoire. Il a également été mentionné qu'il y a un manque de clarté dans le mandat, la mission et les cadres de fonctionnement des conseils de quartier. Plusieurs ont souhaité l'amélioration des réseaux de communication entre les différents intervenants sur le terrain tels que les conseils de quartier, le conseil municipal, les agents de développement et les employés des divers services municipaux. Selon plusieurs participants, les conseils de quartier devraient cibler et rencontrer la population locale pour lancer des idées, des rêves afin d'établir une communication entre ses membres et la population. Cela pourrait avoir un effet de synergie et susciter l'intérêt à participer aux rencontres du conseil de quartier, créant ou recréant une dynamique communautaire sur le territoire.

Les participants ont également indiqués que le conseil de quartier doit être mobilisateur et créer un rapprochement entre les différents organismes de leur territoire. Certains ont mentionné que la tenue de réunions mensuelles permettrait d'augmenter la motivation et la communication au sein de la population. Également, afin de favoriser l'implication des membres d'un conseil de quartier, ceux-ci devraient avoir un dossier particulier et des responsabilités dans un domaine précis. Dans une large proportion, les participants souhaiteraient même se voir confier des responsabilités accrues de la part du conseil municipal. Certains participants ont indiqué que les conseils de quartier pourraient jouer un rôle de comité de développement et alors élaborer un plan de développement par quartier. Plusieurs souhaitent aussi que tous les quartiers se dotent d'un agent de développement afin de faire progresser les projets et de maintenir le rôle d'animation du milieu qui est essentiel.

Lors de cette même rencontre, il a cependant été également souligné un manque de présence dans les quartiers des employés municipaux lorsque ceux-ci sont en formation ou autres et qu'il serait souhaitable que les heures de présence soient le plus possible respectées.

Développement économique

Si, auparavant, il pouvait parfois exister une certaine compétition entre les petites municipalités concernant leur développement économique et celui de la MRC, cela est un peu moins vrai maintenant. En effet, le conseil municipal de la nouvelle ville peut plus facilement effectuer une planification économique globale et développer un point de vue commun sur la fiscalité de la nouvelle ville. De plus, elle peut plus aisément que les anciennes municipalités avoir accès à des sources de financement plus importantes pour effectuer certains travaux.

Au niveau du CLD, la nouvelle organisation municipale fait en sorte qu'il relève de la Ville et qu'il ne peut donc plus négocier directement avec le gouvernement du Québec pour son financement. Actuellement, ce sont les élus qui font cette négociation budgétaire, élus que certains estiment moins proches du développement économique que les administrateurs du CLD. Cette situation pourrait donc nuire à son financement. Par ailleurs, avant 2002, le CLD-RN avait une réunion par année avec le conseil municipal de Rouyn-Noranda pour exposer ses travaux. Paradoxalement, actuellement, il n'a plu de temps de présentation auprès du conseil municipal pour expliquer et faire valoir ses interventions aux membres du conseil municipal.

Enfin, toujours au niveau du développement économique, certains citoyens ont indiqué, lors de la journée de rassemblement d'avril 2005, que les demandes provenant du Pacte rural devraient être traitées avec autant d'importance que les demandes provenant de l'urbain, car pour certains les délais pour recevoir les réponses sont trop longs.

Conclusion

La forme municipale « une MRC une Ville » peut-elle être un modèle d'organisation politico-administrative et un lieu de décentralisation des pouvoirs de l'État ? **Bien qu'elle soit encore quelque chose de relativement récent dans le paysage québécois, deux éléments retiennent tout de même plus particulièrement l'attention.** L'organisation politique de ce territoire fait en sorte que nous sommes en présence d'une MRC (son équivalent en fait) avec un « préfet » élu au suffrage universel (plus précisément le maire) et un pouvoir direct de taxation. Ce modèle nous semble être porteur, comme nous l'avons vu, d'une coordination plus forte des différents acteurs du milieu et d'une capacité plus grande de penser d'une façon plus globale le développement du territoire. De plus, le niveau d'imputabilité du maire-préfet est plus élevé dans la nouvelle ville de Rouyn-Noranda qu'il ne l'était auparavant. Dans une perspective de décentralisation de pouvoirs de l'État central, cette configuration locale est intéressante.

La mise sur pied des conseils de quartier est l'autre élément intéressant de cette réorganisation territoriale. Le bilan est cependant ici un peu moins reluisant. Les conseils de quartier sont encore dans la phase d'implantation et le processus de regroupement municipal que les citoyens de Rouyn-Noranda ont connu au cours des quatre dernières années a été très difficile pour les anciens résidents des municipalités regroupées. Le regroupement a encore des effets de démotivation sur les conseils de quartier et sur la population en général. Le modèle semble aussi avoir de la difficulté à s'implanter en milieu urbain. Le pouvoir qui était réparti auparavant à travers 13 conseils municipaux est dorénavant centralisé au seul conseil municipal de la nouvelle ville de Rouyn-Noranda. Une grande majorité de citoyens ruraux ont le sentiment d'avoir perdu du pouvoir au profit d'une entité qui les représente peu. Nous pouvons observer un certain désengagement de la part des citoyens à la vie sociocommunautaire et, surtout, pour un nombre relativement important de citoyens, une perte du sentiment d'appartenance à leur municipalité depuis le regroupement.

L'analyse qui précède nous semble déboucher sur deux défis importants qu'aura à relever la forme « une MRC une Ville » : celui de la conciliation rural/urbain et celui de la démocratie locale et de la participation des citoyens. On l'a bien vu, le regroupement municipal qui a donné naissance à la nouvelle ville de Rouyn-Noranda en 2002 a obligé à la cohabitation deux modes de vie forts différents, le rural et l'urbain, peu habitués de gouverner ensemble au sein d'une même entité administrative. Des apprentissages ont sans doute été faits quant à cette nécessaire cogestion des territoires, mais du chemin reste encore à parcourir. De plus, si pour l'instant un certain équilibre existe au sein du conseil municipal entre les représentants élus des territoires ruraux et urbains de la ville, une reconfiguration des districts électoraux sur la base de la population pourrait venir le briser et isoler les parties rurales de la ville.

La création d'« une MRC une Ville » fait également en sorte d'engendrer une très grande ville d'un strict point de vue géographique. Plusieurs citoyens des quartiers ruraux se sentent maintenant bien loin des lieux de décision. La participation aux réunions du conseil municipal devient difficile, les déplacements pour y assister étant souvent trop longs, voire dangereux, notamment en hiver. Les conseils de quartier devaient palier ce problème. À l'expérience, ils n'ont pas encore totalement donné les bonnes réponses. La mise en place des conseils de quartier a en effet donné lieu à plusieurs mécontentements au sein de la population rurale, notamment parce que, pour certains citoyens, les conseils de quartier n'ont aucun pouvoir politique et donc aucun moyen d'intervenir ou d'agir sur leur propre territoire. Rappelons à cet effet que les membres des conseils de quartier ne sont pas élus démocratiquement, mais bien nommés par le conseil de ville. Il reste donc encore des ajustements à apporter à cette structure pour qu'elle devienne réellement un lieu de participation démocratique des citoyens à leur cité

En définitive, le regroupement municipal de la ville de Rouyn-Noranda est relativement jeune. L'exemple « une MRC une Ville » de Rouyn-Noranda est certes intéressant et pourrait servir de modèle à d'autres réorganisations municipales au Québec. Néanmoins, il reste encore du travail à effectuer afin d'en arriver à une nouvelle forme d'organisation municipale adéquate et adaptée aux citoyens, plus particulièrement à ceux vivant en milieu rural.

Conclusion du chapitre

L'élaboration des deux propositions pour le palier régional vise à présenter un modèle de décentralisation mais repose sur deux approches qui nous apparaissent fort différentes. Celle de l'Outaouais propose une nouvelle structure régionale de concertation et d'accueil pour une éventuelle décentralisation, alors que celle du Saguenay-Lac-Saint-Jean est une demande spécifique de décentralisation sectorielle dans laquelle on retrouve une structure de gestion. Considérant cet écart, malgré la similitude de l'objectif, nous utiliserons les principaux éléments du chapitre sur les dangers de la décentralisation pour comparer les deux propositions.

La grande force de la proposition de l'Outaouais réside, selon nous, dans cette volonté de combler les lacunes de la structure actuelle. On reconnaît que la décentralisation de nouveaux pouvoirs exige une structure de concertation qui répond aux besoins de démocratie locale et de concertation, tout en admettant les limites du modèle actuel. On y propose, à partir de ce qui existe déjà, une nouvelle structure d'intervention régionale. Il ne s'agit pas de revendiquer de nouveaux pouvoirs, mais plutôt de faire en sorte que toutes les problématiques sectorielles soient regroupées et qu'on développe une synergie pour être prêts aux changements proposés par le gouvernement. Dans la réflexion et les travaux qui ont précédé l'élaboration de la proposition, on constate que plusieurs dangers ont été ciblés, dont ceux de la place de la société civile et des citoyens, la capacité des élus locaux à animer et mobiliser le territoire régional et leur légitimité face au palier régional. L'approche du Saguenay–Lac-Saint-Jean écarte ces écueils et relève davantage d'un argumentaire sur la preuve de la capacité de la région à assumer la gestion d'une compétence spécifique. La réussite de certaines expériences de décentralisation et le développement d'une expertise régionale dans le secteur de la forêt et des ressources naturelles justifient la proposition de décentralisation. Considérant les difficultés historiques des demandes régionales à identifier des compétences et un territoire d'accueil adéquat, on peut dire que la précision de la demande du Saguenay–Lac-Saint-Jean constitue une force. Il s'agit réellement d'une base de négociation. On remarque aussi que la proposition du Saguenay–Lac-Saint-Jean s'inscrit dans une certaine continuité du point de vue des revendications et cela, sans égard à l'organisation en place. Contrairement au modèle de l'Outaouais, qui identifie des lacunes importantes au modèle de gouvernance actuel, la mise en place de la CRÉ n'a pas entraîné de rupture de la demande du Saguenay–Lac-Saint-Jean, mais plutôt une cristallisation imposante. Ainsi, la grande faiblesse de la proposition du Saguenay–Lac-Saint-Jean est, selon nous, l'absence de propositions qui visent à éviter les écueils de la décentralisation. La décentralisation est, pour le moment, une volonté politique réaffirmée par le gouvernement en place. Quel que soit le résultat de la démarche actuelle, le modèle de l'Outaouais aura des effets bénéfiques pour le milieu qui profitera d'une structure qui risque d'améliorer la synergie des acteurs. Si la décentralisation ne se concrétise pas, le modèle du Saguenay–Lac-Saint-Jean laisse peu d'alternatives aux acteurs locaux et régionaux. Il s'agit là d'un des dangers de la décentralisation qui est de la considérer comme une fin plutôt qu'un outil de développement régional.

Les deux analyses pour le palier supralocal (MRC) mettent en évidence la difficulté, pour tout modèle, de répondre à la problématique rurale-urbaine. Dans le cas de Rouyn-Noranda, les intervenants ruraux constatent une perte de pouvoir et un éloignement de l'exercice démocratique. L'enquête sur les préfets élus au suffrage a montré que la peur des villes de perdre du pouvoir est un frein majeur à l'application de cette disposition. L'équilibre rural-urbain semble donc difficile à établir dans les deux cas. Nous croyons, à ce sujet, que la voie de l'apprentissage collectif, soulevée dans le texte de Rouyn-Noranda, apporte un éclairage intéressant. Tous les changements aux modèles actuels bouleversent les dynamiques et aucun n'est parfait. Cependant, la réflexion et la mise en place d'outils pouvant combler les lacunes sont certainement une voie qui permettra aux acteurs d'adapter les

différents modèles aux besoins des milieux. À cet égard, le cas de l'Outaouais sert d'exemple sur le fait que la réflexion collective peut mener à la définition d'une structure qui répond à de nouveaux besoins. Finalement, on constate que le regroupement d'intérêts, sous la gouverne d'un élu imputable, ce qui est le cas de la ville-MRC et de la MRC avec un préfet élu, possède le même avantage qui est de faciliter le développement d'une pensée régionale et d'une vision globale.

Quel est l'avenir des territoires locaux, supralocaux et régionaux ? Les acteurs de tous les paliers ont insisté, année après année, pour que l'État respecte la diversité des milieux québécois et n'applique pas une politique homogène de décentralisation (pas de mur à mur). Les quatre modèles présentés tendent à appuyer le fait qu'il n'y a pas qu'une seule voie possible pour la décentralisation. L'imputabilité directe étant un critère de base quasi unanime dans le questionnement de la décentralisation, les municipalités locales, les MRC avec préfet élu et les villes-MRC offrent déjà trois scénarios possibles. Le palier régional souffre toujours d'une lacune sur ce point et, selon nous, les récentes politiques du gouvernement n'ont pas permis de préciser le rôle et la légitimité de ce palier dans la dynamique des territoires. Cependant, l'imputabilité directe n'est pas le seul élément d'analyse, et les expériences passées ont aussi démontré que les discussions autour des fonctions à décentraliser, du palier d'accueil adéquat et des moyens financiers, sont ardues. À cet effet, les commissions scolaires, bien qu'elles ne soient pas traitées dans ce chapitre, représentent aussi un acteur à considérer dans cette réflexion.

Dans le contexte actuel, il semble qu'une décentralisation asymétrique, négociée avec l'État et en fonction de la réalité des milieux, est une solution envisageable.

Le préfet élu est-il l'outil le mieux adapté aux MRC rurales ? Pour les MRC plus urbaines, une nouvelle organisation politico-administrative semble nécessaire pour faire cheminer l'idée d'un palier de gouvernance supra-local. La Ville-MRC est une autre alternative qui doit faire l'objet d'analyse, car elle offre une voie différente aux territoires plus urbanisés. Cependant, elle implique aussi la fusion de petites municipalités. Comment régler la question de l'imputabilité des acteurs de la structure régionale ? Est-ce que la démocratie participative est suffisante ? Dans tous les cas, il semble bien que les modèles proposés devront écarter le statu quo structurel car, comme le démontrent les propositions de l'Outaouais et de Rouyn-Noranda, il faut penser dès le départ aux outils qui permettront d'éviter les écueils d'une décentralisation qui ne questionne pas les objectifs à atteindre. Et il ne faut pas douter que les dangers soient présents.

Au-delà des changements structurels, qui semblent nécessaires, les acteurs doivent aussi revoir leur rôle comme agent d'une meilleure appropriation des ressources (humaines, financières, législatives, etc.) qui s'offrent déjà à l'intérieur des territoires. Le réaménagement structurel, l'application de nouvelles façons de faire, une utilisation différente et originale des ressources présentes et l'application de mesures législatives peuvent permettre d'atteindre, sans exclure les revendications traditionnelles de décentralisation, une meilleure

appropriation des leviers¹⁸. Élus, fonctionnaires des ministères et organismes publiques, expertises techniques et professionnelles présentes dans les organisations, etc. sont autant de ressources qui peuvent contribuer à renforcer les principes de base de la décentralisation. Cette appropriation des responsabilités et des principes de base de la décentralisation par les acteurs ne doit pas, selon nous, attendre le transfert éventuel de nouvelles responsabilités de l'État.

¹⁸ Par exemple, un inventaire des actions structurantes effectuées au Saguenay–Lac-Saint-Jean en 2005 a permis de mettre en évidence que le secteur de la santé, en appliquant une stratégie d'appropriation des ressources internes (humaines, professionnelles, expertises, etc.), a réalisé des projets bénéfiques pour la région.

Chapitre 11

L'expérience de planification territoriale au Québec

Introduction

Depuis quatre décennies au Québec, les interventions publiques de l'État sur ledit terrain ont généralement transité par l'entremise de plans territoriaux. Des procédures successives de planification territoriale furent mises en œuvre à cet effet pour assister les acteurs à s'approprier leurs responsabilités publiques. Dans le futur rapproché encore, les missions dévolues récemment aux CRÉ (conférences régionales des élus), aux CLD (conseils locaux de développement), aux créneaux d'excellence désignés, aux nouvelles agglomérations urbaines seront mises en œuvre par l'entremise de démarches systématiques qui aboutiront à des plans. Au fil du temps, différentes procédures furent utilisées pour soutenir cette pratique généralisée sur les territoires qui composent le Québec. La planification est en réalité au cœur des efforts collectifs d'appropriation des enjeux et des défis territoriaux reliés à l'aménagement, à la gestion publique de programmes, de biens et de services ainsi qu'à la promotion du développement culturel, social et économique. Il est même étonnant que, devant un phénomène si important, la communauté scientifique québécoise ne s'intéresse que si peu à ce domaine particulier concerné par la planification.

Précisons dès le départ de notre analyse que la planification existe en pratique depuis la nuit des temps. Sa méthodologie relève de la philosophie de la science puisqu'elle renvoie à l'utilisation de la raison dans l'encadrement des actions à effectuer (Camhis, 1979). Plusieurs vestiges d'aqueducs, de routes, de pyramides, de temples, de conquêtes, de systèmes d'irrigation et d'autres grands travaux de l'Antiquité illustrent encore aujourd'hui ses importants succès passés. À l'échelle des territoires, Cités, vallées, comtés, baronnies, principautés, etc. ont bénéficié de réflexion planificatrice. Sous forme littéraire, *La République* de Platon représente certes le plus ancien modèle global articulé d'organisation sociale proposé à l'application. L'objet précis de l'exercice de planification devint alors de prévoir l'organisation systématique d'un « monde meilleur » afin d'offrir une option articulée pour changer globalement la réalité collective. Rien de moins. Ce que firent certains idéalistes du Moyen Âge et de la Renaissance : Campanella avec sa « cité du soleil » et tous les autres Thomas More avec leur « u-topia ». De véritables essais de planification furent

aussi effectués par les communautaristes du XIX^e siècle, dont la forme la plus achevée réside dans le célèbre phalanstère de Charles Fourier. Ce modèle de planification de véritables communautés (régions), totalement organisées, a été largement expérimenté, notamment aux États-Unis (Creach, 1983).

