

**UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À CHICOUTIMI**

**MÉMOIRE  
PRÉSENTÉ À  
L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À CHICOUTIMI  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAITRISE EN ÉTUDES RÉGIONALES**

**PAR  
MICHEL LÉGARE  
B. A. en Sciences Sociales**

**JEUX ET ENJEUX DE POUVOIR EN AMÉNAGEMENT RÉGIONAL:  
LE CAS DE QUATRE MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ  
AU SAGUENAY-LAC-SAINT-JEAN**

**Août 1990**



### **Mise en garde/Advice**

Afin de rendre accessible au plus grand nombre le résultat des travaux de recherche menés par ses étudiants gradués et dans l'esprit des règles qui régissent le dépôt et la diffusion des mémoires et thèses produits dans cette Institution, **l'Université du Québec à Chicoutimi (UQAC)** est fière de rendre accessible une version complète et gratuite de cette œuvre.

Motivated by a desire to make the results of its graduate students' research accessible to all, and in accordance with the rules governing the acceptance and diffusion of dissertations and theses in this Institution, the **Université du Québec à Chicoutimi (UQAC)** is proud to make a complete version of this work available at no cost to the reader.

L'auteur conserve néanmoins la propriété du droit d'auteur qui protège ce mémoire ou cette thèse. Ni le mémoire ou la thèse ni des extraits substantiels de ceux-ci ne peuvent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

The author retains ownership of the copyright of this dissertation or thesis. Neither the dissertation or thesis, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

*A Gérard Légaré (1936-1986), mon père,  
pour les riches et multiples conseils, les  
encouragements renouvelés, les valeurs et  
les vertus qu'il me lègue en héritage. De ce  
patrimoine, je me souviens de son amour du  
pays, le Québec.*

*Et à Roland Charbonneau (19??-  
1986), mon ami et professeur, ce  
bagarreur pour la défense des exclus,  
des marginaux et des paumés de toute  
sorte, pour tout ce qu'il m'a appris.*

## **Résumé**

Dans ce mémoire, l'auteur aborde le problème soulevé par l'émergence d'un nouvel ordre régional dans le cadre du réagencement des rapports complexes entre l'État et l'espace, en s'inspirant de l'exemple du Québec et plus particulièrement de celui de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean. L'éclatement d'une crise mondiale des structures économiques, politiques et sociales sert de toile de fond à la mise en oeuvre d'une double stratégie de redéploiement et de restructuration de l'économie et de l'État, qui entraîne avec elle un déplacement social et spatial du pouvoir. L'émergence d'un nouvel ordre régional est étudiée à travers la réforme institutionnelle et la restructuration du système d'encadrement territorial, résultant de l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L. R. Q., chapitre A-19.1)<sup>1</sup> par l'Assemblée nationale du Québec en 1979, et dont découle la création des 95 municipalités régionales de comté (MRC).

Dans le premier chapitre, l'auteur situe la problématique relationnelle du "pouvoir régional" à la croisée de deux axes: d'une part, l'axe centre/périphérie au sein de l'État (ou société politique), d'autre part, l'axe centre/périphérie au sein du rapport entre l'État et la société locale.

Le deuxième chapitre présente l'évolution de l'administration territoriale au Québec, de 1608 jusqu'à nos jours. Il identifie les antécédents historiques de nos institutions locales et régionales.

Le troisième chapitre décrit le processus de consultation publique mis en oeuvre par le gouvernement du Québec, suite à l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme en 1979, en

---

1. Souvent désignée par l'expression de "loi 125", ou encore par son abréviation "L. A. U."

vue de parvenir à la création des municipalités régionales de comté. Il s'agit d'une opération centralisée, mais territorialement déconcentrée.

Le quatrième chapitre porte sur la genèse des MRC du Fjord-du-Saguenay, de Lac-Saint-Jean-Est, du Domaine-du-Roy et de Maria-Chapdelaine. La création des MRC a conduit à un conflit sur la délimitation des nouveaux espaces politiques microrégionaux. Son enjeu essentiel réside dans la nouvelle articulation entre les municipalités rurales et une ville identifiée comme pôle central de développement. Il se traduit par une crise d'identité des collectivités locales.

Au chapitre 5, nous avons étudié les nouveaux rapports socio-politiques institués par la création des quatre MRC au Saguenay-Lac-Saint-Jean. Ces MRC sont caractérisées par une autonomie et un pouvoir d'intervention effectif limités par des ressources insuffisantes. Nous concluons que leur schéma d'aménagement conduit inévitablement à la dualisation du développement.

## **Remerciements**

Ce mémoire est le fruit d'une longue gestation et d'un travail sans relâche qui n'aurait pu voir le jour sans l'aide de personnes et d'institutions que je veux ici remercier.

Je tiens à exprimer toute ma gratitude à monsieur Juan-Luis KLEIN, qui a accepté de superviser cette recherche et de m'aider à transformer certaines de mes lacunes en de véritables forces. J'ai grandement apprécié son intégrité, sa sincérité et sa conscience scientifique minutieuse et acharnée! M. KLEIN m'a permis d'intégrer mes travaux à ses projets de recherche, financés par le fonds FCAR du gouvernement du Québec, par le programme FODAR de l'Université du Québec et par le fond CRSH du gouvernement du Canada. Je remercie ces institutions pour l'appui financier apporté à cette recherche.

Par ailleurs, j'ai apprécié le témoignage de confiance exprimé à mon égard par le support financier du fonds FCAR, dans le cadre de son programme de bourses de maîtrise, et du programme PAIR de l'Université du Québec à Chicoutimi.

Je tiens aussi à exprimer ma reconnaissance à messieurs Roland CHARBONNEAU et Marc-André MORENCY, qui ont suscité mon affiliation au Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR) de l'Université du Québec à Chicoutimi, et qui n'ont jamais cessé de me professer leurs prodigieux conseils. Cette expérience m'a permis d'ouvrir de nouveaux horizons en matière de recherche sociale et d'appartenance à la communauté scientifique.

Enfin, je remercie tous ceux et celles qui, de près ou de loin, ont contribué à la réalisation de cette recherche, tout particulièrement les personnes-ressource qui ont accepté de participer à une entrevue, et dont je ne peux ici évoquer tous les noms.

## **Table des matières**

### **Pages liminaires**

Résumé .....	i.
Remerciements .....	iii.
Table des matières .....	v.
Liste des tableaux .....	ix.
Liste des figures .....	x.
Liste des cartes .....	xi.
Liste des abréviations, des sigles et des symboles .....	xii.

<b><u>Introduction</u></b> .....	1.
<b>– Chapitre 1: <u>La région: un espace de pouvoirs</u></b> .....	14.
1.1 Le débat en sciences régionales .....	14.
1.1.1 La crise de la pensée régionale dans les sciences sociales .....	15.
1.1.1.1 La convergence des dynamismes spatiaux .....	17.
1.1.1.2 La divergence des dynamismes spatiaux .....	18.
1.1.1.3 Le retournement des dynamismes spatiaux .....	19.
1.1.2 La crise des identités collectives .....	20.
1.1.3 La crise du politique .....	25.
1.2 Les concepts de notre analyse .....	31.
1.3 L'hypothèse de la recherche .....	35.
<b>Chapitre 2: <u>Les antécédents historiques de l'administration territoriale au Québec</u></b> .....	37.
2.1 L'administration territoriale en Nouvelle-France sous le régime français (1608-1763) .....	40.
2.2 L'administration territoriale de la Province de Québec et du Bas-Canada sous le régime anglais (1763-1867) .....	43.



2.3	L'administration territoriale du Québec sous le régime fédéral (1867-1983) .....	47.
2.3.1	Le Livre blanc sur la décentralisation .....	50.
2.3.2	Les fascicules verts sur la décentralisation .....	52.
2.3.3	La loi sur l'aménagement du territoire .....	57.
2.4	L'émergence d'un pouvoir régional .....	59.

<b>Chapitre 3:</b>	<b><u>La création</u></b>	
	<b><u>des municipalités régionales de comté:</u></b>	
	<b><u>Les composantes et les règles du jeu</u></b> .....	62.
3.1	La consultation sur la création des MRC .....	63.
3.2	La consultation: un compromis politique .....	65.
3.3	Les objectifs de la consultation .....	66.
3.4	Les mécanismes de la consultation .....	67.
3.4.1	Un découpage du territoire québécois en 19 zones pour fins de consultation régionale .....	68.
3.4.2	Les organismes de consultation .....	70.
3.4.3	Cheminement et étapes de la consultation .....	72.
3.5	Les effets et les enjeux de la création des MRC .....	73.
3.5.1	Les obligations et les pouvoirs de la MRC .....	74.
3.5.1.1	Un droit de vote et de délibération distinct pour les représentants urbains et ruraux .....	75.
3.5.1.2	Les obligations et les pouvoirs des MRC .....	78.
3.5.2	L'autonomie et le pouvoir d'intervention effectifs limités par des ressources insuffisantes .....	82.

<b>Chapitre 4:</b>	<b><u>La genèse de quatre</u></b>	
	<b><u>municipalités régionales de comté</u></b>	
	<b><u>au Saguenay-Lac-Saint-Jean</u></b> .....	96.
4.1	L'urbanisation au Saguenay-Lac-Saint-Jean .....	98.

4.1.1	L'évolution démographique au Saguenay-Lac-Saint-Jean .....	99.
4.1.2	L'impact de l'évolution démographique sur la création des MRC .....	106.
4.1.3	L'urbanisation depuis la création des MRC .....	107.
4.2	Le choc des espaces politiques .....	110.
4.2.1	La MRC de Lac-Saint-Jean-Est: L'intégration ville/campagne catalyse le consensus .....	111.
4.2.2	La MRC du Fjord-du-Saguenay: L'affrontement urbain/rural impose l'intérêt "régional" .....	113.
4.2.3	Les MRC du Domaine-du-Roy et de Maria-Chapdelaine: Le déchirement des élites locales .....	120.
4.2.4	Les convoitises et conflits territoriaux .....	124.
4.2.5	La participation des intervenants non-municipaux .....	130.
4.3	L'appartenance et la crise identitaire des sociétés locales .....	131.
4.4	Les élus municipaux et le contrôle de la MRC .....	133.
4.4.1	Les droits de vote et de veto au conseil de la MRC .....	134.
4.4.2	L'élection du préfet de la MRC .....	138.
4.4.3	Le comité administratif de la MRC .....	143.
4.4.4	La localisation du siège social de la MRC .....	145.
4.5	Du nouvel ordre urbain au développement local .....	146.
 <b>Chapitre 5: <u>Aménagement du territoire et pouvoir régional</u></b> .....		149.
5.1	La "bataille des pôles" .....	150.
5.1.1	La MRC du Fjord-du-Saguenay .....	151.
5.1.2	La MRC de Lac-Saint-Jean-Est .....	152.
5.1.3	La MRC du Domaine-du-Roy .....	154.
5.1.4	La MRC de Maria-Chapdelaine .....	155.
5.2	Le nouvel ordre et le développement .....	160.
5.3	Le transfert d'une compétence municipale à la MRC: la "bataille des ordures" .....	161.

5.4	La région d'appartenance face à la région de concertation .....	166.
5.4.1	La résistance des élus municipaux à la démarche de concertation régionale .....	167.
5.4.2	Le dédoublement de la planification régionale: L'exemple du plan de développement touristique, récréatif et culturel ...	173.

<b>Conclusion</b> .....	180.
-------------------------	------

<b>Bibliographie</b> .....	186.
----------------------------	------

## **Annexes**

Annexe #1:	Personnes ressource, fonctions et date de rencontre approximative selon l'organisme principal
Annexe #2:	Plan d'entrevue: Les Municipalités régionales de comté (MRC) dans l'aménagement du territoire et le développement régional
Annexe #3:	Liste des mémoires présentés par des intervenants du Saguenay-Lac-Saint-Jean aux audiences de la Commission d'étude sur les municipalités (Commission PARIZEAU, 1986)

## **Liste des tableaux**

1.	L'évolution démographique des pôles urbains et de leur périphérie au Saguenay-Lac-Saint-Jean, de 1961 à 1986 .....	103.
2.	L'effet structurant des MRC sur les conflits entre les élus municipaux: L'élection du préfet de la MRC .....	142.

## **Liste des figures**

1.	Revenus totaux des administrations publiques locales au Québec, 1984 et 1986 .....	84.
2.	Revenus consolidés des administrations publiques locales au Québec, 1984 et 1986 .	84.
3.	Importance des deux grandes sources de revenus des administrations publiques locales au Québec, 1986 .....	87.
4.	Importance des revenus de transferts sur les revenus consolidés des MRC au Québec, 1984 et 1986 .....	88.
5.	Importance des deux grandes sources de revenus pour les MRC du Saguenay-Lac-Saint-Jean et au Québec, 1986 .....	90.
6.	Les grandes sources de revenus des MRC au Québec, de 1983 à 1986 .....	92.
7.	Les grandes sources de dépenses des MRC au Québec, de 1983 à 1986 .....	92.
8.	Le budget annuel des MRC au Saguenay-Lac-Saint-Jean, en 1986 .....	93.
9.	Organisation et hiérarchie spatiale au Saguenay-Lac-Saint-Jean .....	159.
10.	Les relations de pouvoir en matière de développement régional .....	185.

## **Liste des cartes**

1.	Les municipalités régionales de comté de la Sagamie, 1983 (échelle nationale) .....	11
2.	Les municipalités régionales de comté de la Sagamie, 1983 (échelle régionale) .....	12
3.	Les municipalités régionales de comté de la Sagamie, 1983 (échelle locale) .....	13
4.	L'évolution démographique selon la municipalité, 1961-1981 .....	100
5.	L'évolution démographique selon la municipalité, 1981-1986 .....	109
6.	Hypothèse de la création d'une MRC des Monts-Vallin strictement rurale .....	115
7.	Hypothèse de la création d'une MRC strictement urbaine .....	117
8.	Hypothèse de la création d'une MRC du Bas-Saguenay-Sud .....	118
9.	Hypothèse de la création de trois petites MRC polarisées .....	119
10.	Hypothèse de la création d'une MRC de Lac-Saint-Jean-Ouest .....	122
11.	Le territoire «objet de convoitises» (échelle régionale) .....	125
12.	Le territoire «objet de convoitises» (échelle supra-locale) .....	126
13.	Limites des zones d'influence et de leur centre urbain selon l'opération "Les schémas régionaux" de l'OPDO (1978) .....	148

## **Liste des abréviations, sigles et symboles**

AANB	Acte de l'Amérique du nord britannique (ou constitution canadienne de 1867)
AFEAS	Association féminine pour l'éducation et l'avancement social
ATR	Association touristique régionale du Saguenay-Lac-Saint-Jean-Chibougamau
BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec
CEGEP	Centre d'enseignement général et professionnel
CEQ	Centrale de l'enseignement du Québec
CLSC	Centre local de services communautaires
CPTAQ	Commission de la protection du territoire agricole du Québec
CRC	Conseil régional de la culture du Saguenay-Lac-Saint-Jean-Chibougamau-Chapais
CRCD	Conseil régional de concertation et de développement du Saguenay-Lac-Saint-Jean
CRCI	Conseil régional de concertation et d'intervention
CRD	Conseil régional de développement du Saguenay-Lac-Saint-Jean-Chibougamau-Chapais
CRE	Conseil régional de l'environnement du Saguenay-Lac-Saint-Jean-Chibougamau
CRL	Conseil régional des loisirs du Saguenay-Lac-Saint-Jean
CRO	Communauté régionale de l'Outaouais
CRSSS	Conseil régional de la santé et des services sociaux
CSD	Centrale des syndicats démocratiques
CSN	Confédération des syndicats nationaux
CSS	Centre de services sociaux du Saguenay-Lac-Saint-Jean-Chibougamau
CUMS	Conseil des usagers des médias de la Sagamie
CUM	Communauté urbaine de Montréal
CUQ	Communauté urbaine de Québec
FCAR	Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche, du ministère de l'Enseignement supérieur et de la science du Québec

FSSA	Fédération des syndicats du secteur de l'aluminium
FTQ	Fédération des travailleurs du Québec
GRIDEQ	Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement de l'Est-du-Québec, de l'Université du Québec à Rimouski
GRIR	Groupe de recherche et d'intervention régionales de l'Université du Québec à Chicoutimi
Loi 125	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L. R. Q., chapitre A-19.1)
MAC	Ministère des affaires culturelles du Québec
MAM	Ministère des affaires municipales du Québec
MIC	Ministère de l'industrie et du commerce
MLCP	Ministère des loisirs, de la chasse et de la pêche du Québec
MRC	Municipalité(s) régionale(s) de comté
MT	Ministère du tourisme du Québec
OPDQ	Office de planification et de développement du Québec
PA	Proposition d'aménagement
PLQ	Parti libéral du Québec
PME	Petites et moyennes entreprises
PPA	Proposition préliminaire d'aménagement
PQ	Parti Québécois
SECAL	Société d'électrolyse et de chimie Alcan inc.
TNM	Territoires non-municipalisés
TNO	Territoires non-organisés
UCCQ	Union des conseils de comté et des municipalités locales du Québec
UMRCQ	Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec
UMQ	Union des municipalités du Québec
UPA	Union des producteurs agricoles
UQAC	Université du Québec à Chicoutimi



# INTRODUCTION

"L'espace que les hommes habitent et aménagent est le produit des sociétés. Mais quel rôle a-t-il en retour, dans les rapports sociaux?"