Au début du XX^e siècle, la planification confirme son statut de « science de l'action » en se dotant d'un solide corpus théorique. Les diverses sciences sociales participent à cet effort en considérant qu'à défaut de changer totalement la réalité sociale, culturelle et économique, il s'avère tout de même possible de la modifier marginalement et certes mieux la gérer. Désormais, la planification s'intéresse davantage aux moyens disponibles et aux objectifs concrets plutôt qu'à la seule atteinte de nobles buts déduits de valeurs fondamentales. De l'idéalisme, on passe au pragmatisme. De la théorie à propos de la planification, on s'intéresse maintenant aux procédures utilisables dans le processus de planification afin d'allouer rationnellement les ressources rares. Le management scientifique prend alors son envol grâce aux travaux de Taylor (1913). Son application avec succès dans la production industrielle, notamment par Henri Ford, offrit beaucoup de crédibilité à la planification qui revendiqua en conséquence l'universalité d'utilisation.

La planification s'appliqua ainsi de plus en plus à diverses parties distinctes de la globalité. Cette fragmentation de la réalité à planifier bénéficia à des activités telles que l'exploitation minière, l'agriculture, l'hydro-électricité, les invasions militaires, l'urbanisation, la construction navale, etc. Elle devint une formule tout à fait pertinente pour le secteur privé dans un sens strict d'efficacité économique. Pour le secteur public empreint de critères liés à la démocratie et à la justice sociale, la planification offre par nature de nombreux avantages. Dans les pays socialistes, à cet égard, elle remplace totalement le marché comme mode d'allocation des ressources collectives. Alors que dans les pays à économie libérale, elle sert plutôt à corriger les imperfections de celui-ci, en protégeant à degrés divers les intérêts publics. **Avec cette flexibilité, la planification fut utilisée dans la plupart des pays du monde¹, selon des formules fort diverses mais toujours dans un sens de rationalité appliquée à l'action humaine.** Ses champs d'application nationale pour la formulation de politiques sont nombreux, notamment les transports, l'économie, la santé et les services sociaux, l'éducation, les ressources naturelles et la culture. Aux échelons territoriaux infranationaux, l'essence de la planification vise généralement la création de conditions matérielles et immatérielles favorables au développement culturel, social et économique à long terme, en respectant l'environnement naturel.

Sur les territoires du Québec, le bassin hydrographique du Saguenay–Lac-Saint-Jean exploité rationnellement par société Alcan à partir de 1926 représente un bel exemple de plan qui a inclus le complexe industriel d'Arvida. Il y eut aussi le fameux plan Vautrin

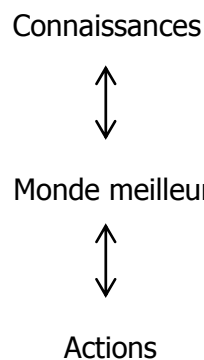
¹ Le Québec explora les possibilités de la planification nationale globale avec des succès limités au cours des années 1960 (Parenteau, 1970) et avec des succès plus concrets à la fin des années 1970 (Landry, 1979).

concerné par l'ouverture de nouvelles paroisses agroforestières dans les années 1930. Après 1945 furent élaborés un certain nombre de plans opérationnels pour la mise en place d'infrastructures et d'équipements publics un peu partout sur les territoires. L'aménagement représentait alors la substance principale des interventions publiques territoriales. Depuis les années 1960, la gestion territoriale de fonctions publiques est devenue un enjeu d'action très important, notamment : les ressources naturelles, le transport, à l'échelle régionale; la voirie, les loisirs, à l'échelle municipale; les matières résiduelles, le transport en commun, à l'échelle supralocale; et désormais l'innovation et la production au sein de zones spécialisées appelées les créneaux ou grappes. Pour certains enjeux territoriaux globaux tels que l'aménagement, l'urbanisme et le développement, la planification représente désormais, le mode privilégié de régulation basé sur la coordination des multiples et diverses actions (décisions) vers des buts et finalités communautaires.

Les formes de la planification territoriale

Nous pouvons définir la planification territoriale comme étant l'ajout de rationalité à la prise de décisions collectives aux échelles infranationales de l'État central. Les définitions présentées dans les ouvrages scientifiques sont évidemment nombreuses tout en convergeant, en général, vers le principe traditionnel de « liaison entre connaissance et action » (Meyerson et Banfield, 1955) tel qu'illustré à la figure 11.1 qui, dans sa formulation plus actuelle, devient « l'application de la méthode scientifique à la prise de décisions collectives » (Faludi, 1987).

Figure 11.1
Liaison entre Connaissances et Actions

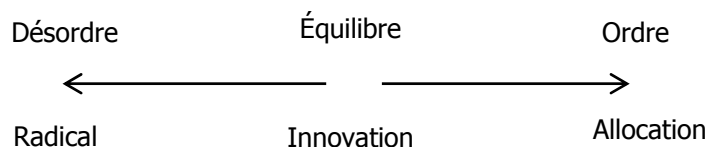


Dans cet esprit de mariage entre raison et décisions ou de liaison entre connaissances et actions, John Friedmann identifie distinctement, dans ses différents ouvrages sur le sujet, trois grandes formes de planification territoriale : *radical planning*; *innovative planning*; *allocative planning*. Voyons un peu.

La forme radicale renvoie à la profonde transformation structurelle du territoire à planifier en s'appuyant sur certaines valeurs et finalités choisies collectivement. Cette planification s'inscrit comme l'héritage philosophique des penseurs classiques qui cherchèrent à changer globalement la réalité sociale, culturelle, politique et économique. Elle devient d'utilisation possible lorsqu'elle est appuyée par un important mouvement social ancré à la base dans des actions, sinon révolutionnaires, du moins radicales. La planification se révèle alors une activité hautement politique, du moins au départ du processus. Selon les analystes de cette perspective, la véritable transformation de la société ne peut s'effectuer que par la mobilisation populaire. Un degré de désordre social représente, semble-t-il, la condition essentielle pour provoquer, ébranler et faire reculer les forces conservatrices et réactionnaires, généralement très actives pour maintenir l'ordre présent.

A contrario, la planification allocatrice s'affirme telle une planification typiquement fonctionnelle. Gérer la réalité représente son objet principal. Elle s'appuie sur les principes d'ordre et de hiérarchie. Elle sert le bon fonctionnement, le maintien et la reproduction du système territorial sous planification. La réflexion sur les valeurs, les finalités et les buts échappe généralement au processus qui se déploie à l'intérieur des normes acceptées *a priori*. On focalise plutôt sur les moyens concrets d'allouer de façon satisfaisante les ressources disponibles. Largement adoptée par les bureaucraties modernes, cette forme de planification utilise un style de conduite rigide pour ordonnancer les actions à moyen et à long terme.

Figure 11.2
Trois formes de planification territoriale



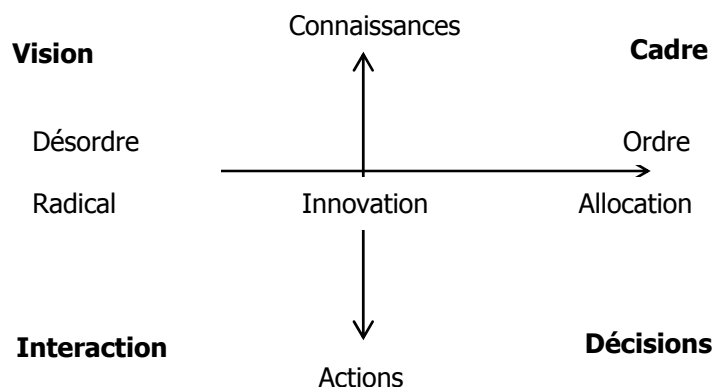
Finalement, la planification innovatrice cherche à introduire des changements constants sur le territoire qui fait face aux enjeux externes en continuelle turbulence. Elle se préoccupe de finalités, de buts et de grandes tendances sociétales, mais aussi d'actions concrètes. Selon les spécialistes, l'innovation en planification régionale nécessite en principe un potentiel normatif, un bon degré d'autonomie financière et décisionnelle ainsi que la capacité de mobiliser et d'organiser les ressources disponibles pour des utilisations nouvelles. Cette forme de planification cherche continuellement l'équilibre entre ordre et désordre, entre bureaucratie et politique, entre statique et dynamique. En ce sens, la planification innovatrice devient une formule médiane entre les deux autres formes révisées.

Les contenus de la planification territoriale

La planification régionale possède fondamentalement quatre dimensions explicites (figure 11.3) qui nous permettent de classer les procédures théoriques et pratiques en fonction de leurs réquisitions en matière de contenu : vision globale; cadre d'orientation; dynamique d'interaction; prise de décisions opérationnelles sur des actions.

Dans sa version contemporaine, la vision globale dans la planification régionale fut introduite par Vidal de la Blache (1903) et Patrick Geddes (1925). À la réflexion traditionnelle sur les valeurs, buts et finalités devant conduire à des choix territoriaux de société, leurs ouvrages préférèrent la prise en compte explicite de la réalité par l'entremise de la confection d'un portrait complet de la situation territoriale. Un tel exercice systématique d'observation conduit à l'induction de connaissances sur les ressources naturelles (mines, terres, forêts, eau, etc.), sur les ressources humaines (démographie, savoir-faire, compétences, etc.), sur les ressources financières (épargne, fonds, programmes publics, etc.) et sur les ressources construites (transport, bâtiments, équipements, etc.). L'élaboration de la vision nécessite aussi de bien saisir les grands enjeux et les grandes tendances socio-économiques afin de prévoir l'avenir, de réduire l'incertitude et même d'être proactif face à l'évolution générale de l'environnement. Les techniques et les outils disponibles pour la confection de visions territoriales sont maintenant devenus très sophistiquées (Shiple, 2000). Ils permettent d'observer en détail la situation actuelle du territoire et d'en déterminer l'état réel des forces, des faiblesses, des menaces, des nouvelles possibilités ainsi que des contraintes à leur actualisation.

Figure 11.3
Modèle d'analyse des contenus de la planification territoriale



Le cadre représente le plan ou le schéma comme tel. Cette dimension de la planification plonge ses racines dans les traditionnels dessins orthogonaux (*blue prints*) des concepteurs de travaux tels que les ingénieurs, les architectes et les arpenteurs. La confection du cadre nécessite l'évaluation *ex ante* des divers coûts et impacts associés aux différentes options offertes afin d'être en mesure de sélectionner et de prioriser celles qui conviennent le mieux

aux buts et finalités retenus pour l'objet de la planification. Sur un territoire donné, ces priorités possèdent en réalité trois moyens pour leur actualisation, soit la coercition (lois, réglementations, ordres et normes), l'incitation (subventions, fiscalité, tarification, aide technique, etc.) et l'indication (stratégies, orientations, objectifs ciblés, etc.). De fait, le cadre permet à la planification territoriale d'être responsable et conséquente afin de guider la prise de décisions sur des actions (Flyvbjerg, 2003).

L'interaction fait référence à la socialité inhérente à l'être humain; elle représente le fondement de l'organisation collective et de la vie communautaire. L'Homme est en relation avec ses semblables, que ce soit au sein de la famille, du clan, des réseaux, de la communauté ou de la société. Ainsi, toute forme de planification globale doit tenir compte de cette force naturelle intégratrice qui facilite la compréhension réciproque des intérêts de chacun et la coordination des actions individuelles vers des buts collectifs (Sager, 1994). Le dialogue, l'échange d'opinions et la mise en évidence de logiques communes représentent les attributs de l'interaction. Pour la planification territoriale, l'identité au lieu ou au milieu se révèle un important facteur d'affinités communes, de complicité, de solidarité et d'interaction.

La prise de décisions opérationnelles débouchant sur des actions nous renvoie au besoin fondamental de liberté, d'émancipation et d'accomplissement de l'être humain. Le désir d'agir sur son environnement représente un élément essentiel sur lequel reposent les principes de progrès et d'évolution, hérités d'abord de la philosophie grecque et, plus près de nous, du siècle des Lumières. Ces principes furent transformés en une véritable doctrine universelle de développement qui détermine la marche de l'humanité. L'action est ainsi devenue la première fonction attribuée à l'Homme qui devient producteur de biens et de services. Elle se définit souvent comme la mise en œuvre de quelque chose de nouveau. En ce sens, l'esprit d'initiative et l'innovation deviennent les principaux déterminants de l'action nouvelle et, en conséquence, du développement régional considéré dans ses diverses composantes sociales, culturelles et économiques.

Ces quatre dimensions révisées représentent en réalité les quatre propriétés ou qualités potentielles, reconnues à la planification territoriale. Elles correspondent aux quatre cadrans de notre modèle d'analyse (figure 11.3), nous permettant ainsi de classer d'abord les procédures théoriques et ensuite les pratiques de la planification territoriale.

Il existe, dans les ouvrages scientifiques, un certain nombre de procédures de planification applicables sur les territoires infranationaux. À la suite des synthèses de Faludi (1973), de Camhis (1979) et de Campbell et Fainstein (2003), nous les regroupons en quatre grandes catégories, soit la planification rationnelle globale (PRG), la planification par petits pas éclatés (PPP), la planification stratégique (PS) et la planification interactive (PI). Chaque catégorie possède une propriété dominante qui nous permet de la positionner sur notre modèle d'analyse de la planification territoriale (figure 11.3).

La planification rationnelle globale (PRG)

Depuis que la planification réclame son application universelle, la procédure largement préconisée fut la procédure de planification rationnelle globale (PRG) ou ses variantes. Pour les territoires infranationaux, cette procédure se réalise par l'application de cinq opérations distinctes :

- 1) un ensemble de valeurs générales exprimées comme des fins, des buts et des objectifs généraux à atteindre;
- 2) le portrait de la situation du territoire par la collecte et l'analyse des données quantitatives et qualitatives;
- 3) l'inventaire et l'analyse de toutes les options (politiques, stratégies, actions) éventuellement disponibles pour atteindre les buts et les objectifs;
- 4) la prévision, l'évaluation et la comparaison de toutes les conséquences (résultats, moyens, contraintes) reliées à la faisabilité de chaque option;
- 5) la sélection des options dont les conséquences correspondent le mieux à l'atteinte des buts et objectifs.

Par sa globalité et son fort désir de rationalité, il s'agit certes d'une procédure très intéressante. L'expérience a illustré ses apports positifs importants en matière de finalités, de diagnostics, de pronostics, de mesure des impacts et de sélection de solutions. Cependant, la mise en œuvre complète de toutes les réquisitions sur un territoire cause généralement un certain nombre de problèmes opérationnels. Les étapes 3 et 4 sont en réalité lourdes à exécuter par les planificateurs détenant des moyens malheureusement limités. L'expérience démontre en effet que la procédure PRG n'arrive que très rarement à inclure les décisions sur les actions (opérations) dans sa démarche, ce qui entraîne une dissociation entre celles-ci et les objectifs généraux à atteindre (Beauregard, 1988). Elle demeure toutefois un idéal à poursuivre en région.

La planification par petits pas éclatés (PPP)

Sur un territoire infranational, les décisions sur les actions concrètes s'effectuent d'une manière éclatée ou disjointe (multiples décideurs) et selon un processus « incrémentiel » d'améliorations marginales successives (petits pas) par essais – erreurs – corrections (Lindblom, 1965). Cette nature fragmentée de la prise de décisions en contexte territorial fut fort bien modélisée par plusieurs analystes, notamment afin d'expliquer les difficultés d'application de la PRG. Précisons que toute forme de planification sert à rationaliser

davantage le processus d'améliorations successives de l'action (petits pas) qui fonctionne de la manière suivante :

- 1) les valeurs et les finalités sont implicites pour les décideurs territoriaux;
- 2) il n'y a pas de buts et de grands objectifs fixés explicitement, mais plutôt des moyens identifiés et évalués;
- 3) les décisions s'appuient sur les résultats des actions passées sur le territoire plutôt que sur la déduction de nombreuses options à prioriser;
- 4) il n'y a pas d'évaluation exhaustive des conséquences des options offertes;
- 5) on corrige plutôt les erreurs du passé en fonction des moyens disponibles;

On constate qu'il s'agit d'une description formalisée du contexte de la prise de décisions territoriales plutôt que d'une véritable procédure de planification. La grande faiblesse de la planification par petits pas éclatés réside dans son absence de réflexion globale sur les finalités et les buts qui empêche de projeter les planificateurs vers des scénarios de futur désirable. En conséquence, cette planification se révèle insuffisamment innovatrice, car elle respecte l'ordre existant quel qu'il soit, encourage l'inertie et le conservatisme et ne tient pas suffisamment compte de la conjoncture, de la turbulence et des occasions à saisir éventuellement. Il fut par ailleurs illustré que les tactiques utilisées pour l'accès aux ressources représentent dans la réalité le principal facteur de prise de décisions sur des actions.

La planification stratégique (PS)

Devant les contraintes d'application de la PRG et les faiblesses de la PPP, différents spécialistes ont soumis d'autres procédures de planification. Plusieurs d'entre elles sont regroupées dans les ouvrages sous l'appellation de planification stratégique (PS). En synthèse des procédures offertes, l'application de la PS sur les territoires nécessite sept opérations :

- 1) le portrait global de la situation du territoire infranational;
- 2) les finalités et buts décomposés en objectifs opérationnels;
- 3) l'identification des diverses orientations stratégiques potentielles;
- 4) l'évaluation *ex ante* en détail des coûts, bénéfices et impacts des orientations;
- 5) la sélection et la priorisation des orientations selon les objectifs;
- 6) l'établissement des mesures incitatives et coercitives pour l'application;
- 7) l'évaluation *ex post* des objectifs atteints ainsi que la révision des priorités.

Cette procédure PS considère la planification comme un processus continu de réactualisation des priorités plutôt qu'un schéma indicateur à très long terme. Les stratégies servent à guider les décisions vers l'atteinte des objectifs fixés au départ. Le modèle de Dror (1968)

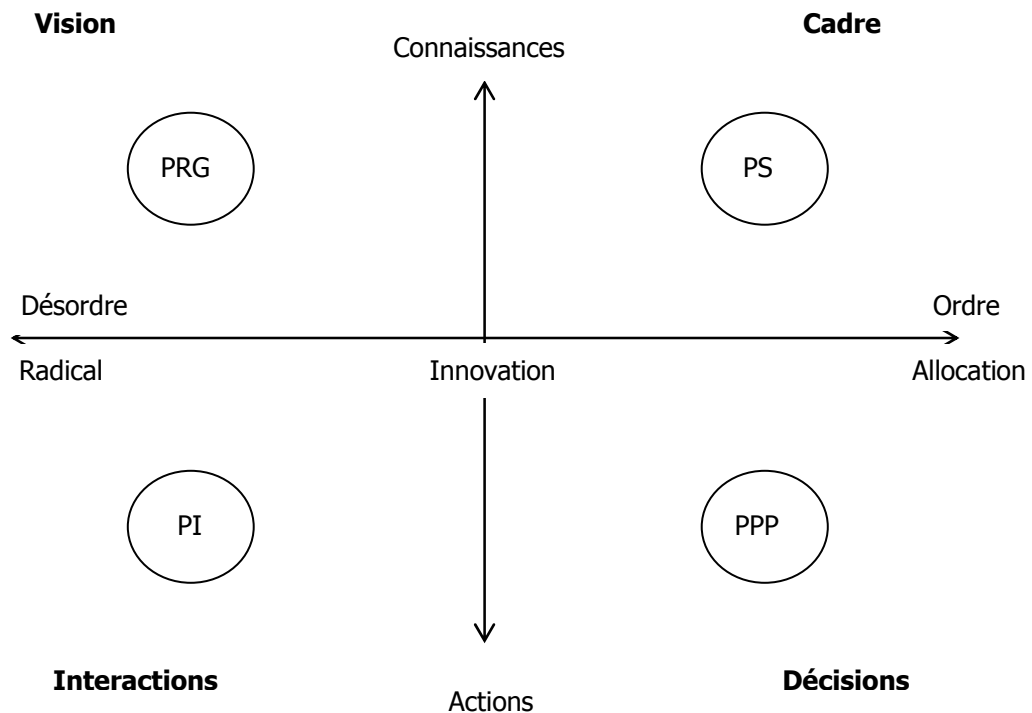
illustre bien la difficulté de la mesure *ex ante* des impacts étant donné, notamment, les éléments irrationnels inhérents aux options réellement innovatrices. Etzioni (1968) propose à ce sujet un deuxième volet planificateur, distinct et spécifique, portant sur l'analyse de la faisabilité des diverses actions priorisées à l'intérieur des orientations déjà établies. Un tel exercice permettrait aux planificateurs de revenir à terme au volet stratégique pour réviser les priorités. D'autres spécialistes, tels que Friend et Jessop (1969), préconisent un processus continu d'analyse détaillée des enjeux stratégiques au fil de leur émergence dans la collectivité territoriale. Alors que Porter (1981) offre à la PS une méthode rigoureuse pour établir un cadre détaillé de l'environnement de l'objet à planifier. Devant la difficulté d'application concrète des stratégies territoriales pour orienter les actions de développement, quelques analyses plus récentes proposent que des mesures de contrôle rigide soient imposées aux multiples décideurs par une autorité centrale.

La planification interactive (PI)

Désillusionné par les procédures formelles de planification et insurgé contre la doctrine d'ordre et de contrôle qui se révèle anti-innovatrice dans son application en oubliant la nature de l'individu, de l'acteur, de l'entrepreneur et de l'innovateur, John Friedmann (1973, 1979, 1987, 1992) propose que la liaison entre la rationalité globale et les actions par petits pas éclatés s'effectue sur les territoires par l'entremise d'un processus collectif d'apprentissage continu basé sur l'interaction. Sa planification interactive ne précise aucune réquisition à suivre systématiquement, mais fait appel à certains principes de base :

- 1) l'intelligence collective est par essence dispersée et éclatée; ainsi, toute planification territoriale doit être basée sur la mobilisation sociale élargie;
- 2) les objectifs doivent être induits des problèmes vécus et de la critique de la réalité plutôt que déduits d'un ensemble de valeurs et de finalités;
- 3) la planification territoriale doit engendrer un processus de prise en main collective grâce au dialogue et à l'échange entre les acteurs de la communauté;
- 4) il faut garder les acteurs en équilibre entre la structure et l'évolution, entre l'ordre et le désordre, entre le statique et le dynamique;
- 5) l'interaction représente la seule possibilité de marier connaissances et actions.

Figure 11.4
Procédures théoriques de planification régionale



Le modèle de Friedmann fut largement accepté en planification territoriale. Cette formule préconisée complète d'ailleurs fort bien des procédures plus formelles en y insufflant des éléments incitatifs à l'innovation. Dans le contexte de la planification indicative française, Perrin (1983) suggère à cet égard la mise en œuvre d'un « cerveau collectif territorial » afin de faciliter l'interaction. Du côté des Anglo-Saxons, les spécialistes de l'Institute of Operational Research proposent leur « *connective planning* » basé sur le tissage de réseaux de relations entre les décideurs communautaires, procédure qui est devenue largement utilisée (Healey, 2003). Dans cet esprit de connectivité, d'autres spécialistes proposent leur formule de « réseaux interorganisationnels » (Mulford, 1983), de « concertation » (Stohr, 1985), de « coopération communautaire » (Jessop et Weaver, 1987), « d'activité résiliable » (Proulx, 1989), de « partenariat » (Klein, 1992) ou de « système de gouvernance territoriale » (Storper et Harrison, 1992). Quel que soit le libellé utilisé, la planification interactive propose essentiellement d'animer en région la coordination entre les multiples acteurs par l'entremise de mécanismes appropriés agissant sur la culture organisationnelle territoriale.

L'observation de la pratique québécoise

Bien qu'il y ait eu des efforts effectués dans le passé au Québec, notamment la citadelle de Québec, la zone industrielle des forges du Saint-Maurice et les villes industrielles (Lachine, Noranda, Asbestos...), la planification ne fut appliquée systématiquement sur des territoires

qu'au cours des années 1960. Après que les géographes eurent judicieusement proposé un Québec des régions au cours des années 1950 (Brouillette, 1959). L'extension et la modernisation de l'appareil d'État québécois à cette époque ont alors permis l'affirmation de la volonté gouvernementale envers une véritable planification effectuée selon une approche globale pour chaque territoire. Les diagnostics généraux ou particuliers furent nombreux à mettre en relief les cibles stratégiques nationales : ressources naturelles, éducation, industries, transport, santé et services sociaux, épargne communautaire, urbanisation, etc. Il apparut alors clairement aux spécialistes, que l'État devait avoir des visions territoriales plus détaillées pour pouvoir intervenir judicieusement. Plusieurs enjeux typiquement territoriaux furent ainsi largement soulevés : l'incohérence et l'incompatibilité de certains aménagements ainsi que l'érosion migratoire de certains espaces (La Haye, 1968); les injustices sociales spatialisées (Fortin, 1965); le manque d'initiatives innovatrices (Hirsch, 1967); les multiples découpages territoriaux des agences publiques (Dugas, 1984); l'insuffisante responsabilisation des élites locales et régionales (Parenteau, 1964). **Les finalités de la planification territoriale furent alors déduites de ces enjeux en étant présentées comme des imperfections à corriger dans les forces contemporaines du marché et de la politique.** L'appropriation territoriale de responsabilités publiques et de leviers de développement est alors devenu le but premier de la mise en œuvre de la planification.

Depuis cette prise de conscience, plusieurs exercices formels de planification territoriale furent effectués aux diverses échelles territoriales et aussi dans les différents secteurs y compris les récents créneaux territoriaux ou grappes d'activités économiques territorialisées. La saisie des divers plans retenus ainsi que les documents méthodologiques accompagnateurs nous permettent en analyse de considérer les huit procédures distinctes utilisées selon leurs formes et leurs contenus (figure 11.3). La pondération des attributs souvent qualitatifs associés à chaque procédure utilisée pour la planification territoriale possède certes son degré d'imperfection. Néanmoins, notre grille globale confectionnée offre une solide base empirique pour comparer les exercices de planification territoriale en positionnant chacune de celles-ci sur des échelles de valeurs. Plusieurs exercices distincts de planification régionale furent effectués depuis cette époque. Voyons brièvement quels furent la forme et le contenu des procédures utilisées d'une manière globale sur les territoires. Il est à noter que les plans d'urbanismes, les plans locaux de développement ainsi que les nombreux plans sectoriels ne seront pas considérés dans notre analyse livrée dans ce texte

Enquête – participation et BAEQ (P1)

Dès le début des années 1960, deux expériences concrètes de planification territoriale eurent lieu simultanément, soit celle du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec qui donna un plan en 1966 (BAEQ, 1966) ainsi que l'enquête-participation² au Saguenay-Lac-

² Cette démarche de planification régionale fut entreprise par l'association de la Basse Péribonka en 1961. Elle conduisit à l'association des municipalités du Saguenay-Lac-Saint-Jean en 1965 afin d'étendre l'exercice de planification à tout le territoire régional.

Saint-Jean qui fut menée de 1961 à 1965 (Bélanger, 1966). Ces démarches de planification régionale s'effectuèrent au cours d'une période pendant laquelle l'État, alors en pleine expansion interventionniste, commença à multiplier ses agences déconcentrées sur le vaste territoire national dans le but de mieux gérer les programmes de ses ministères anciens et nouveaux.

Les deux expériences de planification régionale offrirent chacune une vision globale (valeurs, finalités, buts, portraits, grandes tendances) quoique le BAEQ scruta davantage son territoire grâce à ses moyens financiers plus importants.

Les deux groupes de planificateurs firent appel à une large mobilisation (1 500 familles visitées au Saguenay–Lac-Saint-Jean et 7 000 participants dont 3 000 mobilisés dans l'Est du Québec). Cette mobilisation suscita beaucoup d'interaction et un effet dynamique très important dans ces régions. Aussi, les deux expériences définirent chacune un cadre d'orientation, soit les plans de développement pour l'Est du Québec ainsi que pour le Saguenay–Lac-Saint-Jean. Ce dernier s'appuya sur seulement trois stratégies priorisées : les bleuets, les scieries et le plein emploi. Finalement, les exercices aboutirent aussi à des actions innovatrices, pour la plupart très originales dont certaines étaient plutôt utopiques, notamment dans l'Est du Québec. Les deux inventaires régionaux d'actions à réaliser ont offert à la politique nationale d'aménagement du territoire des projets concrets pour plusieurs années. La faisabilité de ceux-ci devenait une question ouverte. La nécessité d'une meilleure collaboration, sur les territoires régionaux, entre les décideurs locaux, provinciaux et fédéraux apparut clairement aux planificateurs.

Les missions de planification régionale (P2)

Dix régions administratives furent découpées en 1966, principalement sur la base des pôles régionaux de développement (capitales régionales) localisés sur le vaste territoire québécois habité. On créa aussi l'OPDQ central (Office de planification et de développement du Québec) et ses délégations régionales, qui reçurent le mandat de coordonner la réalisation de missions de planification régionale (1969-1972), dans plusieurs régions et aussi dans certaines zones spéciales (Sept-Îles, Trois-Rivières, Québec, etc.). Le processus de planification enclenché impliqua les différents ministères ainsi que le milieu représenté en région par les CRD (conseils régionaux de développement) de l'époque.

La procédure utilisée a demandé la confection de nombreux documents dans le cadre d'une description globale de la réalité territoriale. Furent ainsi illustrés le diagnostic et la problématique des grands secteurs d'activité socio-économique régionale. Des synthèses accessibles au grand public ont d'ailleurs été diffusées. Les planificateurs ont alors été conduits à l'élaboration de stratégies qui prirent la forme limitée d'objectifs généraux. L'agriculture fut certes le secteur le plus proactif dans des projets concrets. Les résultats finaux et globaux furent fort différents d'une région à une autre. Dans certains plans, des projets d'action furent proposés en guise d'hypothèses de développement, mais généralement sans aucune évaluation, priorisation ni programmation. À l'exception de l'Abitibi-Témiscamingue qui se

démarqua pour l'aspect plus opérationnel et innovateur de sa planification régionale. Pour les autres missions régionales, on reléqua la faisabilité des actions dans le mandat de la nouvelle CAR (Conférence administrative régionale) composée des représentants des divers ministères provinciaux et animée par le délégué de l'OPDQ. D'ailleurs, les missions se voulaient plus un cadre de réflexion qu'un cadre d'action (Simard, 1979). En réalité, l'exercice déboucha sur une série de très bonnes études de fond qui apportèrent de nombreuses données sur les régions du Québec. Chemin faisant, les outils d'observation et d'analyse ainsi que l'expertise technique se sont beaucoup améliorés, notamment au bureau central de l'OPDQ. La grande stratégie priorisée unanimement au Québec préconisa la mise en place de nouvelles organisations régionales. L'aménagement du territoire demeura aussi la grande solution devant conduire au développement régional. Dans le cas du Saguenay-Lac-Saint-Jean, on préconisa une quinzaine de stratégies dans les domaines de l'économie, du social, de l'organisation de l'espace et du développement institutionnel (Québec, 1969).

Les schémas régionaux (P3)

En 1974, l'OPDQ proposa une procédure bien articulée pour l'élaboration de schémas régionaux. Il s'agissait en réalité d'une démarche uniforme de travail à effectuer pour l'ensemble des régions administratives du Québec. Elle visait la production, à terme, d'un cadre central de référence pour les décisions et les interventions gouvernementales ayant une incidence sur le développement et l'aménagement de chaque région. Le but implicite était évidemment d'optimiser les impacts. Pour ce faire, on préconisa un processus continu d'observation et d'analyse de la réalité. De nombreuses études de fond furent proposées dans le but explicite de mieux comprendre le contexte socio-économique, de cerner les problèmes régionaux, d'explorer l'avenir, de dégager des scénarios plausibles et désirables, d'élaborer la faisabilité des options d'aménagement-développement ainsi que de proposer des objectifs et des projets.

La confection de sept schémas régionaux fut une démarche essentiellement technocratique en vue d'orienter l'allocation des ressources publiques de plus en plus importantes à cette époque, notamment grâce au nouveau FDR (Fonds de développement régional). Peu d'acteurs issus des milieux régionaux participèrent à cette démarche dont l'objectif était strictement d'alimenter les politiques sectorielles des différents ministères. De nombreuses études de très bonne qualité furent effectuées. Pour l'OPDQ central, un tel exercice fut évidemment enrichissant. De la synthèse effectuée pour l'ensemble du Québec, on a retenu cinq grandes orientations stratégiques pour guider l'aménagement et le développement des régions, soit la hausse du niveau d'exploitation des ressources naturelles, la diversification des économies régionales par la transformation, la plus grande participation des citoyens dans les efforts de développement, la consolidation des milieux ruraux et un meilleur équilibre dans le développement urbain. Le plan ne priorisa et ne proposa formellement à la programmation que peu d'actions concrètes.

Pendant ce temps, les décideurs publics, parapublics et collectifs se multipliaient dans les régions : conseils régionaux, directions des ministères, bureaux et agences de l'État; commissariats industriels, divers regroupements supralocaux, etc., sans toutefois que les objectifs explicitement visés en ce sens à la fin des années 1960 soient atteints (Bouchard, 1979).

Les schémas d'aménagement du territoire (P4)

Entre 1979 et 1982, le Québec habité fut quadrillé en 95 petites régions MRC (municipalités régionales de comté) en basant le découpage sur le sentiment d'appartenance de la population ainsi que les traditions de coopération intermunicipale. Les conseils des MRC, composés des maires des municipalités, ont alors reçu pour premier mandat la confection d'un schéma d'aménagement de leur territoire commun. La procédure proposée par la loi 125 devait conduire rapidement à déterminer les grandes orientations d'affectation du sol (Proulx, 1987). Elles le furent en appuyant largement l'exercice sur les finalités fixées par Québec, notamment dans la *Loi sur le zonage agricole* (1978) et les politiques sectorielles dans le transport, l'industrie, l'éducation, etc. Les schémas des MRC doivent en principe être révisés périodiquement. La deuxième génération à cet effet n'est toujours pas complétée actuellement pour un très grand nombre de MRC, alors que les plans sectoriels se multiplient à cette échelle. Il apparaît selon Binet (2004) que la complexité accrue des enjeux reliés à la cohésion urbaine-rurale devient une importante limite à la poursuite de cette planification territoriale.

Les schémas d'aménagement du territoire représentent un cadre stratégique légal, véritablement opposable aux tiers. La vision territoriale (finalités, diagnostic et pronostic) se révèle de très bonne qualité pour la plupart des MRC, grâce à de nombreuses études effectuées par les aménagistes. Les plans contiennent généralement un inventaire des équipements et des infrastructures à réaliser sur le territoire. Peu d'évaluation des impacts, aucune priorisation ni aucune programmation ne fut prévue formellement par la procédure de planification. Pour cet aspect opérationnel, on s'en remet alors aux plans d'urbanisme devenus obligatoires pour les municipalités ainsi qu'aux plans de développement des différentes organisations sectorielles (éducation, promotion industrielle, tourisme, loisirs, commerces, services communautaires, etc.) sur le territoire. Plusieurs MRC ont néanmoins ouvert leur processus de planification territoriale à la participation des citoyens et des groupes (Fortin et Parent, 1983). Des tables de réflexion et d'action furent ainsi créées afin de stimuler la liaison entre l'aménagement et le développement réel. Les résultats furent généralement bien perceptibles dans le sens d'un aménagement plus dynamique plutôt que simplement attentiste (Proulx, 1992). Ce qui incite de plus en plus de MRC à adopter une démarche participative de développement territorial.

Les conférences socio-économiques (Sommets) (P5)

À la fin des années 1970, certaines villes du Québec utilisèrent la formule des sommets socio-économiques afin d'établir collectivement l'état de la situation de leur développement. La région de Lanaudière adopta informellement cette procédure de planification en 1982, suivie d'une manière formelle par la Mauricie-Bois-Franc en 1983, le Saguenay-Lac-Saint-Jean en 1984, l'Estrie en 1985 et les autres régions par la suite. Le Secrétariat québécois aux conférences socio-économiques s'assura de la bonification de la formule au fil de l'expérience acquise. Elle fut aussi utilisée par certaines petites régions MRC afin de stimuler leur développement. Certaines régions ont par ailleurs favorisé l'émergence d'une deuxième génération de ces conférences socio-économiques à la fin des années 1980. La procédure se divise en cinq étapes distinctes (Proulx, 1989), soit : la confection d'un portrait global de la situation du territoire; l'appel aux projets d'action par le biais de colloques réalisés dans les zones intérieures; l'élaboration de grandes orientations par des tables sectorielles; la priorisation démocratique des options lors d'un forum territorial et l'engagement formel des partenaires sur les dossiers à réaliser grâce à un sommet régional.