"Question d'échelle - nation, région, ville, quartier, <<pays>> - , mais pas seulement. Le statut théorique de l'espace est très discuté dans les sciences de l'homme et de la société; l'appréciation de sa fonction sociale donne lieu aujourd'hui à des affrontements féconds. Pluralité des approches et diversité des contributions des chercheurs, géographes, historiens, politologues, économistes en rendent compte."

"<<Question vive>> pour les chercheurs, la fonction de l'espace l'est aussi pour les acteurs sociaux. L'appropriation territoriale est source de conflits et de luttes d'intensité variable, de la simple revendication locale à la guerre."

"Différences, déséquilibres, inégalités, rapports de domination, stratégies économiques ou politiques... Du local au mondial, jeux et enjeux de l'espace font partie des dynamiques sociales."

(AURIAC et BRUNET, 1986, endos)

Pour bien comprendre la nature et l'importance des jeux et des enjeux de pouvoir soulevés par la création des municipalités régionales de comté (MRC)<sup>1</sup>, nous les resituons dans le cadre plus général du renouvellement des rapports complexes entre l'espace et la société québécoise.

1. Pour abrégé le texte, l'auteur recourt fréquemment à l'abréviation "MRC" pour désigner une ou plusieurs municipalités régionales de comté, telles qu'instituées en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L. R. Q., chapitre A-19.1).

La réforme gouvernementale québécoise ayant conduit à la création des MRC, sous la gouverne du Parti québécois, s'est réalisée dans une conjoncture marquée par d'importants bouleversements qui affectent encore aujourd'hui d'une façon variable les structures économiques, sociales et politiques, des diverses entités régionales des pays industrialisés. Parmi les causes de ces grands bouleversements, mentionnons l'influence de certaines tendances lourdes<sup>2</sup> telles que la dualisation (mondialisation/localisation) des relations économiques, sociales, politiques et culturelles, de même que la substitution du rôle de l'État-catalyseur ou "Workfare State" à celui de l'État-providence ou "Welfare State" (MACLOUF, 1985; CHEVALLIER, 1980).<sup>3</sup>

Dans cette optique, les événements politiques contemporains sont caractérisés par un jeu de forces opposées qui poussent à la fois vers des structures plus petites, ou du moins plus décentralisées, et vers des systèmes plus gros, plus intégrants (CAMERON, 1981, p. xix). Ce jeu de forces antagonistes réfère à des concepts tels que le régionalisme et le supranationalisme. Il se manifeste par *l'émergence d'un nouvel ordre régional* dans les pays industrialisés, sur une trajectoire parallèle, mais de sens opposé, à l'ascension d'un nouvel ordre mondial. La crise, et surtout la crise de l'emploi dans les pays industrialisés, constitue un danger économique, social et politique, qui révèle l'inefficacité du territoire national comme cadre d'articulation entre le pouvoir économique et le pouvoir politique, ainsi que l'échec des formules traditionnelles de lutte contre le

2. Par le concept de "tendance lourde", nous désignons un ensemble de faits et de données dont l'évolution future peut être extrapolée avec un fort degré de certitude, compte tenu de la nature et de l'évolution passée de la variable, ce qui nous permet souvent de présager l'avenir (Groupe québécois de prospective, 1982, p. 9).
3. Le concept de "Welfare-State" ou d'État-providence découle de l'approche keynésienne et met essentiellement l'accent sur la mise en œuvre de politiques étatiques visant à maintenir et à développer la Demande. Tandis que le concept de "Workfare-State" découle du conservatisme, ou post-keynésianisme, et met l'accent sur la mise en œuvre de politiques étatiques visant à maintenir et à développer l'Offre, notamment en réorientant les investissements publics sur vers les structures de production (SORMAN, 1983).

chômage et d'incitation à la croissance économique et au développement conçues et appliquées sur cette base territoriale (BAREL, 1986, P. 137).

Ainsi, d'une part, on voit se développer un fort courant centralisateur qui entraîne une relative désuétude des frontières étatiques contemporaines et l'affaiblissement du concept d'État-nation (KLEIN et GAGNON, 1989; HIGGINS, 1986). Ce courant se traduit par la concentration du pouvoir des grandes firmes multinationales dans l'économie mondiale jusqu'à des sommets encore inégalés et par l'expansion des espaces économiques et politiques. Il suscite en corollaire l'abandon d'importantes capacités de production et de dizaines de millions de chômeurs dans les pays industrialisés.

D'autre part, cette tendance à l'extension des espaces économiques et politiques au-delà des frontières étatiques actuelles et à la concentration des principaux leviers décisionnels par un nombre d'intervenants plus restreint, s'accompagne d'un repli stratégique dans ce champ intermédiaire qui articule le centre aux périphéries. L'espace régional périphérique devient alors le théâtre d'un nouveau conflit. D'un côté, on observe la mise en oeuvre d'une nouvelle stratégie étatique de sortie ou de gestion de la crise qui vise à délester le fardeau de la dette des gouvernements centraux, à introduire une réforme des collectivités locales et à retrouver une légitimité perdue par les autorités politiques. Cette stratégie du redéploiement de l'État passe alors par une modernisation des structures politico-administratives sous le thème de la décentralisation et/ou de la régionalisation (JALBERT, 1986; JALBERT et al., 1985; DIVAY et LÉVEILLÉE, 1981), par l'implantation de nouveaux modes d'articulation du centre aux périphéries, de l'État à la société locale, et par la restructuration des modes de régulation sociale et de légitimation de l'État. D'un autre côté, on constate un vide qui offre une opportunité aux intervenants locaux de s'approprier ce

champ intermédiaire, dans la quête d'une toute autre finalité que celle poursuivie par l'État centralisateur.

Ce jeu de forces antagonistes, caractérisé par la distinction entre les concepts de "régionalisation" et de "régionalisme", conduit à une dualisation différenciée du développement. D'une part, on constate une extension-mondialisation des espaces économiques et politiques, et d'autre part, on assiste à une contraction des espaces de gestion-régulation des rapports sociaux. Le discours sur la revalorisation des dynamismes locaux et régionaux et sur le rôle des petites et des moyennes entreprises dans la création d'emplois est révélateur de ce retour au local. Il a pour enjeu la reproduction des rapports de production et non leur transformation, c'est-à-dire la gestion-régulation des risques sociaux. La décentralisation serait-elle une forme de sous-traitance pour le gouvernement central dans le champ social (GARNIER, 1982)?

C'est dans ce contexte que nous situons la création des municipalités régionales de comté au Québec.

Depuis le triomphe électoral du Parti québécois en novembre 1976 jusqu'à sa défaite aux mains du Parti libéral du Québec en décembre 1985, nous avons assisté à la réalisation d'un vaste projet de restructuration institutionnelle et de réorganisation du système d'encadrement territorial dans les régions ressource et périphériques. Ce phénomène s'est produit en deux grandes phases successives. La première s'est amorcée avec l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (Québec, 1979) par l'Assemblée nationale du Québec en 1979, et s'est poursuivie avec la création de 95 unités microrégionales de gestion territoriale de 1980 à 1983, que sont les municipalités régionales de comté. La seconde s'est traduite par la tenue de différentes conférences socio-économiques sectorielles, régionales ou nationales depuis le début des années 1980, et par

l'apparition de nouvelles institutions régionales de concertation et d'intervention dans le développement (ARCHIBALD, 1984, chap. VIII). La présente étude est toutefois focalisée sur la première de ces deux grandes phases.

Une décennie après l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (loi 125), qui a entraîné la création des MRC au Québec, il nous apparaît opportun d'établir un premier bilan de cette vaste réforme gouvernementale. Ce thème de recherche implique de se demander pourquoi et comment ont été créées ces municipalités régionales de comté, et quel impact elles ont produit sur la dynamique des rapports socio-politiques dans une région ressource et périphérique donnée.

La présente recherche porte sur une question plus spécifique: Quels sont les jeux et les enjeux de pouvoir en aménagement régional qui ont été mis en cause dans le cadre des quatre municipalités régionales de comté du Saguenay-Lac-Saint-Jean; soit les MRC du Fjord-du-Saguenay, de Lac-Saint-Jean-Est, du Domaine-du-Roy et de Maria-Chapdelaine?

Pour répondre à cette interrogation, l'auteur pose l'hypothèse que les MRC contribuent à définir un nouvel espace de pouvoir marqué par la coexistence d'au moins deux logiques plus ou moins conflictuelles: celle des élites politiques locales et celle des élites technocratiques. Cette hypothèse implique deux sous-hypothèses. D'une part, nous soutenons que les élites politiques locales sont profondément ancrées dans les mécanismes traditionnels de gestion du local. D'autre part, nous entendons démontrer que les élites technocratiques s'inscrivent dans le sillage de la révolution tranquille, principalement en ce qui concerne les processus de la planification et de la participation.

Nous avons choisi d'étudier le cas d'une région ressource et périphérique québécoise telle que la Sagamie<sup>4</sup>, en raison de sa spécificité géographique, économique, politique et institutionnelle.

En 1983, le système administratif local et régional du Saguenay-Lac-Saint-Jean était constitué de 62 municipalités locales (excluant les territoires non-municipalisés ou non-organisés), quatre MRC, une communauté autochtone, six circonscriptions électorales provinciales et quatre comtés fédéraux. Mais pour inventorier avec exactitude l'ensemble des diverses composantes de ce système d'encadrement territorial, il faudrait également y ajouter les institutions et les organismes gouvernementaux des secteurs des affaires sociales et de la santé (CRSSS, CSS et CLSC), de l'éducation (UQAC, CEGEP et commissions scolaires), les divers conseils consultatifs sectoriels (ATR, CRCD, CRL, CRC, CUMS), et ainsi de suite... Au niveau démographique, le poids relatif de la population sagamienne de 285,100 habitants représente près de 4,4 % de la population totale du Québec. Au niveau économique, cette région est durement frappée par une crise de l'emploi et par l'exode massif de ses jeunes, qui risquent d'entraîner une lente désintégration de certaines collectivités locales (COTÉ, 1990).

Cette région se distingue nettement des autres régions du Québec par la présence d'une très forte identité socio-culturelle collective, se traduisant par un sentiment nationaliste qui est partagé par la majorité de sa population. C'est d'ailleurs la seule région du Québec dont l'électorat a appuyé majoritairement le projet de la souveraineté-association<sup>5</sup> tel que proposé par le gouvernement du

4. Dans le texte, l'auteur utilise parfois le régionalisme "Sagamie", pour désigner la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Elle résulte de l'extraction de la première syllabe du toponyme "Saguenay" et des deux dernières syllabes de l'hydronyme "Piékouagami", expression autochtone signifiant "le lac plat" (DUFOR, 1980).

5. Gouvernement du Québec, Conseil exécutif; La nouvelle entente Québec-Canada. Proposition du gouvernement du Québec pour une entente d'égal à égal: la souveraineté-association; Québec, Éditeur officiel du Québec, 1979; 118 p.

Québec lors du référendum de mai 1980. L'option du "OUI" y obtint 56 % des voix, comparativement à 40 % pour l'ensemble du Québec. De même, le Parti québécois y obtint une majorité des voix aux élections générales de 1976, 1981, 1985 et 1989, même si le Parti libéral du Québec obtenait la victoire à l'échelle provinciale en 1985 et en 1989.<sup>6</sup>

D'une façon générale, on peut dire que la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean s'est développée par bonds intermittents, depuis 150 ans, en fonction de la conjoncture internationale et d'efforts gouvernementaux de planification et d'interventions sur le développement qui n'ont pu réduire ou endiguer les disparités intra-régionales et extra-régionales (DUGAS, 1983, p. 79, 86-87).

Cette région est aujourd'hui perçue comme une région ressource parce que la mise en valeur de son territoire repose essentiellement sur l'exploitation de ses ressources agricoles, forestières, minières et hydro-électriques, par les grandes entreprises et les gouvernements. D'autre part, elle est aussi perçue comme une région périphérique exerçant peu de contrôle sur son développement puisque les véritables leviers de pouvoir décisionnel économiques ou politiques échappent à sa sphère d'influence (Sommet sur le développement et l'économie de la région 02, 1983 et 1984). La nouvelle politique de développement économique du gouvernement du Canada, pour les régions périphériques du Québec, décrit la problématique du Saguenay-Lac-Saint-Jean par les symptômes suivants: Le développement économique y est plus onéreux et plus difficile à encadrer qu'ailleurs, la région est éloignée des grands marchés, sa population est clairsemée, elle est dépendante des ressources naturelles dont l'exploitation est sujette aux variations de la demande internationale et à la concurrence étrangère... (Canada, 1988).

6. Gouvernement du Québec, Directeur général des élections, rapports des résultats officiels des scrutins de septembre 1989, du 2 décembre 1985, du 13 avril 1981, du 15 novembre 1976 et du référendum du 20 mai 1980.

Enfin, la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean occupe une position relativement isolée des grands centres décisionnels du Québec et du Canada. Son territoire est considéré comme une oasis tempérée en milieu nordique, bordée de forêts et de massifs montagneux, et comme une enclave fertile dans le bouclier canadien (Québec, 1989).

Cette étude sur le pouvoir et l'aménagement régional en Sagamie est essentiellement fondée sur une approche qualitative et exploratoire. Il s'agit d'une étude de cas structurée par une sélection de quatre unités d'observation principales et par une stratégie mixte d'investigation et de collecte de données. Ces quatre unités d'observation sont les MRC du Fjord-du-Saguenay, de Lac-Saint-Jean-Est, du Domaine-du-Roy et de Maria-Chapdelaine. La stratégie d'investigation et d'observation est "mixte", parce qu'elle allie diverses techniques de collecte et de traitement de données.

Nous avons réalisé une série d'entrevues semi-dirigées<sup>7</sup> auprès des personnes-ressource, de février 1986 à octobre 1987. Il s'agit des préfets<sup>8</sup>, des secrétaires-trésoriers et des responsables du service de la planification et de l'aménagement du territoire. De plus, la technique de la collecte de données en "boule-de-neige" nous a permis d'identifier des personnes-ressource extérieures aux MRC, mais qui entretenaient des relations consensuelles ou conflictuelles avec ces dernières. Ces intervenants ont aussi fait l'objet d'entrevues.<sup>9</sup> Les entrevues ont été complétées par une lecture des mémoires déposés par les différents intervenants de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean dans

---

7. La liste complète des personnes-ressource ayant fait l'objet d'une entrevue semi-dirigée est présentée à l'annexe 1.

8. Un seul préfet n'a pu être rejoint pour une entrevue, en raison d'un congé de maladie.

9. Le plan d'entrevue était remis aux personnes-ressource avant la réalisation de ces entrevues (Annexe 2).



le cadre des audiences publiques tenues par la Commission d'étude sur les municipalités de l'UMQ à Jonquière et à Dolbeau, en mai 1986.<sup>10</sup>

Nous avons aussi révisé un bon nombre de documents officiels et officieux, et nous avons constitué un dossier de presse avec les articles publiés dans les journaux régionaux (Le Quotidien et Le Progrès-Dimanche). Toutes ces informations ont fait l'objet d'une analyse qualitative selon le modèle proposé par L'ECUYER (1985), les données orales enregistrées étant tout d'abord transcrites en verbatim.

Enfin, l'auteur de ce mémoire a pu observer de plus près la dynamique étudiée grâce à un poste de secrétaire-trésorier et de coordonnateur à l'aménagement de la MRC de Maria-Chapdelaine, qu'il a occupé de 1989 à 1990. Ceci a permis de corriger certaines interprétations.