L'exercice a permis à chaque région d'élaborer une vision globale satisfaisante (diagnostic, pronostic), contenant notamment des éléments de réflexion sur les finalités et les buts. Aussi fut largement favorisée l'interaction entre les décideurs par l'entremise de tables, de comités, de colloques et de forums. Les conférences socio-économiques ont en réalité permis la mobilisation d'environ 1 500 à 2 500 décideurs au sein de chacune des régions du Québec. À partir de l'exercice de l'Estrie en 1985, un véritable cadre stratégique fut formellement confectionné afin d'orienter les décisions sur les priorités. Malgré ces acquis collectifs, le secteur privé fut insuffisamment mobilisé par cette planification régionale. Néanmoins, l'élaboration d'actions concrètes de développement fut au rendez-vous : 363 projets en Mauricie-Bois-Franc; 661 au Saguenay-Lac-Saint-Jean; 345 en Estrie; 182 en Outaouais; 293 à Québec; etc. Entre 50 et 100 projets furent ensuite réellement priorisés par région, dont certains des actions, insuffisamment nombreuses, furent réellement structurantes pour les économies régionales en pleine mutation. Les sommets régionaux forcèrent inévitablement l'appareil administratif de l'État à moduler les programmes selon les besoins locaux et régionaux. En effet, parmi les sommes engagées par les ministères, 63 % d'entre elles le furent hors des normes établies par les programmes, tandis que 42 % ont nécessité une modification des priorités³ (Cartier et Le Rouzès, 1987), ce qui illustre le caractère original et innovateur de plusieurs actions. Ce progrès dans l'adaptation des programmes à la réalité locale et régionale fut possible grâce à l'interaction et à l'engagement des partenaires locaux et nationaux dans des projets concrets dont la faisabilité était démontrée. Précisons que la formule des ententes cadres Québec-régions

³ Notons que tout le financement de l'État québécois est venu des programmes réguliers des ministères et du Fonds de développement régional. Il n'y eut alors que très peu de pressions sur les finances publiques, si ce n'est pour accélérer les engagements.

imposée, à partir de 1988, a fortement ralenti ce phénomène d'engagements politiques dans des actions hors normes mais techniquement faisables.

La planification stratégique régionale (P6)

En 1992, le gouvernement du Québec imposa la formule de planification stratégique aux décideurs des régions administratives. L'État québécois s'engagea alors à moduler davantage l'allocation de ses ressources publiques sur la base de stratégies régionales conçues en régions, qui devaient ensuite être enchâssées dans des ententes cadres Québec-régions. Le gouvernement se désengagea cependant de son rôle de régulateur socio-économique sur trois plans : d'abord, sur le plan financier, en annonçant la diminution des incitatifs pour favoriser les projets d'actions locales et régionales; ensuite, sur le plan réglementaire, en ne prévoyant aucun statut légal à sa planification stratégique qui sera inévitablement soumise aux forces du marché et de la politique; et finalement, sur le plan politique, en abolissant les sommets régionaux comme mécanismes de face à face en région, entre les décideurs nationaux (ministres et sous-ministres) et les décideurs locaux et régionaux (présidents, maires, préfets, directeurs, etc.).

La pratique de la planification stratégique a occasionné l'utilisation de procédures variables selon les régions et les secteurs socio-économiques régionaux.

Quelle que soit la formule retenue, on a généralement peu engagé la réflexion sur les finalités, les buts et les enjeux fondamentaux pour la collectivité régionale. Les portraits de la situation régionale furent sensiblement améliorés, notamment dans les secteurs de la santé, de la main-d'œuvre, de la culture et du tourisme. Il reste cependant des champs d'activité encore peu connus en détail. Les stratégies élaborées furent, par contre, très nombreuses, sûrement trop nombreuses pour réellement pouvoir orienter convenablement les actions et le développement. À titre d'exemple, le Saguenay-Lac-Saint-Jean disposait, après le 1^{er} exercice, de près de 400 orientations stratégiques dans ses plans régionaux et MRC. Cette profusion peu sélective s'avère la conséquence directe de la difficile évaluation *ex ante* des options, déficience technique qui a fortement handicapé la priorisation collective de quelques véritables stratégies régionales, déjà très difficile à effectuer dans un contexte de protection et de défense des multiples intérêts sectoriels et corporatistes. En outre, le dynamisme régional autour d'actions fut insuffisamment stimulé étant donné l'absence presque généralisée de mécanismes formels de mobilisation élargie et de renouvellement des acteurs. Les principes de délégation et de représentativité appliqués avec rigueur ont en réalité grandement confiné la participation et l'interaction à une élite décisionnelle locale et régionale assez restreinte. La 2^e génération de planification stratégique n'a pas remédié à ces faiblesses, mais s'est plutôt généralement confinée dans une procédure encore plus fermée sur elle-même, alors même que se multipliaient les plans sectoriels indépendants sur les territoires qui rendaient la globalité de la planification régionale encore plus difficile.

La planification du développement local (P7)

Depuis le milieu de la décennie 1980, la pratique du développement local est devenue une stratégie nationale privilégiée pour stimuler le dynamisme économique, culturel et social en régions. Cette approche devenue à peu près universelle s'avère fort bien appuyée par le renouvellement théorique du paradigme de développement par les bas (Stöhr and Taylor (1981). Beaucoup de recherche est en effet effectué à propos des processus endogènes qui sont apparus assez surprenants ici et là. Des jalons d'une théorie du développement local permettent aux politiques publiques de cibler des enjeux (Joyal, 2002). Autant le gouvernement canadien que celui du Québec ont formulé des mesures dans cet esprit de développement endogène. Si l'entrepreneuriat est particulièrement visé par ces mesures, les ressources humaines en général ainsi que les institutions de soutien à leur épanouissement représentent le focus principal de la stratégie de développement local.

Presque chaque mesure de développement local s'avère, dans un premier temps, associée à l'émergence et à la consolidation d'une nouvelle petite organisation. Comités de relance, sociétés locales de développement, centres d'aide aux collectivités, services de planification des affaires, centres d'incubation d'entreprises, sociétés d'aide au développement des collectivités, centres locaux de développement, etc. se sont ainsi multipliés sur le terrain déjà occupé par ailleurs dans certains secteurs par des centres de services communautaires, chambres de commerce, centres d'emploi, corporations de développement, etc. **La mission première de chacune de ces petites organisations de soutien au développement local concerne généralement l'élaboration d'un plan de développement orienté sur l'action.**

On a ainsi vu se multiplier les plans locaux de développement (Jean et Proulx, 2001). La procédure généralement utilisée s'avère largement orientée sur la mobilisation des acteurs autour de projets d'action, en utilisant notamment un diagnostic rapide de la situation. Diagnostic qui sert davantage comme déclencheur de la mobilisation que pour doter le milieu d'une large vision détaillée. Il n'y a que peu de cadre stratégique dans ces plans, même si des orientations sont souvent assez bien ciblées. Il s'agit plutôt d'une planification pragmatique visant à porter des actions rapides afin de résoudre des problèmes locaux devenus prioritaires. Sa vertu première consiste dans la mise en place d'une démarche communautaire pouvant faire cheminer des acteurs du milieu vers une meilleure appropriation de responsabilités publiques et, éventuellement, de leviers de développement. Et l'apport le plus concret de ces plans réside dans leur proximité des besoins des acteurs et dans leur soutien aux initiatives locales. Les planificateurs locaux encouragent et soutiennent financièrement la planification opérationnelle autour d'initiatives individuelles.

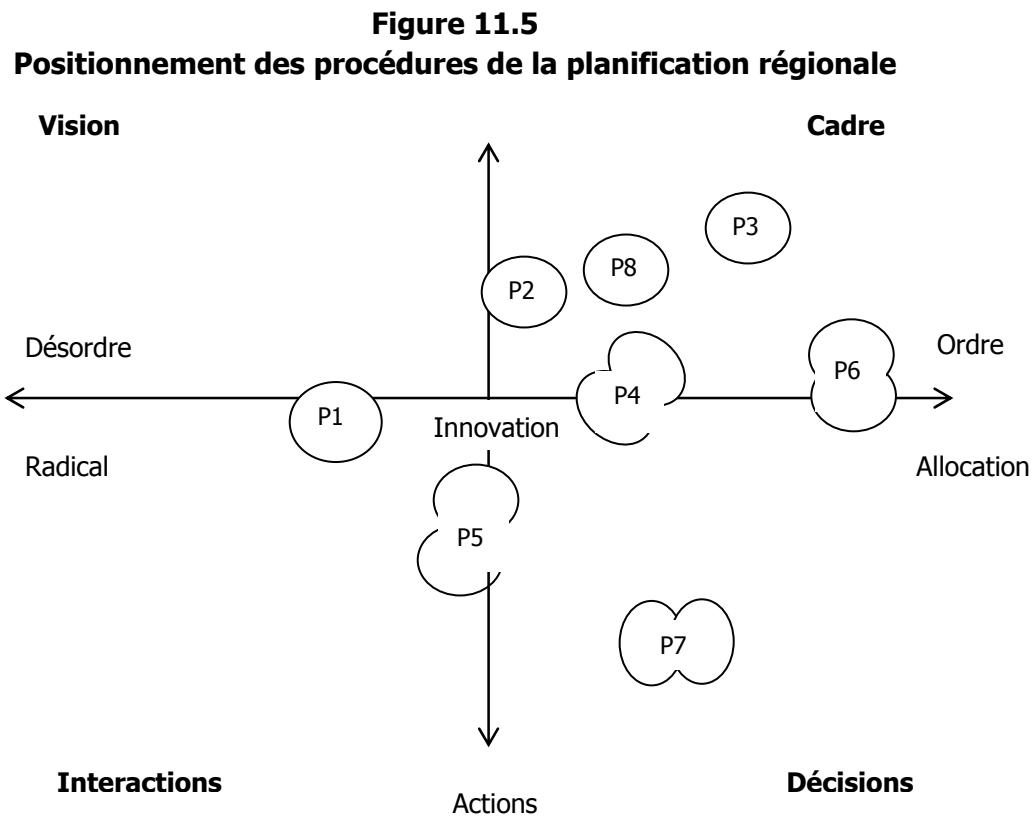
La planification des créneaux territoriaux (P8)

Au cours des années 1990, la stratégie d'innovation du Québec a favorisé l'émergence de « systèmes territoriaux d'innovation et de production » (STIP) tels que le technopole agro-alimentaire de Saint-Hyacinthe, la Cité du multimédia à Montréal et bien d'autres formes de technoparcs. Cette approche territoriale de l'innovation, bien justifiée par la théorie du développement endogène (Proulx, 1994; Doloreux, 2004) fut si populaire auprès des acteurs que Québec décida de lancer en 2002 une politique industrielle régionale basée sur le ciblage des interventions dans des « créneaux d'excellence » désignés qui se multiplièrent selon leur territorialité spécifique tout en demeurant sous l'égide des régions administratives. Du coup, les régions administratives furent conduites à cibler davantage les principaux créneaux de leur vocation, ce que la planification stratégique n'avait pas réussi à réaliser. La planification globale pour tout le territoire régional se voit cependant encore affaiblie par ce renforcement sectoriel autour des principales fonctions économiques qui s'ajoutent aux autres secteurs forts tels que la santé, l'éducation, la culture, les transports, le tourisme. La procédure de planification (P7) amorcée récemment dans un peu plus de la moitié des créneaux identifiés s'avère de nature stratégique, ambitieuse dans le processus visé mais limitée dans les moyens mis à sa disposition. Des diagnostics furent effectués en détail par des consultants externes, bonifiés ensuite par les instances gouvernementales, qui déboucha finalement sur un cadre stratégique qui doit servir la déduction d'actions et d'initiatives. Ces analyses détaillées de créneaux représentent certes une nouvelle expertise acquise en régions à propos de leurs principales filières économiques. Sur cette base de connaissances nouvelles, un atelier élargi de discussion s'avère proposé pour chaque créneau afin de soulever collectivement des pistes, des projets et des promoteurs d'actions. Le montage de la faisabilité d'actions est ensuite possible, selon le dynamisme de chaque créneau.

Cette planification au sein des créneaux territoriaux s'inscrit en réalité davantage tel un type de planification innovatrice plutôt que strictement allocative, comme l'est en général la planification stratégique classique. Son riche apport en matière de vision, tout en se situant tout près de l'action, lui offre aussi un bel équilibre en principe innovateur. Il demeure néanmoins que la procédure apparaît encore insuffisamment interactive pour générer son plein potentiel d'innovation grâce au soutien à la fertilisation croisée entre les acteurs dans un processus d'apprentissage collectif. **En considérant le faible degré de maturation économique associé à la majorité des créneaux territoriaux ciblés au Québec, nul doute que le planificateur aurait intérêt à secouer davantage l'ordre conservateur établi par les tenants de la protection des acquis individuels et de la défense des intérêts corporatistes.**

La position des huit procédures de planification

En plaçant en relief les quatre propriétés théoriques associées à la planification territoriale, la description des sept procédures appliquées au Québec depuis quatre décennies nous permet de positionner celles-ci dans notre cadre d'analyse (figure 11.5). Nous constatons bien sûr la diversité des procédures utilisées. Le premier exercice effectué au cours des années 1960 (P1) fut relativement radical dans sa démarche et dans les solutions concrètes préconisées. Quatre autres exercices se sont inscrits dans le cadre d'une procédure type de planification stratégique (P2, P3, P4, P6), même si elles n'en portent pas nécessairement le libellé. Un seul exercice de planification se rapprocha réellement de l'action et de l'interaction, soit les conférences socio-économiques (P5). Finalement, la procédure appliquée sur les créneaux territoriaux (P7) a réussi à sortir du carcan offert par le cadre stratégique en misant sur la nouvelle expertise et connaissance dans une opération plus forte de vision, tout en demeurant cependant insuffisamment interactive pour générer toute l'innovation potentiellement envisageable.



En examinant la figure 11.5 dans une perspective temporelle, force est de constater les déplacements horizontaux et verticaux. Le cadre stratégique a ainsi considérablement dominé les exercices de planification régionale. Après un exercice de planification plus innovatrice et plus près de l'action au cours des années 1980 (P5), la planification stratégique (P6) est revenue en force en 1992 pour redonner préséance au cadre, sur toute autre

dimension. De toute évidence, la planification territoriale québécoise fut très influencée par la nécessaire allocation rationnelle des ressources publiques. Les progrès réalisés selon cet objectif sont certes importants sous l'angle de l'efficacité et de la cohérence administrative. La normalisation et la rationalisation se sont imposées dans l'utilisation de notre richesse collective sur les territoires du Québec. De fait, les territoires ont assisté à une meilleure maîtrise et un encadrement des forces décisionnelles du marché et de la politique. La gestion publique territoriale de programmes, de biens et de services en fut sûrement gagnante.

À ce sujet, l'analyse des documents élaborés comme support à la planification territoriale révèle que les valeurs et finalités furent généralement peu discutées dans le processus, sauf dans les débats soulevés par des événements ponctuels souvent *ad hoc*. En conséquence, certains enjeux fondamentaux ne sont que rarement traités convenablement dans un esprit de « choix de collectivité ». Les exercices de planification ont cependant permis de doter le Québec de très bons diagnostics qui se sont clairement affinés au fil du temps grâce à la mise au point d'une batterie d'indicateurs traités par des agents de plus en plus experts en analyse territoriale. Notre connaissance générale des territoires du Québec s'est ainsi grandement améliorée, même si la réactualisation des données afin d'élaborer des séries sur une longue période demeure souvent très imparfaite. Aussi, les pronostics sont devenus plus perfectionnés, bien qu'ils soient toujours aussi peu fiables face à la turbulence d'une société en constante mutation. Notons, par ailleurs, que plusieurs grands champs territoriaux bénéficient désormais d'une observation plus détaillée de la situation, notamment les créneaux d'excellence, les systèmes territoriaux d'innovation, le dynamisme communautaire, la circulation de l'information qui sert le développement ainsi que le contexte institutionnel global.

En matière de développement territorial comme tel, il semble que la plupart des procédures de planification utilisées au Québec ont été insuffisamment sensibles à la nécessité de causer du désordre, de l'interaction et, en conséquence, du dynamisme territorial. À l'exception de P1 et de P5, nos procédures utilisées furent surtout réactives plutôt que proactives. Très intéressés par l'allocation rationnelle des ressources publiques et la protection d'intérêts corporatistes sur les territoires, nos planificateurs territoriaux ont sûrement un peu trop délaissé les impératifs d'innovation et de dynamisme. Même dans les plans locaux près de l'action (P7), le secteur privé fut généralement peu sollicité, les entreprises étant considérées comme des clients plutôt que des acteurs de la planification. Ce qui ne favorisa guère la liaison vertueuse entre la connaissance et l'action qui représente l'essence même de la planification. De fait, il y a eu insuffisance d'appel général aux promoteurs d'action pourtant si nécessaires. Les mécanismes d'interaction mis en œuvre sont demeurés encore trop exclusivement confinés à des enjeux reliés aux problématiques de gestion publique et, en conséquence, aux acteurs publics. Soulignons aussi le manque de mécanismes formels pour monter les dossiers de faisabilité multicritère des projets proposés, ce qui limite grandement l'évaluation *ex ante* des options, la sélection rationnelle de celles-ci et la réalisation rapide des actions les plus structurantes. Bref, notre planification territoriale fut, selon notre analyse, insuffisamment orientée vers l'action et le développement. Les plans d'action étant

indépendants de la vision et du cadre stratégique élaborés par la planification à une autre échelle. En se référant aux formes théoriques de la planification, nous avons de toute évidence beaucoup focalisé sur le maintien des systèmes territoriaux en place et insuffisamment sur leur transformation qui aurait demandé un équilibre innovateur plus constant.

Conclusion

Quatre décennies après l'enthousiasme du premier exercice de planification territoriale au Québec, il serait à notre avis pertinent d'évaluer la performance de cette pratique continue en regard des grands enjeux territoriaux soulevés à l'époque tels que l'érosion migratoire de la population, la justice sociale, les incohérences dans l'aménagement, l'efficacité administrative, les initiatives innovatrices de même que la démocratie. Nous pourrions ainsi être en mesure de pondérer judicieusement les divers résultats atteints sous l'angle des efforts consentis. Cet exercice tout à fait pertinent reste à faire au Québec. Notre analyse livrée dans ce chapitre s'inscrit tel un premier jalon en ce sens.