Le résultat de cette recherche est présenté en cinq chapitres. Le premier présente le cadre théorique. Il identifie quelques écoles de pensée étudiées et définit les principaux concepts utilisés. Le second chapitre précise quels sont les antécédents historiques de l'administration territoriale au Québec, de 1608 jusqu'à nos jours, puis il précise le contexte ayant précédé l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme en 1979, et la création des municipalités régionales de comté, de 1980 à 1983, sous le thème de "la décentralisation". Le troisième chapitre décrit le processus de consultation gouvernementale sur le projet de création des municipalités régionales de comté, ses composantes et ses règles du jeu. Puis, le quatrième traite de la genèse des MRC du Fjord-du-Saguenay, de Lac-Saint-Jean-Est, du Domaine-du-Roy et de Maria-Chapdelaine, en établissant un

10. Cette consultation sur le rôle, les pouvoirs et les responsabilités des municipalités locales était devenue nécessaire puisque la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme avait reconnu aux MRC des pouvoirs juridiques susceptibles de devenir porteurs de transformations majeures quant au fonctionnement du palier municipal de gouvernement (Commission PARIZEAU, 1986, p. VIII). Seulement 13 des 15 mémoires ont pu être obtenus (Annexe 3).

lien avec le phénomène d'urbanisation et en évoquant les jeux et les enjeux de pouvoir soulevés par le choc des espaces politiques, par la crise identitaire des sociétés locales, par le contrôle des élus municipaux sur la MRC et par l'impact du nouvel ordre urbain sur le développement local. Il énonce les pouvoirs et les obligations de ces nouvelles institutions microrégionales et montre leur rôle sur les jeux et les enjeux de pouvoir régional. Enfin, le cinquième chapitre traite plus spécifiquement du rôle de ces quatre MRC dans la gestion et la régulation des rapports socio-politiques au Saguenay-Lac-Saint-Jean en s'inspirant de quelques exemples.

[illegible]

Océan  
Atlantique

# LES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉS EN SAGAMIE 1983

## 260 Maria-Chapdelaine

90240 Saint-Augustin  
90260 Sainte-Jeanne d'Arc  
90270 Peribonka  
90275 Mistassini  
90290 Dolbeau  
90300 Saint-Eugène  
90310 Albanel  
90320 Albanel  
90340 Normandin  
90500 Saint-Stanislas  
90520 Notre-Dame-de-Lorette  
90540 Girardville  
90560 Saint-Edmond  
90580 Saint-Thomas-Didyme  
90915 Lac-Saint-Jean-Ouest  
90935 Lac-Saint-Jean-Ouest  
Partie Rivière-Mistassini

## 240 Le Domaine-du-Roy

90110 Lac-Bouchette  
90140 Saint-André-du-Lac  
Saint-Jean  
90150 Saint-François-de-Sales  
90160 Chambord  
90170 Roberval  
90180 Sainte-Hedwidge  
90190 Saint-Prime  
90280 Saint-Méthode  
90350 Saint-Félicien  
90360 Notre-Dame-de-la-Doré  
90830 Ouatouchouan  
90955 Lac-Saint-Jean-Ouest  
Partie Lac-Chigouiche

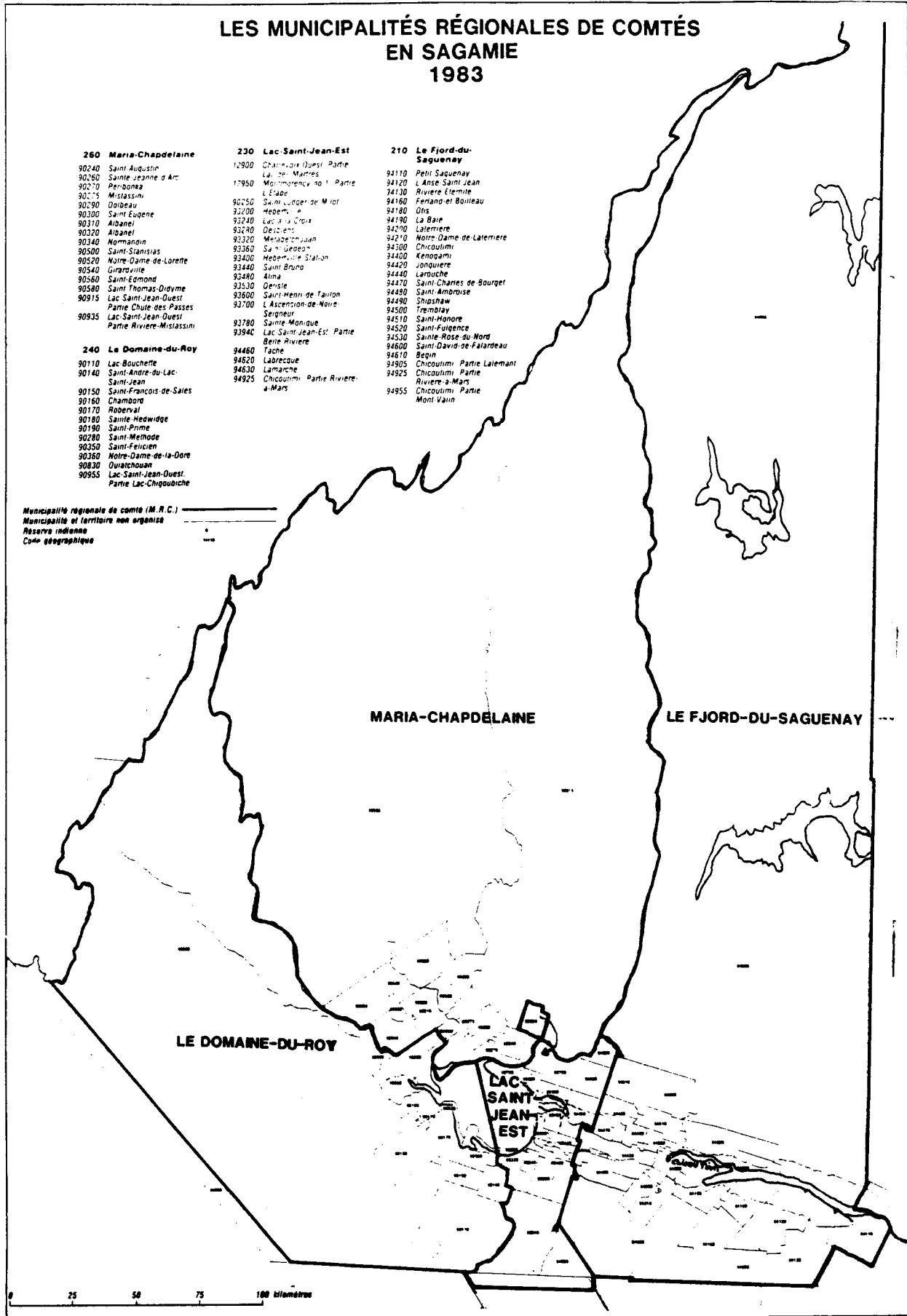
## 230 Lac-Saint-Jean-Est

12900 Chaudière (Ouest) Partie  
Lac-de-Madras  
17950 Montmorency (Nord) Partie  
L'Étape  
90250 Saint-Ludger-de-Milot  
90260 Hébertville  
90270 Lac-de-la-Croix  
90280 Deschênes  
90320 Metabon-Juan  
90360 Saint-Judeon  
90400 Hébertville Station  
90440 Saint-Bruno  
90480 Alma  
90530 Denzil  
90600 Saint-Martin-de-Tarion  
90700 L'Ascension-de-Notre-  
Seigneur  
90780 Sainte-Monique  
90940 Lac-Saint-Jean-Est Partie  
Belle-Rivière  
94460 Tache  
94520 Labrecque  
94630 Lamarche  
94925 Chicoulimi Partie Rivière-  
à-Mars

## 210 Le Fjord-du-Saguenay

94110 Petit-Saguenay  
94120 L'Anse-Saint-Jean  
94130 Rivière-Érémite  
94160 Fenelon-et-Bouillay  
94180 Otis  
94190 La-Baie  
94200 L'Anse-à-la-Pierre  
94210 Notre-Dame-de-Laterrière  
94300 Chicoulimi  
94400 Kenogami  
94420 Joliquette  
94440 Larouche  
94470 Saint-Charles-de-Bourget  
94480 Saint-Ambroise  
94490 Shishaw  
94500 Tremblay  
94510 Saint-Honoré  
94520 Saint-Fulgence  
94530 Sainte-Rose-du-Nord  
94600 Saint-David-de-Falardeau  
94610 Bégin  
94905 Chicoulimi Partie L'Anse-à-la-Pierre  
94925 Chicoulimi Partie  
Rivière-à-Mars  
94955 Chicoulimi Partie  
Mont-Vain

Municipalité régionale de comté (M.R.C.)  
Municipalité et territoire non organisé  
Réserve indienne  
Cône géographique



**LES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉS  
EN SAGUENAY  
1983**

**MARIA-CHAPDELAINE**

**LE FJORD-DU-SAGUENAY**

**LAC-SAINT-JEAN-EST**

**LE DOMAINE-DU-ROY.**

**Legend:**

- MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ
- MUNICIPALITÉ ET TERRITOIRE NON ORGANISÉ
- RÉSERVE INDIENNE

**Scale:**

0 5 10 15 miles  
0 5 10 15 20 kilomètres

**LES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉS  
EN SAGUENAY  
1983**

**MARIA-CHAPDELAINE**

**LE FJORD-DU-SAGUENAY**

**LAC-SAINT-JEAN-EST**

**LE DOMAINE-DU-ROY.**

**Legend:**

- MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ
- MUNICIPALITÉ ET TERRITOIRE NON ORGANISÉ
- RÉSERVE INDIENNE

**Scale:** 0 5 10 15 20 Kilomètres

**LES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉS  
EN SAGUENIE  
1983**

**MARIA-CHAPDELAINE**

**LE FJORD-DU-SAGUENAY**

**LAC-SAINT-JEAN-EST**

**LE DOMAINE-DU-ROY.**

**Legend:**

- MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ** (thick solid line)
- MUNICIPALITÉ ET TERRITOIRE NON ORGANISÉ** (thin solid line)
- RÉSERVE INDIENNE** (dashed line)

**Scale:** 0 5 10 15 20 Kilomètres / 0 5 10 15 Miles

**LES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉS  
EN SAGUENIE  
1983**

**MARIA-CHAPDELAINE**

**LE FJORD-DU-SAGUENAY**

**LAC-SAINT-JEAN-EST**

**LE DOMAINE-DU-ROY.**

**Legend:**

- MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ** (thick solid line)
- MUNICIPALITÉ ET TERRITOIRE NON ORGANISÉ** (thin solid line)
- RÉSERVE INDIENNE** (dashed line)

**Scale:** 0 5 10 15 20 Kilomètres / 0 5 10 15 Miles

**LES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉS  
EN SAGUENIE  
1983**

**MARIA-CHAPDELAINE**

**LE FJORD-DU-SAGUENAY**

**LAC-SAINT-JEAN-EST**

**LE DOMAINE-DU-ROY.**

**Legend:**

- MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ** (thick solid line)
- MUNICIPALITÉ ET TERRITOIRE NON ORGANISÉ** (thin solid line)
- RÉSERVE INDIENNE** (dashed line)

**Scale:** 0 5 10 15 20 Kilomètres / 0 5 10 15 Miles

**LES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉS  
EN SAGUENIE  
1983**

**MARIA-CHAPDELAINE**

**LE FJORD-DU-SAGUENAY**

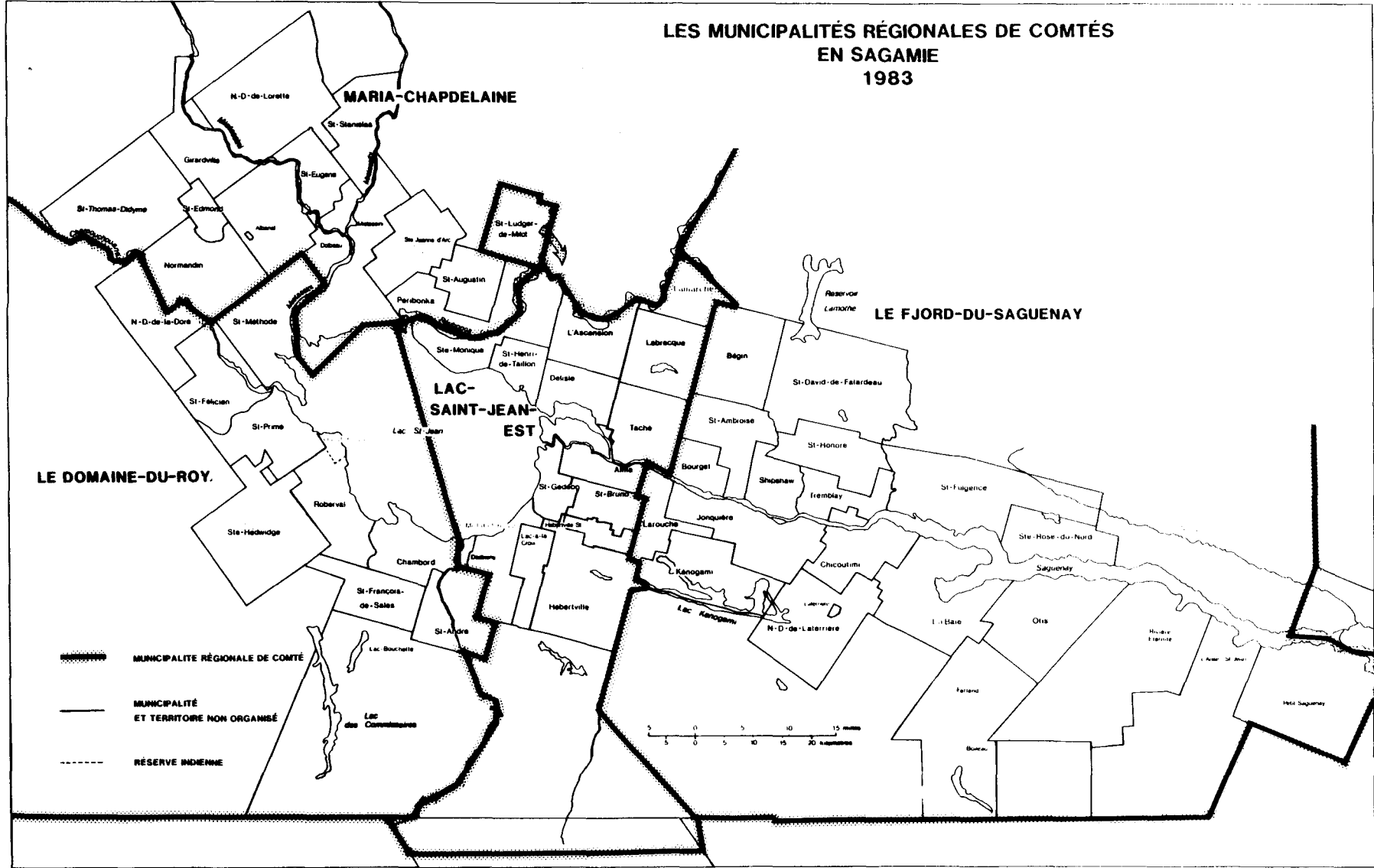
**LAC-SAINT-JEAN-EST**

**LE DOMAINE-DU-ROY.**

**Legend:**

- MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ
- MUNICIPALITÉ ET TERRITOIRE NON ORGANISÉ
- RÉSERVE INDIENNE

**Scale:** 0 5 10 15 20 Kilomètres



# CHAPITRE 1

## La région: un espace de pouvoirs

Nous avons mentionné en introduction que ce mémoire vise à identifier les jeux et les enjeux de pouvoir qui interviennent lors de la création des quatre municipalités régionales de comté au Saguenay-Lac-Saint-Jean. Dans ce premier chapitre, nous proposons un cadre théorique susceptible de fournir des éléments de compréhension et d'interprétation des phénomènes observés. Il est formé de deux sections. La première aborde le débat épistémologique sur la question régionale. La seconde présente une définition des principaux concepts utilisés dans ce mémoire, tels ceux d'État, de région, d'aménagement du territoire et de pouvoir régional.

### 1.1 Le débat en sciences régionales

La réalisation de cette étude sur les jeux et les enjeux de pouvoir en aménagement régional s'inscrit dans le sillage des nombreuses recherches portant sur *le thème du pouvoir régional et du pouvoir local*. Au Québec particulièrement, la réforme institutionnelle et la restructuration du système d'encadrement territorial réalisées sous le gouvernement du Parti québécois (1976-1985) auront largement contribué à exacerber le débat et la confusion entourant l'appréhension du rapport entre l'espace et le politique. De plus, le problème du rapport entre l'espace et la société, ou entre l'espace et le politique, se trouve accentué par une crise de la pensée régionale dans les

sciences sociales et par l'ambiguïté et la polyvalence des concepts permettant d'appréhender ce type de problèmes.

### **1.1.1 La crise de la pensée régionale dans les sciences sociales**

La crise épistémologique en sciences régionales nous semble être l'effet d'une crise des approches théoriques connues dans les diverses disciplines des sciences sociales. Elle découle en partie d'une crise de la pensée spatiale chez les "regional scientists" (AYDALOT et al., 1984; LACOUR, 1986), mais aussi d'une révision des différentes approches sociologiques et géographiques de l'appréhension des rapports entre la société et son espace. Parmi ces approches, nous identifierons certains **thèmes** révélateurs des jeux et des enjeux de pouvoir en aménagement régional.