D'ores et déjà, nous pouvons avancer un certain nombre de leçons qui peuvent soutenir l'élaboration de recommandations. **Selon notre analyse, la planification territoriale en cours depuis 1992 n'apparaît pas optimale pour maximiser l'innovation ainsi que pour soutenir pleinement l'appropriation collective de responsabilités publiques et de leviers de développement.** Voici pourquoi. À l'échelle régionale, la forme de planification stratégique, simplement indicative pour l'allocation des ressources publiques, sans pouvoir coercitif et sans beaucoup de moyens incitatifs, apparaît épuisée dans sa capacité de vision et d'interaction. À l'échelle des MRC, la deuxième génération de schémas d'aménagement des territoires s'avère actuellement bloquée, pour de nombreux territoires, dans le processus de confection du plan dont plusieurs pièces (éducation, emploi, santé...) ne sont pas maîtrisées par le planificateur principal. En outre, à chacun de ces deux échelons territoriaux, la planification sectorielle préconisée est devenue en somme dominante par rapport à la planification territoriale globale. Situation de fragmentation qui s'accroît encore actuellement d'une part avec la planification du développement local et d'autre part avec la planification ciblée dans les créneaux territoriaux, cette dernière étant peu mobilisatrice et sans beaucoup de moyens. En réalité, les territoires MRC et régionaux du Québec semblent très engagés avec des planifications strictement sectorielles qui possèdent certes plusieurs qualités en regard de l'allocation des ressources publiques.

Puisque la planification territoriale globale possède des vertus intrinsèques, notamment sous l'angle de l'innovation et de l'appropriation, un nouvel exercice en ce sens nous apparaît tout à fait souhaitable en l'état actuel des divers territoires qui composent le Québec. Par quelle procédure peut-on effectuer un tel exercice ? La situation d'éclatement sectoriel de la planification sur les territoires nécessite un processus collectif spécifique capable d'interpeller les divers acteurs et planificateurs sur les enjeux plus globaux qui se posent, souvent même sur des territoires ne correspondant pas aux frontières actuelles des découpages officiels.

Chapitre 12

Vers une planification territoriale davantage innovatrice

Introduction

Dans un esprit de renforcement de l'appropriation collective de leviers sociaux, environnementaux, culturels et économiques si nécessaire au processus de décentralisation gouvernementale, notre analyse effectuée dans ce rapport nous amène à avancer que les divers territoires qui composent l'espace Québec nécessitent un mécanisme institutionnel pour innover dans leurs actions selon une vision globale de chaque milieu.

Nous avons vu à cet effet au chapitre précédent que, depuis quatre décennies, la planification fut largement utilisée grâce à l'expérimentation réelle de différentes procédures. Celles-ci ont généré des effets distinctifs. L'analyse systématique de ces diverses praxis nous a conduits à réaliser, d'une manière générale, que la dominante planification stratégique a généré insuffisamment de désordre institutionnel pour s'avérer pleinement innovatrice sur les territoires du Québec, même si elle fut bénéfique néanmoins à maints égards.

En réalité, la planification territoriale appliquée au cours des dernières années n'apparaît pas optimale actuellement pour maximiser l'innovation ainsi que pour soutenir pleinement les initiatives endogènes en regard de l'appropriation collective de responsabilités publiques et de leviers de développement. Voici pourquoi :

- à l'échelle régionale, la forme de planification stratégique, simplement indicative pour l'allocation dispersée des ressources publiques, sans pouvoir coercitif et sans beaucoup de moyens incitatifs, apparaît épuisée dans sa capacité de vision et d'interaction;
- pour de nombreux territoires MRC, la deuxième génération de schémas d'aménagement des territoires s'avère actuellement ralentie (sinon bloquée) dans le processus de confection du plan dont plusieurs pièces (éducation, tourisme, emploi, santé...) ne sont pas ou peu maîtrisées par le planificateur principal;
- en outre, à chacun de ces deux échelons territoriaux bien présents au Québec, la planification sectorielle préconisée par morceaux ou pièces (santé, culture, enseignement

collégial, tourisme, forêt, etc.) est devenue, en somme, dominante et même hégémonique par rapport à la planification territoriale globale qui n'arrive plus à s'imposer;

- situation de morcellement par pièces détachées qui s'accroît encore actuellement, d'une part, avec la planification du développement local (SADC, CLD, CLE, urbanisme, agences...) et, d'autre part, avec la planification ciblée dans les créneaux territoriaux (agroalimentaire, maritime, aluminium, tourbes...), cette dernière étant peu mobilisatrice et sans beaucoup de moyens.

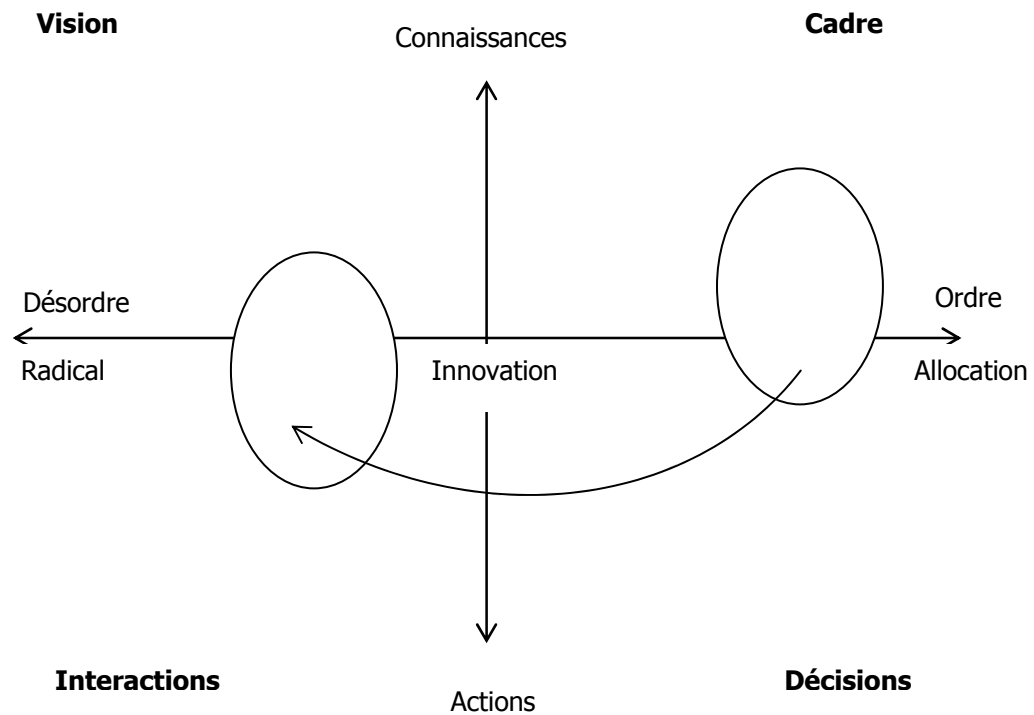
En réalité, les territoires MRC et régionaux du Québec semblent très engagés avec divers processus disjoints de planification qui offrent un cadre spécifique par grands secteurs. Planification qui possède certes plusieurs qualités en regard de l'allocation sectorielle des ressources publiques. Mais planification dont le caractère global et innovateur s'avère insuffisamment présent pour les territoires.

Puisque la planification territoriale globale selon un équilibre procédural entre les quatre grandes dimensions théoriques (figure 11.3) possède des vertus intrinsèques en principe, notamment sous l'angle de l'apprentissage collectif, de l'innovation et de l'appropriation collective, nous préconisons une nouvelle procédure pour les territoires du Québec. **Nouvelle procédure qui s'inscrit à l'opposé de la dominante planification stratégique actuelle non pas pour l'éliminer, loin s'en faut, mais bien pour enrichir globalement sa procédure en plaçant l'accent sur les autres dimensions du processus collectif, notamment la vision et l'interaction.**

Nous avançons à cet effet que la situation d'éclatement sectoriel de la planification sur les territoires nécessite une procédure capable d'interpeller les divers acteurs et planificateurs sur les enjeux plus spécifiques qui se posent, souvent même sur des territoires ne correspondant pas aux frontières actuelles des découpages officiels, notamment les « zones spécialisées ». Selon notre modèle d'analyse qui illustre le positionnement des procédures récemment utilisées (figure 11.5), une telle procédure très actuelle devrait se situer maintenant à gauche de l'axe horizontal afin de recentrer, au final de l'exercice, la planification territoriale autour de l'équilibre innovateur entre les quatre dimensions classiques (figure 12.1).

En réalité, si le Québec désire innover davantage sur ses divers territoires qui composent son espace, il devra envisager la mise en œuvre d'une procédure de planification plus visionnaire et plus interactive que celles qui ont cours actuellement. Il devra interpeller plus ou moins radicalement les acteurs engagés dans des projets de transformation sociale, culturelle, politique et économique, notamment dans les secteurs privé et communautaire. La capacité territoriale d'apprentissage collectif, d'innovation ainsi que d'appropriation de responsabilités publiques et de leviers de développement dépend de ce déplacement horizontal hors du cadre stratégique certes utile mais trop conservateur face à l'ordre existant sur les territoires infranationaux du Québec.

Figure 12.1
Prochaine procédure de planification territoriale



L'expérience de Vision Saguenay 2025

La nouvelle ville fusionnée de Saguenay ainsi que sa région de rayonnement qui inclut le Lac-Saint-Jean affronte actuellement le défi relié à une importante restructuration économique et sociale. Restructuration qui nécessite en principe des actions innovatrices et vigoureuses selon une vision globale des enjeux à relever collectivement. Selon notre analyse régionale, nous considérons que la situation institutionnelle actuelle caractérisée par l'éclatement des divers plans sectoriels, locaux et MRC ne favorise pas suffisamment l'innovation régionale pouvant notamment prendre la forme d'importantes actions structurantes.

À cet effet, le CRDT (Centre de recherche sur le développement territorial) a lentement mis en œuvre une procédure de planification globale largement basée sur les dimensions concernées par la « vision » et « l'interaction », sans nécessairement négliger les autres dimensions, soit le « cadre stratégique » et la « prise de décisions ». **La prospective territoriale qui est par essence créatrice de nouvelles connaissances sur le territoire hôte sert alors de finalité collective du CRDT afin de solliciter les acteurs territoriaux hors des enjeux décisionnels quotidiens, hors des replis sectoriels, hors des systématiques représentations corporatistes d'intérêts spécifiques.** En regard de la figure 12.1, le mouvement de mobilisation des acteurs territoriaux autour de

l'enjeu du visionnement 2025 permet alors d'effectuer le mariage entre « connaissances et actions » non seulement par l'entremise du cadre stratégique, mais aussi par celle de la dynamique de l'interaction animée entre les divers acteurs de ces deux sphères, dans un esprit de fertilisation de l'innovation territoriale.

En référence aux procédures décrites au chapitre précédent dans leurs composantes théoriques, suivie de l'analyse de leur mise en œuvre en contexte québécois, la procédure préconisée par le CRDT au Saguenay–Lac-Saint-Jean s'appuie sur sept réquisitions formelles distinctes mais interreliées :

1. valeurs et finalités implicites en regard des conditions régionales : équité, démocratie, développement durable, efficacité économique, cohérence administrative...;
2. mobilisation élargie et ciblée des acteurs sur des enjeux actuels et anticipés pertinents pour la collectivité territoriale;
3. analyse critique de la réalité territoriale à partir de diagnostics, de tendances, de pronostics, d'objectifs déduits et induits;
4. élaboration d'options novatrices pour l'intervention (stratégies, actions, tactiques, réglementations...) à l'intérieur de quelques grands chantiers territoriaux constructeurs de scénarios;
5. inventaire des actions émergentes, des moyens disponibles, du leadership;
6. sélection des options les plus conséquentes pour le territoire;
7. suivi systématique du processus continu d'apprentissage collectif.

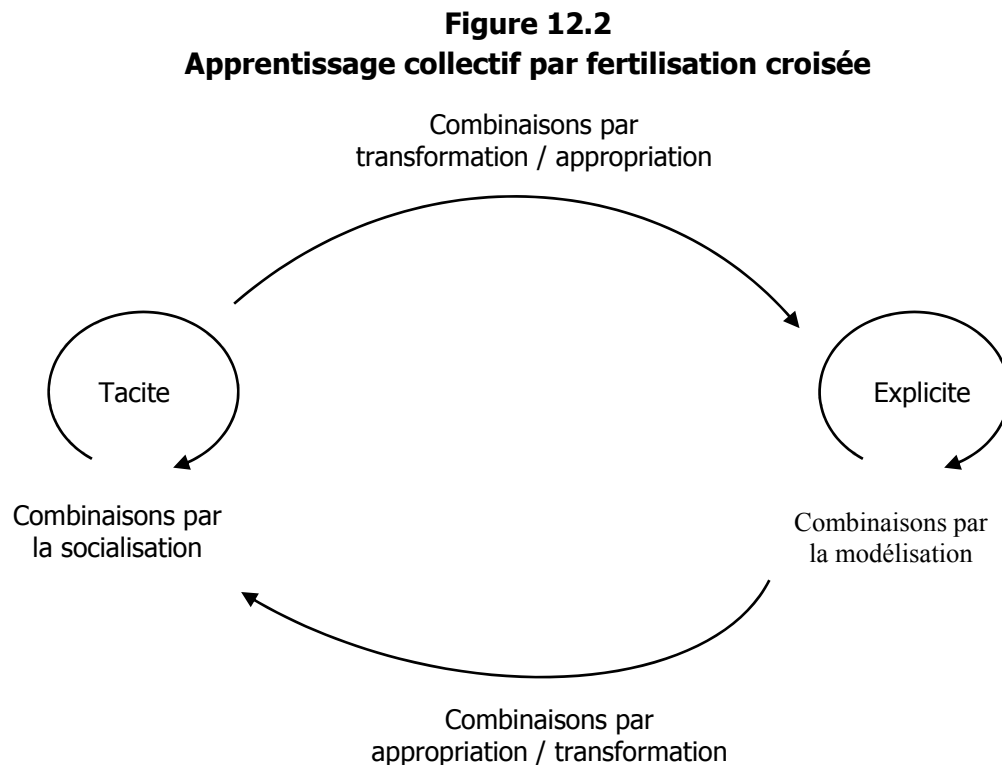
L'application concrète de ces réquisitions doit s'inscrire à travers les conditions institutionnelles qui prévalent sur le territoire en planification. Dans le cas qui nous concerne, une attention particulière fut portée au préalable sur le contexte institutionnel régional du Saguenay–Lac-Saint-Jean.

Un processus d'apprentissage collectif

La mise en œuvre de ces réquisitions fut effectuée au Saguenay–Lac-Saint-Jean par l'entremise de trois mécanismes spécifiques pouvant permettre de créer de la connaissance territoriale nouvelle. Il s'agit des rencontres de face à face, de la mise en place d'un portail électronique et de la confection de dossiers informationnels. Ces mécanismes agissent sur les actifs relationnels du territoire.

Du côté des mécanismes de face-à-face entre acteurs, une vingtaine de séminaires et autant d'ateliers ont été réalisés sur des enjeux classiques (culture, agroalimentaire, aménagement, forêt, développement social...) et novateurs (démocratie, gouvernance, information et médias, tertiaire moteur, entrepreneuriat, collectivités autochtones, hydroélectricité, capital de créativité...). La formule utilisée (figure 12.2) s'avère directement concernée par l'apprentissage collectif et l'innovation grâce à la fertilisation croisée entre le savoir-faire des experts du milieu (information tacite) et le savoir des experts scientifiques (information explicite).

Généralement, dans l'organisation formelle de ces face-à-face par le CRDT, deux experts scientifiques livrent chacun un contenu conceptuel vulgarisé par lequel quelques messages forts sont proposés de manière opérationnelle. Ensuite, une table ronde composée de cinq experts du milieu permet de soumettre à la réflexion collective des savoir-faire formalisés à partir de la pratique professionnelle autour de l'enjeu principal soulevé par la rencontre face-à-face. **Ce croisement d'expertise permet, à l'évidence de notre expérience, la fertilisation de connaissances nouvelles pertinentes à l'innovation sur l'enjeu territorial soulevé à la réflexion collective.**



Environ 1 500 participants furent mobilisés par la quarantaine de séminaires et d'ateliers de travail collectif, dont près de 60 experts universitaires et plus 200 experts du milieu. Plus de 1 100 pages de contenus synthétisés furent produites par grands thèmes selon une classification pertinente pouvant générer du sens aux divers propos livrés.

Par l'entremise des face-à-face organisés, la confrontation des diagnostics, des faits et des pronostics a été fructueuse, tout à fait enrichissante globalement en respect des apports réels de chaque acteur. Les déterminants soulevés et analysés ont conduit vers une meilleure connaissance des causes reliées aux tendances territoriales de mieux en mieux comprises. Furent aussi avancés des scénarios sur un horizon 2025, même si cette dimension de la réflexion collective fut le plus difficile à concrétiser. Finalement, des défis mineurs et majeurs ont été proposés à la collectivité, souvent selon une approche de petits pas relativement conservateurs mais aussi dans un esprit de changements collectifs plus radicaux vers la restructuration sociale et économique incontournable dans cette région.

Notre observation de cet apprentissage collectif stimulé par l'entremise de mécanismes formels de face-à-face organisés nous permet de tirer, à l'analyse qualitative, des forces et des faiblesses liées aux actifs relationnels du Saguenay–Lac-Saint-Jean (tableau 12.1).

Tableau 12.1
Constats généraux sur les actifs relationnels du Saguenay–Lac-Saint-Jean

| Forces | Faiblesses |
|--|------------------------------------|
| Fort volontarisme des acteurs | Représentations corporatistes |
| Grande diversité des acteurs mobilisés | Recherche de visibilité |
| Implication facile des experts universitaires | Modèles livrés parfois abstraits |
| Diversité et richesse de l'expertise « terrain » | Qualité variable des contenus |
| Fort désir de diffusion d'information | Rétention d'information pertinente |
| Confiance dans l'apprentissage | Engagements réels limités |
| Nouvelles idées dévoilées | Cristallisation sur des positions |

L'animation de ces séminaires et ateliers nous a permis de confectionner des dossiers informationnels sur les thèmes sélectionnés. Les experts universitaires ont déposé textes d'appui et présentations sur support informatique. Les experts régionaux des tables rondes ont livré des messages informationnels contenant souvent des signaux forts. Tous les débats furent enregistrés sur vidéo. Une secrétaire professionnelle a effectué une synthèse de chaque rencontre face-à-face. Bref, un matériel fort intéressant fut saisi et traité de manière à nourrir l'apprentissage collectif.

La diffusion des contenus informationnels s'effectue principalement mais pas exclusivement par le portail électronique Vision Saguenay 2025 (www.uqac.ca/vsag2025). De la veille informationnelle sur les thèmes et enjeux traités s'avère en outre effectuée systématiquement par un professionnel de l'information. Des hyperliens sont proposés aux visiteurs du portail. Un service de « veille sur demande » existe aussi. **En réalité, le portail devient le pivot informationnel qui permet de collecter, cumuler et faire circuler l'information qui nourrit l'apprentissage collectif.** Il devient la banque principale pour élaborer la vision territoriale du Saguenay–Lac-Saint-Jean.

Les axes de l'apprentissage collectif

La dominante organisation de la collectivité régionale Saguenay–Lac-Saint-Jean par secteurs (santé, éducation, culture, tourisme...) représente une caractéristique incontournable de la dynamique des acteurs. Puisqu'il existe déjà des conseils, commissions, comités et autres mécanismes de concertation, nous avons ciblé notre démarche d'apprentissage collectif sur des mobiles novateurs qui ouvrent sur des champs peu explorés et surtout peu « clôturés », peu enchâssés par les acteurs. Les enjeux à soulever dans la collectivité furent souvent inspirés de notre propre regard critique et prospectif 2025.

Ce regard prospectif de la réalité du Saguenay–Lac-Saint-Jean nous amène à identifier trois axes importants sur lesquels il devient pertinent de faire converger la réflexion collective. Il s'agit de la consolidation territoriale de la Cité, de l'intégration de la Cité dans sa région immédiate ainsi que du repositionnement de la Cité et de sa région immédiate et éloignée sur l'échiquier québécois, continental et mondial. Voici en synthèse comment se présentent ces trois axes de l'apprentissage collectif.

Après la fusion municipale par décret de l'agglomération de Saguenay en 2001, la nouvelle Cité en formation nécessite des efforts de consolidation territoriale. D'autant plus que son territoire s'avère très vaste, séparé physiquement par la rivière Saguenay, coupé culturellement entre Haut et Bas Saguenay et mélangeant des problématiques diverses notamment entre urbains et ruraux. À cet effet, le nouveau conseil municipal s'est évidemment responsabilisé rapidement, notamment en matière de gestion intégrée des biens et services collectifs desservis sur le territoire. Or, la consolidation de la nouvelle Cité déborde le strict cadre municipal pour inclure tout le secteur public de Ville de Saguenay, soit l'éducation, l'emploi, la santé, la formation professionnelle, le transport, la R&D (recherche et développement), la culture, etc. Ainsi, l'un des premiers objectifs du mouvement Vision Saguenay 2025 visait justement à offrir une plateforme pour interpellier collectivement cet enjeu de la consolidation territoriale au-delà de la fusion municipale.

La fusion municipale de Saguenay a aussi positionné un nouvel acteur très puissant au sein de la concertation régionale. Or, le pôle principal d'une région périphérique s'inscrit selon un phénomène de relations d'échanges dont l'intensité dépend de certains critères, notamment la distance. D'autres critères jouent aussi en principe un rôle fondamental dans l'imbrication entre Ville Saguenay et sa région, notamment la capacité de se forger un avenir commun pour le vaste territoire polycentrique. Nous croyons que ce critère important pour l'intégration de la Cité dans sa région doit devenir un axe de l'apprentissage collectif stimulé par notre mouvement de réflexion prospective 2025.

Finalement, les grandes difficultés économiques et sociales de nature structurelle, vécues par la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean, doivent être confrontées de plein fouet. En réalité, cette région doit se départir de ses réflexes collectifs typiques de l'ère industrielle désormais révolue afin d'adopter des comportements communautaires pertinents pour

entrer pleinement dans la société post-industrielle qui s'ouvre devant elle. À cet effet, nous croyons que l'enjeu du repositionnement adéquat de la Cité et de sa région sur l'échiquier québécois, continental et mondial doit devenir un véritable axe de réflexion collective.

Les diagnostics

Plusieurs éléments de diagnostics territoriaux furent élaborés en préparation des petits événements de face-à-face organisés et animés par le CRDT dans le cadre de Vision Saguenay 2025. D'autres éléments complémentaires furent aussi livrés par les experts mobilisés. Certains de ces diagnostics sont de nature qualitative et traduisent des perceptions, des jugements, des opinions. D'autres, par ailleurs, s'appuient sur des statistiques compilées, des enquêtes de nature scientifique ou des collectes spécifiques d'information sur la réalité territoriale.

Ainsi, **le cumul d'éléments de diagnostics permet de mieux saisir l'état actuel de la collectivité territoriale sous observation.** Voici quelques exemples de faits nouveaux qui permettent d'éclairer sur la réalité territoriale du Saguenay–Lac-Saint-Jean :

- rupture économique typique d'une fin de cycle structurel, largement causée par des changements technologiques dans les moyens de production;
- perte régionale de 1 955 emplois industriels (1981-2001), dont décroissance de 16,5 % de ceux-ci seulement à Ville Saguenay pendant cette période;
- faible taux de natalité; faible taux d'immigration; exode important de la population;
- absence de projets moteurs pour le renouvellement de l'économie régionale;
- puissant lobby industriel et manufacturier;
- nombre limité d'occasions dans les 2^e et 3^e transformations des ressources naturelles;
- virage post-industriel régional légèrement amorcé;
- entrepreneuriat local et régional limité dans ses conditions d'émergence;
- essoufflement de la démocratie représentative;
- degré important d'inertie dans la démocratie représentative;
- potentiel économique nordique considérable;
- déséquilibre entre les principaux acteurs dans la concertation régionale.

Ces exemples d'éléments de diagnostics illustrent, d'une manière générale, une situation régionale préoccupante. Situation qu'il devient difficile de saisir et d'analyser globalement étant donné trois phénomènes : le haut degré de fragmentation politico-administrative des diverses organisations publiques et collectives; les replis sectoriels et locaux de la réflexion collective; ainsi que l'épuisement des procédures de planification régionale de notre stratégie utilisées dans le passé.

Les tendances

Le traitement de l'information disponible à propos de la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean grâce à notre opération de « visionnement » nous permet d'illustrer quelques tendances de fond sur un horizon long. L'élaboration de tendances représente un exercice important afin de mieux saisir la dimension et la portée réelle des diagnostics effectués. À titre d'exemple, la perte de 6,2 % des emplois industriels dans la région entre 1981 et 2001 s'inscrit après une croissance soutenue de ce type d'emplois pendant tout le XX^e siècle, notamment un bond de 33 % au cours de la période 1961-1981. Ce qui permet de diagnostiquer la fin actuelle de cycle économique structurel régional occasionnée notamment par cette rupture relativement radicale sous l'angle de l'emploi.

Nous avons noté certaines autres tendances régionales pertinentes pour notre visionnement sur une longue période. En voici quelques-unes :

- croissance continue de la production régionale;
- forte érosion progressive de la propriété régionale et accélération conséquente de la fuite des capitaux;
- diversification industrielle amorcée dans le secteur de l'aluminium;
- affaiblissement relatif des investissements publics;
- légère croissance séculaire, par bonds, des investissements privés;
- lent appauvrissement des ménages dont la moyenne salariale était jadis élevée.

Ces exemples de tendances régionales analysées dans un contexte de « visionnement territorial » nous permettent de mieux saisir la situation vécue actuellement par le Saguenay–Lac-Saint-Jean. Elles nous offrent aussi une base de réflexion pour élaborer des pronostics et des scénarios d'avenir.

Les pronostics

L'élaboration de pronostics représente un exercice délicat. Projeter dans le futur les tendances illustrées dans le passé devient une méthode largement utilisée afin de prévoir la situation dans dix ou vingt ans. Ainsi peut-on projeter un affaiblissement relatif des investissements industriels au Saguenay–Lac-Saint-Jean si des projets majeurs ne sont pas élaborés régulièrement dans le futur et si un mouvement de reprise en main régionale de la propriété des moyens de production n'est pas engendré et soutenu par un mécanisme institutionnel approprié.

L'un des pronostics les plus évidents pour la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean dans une perspective de 2025 réside dans la décroissance démographique déjà amorcée qui se confirmera en raison de la faible natalité et aussi de la faible capacité économique à con-

tenir l'exode des travailleurs. Selon les experts sur le sujet, la région perdra entre 10 % et 12 % de sa population d'ici 2026.

Nous pouvons avancer aussi pour le futur que le bassin hydroélectrique occupera une place relative de plus en plus importante comme source de création de richesses régionales. La R&D deviendra aussi une activité économique très importante non seulement en matière d'emplois créés, mais également sous l'angle des occasions d'affaires générées par les brevets, les inventions, les transferts de technologies et d'expertises, la fertilisation d'innovations industrielles. Ce qui nous conduit à prévoir plusieurs nouvelles activités industrielles concernées par la transformation du bois et de l'aluminium qui seront au rendez-vous régional.

Mais cette méthode prévisionnelle classique illustrée ici par quelques exemples ne tient pas compte des événements nouveaux qui apparaissent régulièrement dans un environnement relativement turbulent. Elle ne tient pas compte non plus des actions locales et régionales qui peuvent être vigoureusement portées dans un champ pour influencer une tendance à partir de scénarios élaborés consciencieusement autour des enjeux majeurs pour l'avenir régional.

En réalité, une véritable prospective territoriale doit clairement explorer des possibilités nouvelles, ouvrir de nouvelles options souvent radicales vis-à-vis des activités actuelles, générer des orientations plutôt que de simples prédictions, façonner le futur par des lignes directrices. Elle fait appel à des scénarios alternatifs à offrir aux acteurs territoriaux, souvent élaborés par eux-mêmes.

Les champs de scénarios

Une procédure innovatrice de planification régionale telle que celle expérimentée par Vision Saguenay 2025 doit conduire inévitablement à l'élaboration de scénarios d'avenir sur un horizon moyennement long. Quelques enjeux majeurs doivent permettre d'ouvrir des champs de réflexion collective à cet effet de prospective. En réalité, la méthode inductive de nature prévisionnelle à partir des tendances passées doit être secondée par une méthode déductive à partir d'une lecture et d'une analyse du contexte global dans lequel se situe la région en réflexion prospective.

À partir de notre analyse régionale du Saguenay–Lac-Saint-Jean, six grands champs nous apparaissent pertinents à scruter attentivement dans le cadre l'élaboration collective de scénarios d'avenir 2025. Ces champs d'avenir sont les suivants :

- exploration, aménagement et occupation durable de l'espace nordique;
- 2^e et 3^e transformations des ressources naturelles;
- épargne et investissements;
- énergie;

- capital de créativité;
- institution de gouvernance territoriale.

À l'intérieur de ces champs de réflexion, des scénarios doivent être solidement élaborés afin d'offrir des voies d'avenir à la collectivité. Des mécanismes institutionnels de fertilisation croisée des expertises sont animés de manière à soutenir l'apprentissage collectif dans l'élaboration des actions les plus optimales en regard des scénarios retenus pour la région.

Nul doute que d'autres champs pertinents émergeront au fil du temps en fonction des changements sociaux et économiques en cours. **Comme tous les autres territoires, la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean ne peut cesser d'interpeller continuellement les enjeux d'avenir.** Elle doit même s'avérer proactive à cet égard, notamment en faisant un large appel général aux promoteurs d'actions structurantes.

Les options d'actions structurantes

Afin de saisir la capacité régionale de rebondissement économique, social et culturel, une vaste enquête fut effectuée afin d'établir un inventaire des options concrètes pour des actions structurantes qui sont actuellement latentes ou émergentes au Saguenay–Lac-Saint-Jean. Tous les secteurs d'activités furent méthodologiquement scrutés en fonction de quatre grands chantiers ou axes : territorialité, culture, système d'innovation, leviers de développement.

Tableau 12.2
Actions structurantes par chantier selon le territoire d'émergence

| MRC | Territorialité | Culture | Système d'innovation | Leviers économiques et sociaux | TOTAL |
|--------------------|----------------|-----------|----------------------|--------------------------------|------------|
| Lac-Saint-Jean-Est | 13 | 13 | 10 | 3 | 39 |
| Domaine-du-Roy | 10 | 3 | 5 | 5 | 23 |
| Maria-Chapdelaine | 3 | 4 | 5 | 2 | 14 |
| Fjord-du-Saguenay | 7 | 2 | 5 | 0 | 14 |
| Ville de Saguenay | 12 | 23 | 22 | 5 | 62 |
| TOTAL | 45 | 45 | 47 | 15 | 152 |

Source : Rapport synthèse du Forum régional tenu les 15 et 16 septembre 2005, CRDT-UQAC.

Ces grands axes du développement régional, devenus classiques dans la littérature scientifique contemporaine, permettent de nourrir toutes les problématiques sectorielles, thématiques et territoriales présentes actuellement au Saguenay–Lac-Saint-Jean. Bien imbriqués

globalement, ils offrent en principe un sens général à l'exercice de réflexion collective. Autour de 150 options d'actions (tableau 12.2) furent retenues dans notre inventaire sur la base de leur faisabilité (pré-faisabilité) ainsi que de leur pertinence territoriale.

Lors d'un Forum régional organisé les 15 et 16 septembre 2005, une cinquantaine de promoteurs furent invités à présenter leur projet selon un canevas multicritère pré-établi. Les médias locaux et régionaux étaient présents pour diffuser les bonnes nouvelles et mettre en valeur ces options offertes dans une région qui a bien besoin d'actions structurantes.

Du coup, la dynamique endogène du développement régional a subi une autre impulsion pertinente. Des stratégies furent validées. De nouvelles idées et initiatives furent fertilisées. La crédibilité de plusieurs actions a progressé vers une étape nouvelle de leur réalisation. Des partenariats furent envisagés. Des bailleurs de fonds furent sensibilisés. Des tactiques de mise en œuvre furent ficelées.

Bref, cet exercice de dévoilement général et élargi des options concrètes offertes actuellement dans la région a permis de mettre en évidence la solidité des actions proposées en fonction des retombées positives et négatives potentielles, bien sûr, mais aussi des divers coûts pour la collectivité. Sans qu'un exercice démocratique et rationnel soit effectué formellement pour prioriser les actions proposées, une sélection naturelle de celles-ci fut inévitablement réalisée lors de cet exercice de préparation de ce Forum régional.

Conclusion sur le processus continue de planification

La planification territoriale innovatrice doit être conçue tel un processus continue qui interpelle les diverses dimensions, soit la vision, le cadre stratégique, la préparation des décisions et l'interaction (figure 12.1).

La prospective devient alors une méthode pour améliorer le « visionnement » des acteurs face à l'avenir du territoire selon un horizon long. Le cadre stratégique demeure tout à fait valable et pertinent, bien sûr, dans un tel exercice, mais pas aussi dominant qu'il le fut avec la récente planification stratégique régionale. Le montage de la faisabilité multicritère pour la prise de décisions représente aussi une étape importante de la planification. Finalement, la mise en interaction des acteurs territoriaux devient une dimension centrale du processus collectif planificateur afin que la liaison entre connaissance et action s'effectue davantage, dans un esprit de développement territorial. À cet effet d'interaction, les mobiles sélectionnés et proposés deviennent porteurs de perspectives nouvelles pour saisir les problèmes, les menaces, les occasions. Ils deviennent aussi générateurs d'idées nouvelles pour concevoir des solutions appropriées sous la forme d'actions novatrices et structurantes.

Les divers territoires qui composent le Québec possèdent ainsi un important instrument de gouvernance capable de soutenir les acteurs dans leur processus d'appropriation collective de leviers et de responsabilités décentralisés. **L'expérience de Vision Saguenay 2025**

démontre qu'une procédure de planification innovatrice à base de prospective territoriale s'avère possible à exercer collectivement dans une région comme le Saguenay–Lac-Saint-Jean. Les effets régionaux engendrés sont bien visibles sous l'angle bien sûr des quatre grandes dimensions de la planification et aussi en matière de fertilisation collective de nouvelles connaissances aptes à stimuler le caractère innovateur des actions structurantes proposées dans un esprit de développement social, culturel et économique.

Si l'on en juge par l'expérience en cours actuellement au Saguenay–Lac-Saint-Jean, nous proposons clairement pour cette région la poursuite de l'exercice de planification de nature innovatrice selon un processus continu. En outre, nous recommandons au gouvernement du Québec de généraliser à l'ensemble des territoires pertinents, une telle procédure de planification capable de projeter davantage les acteurs hors de leur quotidien, dans un élan de prospective et d'imagination du futur de leur territoire.

Conclusion générale

En Amérique du Nord, le Québec s'inscrit comme un espace périphérique composé de multiples territoires découpés selon diverses logiques administratives, politiques, culturelles, économiques. L'État québécois s'avère relativement présent sur ces territoires par la gestion publique de programmes et aussi de biens et services collectifs dans la santé, l'éducation, le transport, l'emploi, le tourisme, l'innovation. Il tente aussi de soutenir, par l'entremise de ces assises territoriales, le développement culturel, social et économique dans un esprit de durabilité. Sur les territoires, Québec a jadis choisi un mode particulier de gestion décentralisée. En réalité, depuis la mise en œuvre du régime municipal au milieu du XIX^e siècle jusqu'en 1960, la gestion publique au Québec fut davantage décentralisée que centralisée. La montée en puissance de l'État québécois à partir de la révolution tranquille s'est effectuée selon un vaste mouvement de centralisation décisionnelle et financière.

Ainsi, l'enjeu général actuel dans le débat sur la décentralisation gouvernementale au Québec concerne un retour du balancier de l'État vers les territoires qui eux-mêmes possèdent désormais des conditions institutionnelles complexes.