Depuis le début des années 1980, en effet, les économistes spatiaux s'interrogent sur les implications territoriales de la crise. Cette crise est perçue à partir de ses conséquences globales pour le public en général, telles que la hausse du chômage structurel dans la plupart des pays industrialisés, le déclin des industries dans les secteurs "mous" (textile, bonneterie, ...), le déficit de la balance commerciale, la crise énergétique, la crise de l'État-providence et le désengagement social de l'État. La crise suscite donc chez les économistes spatiaux une réflexion sur l'ensemble des domaines de la recherche spatiale, notamment sur les nouveaux facteurs de localisation des investissements industriels et des activités économiques (les "nouvelles externalités"), sur la production de nouveaux territoires, sur l'impact des nouvelles technologies et sur les nouvelles politiques économiques nationales et régionales. Voilà pourquoi LACOUR (1986) constate les limites

de la théorie économique dans les analyses spatiales et s'interroge sur la redécouverte et la revalorisation du "local" et du "territorial" lorsque sont remis en question l'État, le territoire, l'aménagement du territoire et les modèles de développement dit "par le haut".

Dans cette optique, les pays industrialisés traversent une crise structurelle de l'économie dont la nature révèle un phénomène de transition entre deux phases industrielles, une sorte de passage d'une structure économique désuète à une nouvelle structure économique plus performante dans le cadre de la "3<sup>e</sup> révolution industrielle" (VALASKAKIS, 1985). Cette transition résulte de l'intégration des nouvelles technologies (télématicque, micro-électronique, informatique et télécommunication notamment) au système de production économique. Elle se manifeste par l'apparition de nouvelles façons de produire, de consommer et de distribuer, par de nouveaux modes de vie, par une délocalisation des activités économiques à l'échelle du système mondial et par une centralisation des leviers de décision économique (VALASKAKIS, 1985; SMOUTS, 1980; HASSNER, SMOUTS et BERTIN, 1979). La problématique de l'espace est fondamentalement modifiée par la mobilité des facteurs de production et par l'organisation du système mondial autour de la logique des firmes multinationales, qui intègrent verticalement la production. L'une des principales conséquences de ce phénomène est l'émergence d'un "Nouvel ordre économique international" (VALASKAKIS, 1985), c'est-à-dire l'extension des relations d'interdépendance résultant de l'ouverture croissante des économies nationales sur le marché mondial (FRAZEE, 1985; DROUIN, 1984).<sup>1</sup>

1. Par exemple, mentionnons l'adhésion de nouveaux pays à la Communauté économique européenne (C. E. E.), l'accord canado-américain sur le libre-échange, les transformations politiques des pays du bloc socialiste, la possible réunification des deux Allemagnes (R. F. A. et R. D. A.)... Jusqu'à maintenant, il semble que ces changements atteignent les pays industrialisés, confinant ainsi les pays du Tiers-Monde dans une position désavantageuse au sein du "Nouvel ordre mondial".



La crise de la pensée spatiale révèle l'opposition de trois approches distinctes. Il s'agit de la théorie de la convergence, de la théorie de la divergence et de la théorie du retournement spatial.

#### **1.1.1.1 La convergence des dynamismes spatiaux**

La première approche réfère à la théorie de la convergence des dynamismes spatiaux, proposée par KLASSEN et VAN DER MEER (1983) et par PLANQUE (1984). Elle suppose l'existence d'un mouvement de régression à long terme des inégalités inter-régionales de la croissance économique.

Selon cette théorie, la concentration des activités économiques dans les centres urbains, pour les secteurs d'activités requérant une main-d'oeuvre plus qualifiée, a été remplacée par une tendance nouvelle à la formation d'une sorte d'équilibre des dynamismes spatiaux sur le territoire, sous l'effet de la diffusion de la croissance. L'espace est alors un lieu de localisation évalué en termes de distances, de contraintes et de coûts, par rapport à d'autres lieux. Il est aussi perçu comme un espace de vie des collectivités partageant un même sentiment d'appartenance.

Selon PLANQUE (1984), les doctrines traditionnelles du développement <<par le haut>> et du développement <<par le bas>> ont pour inconvénient de négliger l'extension et l'approfondissement de la division du travail, dont la dimension spatiale est essentielle. Pour lui, la seule clef de l'autonomie réside dans la compétitivité des espaces régionaux: elle passe par la mise en valeur des avantages comparatifs et par l'utilisation des technologies avancées, importées ou non (p. 104).

### **1.1.1.2 La divergence des dynamismes spatiaux**

La seconde approche réfère à la théorie de la divergence des dynamismes spatiaux, proposée par BOUCHET (1984) et LAZZARY (1985) en opposition à la théorie de la convergence. Elle soutient que les inégalités inter-régionales de croissance vont en s'accroissant, et que les régions centrales bénéficient de la nouvelle concentration des activités économiques au détriment des régions périphériques. La disjonction spatiale des fonctions (ou dualisation du développement) tendrait ainsi à s'amplifier. La crise économique serait donc provoquée par l'intensification de la division spatiale, sociale et technique du travail. Ce qui suppose, d'une part, une relocalisation des secteurs d'activités économiques à faible valeur ajoutée et à main-d'œuvre peu qualifiée dans les régions périphériques. Et cela suppose aussi, d'autre part, la concentration des activités plus performantes, où l'intégration rapide des nouvelles technologies favorise l'accélération de l'accumulation du capital et nécessite une main-d'œuvre plus qualifiée, dans les régions centrales (MACLOUF et SARBIB, 1983). Il s'ensuit une spatialisation multiple et différenciée de l'emploi et des modes de vie, qui apparaît évidente notamment dans la qualité et la répartition des services offerts aux entreprises et aux citoyens (LAZZERI, 1985).

La conjoncture actuelle serait donc marquée par un rééquilibrage démographique où les flux migratoires suivent l'emploi et le chômage. Dans ce contexte, la variation de l'emploi salarié reste un élément déterminant des migrations (BOUCHET, 1984; GUIDICELLI, 1984). Il s'ensuit que l'on doit procéder à un effort de planification et de développement décentralisés, accompagné d'une politique de solidarité spatiale inter-régionale où la planification décentralisée et le développement local deviennent les outils obligés de toute politique d'aménagement du territoire (GIUDICELLI, 1984).

### **1.1.1.3 Le retournement des dynamismes spatiaux**

La troisième approche remet en question les théories de la convergence et de la divergence, et propose une interprétation de la crise économique en termes de retournement des comportements, de réaction à des retournements de situations et de retournement des hiérarchies spatiales, entraînés par l'émergence de dynamismes radicalement nouveaux (AYDALOT, 1984).

La crise est ainsi perçue à travers le prisme d'un processus de redéploiement industriel par lequel les villes de tailles moyenne et petite peuvent évoluer plus rapidement. AYDALOT (1984) estime que ce sont les mêmes structures qui ont retardé l'apparition de l'industrie dans certaines régions périphériques qui la feraient aujourd'hui apparaître en ces lieux. C'est pourquoi il propose une décentralisation des activités économiques dans les régions, tant au niveau décisionnel que de l'exécution, le développement des petites et moyennes entreprises, la mise en oeuvre de politiques régionales de développement industriel, une orientation multi-sectorielle de diversification des activités économiques et la décentralisation du système bancaire. Il préconise donc une politique régionale ayant recours à la participation et à la formation de consensus locaux. Ce qui suppose l'existence d'une identité locale ou régionale permettant de stimuler la formulation d'un projet collectif commun (BASSAND et GUINDANI, 1983). La formulation d'un tel projet nécessite l'existence d'une culture régionale mobilisatrice pour le futur, car les attitudes et les valeurs ont une influence sur les choix de spatialisation des activités économiques (AYDALOT, 1984). Dans ce contexte, l'aménagement du territoire doit procéder à des choix de localisation des investissements publics et privés répondant aussi à des critères humains et sociaux.

Selon cette approche du retournement des dynamismes spatiaux, le rôle et la place des villes moyennes dans le système socio-spatial québécois sont remis en question par la révolution technologique, le redéploiement industriel, l'internationalisation de la production et la complexification sociale (BRUNEAU, 1989). Ces tendances provoquent une nouvelle intégration des régions périphériques passant par une différenciation-spécialisation-hiérarchisation des unités spatiales, c'est-à-dire par une nouvelle division sociale et spatiale du travail.

### **1.1.2 La crise des identités collectives**

Le débat épistémologique en sciences régionales est également complexifié par une crise des identités collectives qui remet en question les espaces d'appartenance. Cette crise culturelle renvoie aux enjeux de la coopération et de la solidarité territoriale, en réaction aux effets localement destructurants d'une organisation économique qui impose des régulations et des équilibres dans les relations de plus vaste étendue. Ainsi, la mondialisation des échanges économiques incite à la recherche d'une échelle spatiale où les êtres humains pourront infléchir leur destinée collective vers de nouvelles formes plus locales d'intégration du travail, vers une recomposition d'espaces locaux plus homogènes (AURIAC et BRUNET, 1986, p. 10). Cette composante culturelle focalisée sur les coopérations et les solidarités collectives et territoriales, au méso-niveau, incite à suggérer l'existence d'une "stratégie des <<petites patries>>" (BISSONNETTE, 1985). Cette approche culturelle se fonde sur une relative capacité d'auto-organisation et réfère implicitement à l'idée qu'il est possible de se sortir de la crise et de se développer grâce à une réappropriation du territoire.

Pour mieux saisir ce point de vue, nous recourons au *thème* de l'identité collective, issu de la tradition phénoménologique-subjectiviste de la recherche sociale. On le retrouve également dans l'approche culturaliste de la théorie actionnaliste de TOURAINE et de la théorie du changement social. Le *thème* de l'identité collective propose une explication des phénomènes sociaux en s'inspirant des comportements spatiaux qui sont liés aux différentes facettes du concept psychosocial de l'identité collective. Il propose un découpage du territoire en espaces d'identité et d'appartenance socio-culturelle homogènes. Mentionnons que le discours gouvernemental sur la création des MRC au Québec s'est largement inspiré de ce *thème* en mettant de l'avant des principes politico-idéologiques sur les "régions d'appartenance" et les comtés renouvelés (Québec, 1977).

Tout le problème réside dans la sélection des critères servant à la délimitation de ces micro-espaces culturels. Qu'entend-t-on par le concept de culture? Ne conviendrait-il pas mieux de parler d'une multitude de cultures, et par conséquent d'une prolifération d'identités collectives et de régions d'appartenance?

Dans un effort interdisciplinaire, TAP et al. (1979) ont proposé une réflexion sur la question des identités collectives et des changements sociaux. Ils ont montré que, sous le paradigme de l'identité collective, se cache le problème de la difficile harmonisation des identités nationales, régionales, locales, ethniques, linguistiques, religieuses, culturelles ou professionnelles. Ils précisent que ces nombreuses identités collectives apparaissent aussi comme des forces sociales et des idéologies actives, souvent plus influentes que les mobilisations sociales issues de la division du travail, et doivent être prises en compte dans une théorie des changements sociaux qui suscitera l'avènement de nouvelles formes de rapports sociaux. Cet échange interdisciplinaire a permis d'établir que l'identité collective est une dynamique dialectique, caractérisée par la coexistence de

deux processus divergents. Le premier est un processus d'identification par lequel un individu ou un groupe se rend semblable à un autre que lui, en absorbant ses caractéristiques. C'est la formation du « nous » par l'assimilation des valeurs, des représentations et des normes. Le second est un processus de différenciation par lequel un individu ou un groupe prend une distance par rapport à un autre et se saisit comme distinct de lui. Cette approche conduit nécessairement à une hiérarchisation dans les rapports sociaux. CAMILLERI (1979) estime que l'identité collective est de nature instrumentale et peut conduire à deux types de finalités. Elle peut servir à "attaquer et dominer autrui" (identité offensive), ou "à se défendre" collectivement (identité défensive). L'identité collective n'est pas entièrement fondée sur une différenciation culturelle, elle peut aussi être fondée sur une différenciation socio-professionnelle résultant de la division du travail. On parle alors de l'identité par le travail ou dans les relations de travail (CURIE, 1979; SAINSAULIEU, 1979).

Pour BJORKLUND et PHILBRICK (1975), certaines caractéristiques communes entre les personnes sont de nature culturelle et s'expriment spatialement à travers un processus mental, perceptuel et cognitif, comprenant un monde objectif externe et un monde subjectif interne à l'être humain, considéré ici comme l'unité de base de cet espace culturel. Il s'ensuit qu'il est possible de dégager une typologie des configurations spatiales des processus mentaux par une juxtaposition de trois axes de différenciation, que sont: 1) l'axe des bases perceptives et subjectives de l'organisation mentale et culturelle de l'espace (proximité/séparation/liaison) se traduisant par trois types de comportements spatiaux interculturels (attachement/contenance/retrait); 2) l'axe de la prise de position (favorable/défavorable) dans les comportements et les attitudes; et 3) l'axe de l'action (activité/passivité). BJORKLUND et PHILBRICK (1975) obtiennent ainsi une matrice-modèle des configurations spatiales combinées aux attitudes et aux comportements des individus et des cultures. Cette matrice permet alors d'identifier les stratégies qui, selon eux, permettraient la prévision et la solution des confrontations spatiales entre les différents groupes culturels. Ce sont

le développement, l'occupation, la défense, la coexistence, l'assimilation, l'intégration, l'asservissement, l'attachement, l'encerclement, la contenance, la substitution et le retrait.

Le **thème** de l'identité collective soulève l'important paradoxe de l'unification et de la fragmentation culturelle. Plaidant en faveur de la création d'espaces régionaux idéaux, dont les délimitations devraient épouser les critères de différenciation culturelle, voire même personnelle, certains géographes ont proposé la création de régions qui seraient le produit de l'effet réciproque des forces physiques, spirituelles, culturelles et technologiques (BÉLANGER, JANELLE, et al., 1975). Cette démarche présuppose une prise de conscience de la relativité de l'espace et de la position d'un individu ou d'un groupe dans un milieu global, et révèle la rapidité des bouleversements culturels et technologiques (transport, communication, informatique) et l'importance de leur impact sur l'organisation de l'espace régional (BÉLANGER, JANELLE, et al., 1975, p. VI). Le paradoxe provient alors du fait que la région apparaît en situation d'ambivalence avec la culture. Deux tendances antagonistes s'y affrontent: 1) une tendance à la fragmentation et à la spécialisation des espaces culturels, au renforcement du sentiment d'appartenance et de l'identité locale et régionale; 2) une tendance à la globalisation, à l'unification et à l'homogénéisation de l'identité culturelle, telles que révélées par le cosmopolitisme, le continentalisme, ou le nationalisme (ABLER, 1975). De sorte que le caractère culturel de toute localité ou région peut être regardé aujourd'hui comme le produit constamment changeant de l'interaction de deux jeux de forces: celles qui tendent à promouvoir l'uniformité et l'homogénéité en fonction de la plus grande région ou du monde entier, et celles promouvant la diversité et l'hétérogénéité, produisant ainsi une localité moins ressemblante aux autres (ZELINSKY, cité par ABLER, 1975, p. 7).

POCHE (1983) considère la région comme un espace de référence identitaire et d'appartenance, susceptible d'être située au carrefour de trois approches paradigmatiques. Il s'agit

des approches institutionnelle, territoriale et culturaliste. La région peut ainsi être étudiée en rapport au pouvoir institutionnel sub-étatique, où le discours est porteur de revendications pour un projet d'autonomie régionale essentiellement dirigées contre le pouvoir de l'État. Elle peut aussi être perçue à travers le paradigme du territoire. La question régionale est alors posée en termes d'espaces fragmentés en entités élémentaires à base géographique, certaines étant marginalisées par rapport à une forme de centralité (POCHE, 1983; RAFFESTIN, 1980). Enfin, la question régionale peut être perçue à travers le paradigme culturaliste de l'identité régionale, qui intériorise la représentation de l'espace régional comme un élément de différenciation sociale, que ce soit par des pratiques sociales spatialisées, par leur référence à un ou plusieurs groupes d'appartenance ou par leurs limites liées à une hiérarchisation des enjeux et des espaces (POCHE, 1983; BASSAND et GUINDANI, 1983).

Dans le sillage de la philosophie phénoménologique et de la psycho-sociologie américaine, RICQ (1982) se demande s'il faut percevoir la région comme un espace institutionnel, comme un espace d'identité socio-culturelle, ou comme une synthèse des deux. Cela le conduit à définir la problématique régionale en termes d'espaces, de groupes, de collectivités et de relations. Il propose une typologie des régions où la primauté est accordée soit à l'espace (les régions naturelles et les régions-cadre ou administratives), soit à la collectivité (les régions ethniques et les régions fonctionnelles), soit à la relation entre l'espace et la collectivité (la région de l'aménagement du territoire et la région institutionnelle). Il propose une définition de la région en tant qu'espace d'identité régionale et de représentations collectives.