Car à travers les diverses stratégies et actions mises en œuvre pour occuper, aménager, exploiter, gérer et développer leur vaste espace, les autorités de Québec ont notamment quadrillé celui-ci en nouvelles aires spécifiques sur lesquelles furent disposées des organisations publiques territoriales capables, en principe, de relever des responsabilités collectives. Ces aires anciennes et nouvelles correspondent largement aux principales catégories de territoires conceptualisés dans la littérature scientifique, soit la cité, la région, la communauté, la zone spécialisée (district).

Notre observation attentive des quatre principaux territoires reconnus et utilisés par l'État québécois, c'est-à-dire les municipalités, les régions administratives, les territoires MRC et les zones désignées, nous permet de décrire la construction institutionnelle passée et actuelle de ces aires officielles. **Notre analyse conduit à soulever plusieurs points pertinents pour la problématique de la décentralisation gouvernementale, notamment la capacité réelle de ces territoires à servir l'appropriation collective de responsabilités publiques et de leviers de développement.**

À l'échelle des municipalités, l'appropriation territoriale s'avère historiquement contrainte par la petitesse des structures politiques, leur peu d'expertise technique, la faiblesse de leurs moyens, l'impopularité traditionnelle des impôts locaux, l'agenda limité de leurs élus et le

conservatisme local légendaire. Tant et si bien que la prise en main de nouvelles responsabilités s'effectue généralement en conséquence de l'application de décrets gouvernementaux. La réforme municipale récente à base de fusions et de consolidations offre certes à cet échelon de meilleures conditions à renforcer éventuellement par la décentralisation.

Sur la base de certains acquis antérieurs, la construction institutionnelle des régions administratives, qui eut largement lieu pendant les décennies 1970 et 1980, s'avère terminée, sinon même en recul pour certaines fonctions publiques et collectives. Cette échelle sert amplement la gestion de programmes et de mesures des gouvernements supérieurs. Parmi les leçons distillées de notre analyse apparaît la pertinence politique d'une nouvelle élite régionale capable d'arbitrages dans l'allocation des ressources publiques locales qui soulage ainsi les gouvernements supérieurs de cette tâche impopulaire. Force nous est de constater aussi la faible pertinence de ces découpages régionaux pour l'émergence et la mise en œuvre de dossiers économiques.

Du côté des territoires MRC, au cours des années 1980 le Québec a assisté à leur lente construction qui s'est accélérée au cours de la décennie 1990 par une appropriation plus accentuée stimulée à cette échelle aussi par des décrets gouvernementaux. Cet échelon supralocal offre une aire optimale pour l'exercice de certaines fonctions locales traditionnelles reliées à la desserte publique de biens et de services collectifs. Certains réaménagements de frontières sont nécessaires actuellement à la suite de la réforme des agglomérations urbaines. Avec leur responsabilité d'aménagement et de développement, leur pouvoir réglementaire et leur conseil composé d'élus locaux, ces territoires détiennent un certain pouvoir exécutif à renforcer éventuellement par la décentralisation gouvernementale.

Sous la désignation de « créneaux », « technopoles » et « grappes », l'utilisation du concept de « zone désignée » en gestion publique au Québec ouvre le débat sur une dimension supplémentaire dans la complexité des découpages de l'espace québécois. On constate alors que les « zones spécialisées d'activités économiques » sont généralement transversales aux trois autres catégories de territoires emboîtés verticalement. Si ces nouveaux champs potentiels de construction institutionnelle offrent un important défi d'interaction et d'apprentissage à l'appropriation territoriale de facteurs d'innovation et de développement, cette perspective « district » intéressante en principe sera inévitablement confrontée à des résistances corporatistes et à des protections d'acquis territoriaux.

Notre analyse des légitimités et des spécificités québécoises associées aux quatre concepts classiques illustre que l'État, érodé par le haut de certaines responsabilités et de moyens, peut s'appuyer sur ses territoires pour renforcer son rôle de régulation affaibli. Certains leviers sont bel et bien existants pour asseoir ce renforcement de la régulation, notamment des conseils élus, des conseils de représentants désignés par des pairs, une fiscalité originale basée sur l'impôt foncier, un pouvoir réglementaire, des mécanismes de consultation et de mobilisation, des champs spécifiques de gestion publique de biens, de services, du sol,

de programmes ainsi qu'un important mandat de planification territoriale. L'exercice que nous avons effectué peut aussi conduire à dégager des enjeux en matière de décentralisation gouvernementale pour enrichir cette mission de régulation territoriale.

La demande sociale à l'égard de la décentralisation fut analysée sur la base des grands événements ou moments forts qui ont caractérisé celle-ci en permettant sa formalisation : le Choix des régions en 1983; la Commission d'étude sur les municipalités en 1985; la Commission Bélanger-Campeau en 1991; les Commissions sur l'avenir du Québec en 1995; la Commission Bédard en 1998; le Rendez-vous national des régions en 2002. **Cette demande sociale pour la décentralisation gouvernementale peut être résumée en cinq grands points : la régionalisation des outils de développement; l'adaptation des programmes aux divers terrains; l'assouplissement des règles et des normes gouvernementales; l'universalité des services publics de base partout ainsi que l'augmentation des moyens financiers aux autorités décentralisées.**

Nous avons organisé un Forum à l'échelle du Québec afin d'entendre les acteurs sur les « dangers de la décentralisation ». Cette consultation nous a permis de rédiger le chapitre 8. Si les analystes craignent évidemment une décentralisation de responsabilités publiques non accompagnée des moyens financiers appropriés, il demeure que l'inégalité interterritoriale de la répartition de la richesse pouvant servir de base imposable inquiète plusieurs acteurs et observations.

Le chapitre 9 nous a permis de discuter des formes de la décentralisation. Existe d'abord, à cet effet, une « décentralisation déconcentrée » au sein de petites organisations monofonctionnelles œuvrant dans la santé, l'emploi, l'éducation, le transport, etc. Il s'agit là des modalités adoptées traditionnellement au Québec, notamment avec la création récente des CLD (Centres locaux de développement) et des CLE (Centres locaux d'emploi). Il existe aussi un type de « décentralisation concentrée » au sein d'organisations multifonctionnelles dans le style de gouvernements territoriaux. À cet effet, les Conseils MRC, les Conseils régionaux, les Conseils métropolitains et les Conseils de municipalités importantes pourraient se voir offrir la gestion des responsabilités à l'égard de la santé, de l'éducation, de l'emploi, du transport, etc. Chacune de ces deux grandes formes de décentralisation possède ses vertus et ses vices bien analysés dans la littérature scientifique.

Rédigé sur la base d'expérimentations très actuelles et de consultations d'experts, le chapitre 10 sur les options concrètes de décentralisation dépeint quatre propositions de décentralisation issues des milieux. À l'évidence, il n'y a pas qu'une seule voie possible pour la décentralisation. Le modèle proposé par l'Outaouais ne revendique pas de nouveaux pouvoirs comme tels, mais offre plutôt une option intéressante de regroupement régional de toutes les problématiques sectorielles dans un esprit de synergie territoriale supplémentaire qui rendra la région plus apte à recevoir de nouvelles responsabilités. Le modèle proposé par le Saguenay—Lac-Saint-Jean relève davantage d'un solide argumentaire à propos de la

capacité régionale à assumer adéquatement la gestion d'une compétence spécifique, soit la forêt. Le cas de la Ville-MRC de Rouyn-Noranda apporte un éclairage fort intéressant à propos de la voie concernée par l'apprentissage collectif d'un milieu qui expérimente actuellement une nouvelle formule d'appropriation territoriale, soit un seul conseil municipal pour tout le territoire communautaire MRC. Finalement, le modèle du préfet élu illustre la capacité de cette option offerte pour renforcer la vision territoriale, solidifier la cohésion des acteurs et cheminer vers davantage de prise en main. Cette option de l'élection au suffrage du préfet semble faire un large consensus au Québec.

Quel que soit le modèle retenu pour chacun des territoires du Québec, des changements institutionnels deviennent nécessaires, en confrontant alors le *statu quo* ainsi que les résistances des acteurs.

Dans cet esprit de progrès institutionnel et d'appropriation territoriale accentuée de responsabilités publiques et de leviers de développement, nous avons analysé la vaste expérience québécoise de planification territoriale en cours depuis quatre décennies. S'avèrent illustrées diverses procédures de planification qui ont généré des résultats spécifiques. À cet effet, la dominante planification stratégique très actuelle est clairement questionnée dans ses faiblesses inhérentes, malgré ses forces évidentes. Nous avançons alors la nécessité d'un retour du balancier vers une planification territoriale moins conservatrice de l'ordre établi, plus orientée sur la vision prospective et sur l'interaction fertile d'échanges et d'apprentissage collectif.

À cet effet de retour du balancier vers une planification territoriale davantage innovatrice, le dernier chapitre de ce rapport de recherche offre une analyse synthèse de l'expérience actuelle menée par notre centre de recherche au Saguenay–Lac-Saint-Jean. Il s'agit de la procédure de planification territoriale connue sous le libellé de Vision Saguenay 2025. Cet exercice collectif respecte les réquisitions classiques de la planification tout en offrant la possibilité d'élaborer des scénarios à propos d'options concrètes pour des actions structurantes dans la collectivité, notamment en regard de la gouvernance. Options 2025 pour le Saguenay–Lac-Saint-Jean et sa principale Cité, qui obligent les acteurs mobilisés à sortir du quotidien et à anticiper l'avenir souvent hors du *statu quo*. L'impulsion en matière d'apprentissage collectif apparaît évidente en regard des résultats obtenus. L'expérience de Vision Saguenay 2025 démontre qu'une procédure de planification innovatrice à base de prospective territoriale s'avère possible à exercer collectivement.

Nous recommandons au gouvernement du Québec de généraliser à l'ensemble des zones pertinentes une procédure de planification capable de projeter davantage les acteurs hors de leur corporatisme quotidien, dans un élan de créativité collective et d'imagination du futur de leur territoire. Cette procédure de planification innovatrice à appliquer sur des territoires ciblés en fonction de logiques géoéconomiques devrait être la responsabilité tripartite des maires des principales agglomérations urbaines, des préfets élus au suffrage ainsi que des principaux représentants de la société

civile organisée. Dotée d'une telle prospective territoriale par une planification clairement concernée par l'innovation, la décentralisation gouvernementale en réponse à la demande sociale ne s'en portera que mieux au Québec, sous l'angle de l'appropriation de responsabilités publiques et de leviers de développement.

Bibliographie

- Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de l'Abitibi-Témiscamingue, (ADRSSSSAT) (2004). *La dynamique communautaire dans les quartiers ruraux de la Ville de Rouyn-Noranda*, 78 p.
- Alinsky, S. (1971). *Manuel de l'animateur social*, Paris, Seuil.
- Angers, F.A. (1960). *Essai sur la centralisation*, Montréal, Éditions Beauchemin, 331 p.
- Aydalot, P. (dir.) (1986). *Milieus innovateurs en Europe*, Paris, GREMI.
- Ayotte, M. (2003). *L'influence de la perte des gouvernements locaux, suite aux fusions municipales, sur la vitalité culturelle et communautaire des petites collectivités rurales*, mémoire de maîtrise, Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue.
- Baccigalupo, A. (1984). « Les administrations municipales québécoises, des origines à nos jours », Montréal, Les Éditions d'Arc, Tome I.
- Baccigalupo, A. (1990). *Systèmes politique et administratif des municipalités québécoises*, Montréal, Agence D'Arc inc., 568 p.
- BAEQ (Bureau d'aménagement de l'Est du Québec) (1966). *Esquisse du plan*, plusieurs cahiers diffusés, Rimouski.
- Bairoch, P. (1999). « Villes et développement économique dans une perspective historique », dans A. Bailly et J.M. Huriot (dir.) *Villes et Croissance*. Paris, Anthropos, p. 9-48.
- Beauregard, R.A. (1987) « The Object of Planning », *Urban Geography*, vol. 8, n° 4, p. 367-373.
- Becattini, G. (1992). « Le district marshallien : une notion socio-économique », dans G. Benko et A. Lipietz, *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF, p. 35-36.
- Bélangier, M. (1966). *Rapport sur les enquêtes-participation*, Jonquière, Conseil économique du Saguenay-Lac-Saint-Jean, 65 p.

- Benko, G. et A. Lipietz (dir.) (2000). *La richesse des régions*, Paris, Presses universitaires de France.
- Bérubé, P. (1993). *L'organisation territoriale au Québec*, Québec, Publications du Québec.
- Binet, C. (2004) « Aménagement du territoire au Québec », dans revue *Organisations et territoires*, vol. 13, n° 1, p. 91-100.
- Bolduc, R. (1980). « Incidences du rôle accru de l'État sur la démocratie locale », *Revue d'administration publique du Canada*.
- Bouchard, G. (1994). « La région culturelle : un concept, trois objets », dans F. Harvey (dir.), *La région culturelle*. Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, p. 11-22.
- Bouchard, L.M. (1979). « La régionalisation de l'administration au Québec », revue *Critère*, n° 24, p. 35-40.
- Bourque, G. L. (2000). *Le modèle québécois de développement : de l'émergence au renouvellement*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Brochu, I. et M.-U. Proulx (1995). « La construction institutionnelle des régions au Québec », *Revue d'administration publique du Canada*, vol. 36, n° 4, p. 94-111.
- Brouillette, B. (1959). « Les régions géographiques et économiques de la province de Québec », dans *Mélanges géographiques canadiens offerts à Raoul Blanchard*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, p. 65-83.
- Camhis, M. (1979). *Planning Theory and Philosophy*, London, Tavistock Publications, 186 p.
- Camhis, M. (1997). *The Spirit of Communities*, New York, Tavistock.
- Campbell, S. and S.S. Fainstein (2003) *Readings in Planning Theory*, Blackwell Publishing, Oxford, U.K.
- Carrier, M. et S. Côté (2000). *Gouvernance et territoires ruraux. Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 344 p.
- Cartier, Y. et M. Le Rouzes (1987). « Les sommets socio-économiques régionaux : enquête auprès des participants », 37 p.
- Champagne, E. (2002). « Le nouveau régionalisme métropolitain aux États-Unis », revue *Organisations et territoires*, vol. 11, n° 3, p. 111-118.
- CLD-RN (2005), « 2004 une année fertile pour le CLD de Rouyn-Noranda », communiqué de presse diffusé le 31 janvier 2005.

- Collin, J.P. *et al.* (1999). *La politique de renforcement des agglomérations au Québec*, rapport effectué pour le Ministère des Affaires municipales, Québec, 182 p.
- Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise (2004). *Rapport*, décembre.
- Commission d'étude sur la maximisation des retombées économiques de l'exploitation des ressources naturelles dans les régions ressources (2003). *Rapport et plan d'action*.
- Conférence régionale des élus du Saguenay–Lac-saint-Jean (2004), *La décentralisation vers les régions : pierre d'assise d'une gestion durable de la forêt québécoises*, mémoire déposé à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publiques québécoise, mai.
- Conseil régional de concertation et de développement du Saguenay–Lac-Saint-Jean (2003). *Donnons-nous les moyens de construire notre avenir*, Avis régional déposé à la Commission d'étude sur la maximisation des retombées économiques de l'exploitation des ressources naturelles dans les régions ressources.
- Conseil régional de concertation et de développement Saguenay–Lac-Saint-Jean (2000), *Plan stratégique Saguenay–Lac-Saint-Jean 2001-2006*.
- Cooke, P. et K. Morgan (1998). *The Associated Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- Courlet, C. (2002). « Les systèmes productifs localisés », dans A. Torre, *Le local à l'épreuve de l'économie spatiale*, Études et recherches sur les systèmes agraires et le développement, n° 33, INRA, Versailles.
- Creach, R. (1983). *Laboratoires de l'utopie*, Paris, Payot, 226 p.
- Delcamp, A. (1990). *Les institutions locales en Europe*, éd. Que sais-je ?, Presses Universitaires de France.
- Derycke, P.H. et G. Gilbert (1988). *Économie publique locale*, Paris, Economica.
- Deschamps, R. *et al.* (dir.) (1994). *Finances publiques régionales et fédéralisme fiscal*, Namur, Presses Universitaires de Namur.
- Divay, G. (1978). « Le coût des services publics centralisés », *Critère*, vol. 23, p. 121-140.
- Doloreux, D. (2004) « Regional Innovation Systems in Canada : A Comparative Study », in *Regional Studies*, vol. 38, p. 481-494.
- Drapeau, J. (1973). « Étude chronologique de la constitution et du regroupement des municipalités du Québec », dans *Municipalité*, n° 17, p. 12.
- Dror, Y. (1968). *Policy Making Re-examined*, San Francisco, Chandler, 212 p.

- Dugas, C. (1993). « Décentralisation et développement régional », revue *Action nationale*, vol. 83, n° 45, p. 597-617.
- Dugas, R. (1984). « Bilan et analyse de la régionymie dans l'administration publique québécoise », communication présentée au premier congrès international sur la typonymie française de l'Amérique du Nord, Québec.
- Etzioni, A. (1968). *The Active Society*, New York, The Free Press.
- Faludi, A. (1973). *Planning Theory*, London, Pergamon Press, 306 p.
- Faludi, A. (1987). *A Decision-Centred View of Environmental Planning*, London, Pergamon Press, 240 p.
- Favreau, L. et B. Lévesque (1996). *Développement économique, communautaire, économie sociale et intervention*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- Favreau, L., M. Robitaille et D. Tremblay (dir.) (2002). *Quel avenir pour les régions ?*, Outaouais, éditions CRDC, UQO.
- Flyvbjerg, B. (2003) « Rationality and Power », in Campbell and Fainstain, *Readings in Planning Theory*, Blackwell Publishing, Oxford, U.K.
- Fonteneau, X. (2003), *Les créneaux d'excellence des régions dans la compétition mondiale : le projet ACCORD*, MDERR.
- Fortin, G. (1965). « Milieu rural et milieu ouvrier, deux classes virtuelles », *Recherches sociographiques*, vol. VI, n° 1, p. 42-63.
- Fortin, G. et L. Parent (1983). « Les MRC et leur capacité d'extension », *Études et documents*, n° 38, Montréal, INRS-Urbanisation, 86 p.
- Fourier, C. (1829). *Le nouveau monde industriel et sociétaire*, Paris, Librairie sociétaire, 287 p.
- Fourier, C. (1966). *Œuvres complètes*, Paris, Éditions Anthropos, 12 volumes.
- Friedmann, J. (1973). *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*, New York, Doubleday, Anchor Press.
- Friedmann, J. (1979). *The Good Society*, Cambridge, Mass, MIT Press.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the Public Domain*, Princeton, Princeton University Press, 501 p.