POCHE (1978 et 1983) s'interroge lui-aussi sur le sens de la région en tant qu'espace de référence identitaire. En 1978, il oppose la question régionale aux mutations internes du capitalisme, en tant que crise d'appartenance entre les individus et l'espace. Puis, en 1983, il



propose une définition de la région essentiellement fondée sur le paradigme d'une culture régionale et sur le concept d'identité régionale.

La région serait donc caractérisée par une identité collective socio-culturelle, par un pouvoir institutionnel et par un territoire.

En somme, les recherches relevant de cette approche s'attachent d'abord à l'étude des <<mouvements régionaux>>. La région est alors définie comme un espace vécu ou un espace de vie. Entre autres, cette problématique s'attarde sur les éléments suivants: 1) l'émergence d'un sentiment national ou régional; 2) la prise de conscience d'une situation de minorisation linguistique, culturelle ou sociale; 3) la revendication régionale entendue dans le sens d'une aspiration à l'autonomie (QUÉRÉ, 1978).

### **1.1.3 La crise du politique**

Le débat épistémologique en sciences régionales peut aussi être associé à une crise du leadership et de la légitimité des autorités publiques (DUFRESNE, JACQUES et al., 1983), ce qui se traduit par des rapports de plus en plus problématiques entre l'État et la société. Les chercheurs se demandent alors comment étudier l'origine et les ramifications socio-économiques du pouvoir politique (DANDURAND, MAHEU, SALES, VAILLANCOURT, et al., 1983).

SANGUIN (1977 et 1983) aborde la question régionale selon l'optique de la géographie politique. En 1977, il définit la région comme étant un territoire politique, marqué par le phénomène de la territorialité et du sentiment d'appartenance. En 1983, il approfondit son

investigation sur les origines et l'utilité du concept de région. Devant l'échec de l'approche classique d'une synthèse régionale ou "région monographique", qui n'a pas su dégager un corpus de réflexions théoriques, de développements conceptuels, de tentatives modelisantes, ni adopter de démarches expérimentales et déductives, SANGUIN (1983) se demande si le concept de région désigne un espace délimité reconnaissable de l'extérieur et ayant un gabarit uniforme ou une série d'enveloppes variables en nombre et en format, selon les lieux et les situations. Il remet donc en question la supposée neutralité du concept de région.

Dans le cadre d'une approche juridico-politique, regroupant les écoles de pensée juridico-administratives, systémiques et cybernétiques, toutes issues de la philosophie fonctionnaliste, la région est tout d'abord définie en tant qu'espace institutionnel régional mis en place par un État central. Pour DEBBASCH et al. (1981), le phénomène de la décentralisation en Europe est relié à une nouvelle organisation politique de l'État. Le concept de la décentralisation est alors défini par une répartition des champs de compétences, par une volonté d'approche des réalités, par l'importance de la commune, par un écart entre les affirmations (les discours) et les pratiques réelles et par le poids de l'histoire. Pour THOENIG (1986), la redéfinition des relations entre l'État et les collectivités locales suscite des décisions plutôt ambiguës. La décentralisation est alors perçue comme une stratégie de gestion (sortie) de la crise de l'État.

Pour MÉNY et al. (1984), l'ensemble des réformes sur les collectivités locales en Europe constitue l'un des changements structurels les plus importants de l'après-guerre. Cette mutation des modes de gouvernement et de gestion à la périphérie des pays fortement industrialisés atteint aussi bien les États à système constitutionnel stable (Grande-Bretagne, Pays-Bas, pays scandinaves, Belgique) que les États ayant transformé leurs institutions centrales (France, Italie, République fédérale d'Allemagne, Espagne). Cette mutation est basée sur une refonte du système par une

rationalisation des structures et par une redistribution des fonctions. Cependant, la réforme des collectivités locales contient une contradiction fondamentale: "la nécessité de cette réforme est exprimée au niveau local en termes d'autonomie, alors même qu'elle ne peut être accomplie que sous le contrôle et les auspices du gouvernement central" (MÉNY et al., 1984). Dans ce contexte, l'autonomie des collectivités locales résulte de la combinaison des structures, des modes relationnels, des conceptions, des fonctions démocratiques et administratives des autorités locales. Elle est marquée par une crise de l'autonomie locale (ou crise du pouvoir local) liée aux phénomènes de l'urbanisation et de l'explosion démographique des dernières décennies (GERMAIN, HAMEL et al., 1985; BARITEAU, 1985; HERVIEU, MACLOUF et MERLANT, 1983).

DULONG (1978) situe le problème de l'autonomie locale dans le contexte de la lutte des classes sociales. Pour cet auteur, la coexistence des discours et des pratiques plus ou moins conflictuels en matière de développement régional, permet de distinguer deux types de régions. Le premier type correspond à la région du pouvoir politique (la région de l'aménagement du territoire), résultant essentiellement de la *régionalisation*. Tandis que le second type correspond à une région qui apparaît comme une cristallisation des différentes luttes sociales, en particulier de la lutte entre les classes sociales, et est associé au *régionalisme*.

LÉVY (1986) préconise une approche spatiale du politique découlant du matérialisme historique et dialectique de GRAMSCI. Il définit le politique en tant que fonction de régulation globale de la société et d'arbitrage entre les fonctions économiques et sociales, et il définit l'exercice du pouvoir (de l'État) comme la gestion des consensus et des dissensus supposant un degré minimal d'hégémonie. Selon cette approche, le système d'encadrement territorial vise à conforter une certaine légitimité sociétale, réelle ou virtuelle, selon une prétention à organiser les divisions de la société. L'espace régional ou local est alors un mode d'organisation de la société. Cette approche

suppose l'existence d'une logique spatiale du politique distincte pour chacun des intervenants et a pour enjeu fondamental la reproduction de l'exercice du pouvoir. L'espace régional devient ainsi le cadre d'une nouvelle articulation entre les finalités sociétales globales et les instances faisant l'objet des stratégies politiques formulées par les intervenants. En tant que noeud sociétal de l'espace politique, l'espace local garantit l'auto-reproduction du pouvoir. Les élites politiques locales recherchent alors une part d'autonomie régionale supérieure à celle dont elles disposent. Et en ce sens, toute réforme institutionnelle et toute réorganisation du système d'encadrement territorial découle d'un projet et d'enjeux de société, car elle suppose une structuration spatiale des processus politiques.

ALLIÈS (1986) critique l'école de pensée fonctionnaliste et empiriste selon laquelle la notion d'espace local apparaît comme la pierre d'assise de l'État-Nation, comme une simple échelle territoriale ou comme la cible d'une stratégie de décentralisation territoriale. Pour cet auteur, une conception du local en tant qu'espace de régulation et de reproduction s'impose suite à la crise de l'État-providence. Il perçoit la conjoncture actuelle comme une situation où l'internationalisation du capital et les effets de la troisième révolution industrielle (ou virage technologique) produisent une crise du statut juridique de l'État-Nation et suscitent l'implantation d'un nouvel ordre régional ayant pour but de renforcer le système politico-administratif de l'État central, de moderniser l'État territorial et de favoriser l'apparition d'un cosmosystème. Pour ALLIÈS (1986), la revalorisation du local est une stratégie par laquelle l'État se transforme pour s'adapter aux impératifs de la troisième révolution industrielle et selon laquelle la décentralisation n'est qu'une ruse lui permettant de mieux gérer la crise en déléguant aux collectivités locales les moyens qui portent sur les éléments improductifs de la reproduction des rapports de travail, tels que le cadre de vie, l'action sociale, l'éducation et les problèmes d'emplois dans les secteurs d'activités en difficulté. Il faut retenir de cette approche qu'au phénomène du redéploiement mondial des activités économiques

correspond un redéploiement de l'État et une réarticulation des rapports politiques, et qu'à l'apparition d'un nouvel ordre mondial correspond l'émergence d'un nouvel ordre régional. L'émergence de ce nouvel ordre régional est caractérisée par le redéploiement des rapports politiques en fonction des rapports de classes.

La région peut donc être perçue comme un espace de pouvoir, en tant que produit complexe des rapports sociaux consensuels ou conflictuels et qu'enjeu multiple des diverses instances formant le système social, chacune de ces instances dégageant alors une "spatialité propre", une territorialité spécifique. Il s'ensuit que le pouvoir régional doit être étudié dans la relation dialectique qui s'établit entre le centre et la périphérie: 1) au sein de l'État, c'est-à-dire au niveau de la société politique, des appareils d'État et de leur articulation; et 2) dans le rapport entre l'État et la société civile, c'est-à-dire au niveau des relations entre le politique et le sociétal (MAZERES, 1978).

Or, la notion de pouvoir régional est à l'origine de multiples controverses. Cette expression a longtemps fait peur, tout comme elle a connu des fortunes diverses. Elle désigne à la fois le thème mobilisateur ou l'arme de combat idéologique des uns, mais aussi un "mythe", une abstraction ou une "coquille vide" pour les autres (RANGEON, 1982). La notion de pouvoir régional ne suscite pas de consensus scientifique quant à sa définition ou quant à la réalité sociale qu'elle désigne. La notion de pouvoir local est toute autant l'objet d'une constante et interminable remise en question. Certains diront qu'évoquer le pouvoir local, "c'est en premier lieu désigner une abstraction" (GERMAIN et HAMEL, 1985-8, p. 3).

Les notions de pouvoir régional et de pouvoir local suscitent donc un important débat épistémologique dans les sciences sociales entre les partisans d'une approche axée sur la spécialisation disciplinaire, caractérisée par un effort de subdivision et de spécialisation de la

connaissance, et les partisans d'une approche axée sur l'interdisciplinarité (la multidisciplinarité ou la transdisciplinarité), caractérisée par un effort de jonction, d'intégration, de consolidation et de synthèse des connaissances dispersées et fragmentaires.

Les partisans de la spécialisation disciplinaire de la connaissance dans les sciences sociales se retrouvent impliqués dans des réflexions antagonistes découlant de leur mésentente quant à la définition de leur objet et de leur champ d'étude respectifs, mais également quant au choix des finalités, des cadres théoriques, des méthodes, des méthodologies et des techniques privilégiés par chaque spécialité disciplinaire. Certains auteurs justifieront cette approche, par exemple, en s'inspirant de la divergence des méthodologies d'analyse en matière de développement régional. Pour eux, le problème de la sélection des méthodologies de la recherche sociale ne peut être réduit à une simple question technique ou instrumentale, car il occulterait alors leur dépendance à l'égard d'une logique qui retire tout son sens d'une certaine modalité de conceptualisation, d'une construction spécifique de l'objet "conceptuel" disciplinaire (MIGUELEZ, 1977, p. 12). Par contre, une critique de l'approche de la spécialisation disciplinaire conclut qu'elle ne conduit, hélas, qu'à un cloisonnement corporatiste, une brisure et une dispersion du phénomène multidimensionnel de la connaissance, par l'organisation même de la connaissance au sein de la culture, comprise ici dans son sens général (MORIN, 1986, p.12). La division sociale et technique du travail intellectuel produit une perte de signification réelle des phénomènes sociaux étudiés.

Voilà pourquoi une recension de littérature de type multidisciplinaire a permis de dresser une nomenclature exhaustive des termes et des expressions reliés au concept d'espace. On a ainsi retrouvé une multitude et une dispersion d'objets et de définitions relatives aux sciences de l'espace, aux espaces disciplinaires, aux espaces culturels, aux cultures et images de l'espace, aux espaces antithétiques (contradictaires ou mis en opposition), aux espaces spécialisés, sectoriels ou

dimensionnés, aux espaces zonés ou structurés, aux espaces démenagés, aménagés et organisés, et ainsi de suite (REMICA, 1978).

## **1.2 Les concepts de notre analyse**

En évoquant le débat épistémologique sur la question régionale dans les sciences sociales, nous avons pu identifier plusieurs approches théoriques qui conduisent à autant de définitions distinctes en ce qui concerne, d'une part, les concepts d'espace ou de territoire (régional ou local), et d'autre part, les concepts du politique et du pouvoir. Nous présentons ici les définitions que nous retiendrons plus spécifiquement dans le cadre de la présente recherche.

A) *Le politique* n'est pas ce qui se rapporte exclusivement au discours et à l'action du gouvernement. Il ne se limite pas à un objet: le pouvoir ou l'État. Il inclut également tout ce qui est social et susceptible de devenir politique dans la mesure où, animé par des groupes sociaux assez puissants, il amène une réaction du pouvoir et s'intègre de ce fait dans le jeu politique. Le politique a pour caractéristiques les diverses composantes de la relation politique, soit: 1) *la spatialisation* (l'organisation territoriale); 2) *un moyen d'action* ou mode de décision et d'exécution, marqué par le recours à la contrainte (coercition) ou au consensus (concertation); et 3) *une fonction de cohésion et de régulation sociale* de la collectivité par l'État (GRAWITZ, 1985, p. 289-290).

B) *La région* est un espace politique marqué par la coexistence de deux axes dialectiques, soit par le rapport entre le centre et la périphérie: 1) au sein de l'État;

et 2) dans les relations entre l'État et la société civile locale (MAZERES, 1978). Il s'agit donc d'un espace social différencié de pouvoirs multiples.

C) *Le pouvoir régional* réfère à la relation qui existe entre l'espace et le politique. Par le concept de pouvoir régional, nous désignons le phénomène du nouvel ordre régional, qui implique une correspondance entre le contrôle social ayant pour enjeu la gestion-régulation des consensus et des conflits socio-politiques, et le contrôle spatial concourant directement à la reproduction de ce nouvel ordre social dont il est la matérialisation. Le pouvoir régional signifie donc la nouvelle répartition des flux d'information et d'énergie entre les différents intervenants qui tentent de s'appropriier et de dominer le nouvel espace politique engendré par la création des MRC. Ce n'est donc pas que le pouvoir de l'État, mais c'est aussi le pouvoir des différents intervenants sociaux.

D) La notion de *nouvel ordre régional* désigne le nouvel équilibre social obtenu par l'imposition de normes et par la discipline des citoyens qui assurent le maintien des rapports sociaux et des valeurs fondamentales ralliant la majorité. Le nouvel ordre régional, c'est l'ensemble du processus de normalisation, d'organisation et de rationalisation de l'espace et des collectivités urbaines et rurales au Québec, c'est-à-dire l'exercice d'un contrôle sur les corps et les comportements (DELORME, 1986).

E) *L'État* désigne ici l'appareil central de l'exercice du pouvoir politique et le principal planificateur (ou aménageur) de l'espace régional. L'État est le régulateur des contradictions du système économique et l'instrument par lequel s'impose le nouvel ordre sur le territoire, faisant de l'espace un enjeu de la lutte des classes. Le contrôle



social passe par une emprise sur l'espace et par son appropriation. La maîtrise de cet espace politique est un enjeu crucial des affrontements sociaux (LOSCHAK, 1978).

F) *L'aménagement du territoire* correspond à un processus de planification (et non pas de mise en oeuvre) d'une stratégie de développement fondée sur la concentration de la population dans des espaces bien définis et circonscrits, sur la multiplication et l'extension de ces espaces, et sur une dualisation spatiale entre les centres urbains et les périphéries régionales (DELORME, 1986).

GUAY (1987) a réalisé une recension des principales définitions de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et des approches théoriques auxquelles ces définitions sont reliées. Nous ne souhaitons donc pas répéter ce travail en inventoriant l'ensemble des diverses définitions de l'aménagement régional. Nous entendons plutôt proposer une seule définition à la fois simple et englobante.

Dans ce mémoire, *l'aménagement du territoire* est compris comme la répartition spatiale des populations, des activités et des équipements, en fonction des objectifs de développement socio-économique que se donne une société, alors que *le développement régional* est la mise en valeur des ressources en vue de réaliser la croissance économique et l'amélioration de la qualité de vie humaine et sociale. L'aménagement du territoire a donc pour objet l'organisation de l'espace.

GUAY (1987, p. 3) propose une définition de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en termes de processus de planification des structures physiques prenant place sur un territoire dans le but de permettre le meilleur exercice des activités humaines. Ce processus vise à créer le support des activités humaines, les lieux d'existence et d'activité, le cadre de la vie quotidienne des

individus et des groupes qui composent la société. Il s'agit d'une planification des espaces et des cadres de la vie humaine, qui soulève toute la question de la complexité des relations qui se tissent entre une société et son espace. La planification constitue l'essence même de l'aménagement: elle a pour but de transformer efficacement la réalité afin de la rendre conforme aux aspirations humaines; et elle consiste à fixer des objectifs, à déterminer et à coordonner des moyens d'action permettant de les réaliser (GUAY, 1987, p. 29). L'objectif de la planification est l'établissement du plan, et non sa mise en oeuvre. C'est un exercice rationnel: ce n'est pas l'action comme telle! Il s'agit essentiellement d'un comportement politique faisant appel à une recherche de consensus et à un arbitrage des conflits entre les différents intervenants impliqués dans cette planification. La planification n'est donc pas neutre. Elle met en opposition des choix, des stratégies et des tactiques politiques correspondant à des conceptions divergentes de la société.

Selon la théorie de la régulation, la condition essentielle au fonctionnement du système économique réside dans la nécessité d'assurer une articulation cohérente entre ses formes structurelles (ex: toute structure de soutien à la reproduction de la main-d'oeuvre) et ses formes institutionnelles (ex: l'institutionnalisation comme appui à la croissance économique). BOYER (1986, p. 17) définit *la régulation* comme étant "le processus dynamique d'adaptation de la production et de la demande sociale, qui résulte de la conjonction d'ajustements économiques associés à une configuration donnée des formes institutionnelles". Pour instaurer un mode de régulation sociale et politique ayant pour fonction de guider et de canaliser le processus d'accumulation et de contenir les déséquilibres et les contradictions que ce processus engendre continuellement, l'État met en oeuvre une stratégie d'administration territoriale aux échelles locale et régionale. Cette proposition suggère que chaque période historique est caractérisée par une stratégie de régulation et par une administration territoriale qui lui sont propres. Elles prennent la forme de l'institution

mise sur pied pour appuyer le régime d'accumulation. Le problème du découpage des intervalles historiques significatives se pose alors.

### **1.3 L'hypothèse de la recherche**

Pour cette étude, nous formulons *l'hypothèse selon laquelle les municipalités régionales de comté ont contribué à définir un nouvel espace de pouvoir régional marqué par la coexistence d'au moins deux logiques plus ou moins conflictuelles: celle des élites politiques locales et celle des élites technocratiques*. Précisons que la logique des élites technocratiques s'inspire d'une conception de la région en tant qu'espace du pouvoir de l'État, tandis que la logique des élites politiques locales s'inspire plutôt d'une conception de la région en tant qu'espace de pouvoirs multiples et différenciés. En ce sens, nous considérons la création des MRC dans le cadre d'une approche géopolitique marquée par le centralisme d'État et par les revendications d'autonomie régionales.

En proposant *l'hypothèse que la création des MRC a concouru à l'implantation d'un nouvel ordre régional au Québec*, nous devons préciser les principales caractéristiques de ce nouvel ordre régional *qui était en gestation bien avant l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme en 1979*. Car qui dit ordre nouveau, implique aussi l'existence d'un ordre ancien. Depuis quand peut-on parler d'un ordre régional au Québec? Et comment cet ordre régional est-il apparu? Quels en sont la nature, la structure, les mécanismes de pouvoir et les rapports de forces antagonistes? Et, par conséquent, en quoi la réforme du gouvernement du Parti québécois y a-t-elle changé quelque chose?

Dans le chapitre suivant, nous procédons à un bref survol des antécédents historiques du nouvel ordre régional au Québec, tels qu'ils se sont manifestés aux différentes époques de son histoire. Afin d'atteindre cet objectif, nous identifions les principaux traits de l'administration territoriale ayant dominé chacune des trois grandes périodes de l'histoire du Québec, de 1608 jusqu'à nos jours. Nous postulons que, pour chacune de ces trois grandes périodes, il correspond une stratégie de régulation et une administration territoriale, découlant de la volonté politique des classes sociales dominantes de s'assurer la maîtrise des différentes ressources économiques et sociales du Québec dans le but de les mobiliser selon leurs propres finalités. En outre, ces trois grandes périodes se distinguent par certains événements politiques, économiques, militaires et socio-culturels, qui illustrent bien cette conception du territoire comme produit de la société (LEFEBVRE, 1986, p. 485; RAFFESTIN, 1982, p. 168).

## CHAPITRE 2

### LES ANTÉCÉDENTS HISTORIQUES DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE AU QUÉBEC

La réforme institutionnelle et la restructuration du système d'organisation territoriale entreprises par le Gouvernement du Québec, suite au triomphe électoral du Parti Québécois le 15 novembre 1976, avaient des antécédents historiques lointains. En fait, l'obsession des détenteurs de pouvoir à vouloir instaurer un système d'encadrement territorial aux échelles locale et régionale n'est pas nouvelle en soi. Elle était déjà manifeste à l'époque de la Nouvelle-France sous le régime colonial français. Elle était aussi courante à l'époque de la Province de Québec et du Bas-Canada sous le régime colonial anglais. Tout comme elle a été présente sous le régime confédéral, puis fédéral, instauré par la Constitution de 1867 (Acte de l'Amérique du Nord Britannique). On admet cependant que l'administration territoriale à ces différentes époques fut fort différenciée quant à ses formes, ses acteurs, ses logiques, ses enjeux, etc...

La création récente des municipalités régionales de comté plonge profondément ses racines dans le sillage d'événements et d'enjeux qui ont tracé l'histoire du Québec, et qui furent essentiellement de nature économique, politique, militaire et/ou socio-culturelle. Les antécédents historiques lointains de l'administration territoriale québécoise se révèlent encore aujourd'hui porteurs de signification quant aux problèmes, aux conflits et aux contradictions qui ont surgi lors

de l'implantation des MRC, de 1980 à 1983. Ils le sont d'ailleurs tout autant pour tout ce qui concerne la question régionale.

En s'inspirant de Léon DION (1987), on doit aussi convenir que les premières esquisses dessinées par les architectes sociaux de l'histoire du Québec sont antérieures à la "révolution tranquille". L'histoire du Québec ne s'est pas amorcée en 1960. La question régionale non plus! Et la problématique de l'aménagement du territoire et du développement régional y puise pourtant abondamment. Un bref rappel des principales tendances suivies par l'évolution de l'administration territoriale au Québec, de 1608 jusqu'à nos jours, notamment aux échelles locale et régionale, devrait alors révéler la persistance de ces enjeux et de ces contradictions qui influencent encore aujourd'hui toute la problématique de l'aménagement du territoire et du développement régional.

Dans cette optique, il convient de rappeler que l'apparition du système politico-administratif municipal est antérieure à celle de la problématique de l'aménagement du territoire et du développement régional au Québec, telle qu'on la connaît aujourd'hui. Le système municipal<sup>1</sup> joue un rôle crucial dans le nouvel ordre régional en tant qu'élément majeur du mode de régulation et d'administration territoriale, aux échelles locale et régionale. Mais, comme nous le verrons, le système municipal n'a pas toujours joui de cette position stratégique de régulateur des collectivités

1. Sur l'histoire des institutions municipales au Québec, consulter: LEMIEUX, R., THÉORET, C.; Les origines du droit franco-canadien; Montréal, 1901. CRAWFORD, K. G.; Canadian Municipal Government; Toronto, University of Toronto Press, 1954. DORION, C. N.; Évolution de la législation générale et spéciale concernant les corporations municipales de la Province de Québec; mémoire présenté par l'Union des municipalités du Québec, 1954. BUSSIERES, R.; Le régime municipal de la Province de Québec, Québec, 1964. MOREL, André; "La municipalité, la paroisse et le Code civil du Québec"; Revue juridique et politique; Tome XXII, 1968; p. 661-670. TESTARD de MONTIGNY, B. A.; Histoire du droit canadien; 1869; p. 78-79. BOURINOT, John George; Local Government in Canada - An Historical Study; 1886-7; p. 43-76. WEIR, Stanley; "Municipal Institutions in the Province of Quebec"; Studies-History and Economics; vol. 2, no. 3; University of Toronto, 1904; p. 35-62. LANCTOT, Gustave; Le régime municipal en Nouvelle-France; Culture IX, 1948; p. 255-283. Cités par BACCIGALUPO (1984, Tome I, p. 46).

locales et régionales au Québec, que nous lui attribuons aujourd'hui. Il n'en a même jamais exercé le monopole exclusif! Notre étude désigne donc le système municipal comme un lieu non-exclusif d'expression du <<pouvoir local>><sup>2</sup>.

Les trois grandes périodes importantes de l'histoire du Québec sont: 1) celle de la colonisation de la Nouvelle-France sous le régime français, de 1608 à 1763; 2) celle de la colonisation de la Province de Québec sous le régime anglais, de 1763 à 1867; et finalement 3) celle du régime constitutionnel confédéral, puis fédéral, créé par l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, de 1867 à 1983. À ces trois grandes phases historiques, il faudrait cependant ajouter la période actuelle qui s'amorce avec le rapatriement de la Constitution canadienne de Londres en 1983 (sans l'accord politique et légitime du Gouvernement du Québec!), que nous n'abordons pas dans ce chapitre. Nous posons toutefois *l'hypothèse que la période actuelle est caractérisée par un nouveau mode de régulation et d'administration territoriale accordant un rôle privilégié aux régions, en tant que lieux de médiation des contradictions sociales, économiques, politiques et culturelles, soulevées par la crise et le redéploiement mondial.*

Le Rapport PARIZEAU (1986)<sup>3</sup> retient essentiellement les mêmes grandes périodes. Il scinde cependant la période du régime confédéral en trois nouveaux intervalles: 1) celui du Québec rural, de 1850 à 1900; 2) celui du Québec urbain, de 1900 à 1950; et enfin 3) celui de l'évolution des structures municipales, de 1950 à 1986.

2. Différents types d'organismes et d'institutions constituent également d'autres lieux d'expression du pouvoir local. Mentionnons, en guise d'exemples, les chambres de commerce, les clubs privés et les groupes sociaux de tout ordre, les centres locaux de services communautaires, les institutions et commissions scolaires, etc... De sorte qu'il conviendrait mieux de parler de <<pouvoir municipal>>.

3. Union des municipalités du Québec; Rapport de la Commission d'étude sur les municipalités; 1986; 292 p.

## **2.1 L'administration territoriale en Nouvelle-France sous le régime français (1608-1763)**

D'une façon générale, on peut affirmer que l'administration territoriale de la Nouvelle-France, de 1608 à 1763 environ, fut avant tout le produit de facteurs exogènes. À cette époque, c'était en effet la conjoncture européenne qui expliquait les programmes de colonisation et le mode d'administration territoriale mis en place pour appuyer ces programmes. La pénétration de l'empire français sur le continent nord-américain et l'occupation du territoire qui en résulta, ne pouvaient échapper à ces contraintes spatiales, économiques, politiques et militaires. Toutefois, malgré l'importance de ces différents facteurs exogènes, identifiés par HAMELIN et al. (1977, p. 89-225), il n'est pas opportun de les énumérer dans le cadre du présent chapitre.

Il faut cependant retenir que l'administration territoriale prévalant en Nouvelle-France sous le régime français en fut un d'État-gendarme à structures centrales fortes (BACCIGALUPO, 1984, p. 27-48). Ces structures centralisées assuraient la régulation du commerce au bénéfice de la métropole française (notamment pour la traite des fourrures et l'exploitation des matières premières) et l'organisation de la colonie française en Nouvelle-France (notamment avec ses missions de police, de justice et l'armée). Ces structures assumaient des missions de police économique, de justice et de voirie. L'entreprise privée y jouait un rôle de premier plan quant à la régulation des activités économiques. Tandis que toute la sphère des activités d'éducation et d'assistance sociale était le champ d'intervention privilégié de l'Église catholique qui assumait ainsi, en quelque sorte, le rôle d'«Église-providence», précurseur du futur État-providence que nous avons connu à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle.



À l'échelle locale, cette administration territoriale se caractérisait surtout par la quasi-inexistence d'institutions municipales (BACCIGALUPO, 1984, p. 27-48; Rapport PARIZEAU, 1986, p. 15-17). Les fonctions "habituellement du ressort des institutions municipales étaient alors exercées par l'administration royale et par l'entreprise privée" (TREMBLAY et SAVOIE, 1973, p. 16). Certaines réunions consultatives des citoyens ont eu lieu en temps de crise, de 1645 à 1670, et des syndics d'habitation furent créés à Québec, à Montréal et à Trois-Rivières, en vue de contrôler les prix et d'assurer certaines mesures de protection aux consommateurs. Une première tentative de création d'une administration municipale est tentée à Québec en 1663, mais elle échoue. Frontenac essaie de créer une administration municipale à Québec en 1673, mais celle-ci ne fait que maintenir l'ordre et l'observation de règlements et échoue, elle-aussi, en 1677. L'apparente inutilité du conseil municipal de cette époque a découlé, semble-t-il, de la petite taille de la ville en termes démographique et territorial, et de l'absence de services publics (LANCTOT, 1948, p. 15).

Pour BACCIGALUPO (1984, p. 46), la fin du régime français en Nouvelle-France se caractérisait par une administration coloniale parfaitement centralisée et par une participation populaire à la gestion de la chose publique pratiquement inexistante.

Cependant, si cette administration territoriale fut marquée par une quasi-inexistence d'institutions municipales à l'échelle locale, elle fut aussi caractérisée par une double structure d'encadrement territorial, l'une de nature politique et économique, l'autre de nature sociale et culturelle.

L'administration territoriale reposait sur le régime seigneurial et les rapports établis entre les Seigneurs et les serfs, qui étaient définis, circonscrits et assujettis par la monarchie française

d'outre-mer, en vue de résoudre ou d'arbitrer les problèmes d'ordre politique et économique à un niveau très centralisé.<sup>4</sup>

Cette administration territoriale reposait aussi sur une division du territoire de la Nouvelle-France en <<paroisses canoniques>> (véritables administrations locales religieuses) par l'Église catholique romaine qui constituaient ainsi, à proprement parler, les premières <<collectivités locales>> et le premier mécanisme de régulation sociale et culturelle à l'échelle locale de l'histoire du Québec<sup>5</sup>.

Ce fut donc le système paroissial qui devint, en premier lieu, le noyau de la reproduction sociale au Québec. L'autorité divine y était personnifiée par le curé de paroisse, et son supérieur immédiat l'évêque. Les fabriques de paroisses y assumaient certaines fonctions de nature socio-culturelle, telles que la création d'écoles primaires. On comptait 113 paroisses en 1760, lesquelles étaient regroupées en 82 districts paroissiaux, suite à l'arrêt en Conseil<sup>6</sup> de 1722.

4. Une ambiguïté subsiste ici en ce qui a trait au supposé caractère décentralisé du régime seigneurial de la Nouvelle-France qui, rappelons-le, découlait du système féodal français. Car c'est justement en partie contre le régime seigneurial français que se produisit la Révolution française (1789-1799) et la mise sur pied d'une administration jacobine fortement centralisée. Selon nous, cette ambiguïté résulte de la trop fréquente confusion de l'usage indifférencié des concepts de <<décentralisation>> et de <<déconcentration>>. Dans le cas de la colonie de la Nouvelle-France, nous soutenons qu'il s'agissait néanmoins d'une administration territoriale centralisée et composée d'unités déconcentrées. La délimitation territoriale de ces unités et la désignation des autorités locales (les seigneurs) étant sous l'entière juridiction du Roi de France, seul à décider "en dernière instance", sans que l'ensemble de la population ne puisse participer directement ou indirectement à l'exercice du pouvoir!

5. Il faudrait se demander si la population autochtone de l'Amérique du Nord s'était dotée d'un mode de régulation et d'administration territoriale spécifique, compte tenu du nomadisme de cette population. Il est fort probable qu'un tel mode ait existé, mais sous une nature et une forme nettement différentes du mode importé par les colonisateurs européens.

6. Assemblée législative du Canada; Édits, ordonnances royaux, déclarations et arrêts du Conseil d'État du roi concernant le Canada, p. 444.

Toutefois, il n'était pas question pour ces premières collectivités de revendiquer une forme quelconque d'autorité locale autonome! Les paroisses et les districts paroissiaux ne constituaient alors que de "simples divisions territoriales placées sous l'égide d'une seule autorité centralisée: celle de l'Église" (BACCIGALUPPO, 1984, p. 48), et polarisée par une autorité ecclésiastique (l'évêché) située dans les centres urbains de Québec, de Montréal et de Trois-Rivières.

En somme, l'administration territoriale au Québec sous le régime français, de 1608 à 1763, fut caractérisée par un mode de régulation essentiellement centralisé, marqué par l'inexistence d'institutions municipales aux échelles locale et régionale. La régulation économique et politique locale était assurée par le régime seigneurial, imposé par la métropole française d'outre-mer, tandis que la régulation sociale et culturelle locale était placée sous l'hégémonie de l'Église catholique romaine. Il n'existait donc pas d'ordre régional à cette époque. Et les premières collectivités locales à se constituer comme lieu de reproduction de la nation québécoise, ont pris la forme des paroisses ecclésiastiques. Celles-ci furent longtemps le noyau sociétal de la reproduction de la nation québécoise en milieu rural.