- Friedmann, J. (1992). *Empowerment*, Cambridge (USA), Blackwell Publ.
- Friedmann, J. et C. Weaver (1979). *Territory and Function*, London, E. Arnold Publishers, 234 p.
- Friend, J.K. et W.N. Jessop (1969). *Local Government and Strategie Choice*, London, Tavistock Publication, 197 p.
- Fujita, M. et P. Krugman (2004). « The New Economic Geography : Past, Present and the Future », *Papers in Regional Science*, vol. 83, n° 1, p. 139-164.
- Gauthier, F. (1978). « Centralisation et décentralisation », revue *Critère*, vol. 23, p. 153-160.
- Geddes, P. (1925). « Talks from the Outlook Tower », *Survey Geographic*, vol. 54, January.
- Geoffroy, D. (2004). *La gouvernance économique : le cas de Rouyn-Noranda*, mémoire de maîtrise, Université du Québec à Chicoutimi, 144 p.
- Gouvernement du Québec (2000). *La réorganisation municipale : changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens*, Ministère des Affaires municipales et de la métropole.
- Gouvernement du Québec (2001). « Décret 1478-2001, 12 décembre 2001 », *Gazette officielle du Québec*, 27 décembre 2001, 133^e année, n° 52.
- Gow, J.I. (1986). « Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970 », Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- Gravel, R.-J. (1987). *Les institutions administratives locales au Québec*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 94 p.
- Grefe, X. (1988). *Décentraliser pour l'emploi*, Paris, Économica.
- Grefe, X. (1992). « La décentralisation est-elle une ressource économique ? », communication livrée au Forum national sur la décentralisation, Québec.
- Hall, P. (2001). « Global City-Régions in the Twenty-first Century », dans A.J. Scott, *Global City-Regions*, New York, Oxford University Press, p. 59-77.
- Hamel, J. et Von Schoenberg, B. (1995). *La décentralisation et la régionalisation*, synthèse des mémoires aux commissions régionales sur l'avenir du Québec, Québec, Secrétariat au développement des régions.
- Healey, P. (2003) « The Communicative Turn in Planning Theory and its Implications for Spatial Strategy Formation », in Campbell and Fainstain, *op.cit.*

- Hirsch, R. (1967). « Les origines et la nature des déséquilibres régionaux au Québec », dans Conseil d'orientation économique du Québec, *La planification du développement régional*, série 11, cahier n° 2.
- Howard, E. (1946). *Garden Cities of Tomorrow*, London, Faber Publisher (originally published in 1898).
- Jacob, J. (1984). *Les villes et la richesse des nations*, Montréal, Éditions Boréal.
- Jalbert, L. (1991) « Décentralisation ou autonomie administrée », dans *La décentralisation pourquoi faire ?*
- Jean, N. et M.-U. Proulx (2001). « La dynamique organisationnelle des territoires MRC », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 45, n° 124, p. 87-100.
- Jessop, J. et C. Weaver (1987). « La coopération communautaire : une stratégie pour le développement local », *Revue internationale d'action communautaire*, vol. 13, n° 53, p. 149-160.
- Jones, G. (1982). *New Approches to the Study of Central-Local Government Relationships*, England, Gower editors.
- Joyal, A. (2002) « Le développement local », Presses de l'Université Laval.
- Keating, M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe*, Cheltenham, UK, E. Elgar.
- Keating, M. (2001). « Governing Cities and Regions : Territorial Restructuring in a Global Age », dans A.J. Scott, *Global City-Regions*, New York, Oxford University Press.
- Keating, M., J. Loughlin et K. Deschouwer (dir.) (2003). *Culture, Institutions and Economic Development*, Cheltenham, UK, E. Elgar.
- Klein, J.-L. (1992). « Le partenariat: vers une planification flexible du développement local ? », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XV, n° 3, p. 491-506.
- Knuttila, M. (1992), *State theories: from liberalism to the challenge of feminism*, Fernwood Publishing, Halifax, 179 p.
- L'Heureux, J. (1981). *Droit municipal québécois*, Tome I, Éditions Sorej Ltée.
- La Haye, J.E. (1968). *Rapport de la commission provinciale d'urbanisme*, Gouvernement du Québec, Québec.
- Lacour, C. et S. Puissant (dir.) (1999). *La métropolisation*, Paris, Anthropos.
- Landry, B. (1979). *Bâtir le Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, 2 tomes.

- Leclerc, Y. et J. Fiset (2003). « La décentralisation en milieu urbain : l'arrondissement ou le quartier ? », revue *Organisations et territoires*, vol. 12, n° 3, p. 25-30.
- Lemieux, V. (1997). *La décentralisation*, Québec, Les éditions de l'IQRC, Presses de l'Université Laval.
- Lemieux, V. (2001). *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- Lemieux, V. (2003). « Décentralisation et responsabilisation », revue *Organisations et territoires*, vol. 12, n° 3, p. 11-16.
- Lévesque, B. (2004). « Le développement régional et local : vers la fin du modèle québécois ? », *Cahiers de recherche I-03-2004 ARUC-ES*, 51 p.
- Lindblom, C. (1965). *The Intelligence of Democracy*, New York, The Free Press, 332 p.
- Lösch, A. (1938). « The Nature of Economic Regions », *Southern Economic Journal*, vol. 5, p. 71-78.
- Markusen, A. (2000). « Des lieux-aimants dans un espace mouvant : une typologie des districts industriels », dans G. Benko et A. Lipietz, *La richesse des régions*, Paris, Presses universitaires de France.
- Massicotte, G. (2002). « Pourquoi et comment mettre en valeur tous les territoires du Québec ? », revue *Organisations et territoires*, vol. 11, n° 1, p. 5-11.
- Massicotte, G. (2003). « L'approche territoriale : clé d'une décentralisation réussie », revue *Organisations et territoires*, vol. 12, n° 3, p. 117-24.
- Médard, J.F. (1970). *Communauté locale et organisation communautaire aux États-Unis*, Paris, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques.
- Meyerson, M. et E.C. Banfield (1955). *Politics, Planning and the Public Interest*, New York, The Free Press, 234 p.
- Ministère de l'Industrie et du Commerce (1966). *La division du Québec en régions administratives*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Ministère des affaires municipales (1991, 1996). *Répertoire des municipalités du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Ministère des affaires municipales (1992). « Des expériences de restructuration du territoire », documents de travail non publié.
- Ministère des Affaires municipales (1993), « Modifications territoriales des municipalités : ici et ailleurs », Québec, 37 pages.

- Ministère des Affaires municipales (1996). *La consolidation de communautés locales*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Ministère des Affaires municipales (2000). *La réorganisation municipale. Changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Ministère des Affaires municipales (2004). Tableaux intitulés : decret_population_2004.xls
decrets_municipalites.xls (tableaux pris directement sur le site Internet du Ministère : <http://www.mamsl.gouv.qc.ca>).
- Ministère des Affaires municipales et de la Métropole (2001). *Les enjeux en matière de gouvernance et les initiatives provinciales*, document de travail pour la rencontre provinciale-territoriale 2001 des ministres responsables des administrations locales (révisé en février 2002).
- Minville, E. (1939). *La législation ouvrière et le régime social dans la province de Québec*, Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, Ottawa.
- Mulford, R. (1983). *Interorganizational Relations*, New York, Human Sciences Press, 312 p.
- O'Brien, A. (1993) *Municipal Consolidation in Canada and its Alternatives*, Intergovernmental Toronto, Committee on Urban and Regional Research Press.
- Odum, L. (1934). « The Case for Regional-national Social Planning », *Social Forces*, vol. 13, p. 6-23.
- Ohmae, K. (1995). *The End of Nation State: The Rise of Regional Economies*, New York, Free Press.
- Ohmae, K. (2001). « How to Invite Prosperity from the Global Economy Into a Region ? », dans A.J. Scott, *Global City-Regions*, New York, Oxford University Press.
- OPDQ (1976). *Les schémas régionaux de développement du Saguenay-Lac-Saint-Jean, cahier 1: La problématique*, 158 pages; *cahier II: Les orientations*, 116 p. et autres cahiers, Québec.
- Pacte 2000 (1999). *Rapport de la commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*, Québec, Publications du Québec.
- Parenteau, R. (1964). « Les régions riches et les régions pauvres », *Cité Libre*, vol. XV, n° 70.
- Parenteau, R. (1970). « L'expérience de la planification au Québec, 1960-1969 », *Actualité économique*, 49, p. 679-696.
- Parizeau, J. (1985), *Rapport de la commission d'étude sur les municipalités*, Union des Municipalités du Québec.

- Pecqueur, B. (1996). « Sur la composante territoriale des processus d'apprentissage cognitif collectif », dans B. Pecqueur, B. *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, Paris, L'Harmattan, p. 209-226.
- Perrin, J.C. (1983). « Contribution à une théorie de la planification décentralisée », dans Planque, B., *Le développement décentralisé*, Paris, GRAL, LITEC, 297 p.
- Pétrelli, R. (1995). « Les collectivités territoriales au Québec : une vision d'avenir », dans M.-U. Proulx (dir.), *Regards sur la décentralisation gouvernementale au Québec*, Chicoutimi, Éditions GRIR, UQAC.
- Planque, B. (1992). « Milieux locaux et politique technologique locale », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XV, n° 3, p. 255-272.
- Porter, M. (1981). *Choix stratégiques et concurrence*, Paris, Économica.
- Porter, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*, New York, The Free Press.
- Porter, M. (2001). « Regions and the New Economics of Competition », dans A.J. Scott, *Global City-Regions*, New York, Oxford University Press.
- Proulx, M.-U. (1987). « Les MRC : de la raison à la passion », dans Désy, J., *MRC et municipalités : vers une union libre*, Chicoutimi, GRIR, UQAC, p. 59-88.
- Proulx, M.-U. (1989). « La planification du développement territorial: concertation des acteurs régionaux et développement mésogène » *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XIV, n° 1, p. 25-43.
- Proulx, M.-U. (1991). *Aménagement et développement chez les MRC du Québec : mariage ou concubinage ?*, rapport pour la DGUAT du ministère des Affaires municipales du Québec, Chicoutimi, GRIR/UQAC, 126 p.
- Proulx, M.-U. (1992). « Appartenance - utilités - fonctions: le cas des petites régions MRC du Québec », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XV, n° 2, p. 307-325.
- Proulx, M.-U. (1994a). *Profil des organisations publiques, parapubliques et collectives au Saguenay—Lac-Saint-Jean*, Chicoutimi, GRIR/UQAC, 529 p.
- Proulx, M.U. (1994b). « Milieux innovateurs : concept et application », *Revue internationale PME*, vol. 7, n° 1.
- Proulx, M.-U. (dir.) (1995). *Regards sur la décentralisation gouvernementale au Québec*, Chicoutimi, Éditions GRIR, UQAC.

- Proulx, M.-U. (1996). « Trois décennies de planification régionale au Québec », dans M.-U. Proulx, *Le phénomène régional au Québec*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 269-290.
- Proulx, M.-U. (1997). « La décentralisation au Québec », *Quebec Studies*, vol. 24, p. 116-132.
- Proulx, M.-U. (1998). « L'organisation territoriale au Québec », dossier de la revue *L'Action Nationale*, vol. LXXXVIII, n° 2-3.
- Proulx, M.-U. (2001). *Stratégies et Politiques en matière de développement régional et local au Québec*, Avis au Ministère des Régions, CRDT, UQAC.
- Proulx, M.-U. (2002). *L'économie des territoires au Québec*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- Proulx, M.-U. (2003). « Polarisation dans la géo-économie contemporaine du Québec », dans F. Charbonneau, P. Lewis et C. Manzagol, *Villes moyennes et mondialisation*, Montréal, Université de Montréal, Éditions Trames.
- Proulx, M.U. (2004a). « Tendances géo-économiques », dans *Annuaire du Québec 2005*, éditions FIDES.
- Proulx, M.U. (2004b). *Les ressorts territoriaux de la régulation sociétale*, CRDT.
- Québec (1969). « Esquisse du plan de développement. Mission de planification régionale du Saguenay–Lac-Saint-Jean », Gouvernement du Québec, 238 p.
- Québec (1978). *La décentralisation : une perspective communautaire nouvelle*, SAD, Conseil exécutif, fascicules 1 à 6.
- Rada, A. (1988-1990). *Revue Inform-Ethique*, 12 numéros, UQAC, Chicoutimi.
- Robert, L. (1978). « L'espace et l'État », dans revue *Critère*, vol. 23, p. 231-258.
- Sansfaçon, J.-R. (2004). « Un projet abusif », *Le Devoir*, 8 novembre.
- Sassen, S. (2001). « Global Cities and Global City-Regions : A Comparison », dans A.J. Scott, *Global City-Regions*, New York, Oxford University Press.
- Scott, A.J. (1998). *Regions and the World Economy : The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*, Oxford, UK, Oxford University Press.
- Scott, A.J. (dir.) (2001). *Global City-Regions*, New York, Oxford University Press.
- Sharpe, L.J. (dir.) (1995). *The Government of World Cities*, Chichester, UK, Wiley Publisher.

- Shiple, R. (2000) « The Origin and Development of Vision and Visioning in Planning », in *International Planning Studies*, vol. 5, n° 2, p. 225-236.
- Simard, J.F. (2003). « La décentralisation des politiques publiques en matière d'emploi. revue *Organisations et territoires*, vol. 12, n° 3, p. 39-45.
- Simard, J.J. (1979). *La longue marche des technocrates*, Laval, Coop. Albert Saint-Martin, 198 p.
- Simard, J.J. (1979). *La longue marche des technocrates*, Laval, Saint-Martin, 198 p.
- Simmie, J. (dir.) (1997). *Innovation. Networks and Learning Regions ?* London, UK, Kingsley Publishers, Regional Studies Association.
- Sokoloff, B. (1989). « La place des MRC dans les dynamismes régionaux », *Revue canadienne de sciences régionales*, vol. XII, n° 1.
- Statistique Canada, *Recensement 1991*.
- Stohr, W .B . and Taylor, D.R.F (1981) « Development from Above or Below ? », Édit. John Wiley and Sons, New-York.
- Stohr, W.B. (1985). « Le rôle stratégique de la concertation », dans Boisvert, M. et P. Hamel, *Redéploiement industriel et planification régionale*, Montréal, Université de Montréal.
- Storper, M. (1997). *The Regional World : Territorial Development in a Global Economy*, London, Guilford Publisher.
- Storper, M. et B. Harrison (1992). « Flexibilité, hiérarchie et développement régional : les changements de structure des systèmes productifs industriels et leurs nouveaux modes de gouvernance dans les années 1990 », dans Benko, G. et A. Lipietz, *Les régions qui gagnent*, Paris, Presses universitaires de France, p. 265-292.
- Synthèse des propositions régionales du Rendez-vous des régions, 2002.
- Taylor, F. (1913). *The Principles of Scientific Management*, New York, Harper and Row, 221 p.
- Teisserenc, P. (2002). *Les politiques de développement local*, Paris, Économica 2^e édition, 231 p.
- Tellier, L.N. (1982). « Les dimensions économiques de l'aménagement du territoire au Québec », dans J. Léveillé (dir.), *L'aménagement du territoire au Québec*, Montréal, édition Nouvelle Optique.

- Therault, J.-Y. (2003). « L'avenir de la social-démocratie », in M. Venne (dir.), *L'annuaire du Québec* 2004, p. 631-639.
- Veltz, P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires*, Paris, Presses universitaires de France.
- Vidal de la Blache, P. (1903). « Tableau de la géographie de la France », *Histoire de France*, Paris, vol. 1, E. Lavis, Hachette.
- Ville de Rouyn-Noranda (2003a). Archives de la ville de Rouyn-Noranda.
- Ville de Rouyn-Noranda (2002b). « La mise en place des conseils de quartier : document d'information générale », Rouyn-Noranda, Ville de Rouyn-Noranda, 19 p.
- Ville de Rouyn-Noranda (2002c). « Résolution n° 2002-566 » Rouyn-Noranda, Ville de Rouyn-Noranda.
- Ville de Rouyn-Noranda (2005d). « Journée de rassemblement des conseils de quartier », Rouyn-Noranda, Ville de Rouyn-Noranda, 21 p.
- Ville de Rouyn-Noranda et Centre local de développement de Rouyn-Noranda (2005e). « Analyse des consultations 2004 : Corvée rurale des quartiers ruraux de Rouyn-Noranda », Rouyn-Noranda, Ville de Rouyn-Noranda, 32 p.
- Ville de Rouyn-Noranda (2005f). « Rouyn-Noranda est contente mais inquiète », communiqué émis le 21 juin 2005, Rouyn-Noranda, Ville de Rouyn-Noranda.
- Ville de Rouyn-Noranda (2003g). « Entente sur le Pacte rural entre le gouvernement du Québec (ministre des Régions) et la Ville de Rouyn-Noranda », Rouyn-Noranda, Ville de Rouyn-Noranda.
- Ville de Rouyn-Noranda (2003h). « Organisation des services de proximité : vers une ville renouvelée », Rouyn-Noranda, Ville de Rouyn-Noranda.
- Ville de Rouyn-Noranda (2003i). « Mise en œuvre du Pacte rural Plan d'action 2003-2007 », Rouyn-Noranda, Ville de Rouyn-Noranda.
- Ville de Rouyn-Noranda (2003j). « Vie de quartier – février 2004 », Document interne Ville de Rouyn-Noranda, Ville de Rouyn-Noranda.
- Ville de Rouyn-Noranda (2001k). « Préalable à la conclusion d'une entente commune de regroupement des municipalités de la MRC-RN », document interne Ville de Rouyn-Noranda, Ville de Rouyn-Noranda.

Weaver, C. (1984). *Regional Development and the Local Community. Planning, Politics and Social Context*, New York, John Wiley and Sons, 187 p.

Weaver, C.M. (1999). « Régionalisme métropolitain : changement démographique et reconstitution sociale », dans C. Lacour et S. Puissant, *La métropolisation*, Paris, Anthropos.

Wright, V. (1981). « Objections jacobines », *Pouvoirs*, vol. 19, p. 119-130.