## **2.2 L'administration territoriale de la Province de Québec et du Bas-Canada sous le régime anglais (1763-1867)**

Tandis que le régime colonial de la Nouvelle-France fût marqué par une administration territoriale centralisée, le régime colonial anglais qui s'amorçait avec la Conquête s'est traduit par un mouvement décentralisateur en apparence. Mais cela ne s'est pas produit instantanément avec la

défaite militaire aux mains des Anglais. La Province de Québec, appelée à devenir le Bas-Canada en 1791, ne fut dotée d'institutions municipales qu'à partir de 1840, sauf à Québec et à Montréal (Rapport PARIZEAU, 1986, p. 17). Et c'est en réaction à l'insurrection des Patriotes de 1837-1838 que furent imposées les premières institutions municipales à l'échelle locale.

La période de 1763 à 1838 en fut une de transition, marquée par une volonté politique anglaise d'assimilation des francophones. La Proclamation royale de 1763, ou "Constitution impériale du Canada" (GARON, 1977, p. 252), prévoyait entre autres l'abolition du régime seigneurial et son remplacement par la tenure anglaise dite de Franc et commun soccage, ainsi que d'autres mesures visant à imposer une administration territoriale calquée sur le modèle anglais (BACCIGALUPPO, 1984, p. 49-74).

L'échec de cette politique d'assimilation, suite aux vigoureuses protestations des notables (les Seigneurs et le Clergé catholique) conduisit à la mise en oeuvre d'une politique plus conciliante, consacrée par l'Acte de Québec de 1774, où les seigneuries et les institutions religieuses furent provisoirement épargnées. Mais, cela n'était qu'un modeste répit. En effet, l'Acte constitutionnel de 1791 vint porter un dur coup au régime seigneurial par l'adoption du mode de tenure anglais et l'érection des premiers "townships", tout en consacrant l'éclatement de la colonie canadienne en deux nouvelles entités distinctes: le Haut-Canada (dominé par les Loyalistes anglo-saxons et protestants) et le Bas-Canada (dominé par les Canadiens-français catholiques). Deux territoires, deux peuples!<sup>7</sup>

La période qui succéda, de 1792 à 1838, fut encore plus agitée avec l'éclatement généralisé de crises économiques, sociales et politiques, couronnées par la prise d'armes de 1837-1838. Et c'est finalement en réponse à la Rébellion des Patriotes de 1837-1838 (HAMELIN, et al., 1977, p. 283-

---

7. Le secret du GRAAL révélé par le chevalier Perceval: **Terre et Roi sont Un!**...

344; FILTEAU, 1975), que la Chambre des Communes de Londres délègue Lord Durham au Canada. Dans son rapport, ce dernier constatait l'inefficacité des structures administratives centrales de la colonie et déplorait l'absence quasi-totale d'administrations locales. Ces dernières étaient alors explicitement perçues comme "le fondement de la liberté et de la civilisation anglo-saxonne", mais implicitement comme une extension de l'autorité impériale (HAMEL, 1948, p. 156-157; BACCIGALUPPO, 1984, p. 58; Rapport PARIZEAU, 1986, p. 19).

L'Acte d'union du Haut-Canada et du Bas-Canada de 1840, et la création parallèle des premières administrations locales, constituèrent donc une réponse de l'empire britannique à la révolte des canadiens-français, afin de prévenir tout risque de récidives. L'empire britannique venait ainsi superposer, en parallèle, un deuxième niveau de collectivité locale pour concurrencer et rendre désuet le système d'encadrement des collectivités locales antérieur (les paroisses) et ainsi accroître son emprise sur la colonie.

L'opposition massive des Canadiens-français à l'endroit de ce deuxième niveau parallèle de collectivités locales se manifesta surtout en termes de contestations "face à <<la machine à taxer>>"<sup>8</sup> (BACCIGALUPPO, 1984, p. 50 et ss.). Cette opposition ne parvint pas à bloquer l'implantation de ces

8. On voit bien de nos jours, que tout le débat sur la question du financement des municipalités locales et des MRC n'est pas un phénomène nouveau. Sa signification, ses acteurs et ses enjeux ont cependant changé. Tout d'abord, il ne s'agit plus de savoir qui sera taxé, mais plutôt qui taxera. Ensuite, la composition des acteurs s'est nettement transformée: les notables locaux, autrefois seigneurs et membres du clergé catholique, sont aujourd'hui des représentants élus par la population locale. Leur lutte contre l'intervention d'un pouvoir supérieur n'est plus dirigée contre le colonialisme impérial anglais, mais plutôt contre un État québécois d'expression francophone. Il s'agit toujours, cependant, d'un contre-pouvoir exercé en réaction au centralisme du pouvoir de l'État. Ce phénomène soulève d'ailleurs un étrange paradoxe avec l'adoption de la Loi 125 et la création des MRC, de 1979 à 1983, sous l'initiative d'un parti politique ayant comme article premier de son programme électoral <<la souveraineté politique>> du Québec...

nouvelles administrations locales que l'empire britannique imposa de 1840 à 1854, mais tout au plus à la ralentir.

C'est finalement la loi de 1855, intitulée <<Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada>>, qui vint créer un deuxième niveau d'administration municipale par le biais des corporations de comté.<sup>9</sup> Et c'est donc à partir de cette date que sont apparus les premiers fondements de ce que nous nommons aujourd'hui l'ordre régional. Et même si la création des MRC, 125 ans plus tard, est l'oeuvre d'un gouvernement souverainiste en faveur d'une nation majoritairement francophone et catholique, il n'en demeure pas moins que les antécédents historiques des MRC révèlent des traits politiques et socio-culturels anglo-saxons enracinés dans les anciennes corporations de comté. C'est ainsi, par exemple, que la notion de démocratie municipale soulevée par l'enjeu de la représentativité découle de la philosophie politique anglo-saxonne.

En somme, les antécédents historiques de l'administration territoriale de la Province de Québec sous le régime anglais, révèlent trois moments cruciaux:

- 1) L'affaiblissement du régime seigneurial comme cadre et lieu de la régulation économique et politique locale (1781-1840).
- 2) La superposition d'un premier niveau d'administration municipale à l'échelle locale, dès 1840, visant prioritairement l'intégration et la britannisation de la

9. Selon la législation en vigueur, le vocable de <<corporations locales>> désigne les municipalités locales, telles que les villes et villages, tandis que le vocable de <<corporations de comté>> désigne ces entités territoriales et administratives que la loi 125 de 1979 a intégrées aux actuelles municipalités régionales de comté. C'est dire que les corporations de comté avaient plus de 125 ans d'histoire lorsque le gouvernement du Parti Québécois amorça sa réforme institutionnelle et sa restructuration du système d'organisation territoriale.

nation conquise qui tente de s'insurger. Ce premier niveau de collectivité locale se superpose ainsi à celui constitué par le système paroissial. Et certaines fonctions politiques d'inspiration anglo-saxonne lui sont attribuées.

- 3) L'apparition d'un second niveau d'administration municipale à l'échelle supra-locale par la création des corporations de comté (suite à la loi de 1855).

Pour la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, dont l'ouverture à la colonisation et au peuplement se situe approximativement entre 1821 et 1840 (SIMARD, 1981, p. 17-72), la première administration territoriale (non-autochtone) fût le système paroissial catholique-français, encore relativement puissant comme système de régulation des collectivités locales, bien qu'affaibli subséquemment par la concurrence du système municipal qui s'implanta progressivement par la suite.

## **2.3 L'administration territoriale du Québec sous le régime fédéral (1867-1983)**

Depuis l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (ou Constitution de 1867), le droit exclusif de légiférer en matières d'institutions municipales est attribué aux provinces. Et au Québec, l'attribution de ce droit conduit à une importante phase d'expansion du système politico-administratif municipal.

Ce développement s'est traduit, au niveau législatif notamment, par l'adoption du premier Code municipal en 1870-1871 et de la première loi sur les municipalités urbaines en 1876. Le Code

municipal venait établir une distinction en milieu rural entre les municipalités locales, les municipalités de paroisses et de comté, et les <<townships>>. Tandis que la loi de 1876 prévoyait la création de corporations de ville en milieu urbain. Enfin, la Loi des cités et villes de 1903 et de 1922 vint ajouter à la complexification du système municipal québécois.

Et tout au long du XX<sup>ième</sup> siècle se sont succédées toute une série de mesures destinées à étendre la juridiction, les pouvoirs et les responsabilités des administrations municipales. Ces mesures avaient trait à la création d'organes centraux d'encadrement, comme le ministère des Affaires municipales en 1918 (avec fonctions de contrôle et de surveillance générale de l'administration des lois municipales et d'assistance technique et de conseil) et la Commission municipale du Québec en 1932 (en réponse à une série de faillites de municipalités entraînées par la crise économique de 1929).

Mais ces mesures ont également porté sur la tenue de la Commission Tremblay sur les problèmes constitutionnels du Canada en 1953, concernant le problème de la répartition des impôts entre le pouvoir central, les provinces, les municipalités et les corporations scolaires<sup>10</sup>. Les mesures visant à étendre les pouvoirs et les responsabilités de l'administration municipale ont aussi porté sur le regroupement municipal (les fusions, annexions et ententes inter-municipales), telles que la Loi des fusions volontaires de 1965, la création législative des communautés urbaines de Montréal et de Québec et de la Communauté régionale de l'Outaouais en 1969, la publication du livre blanc du ministre Tessier et l'adoption de la loi sur le regroupement semi-volontaire des

10. Le conflit amorcé par le budget du gouvernement du Québec sur la question du partage du pouvoir fiscal entre les institutions scolaires et municipales, au printemps 1990, n'est donc pas nouveau... Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels; Québec, Imprimeur de la Reine, 1956; p. 41 notamment.



municipalités locales en 1971, la loi sur les ententes intermunicipales de 1979, ainsi que la refonte des lois municipales de 1971 à 1977 (BACCIGALUPPO, 1984, pp. 75-109).

De plus, cette période s'est avérée très fertile en réflexions et en débats quant au phénomène de l'urbanisation et de ses implications sur le système municipal. Mentionnons, par exemple, la création de la Commission provinciale de l'urbanisme en 1963, qui publia son rapport en 1967.<sup>11</sup> De même que la création du Bureau d'aménagement de l'Est-du-Québec, en 1963, dont le rapport fut aussi publié en 1967. Puis, la création du Groupe de travail sur l'urbanisation en 1973, qui publia son rapport en 1976. Et enfin, suite à l'élection du Parti Québécois, la tenue d'une Conférence Québec-Municipalités, en 1978, qui amorça une réflexion sur la question de la revalorisation du pouvoir municipal dans une perspective de décentralisation éventuelle des pouvoirs de l'État québécois. Les grands enjeux évoqués dans le cadre de cette conférence étaient liés aux questions de l'aménagement du territoire, de la fiscalité et de la démocratie municipale.

Par ailleurs, l'intérêt accru porté à la question du développement régional au Québec depuis la révolution tranquille, s'est également traduit par l'apparition de toute une variété d'organismes exerçant une forme ou une autre de régulation territoriale. Certains de ces organismes découlent d'une stratégie nationale visant à assurer le contrôle de l'État sur le développement sociétal futur de la collectivité (JULIEN, 1979). Mentionnons la création du Conseil d'orientation économique du Québec, au début des années 1960, qui s'inspirait du modèle de la planification française et dont le mandat visait à définir et à étudier les secteurs d'activité économique, les facteurs de production (une matière première, la main-d'œuvre, le capital) et les fonctions de la vie économique (COEQ, 1964). Ces travaux devaient ensuite être intégrés dans le "Plan I-A" (COEQ, 1962), qui ne fut

11. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC; Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme; Montréal, décembre 1967; plus connu comme le Rapport La Haye.

jamais réalisé. Cet échec<sup>12</sup> amena ensuite le gouvernement à remplacer le COEQ par un organisme de recherche et de consultation, en 1968: l'Office de planification et de développement du Québec. À l'échelle régionale, on assista aussi à la création d'organismes para-étatiques, tels que les conseils consultatifs (conseils régionaux de développement, de la culture, des loisirs, associations touristiques régionales, etc...) et, plus tard, à la réalisation des sommets socio-économiques régionaux. Enfin, mentionnons que d'autres organismes issus des mouvements sociaux ont revendiqué un pouvoir autonome au cours de cette période.

Il importe maintenant de rappeler l'importance de certains documents officiels produits par le gouvernement du Québec, au cours de cette période, de façon à bien situer la conjoncture et le discours politico-idéologique qui ont précédé la création des MRC. Il s'agit du Livre blanc et des fascicules verts sur la décentralisation, puis de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

### **2.3.1 Le Livre blanc sur la décentralisation**

Le projet de réaliser une nouvelle répartition du pouvoir entre l'État et les collectivités locales et régionales était étroitement associé au projet de la souveraineté-association mis de l'avant par le programme électoral du Parti Québécois. Le discours officiel mit alors l'accent sur le renversement de la tendance centralisatrice du gouvernement québécois, observée de 1960 à 1977, et sur l'instauration d'une nouvelle relation entre l'État et le citoyen. Cette nouvelle relation supposait une prise en main collective à l'échelle locale, ou supra-locale.

12. Cet échec semble attribuable au partage des pouvoirs économiques entre les deux niveaux de gouvernement, fédéral et provincial, et à la perméabilité de l'économie québécoise aux influences étrangères qui laissent peu de liberté au gouvernement québécois pour assurer le succès d'un plan de développement (JULIEN, 1979, p. 367).

Dans ce contexte, le Livre blanc sur la décentralisation de 1977 visait tout d'abord à fournir *le cadre approprié pour revaloriser l'initiative et le dynamisme des collectivités locales et régionales*. Le cadre de cette revalorisation reposait sur l'implantation de nouvelles institutions et sur une restructuration du système d'encadrement territorial. Le nouvel ordre régional devait favoriser la prise en main et l'autonomie relative des collectivités locales et régionales fondées sur la décentralisation des pouvoirs, l'aménagement du territoire et le développement régional.

De plus, le Livre blanc sur la décentralisation visait à *responsabiliser l'ensemble des citoyens* en les incitant à une plus grande participation. Il proposait la mise en oeuvre d'une stratégie basée sur la prise de conscience collective des responsabilités qu'impliquent les différents choix collectifs. Cela sous-entendait d'établir dans l'esprit de la population une relation étroite entre les choix de services offerts par les nouvelles administrations territoriales et les coûts économiques et sociaux ainsi engendrés.

Le livre blanc sur la décentralisation avait donc pour objectif d'établir un nouveau cadre d'articulation des relations entre l'État et la société civile locale, par lequel on entendait transférer certains pouvoirs et certaines compétences aux collectivités locales et régionales.

Pour atteindre cet objectif, le Livre blanc sur la décentralisation proposait *la création de nouvelles structures* (91 comtés), dotées d'un territoire, d'un mode de fonctionnement et de sources de financement spécifiques. Ces nouvelles administrations territoriales seraient alors la cible d'une décentralisation de certaines fonctions exercées par les instances centrales de l'État, en matière de gestion des ressources (eau, faune, forêt et agriculture), de services collectifs (éducation, loisirs,

culture et santé), d'aménagement du territoire (équipements industriels et de transport, zonage), de croissance économique et de tourisme (BACCIGALUPO, 1984, p. 664-667).

### **2.3.2 Les fascicules verts sur la décentralisation**

À la suite du Livre blanc sur la décentralisation, le gouvernement du Québec a produit la collection des fascicules verts intitulée "La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle" (1977), pour fins de consultation. Cette collection présentée par le ministre Jacques Léonard devait être composée de neuf textes de réflexion portant sur les différentes modalités du projet de décentralisation envisagé par le gouvernement du Parti Québécois, soit: 1) une vue d'ensemble; 2) les expériences étrangères; 3) l'aménagement et l'urbanisme; 4) l'organisation politique des comtés renouvelés; 5) le réaménagement des pouvoirs; 6) le territoire des comtés municipaux; 7) le régime fiscal des comtés; 8) la zone métropolitaine de Montréal; et 9) les zones urbaines de Québec et de Hull. Parmi ceux-ci, seuls les fascicules 1, 2, 3, 4 et 6 ont été publiés et diffusés publiquement. Les fascicules #5, #7, #8 et #9 n'ont jamais été publiés ni diffusés officiellement en raison des fortes résistances exprimées par les élites politiques locales.

Dans l'ensemble, ces fascicules proposaient la décentralisation de certains pouvoirs et de certaines compétences traditionnellement assumés par le gouvernement du Québec, ses ministères et organismes mandataires. Pour atteindre cet objectif, le discours officiel préconisait le recours au moyen de la consultation publique (BACCIGALUPO, 1984, p. 667-668).

Cette approche de la décentralisation s'appuyait sur deux principes de base, selon lesquels le gouvernement du Québec devait: 1) confier à des instances plutôt locales les responsabilités de

l'aménagement du territoire et leur donner les moyens de les assumer; et 2) rapprocher certaines compétences gouvernementales des citoyens en revalorisant le rôle des autorités publiques locales (fascicule #1). Selon le discours mis de l'avant, ce projet de décentralisation devait se distinguer d'une simple déconcentration spatiale des services, des centres administratifs ou des activités gouvernementales, mais ne l'excluait pas.

Le fascicule #1 précisait la conception du gouvernement sur la décentralisation: celle-ci devait conduire à déplacer l'axe de la mise en place des services et des activités qui affectent le cadre de vie immédiat des citoyens (p. 2). Trois mots-clés sont ici à retenir: l'efficacité, l'autonomie et la responsabilité. Et selon l'approche gouvernementale, la décentralisation équivaut à une conception démocratique de l'organisation sociale et politique fondée sur un nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités entre les divers paliers de gouvernement (fascicule #1). Cette définition implique une nouvelle façon de vivre en société qui fait appel à la créativité, à la formation de nouvelles solidarités, à un partage de la confiance, à un esprit de dialogue, à un goût de prendre des responsabilités et au respect des particularités et des différences. Cette définition de la décentralisation implique aussi un réaménagement des pouvoirs et des responsabilités par lequel un nouvel équilibre est recherché entre les divers paliers de gouvernement. Ce réaménagement des pouvoirs poursuit les objectifs suivants: 1) la revalorisation du rôle de l'administration territoriale municipale par l'attribution de nouveaux moyens (notamment de pouvoirs fiscaux), par le renforcement du sentiment d'appartenance et par une participation accrue au processus décisionnel; 2) le renouvellement du cadre institutionnel et politique des municipalités de comté pour leur attribuer la responsabilité globale du développement communautaire; et 3) le réajustement du rôle de l'État dans ses relations avec les collectivités locales pour le recentrer sur son rôle fondamental de leader dans l'orientation des politiques générales et dans la planification d'ensemble (fascicule #1).

Sans reprendre ni analyser tout le contenu de ces fascicules verts, il importe de mettre l'accent sur le fascicule #5 (demeuré plus ou moins confidentiel) concernant la nouvelle répartition des pouvoirs et des compétences entre le gouvernement du Québec et les collectivités locales. Le nouvel ordre régional serait implanté par un partage des pouvoirs et des compétences s'appuyant sur la création d'un nouvel espace géographique pour l'exercice des ces pouvoirs et compétences, sur le bassin des clientèles desservies (la population), sur la capacité technique et administrative de gestion des services et des équipements collectifs et sur la capacité financière des nouvelles administrations territoriales. Ce nouvel ordre devait également respecter quelques principes de base: 1) une délimitation claire des compétences accordées; 2) le transfert d'une compétence sur l'ensemble du territoire du comté renouvelé; 3) la fixation d'un seuil minimal de services offerts à la population; 4) la fixation des règles du jeu entre les partenaires quant à l'exercice de la compétence transférée; et 5) un rythme d'exercice varié dans le temps et dans l'espace des compétences.

Le fascicule #5 prévoyait une période de cinq ans, soit de 1980 à 1985, pour l'implantation et le développement de ces nouvelles municipalités de comté. Selon ce projet, dès 1985, les nouvelles institutions régionales auraient dû être en mesure d'assumer la totalité des fonctions et des compétences dans les domaines suivants:

- 1) *Le développement socio-culturel*, en matière d'éducation (enseignement élémentaire et secondaire), de services de santé et de services sociaux (services de première ligne, maladies bénignes, soins aux malades mentaux et aux personnes âgées, transport des malades), de loisirs et de culture (gestion des équipements lourds, animation socio-culturelle), et de tourisme (information et

promotion touristique, campings, auberges de jeunesse, colonies de vacances)  
(p. 3-4).

- 2) *L'aménagement du territoire* , en ce qui concerne la mise en place des infrastructures industrielles (parcs industriels), la protection et la mise en valeur des sites historiques et naturels, le zonage des terres agricoles, la détermination des zones commerciales (centres d'achats), les mesures d'urgence et de protection contre les inondations et les accidents naturels, l'utilisation du lit et des berges des cours d'eau, l'aménagement et la restauration des lacs, le contrôle de l'exploitation des carrières, gravières et sablières, la mise en valeur des terres publiques, et éventuellement les bureaux d'enregistrement (p. 5-6).
- 3) *La gestion des ressources naturelles* , en ce qui concerne l'eau (eau potable et usée, aménagement des cours d'eau), la forêt (conservation et mise en valeur, aide technique aux exploitants, contrôle de l'accès), la faune (aménagement et exploitation) et l'agriculture (assistance technique, drainage et irrigation, travaux mécanisés) (p. 5-6).
- 4) *Le transport* , notamment en matière de gestion et de coordination (commission de transport intermunicipale, transport scolaire, construction et entretien d'hiver et d'été des routes autres que les autoroutes et les routes provinciales et interrégionales, réglementation des taxes) (p. 6).

- 5) *Certaines fonctions de contrôle*, en ce qui concerne la police des ressources (pêche, chasse, "squatters", <sup>1</sup>pollution), la sécurité des édifices (émission de permis) et la salubrité des lieux de travail et des produits alimentaires (p. 6-7).

Par ailleurs, le fascicule #5 prévoyait une distinction quant à l'attribution des fonctions obligatoires (aménagement du territoire, évaluation foncière, accueil pour les besoins sociaux et communautaires, éducation, voirie, loisir et culture) ou facultatives (transport, habitation, eau potable et épuration des eaux, développement économique et touristique). En outre, parmi les fonctions décentralisables par le gouvernement du Québec aux nouvelles corporations de comté, on ajoutait aussi l'aide juridique, les centres de main-d'oeuvre et l'aide sociale.

Ce projet d'une nouvelle répartition des pouvoirs et des compétences entre l'État et les collectivités locales fut fortement contesté parce qu'il impliquait, entre autres, la disparition des commissions scolaires locales et régionales et des conseils d'administration des centres locaux de services communautaires (CLSC), en tant qu'entité juridique.

En somme, le projet gouvernemental de décentralisation qui a conduit à la création des MRC avait *pour enjeu fondamental une réforme institutionnelle des collectivités locales et une restructuration du système d'encadrement territorial, par lesquelles on entendait transférer la responsabilité de l'organisation et de la gestion du milieu de vie aux collectivités locales et régionales*. Ce projet de désengagement social de l'État en ce qui concerne les activités et les services reliés à la reproduction de la force de travail (ou population) anticipait déjà la crise de l'État-providence et suivait les mêmes perspectives que la réforme des collectivités locales observées dans la plupart des pays industrialisés. Et en ce sens, la création des MRC s'inscrit



directement dans le cadre d'une stratégie de redéploiement de l'État dont l'objectif est la localisation de la gestion des rapports sociaux (KLEIN, 1989).

### **2.3.3 La loi sur l'aménagement du territoire**

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L. R. Q., c. A-19.1) a été adoptée par l'Assemblée nationale du Québec en 1979. Elle est le produit d'une longue période de gestation, marquée par une intense réflexion et par une prolifération d'études, de débats et d'essais législatifs divers (LÉVEILLÉE, 1982). Elle révèle l'existence et la progression de différents enjeux de pouvoir qui ont façonné la problématique de l'aménagement du territoire au Québec. Plusieurs collègues ont étudié l'adoption et les effets de cette loi. Ces études ont tout d'abord porté sur ses implications juridico-administratives. Ainsi, on distingue les aspects technico-juridiques reliés à l'influence du zonage traditionnel sur la réforme du droit de l'urbanisme, l'incidence de cette loi sur l'aménagement du territoire au Québec, et les améliorations apportées par cette loi à la législation québécoise relative aux schémas d'aménagement et aux plans d'urbanisme (L'HEUREUX, 1980; LAFOND, 1981). Ces modifications technico-juridiques apportées par la loi 125 entraînent une certaine homogénéisation (ou uniformisation) des pratiques de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme au Québec. Sous une apparente volonté de décentralisation, l'appareil gouvernemental québécois procède en fait à un affaiblissement du pouvoir des élites traditionnelles locales et à une homogénéisation des pratiques d'aménagement fusionnant les espaces urbains et ruraux. Selon l'analyse de TRÉPANIÉ (1982), la loi définit et circonscrit un nouvel espace régional en tant que lieu de rencontre et de coordination entre le gouvernement du Québec et les instances locales. Le nouvel espace régional est défini et circonscrit en tant que région d'appartenance et lieu d'intégration des espaces urbains et ruraux à des fins d'aménagement et de décentralisation (LAFOND, 1981).

Certains auteurs ont étudié les impacts et les enjeux économiques, politico-administratifs et socio-politiques de la création des MRC (DIVAY et LÉVEILLÉE, 1981; FORTIN et PARENT, 1983 et 1985; BACCIGALUPPO, 1984; LÉVEILLÉE, 1982; SOKOLOFF, 1984 et 1985; GERMAIN et HAMEL, 1985; JALBERT et al., 1985; GAGNON, 1985; TELLIER, 1982). Ces enjeux et ces impacts semblent reliés au problème de l'aménagement du territoire dans un pays industrialisé, et caractérisés par une structure économique axée sur la libre-entreprise. TELLIER (1982) a analysé les impacts et les enjeux économiques de la loi 125. Il perçoit l'impact de la loi 125 au niveau de la mobilisation des ressources et des agents de la croissance économique au niveau supra-local. L'aménagement du territoire, dans ce contexte, aurait alors pour finalité économique d'enclencher un processus de mise en ordre de l'occupation du territoire au Québec, sans véritablement accorder de priorité aux régions, aux villes et campagnes défavorisées par le développement inégal. DIVAY et LÉVEILLÉE (1982) ont étudié les rapports entre les groupes d'acteurs et les rapports de force entre les milieux politiques locaux et les forces politiques provinciales. Ils concluent que la loi 125 entraîne l'implantation d'un nouveau quadrillage politico-administratif sur le territoire québécois. Pour ces auteurs, la loi 125 avait pour objet la création d'une véritable instance politique supra-locale, la MRC, et l'exercice du contrôle du gouvernement central sur les principales activités d'aménagement du territoire au Québec. Enfin, certains auteurs ont proposé une analyse inspirée du matérialisme historique et dialectique gramscien pour étudier les effets et les enjeux de la loi 125. Pour ceux-ci, l'impact majeur de la loi se retrouve au niveau du renouvellement des rapports entre l'État et la société civile, qui s'effectue par la création et le développement d'un État territorial intermédiaire et par le réagencement des relations de pouvoir entre l'État et la société locale, suite à la création des MRC. Selon cette approche, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme aurait pour effet socio-politique d'introduire une nouvelle dynamique dans la gestion des rapports sociaux à l'échelle locale, faisant des MRC un nouveau lieu de reproduction des fractions régionales de la technocratie et

confinant les élites locales traditionnelles à un rôle d'exécutants administratifs (DÉSY et KLEIN, 1985).

## **2.4 L'émergence d'un pouvoir régional**

Le bref survol historique que nous avons réalisé, a permis d'identifier trois modes de régulation et d'administration territoriale qui ont dominé les trois périodes importantes de l'histoire du Québec.

Tout d'abord, la période de la Nouvelle-France sous le régime colonial français, de 1608 à 1763, fut dominé par un mode de régulation territoriale marqué par la double emprise <<État-gendarme>>/Église catholique romaine, fortement centralisée, où le régime seigneurial (pour les questions d'ordre politique et économique) et le système paroissial canonique du clergé catholique (pour les questions d'ordre social et culturel) constituaient les deux seuls niveaux de régulation locale. Il n'existait donc pas d'ordre régional à cette époque, et les premières collectivités locales du Québec furent définies par le clergé catholique et circonscrites par le régime paroissial.

L'invasion, puis la conquête de la Nouvelle-France par les Anglais, a eu pour principal impact de remplacer le mode de régulation connu de 1763 à 1867 par un nouveau système d'encadrement territorial. Aux échelles locale et régionale, l'emprise impérialiste anglaise débuta avec l'affaiblissement du régime seigneurial suite à l'adoption du mode de tenure anglais et l'érection des premiers <<townships>> (dès 1791). La généralisation de crises sociales, politiques et économiques, puis l'insurrection des Patriotes (1837-1838), conduisit la classe dominante à créer un système d'administration municipale visant à intégrer la nation conquise et à affaiblir l'emprise

du système paroissial en ajoutant un second niveau de collectivités locales (dès 1840). L'emprise territoriale se poursuivait avec la création des corporations de comté en milieu rural par la loi de 1855, qui ajoutait un second niveau (supra-local) d'administration municipale, et jetait ainsi les bases d'un premier <<ordre régional>>.

Enfin, sous le régime confédéral, puis fédéral, défini par la Constitution de 1867, le Québec fut dominé par un nouveau mode de régulation territoriale. Pendant une longue période, on assiste à une modernisation du système précédent, notamment au niveau du système politico-administratif municipal, en réaction au puissant essor démographique et aux problèmes qu'il soulève en matière d'urbanisme. Toutefois, la période qui s'amorce à partir des années 1960 voit l'implantation d'un nouveau système d'encadrement territorial.

Il faut retenir du présent chapitre que la création des municipalités régionales de comté se présente comme l'une des principales réalisations d'un gouvernement qui prônait la souveraineté politique de l'État québécois et l'émancipation de la nation francophone. Et pourtant, la loi 125 de 1979 avait pour objectif l'intégration des corporations de comté qui, elles, constituaient des institutions héritées de la culture et de la philosophie politique anglo-saxonne, imposées à cette même nation québécoise par l'impérialisme britannique.

Cet étrange paradoxe de la réforme territoriale nous incite à nous demander si certains facteurs culturels hérités de la philosophie et des institutions politiques anglo-saxonnes (pour le système municipal québécois) et de la philosophie et des institutions politiques françaises (pour les autres types d'organismes régionaux, tels les conseils régionaux sectoriels et les sommets socio-économiques) ne sont pas susceptibles de nous fournir quelques éléments d'explications quant à la persistante rivalité et aux enjeux qui les mettent constamment en situation d'opposition. Mais, en ce

qui nous concerne, la cause de la bi-polarisation de l'ordre régional au Québec serait plutôt de nature économique et politique.

# CHAPITRE 3

## LA CRÉATION DES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ:

### LES COMPOSANTES ET LES RÈGLES DU JEU

Au chapitre 2, nous avons mentionné que le projet de réforme des communautés locales et régionales avait pris la forme d'une restructuration institutionnelle et d'un nouveau cadre d'organisation territoriale au Québec. Ce projet s'est concrétisé par l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme par l'Assemblée nationale du Québec en 1979 et par la création qui s'ensuivit de 1980 à 1983 de 95 municipalités régionales de comté (Québec, 1979).

Dans ce chapitre, on se demande quelles sont les composantes et les règles du jeu politique par lequel le gouvernement du Parti Québécois a procédé au redécoupage géopolitique d'une fraction du territoire en 95 unités microrégionales et à la constitution de nouvelles institutions politico-administratives. Plus précisément, il convient de préciser quels ont été les aspects spécifiques de ces composantes et de ces règles en ce qui concerne le processus de consultation gouvernementale qui a permis d'en arriver à la création des MRC. Pour cela, nous nous inspirons de l'exemple du Saguenay-Lac-Saint-Jean.

L'adoption de la loi 125 et la création des MRC se sont produites dans un contexte politique national marqué par le discours gouvernemental sur la décentralisation et l'imminence du référendum québécois sur le projet de "la souveraineté-association" (Québec, 1979). En fait, la loi 125 fut adoptée en 1979 et le référendum eut lieu en mai 1980. Mais le processus de création des MRC enclenché par la loi 125 fut amorcé au début de 1980 et se compléta avec l'entrée en vigueur des lettres patentes de ces MRC, soit approximativement le 1<sup>er</sup> janvier 1983.<sup>1</sup>

Ce chapitre présente tout d'abord le processus de la création des MRC au Québec qui a suivi une vaste opération de consultation publique. Ensuite, il explique ce processus de consultation sur la création des MRC comme un compromis politique entre différents types d'intervenants. Il présente aussi les objectifs de cette opération de consultation. Puis, il évoque les divers mécanismes de cette consultation. Et enfin, il énonce quelques effets et enjeux de la création des MRC au Québec.

### **3.1 La consultation sur la création des MRC**

En vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (loi 125), le gouvernement du Québec devait précéder la création des municipalités régionales de comté d'une vaste opération de consultation publique à l'échelle de presque tout le territoire québécois. La réalisation de cette consultation fut le point culminant de la réforme des communautés locales et régionales.

Mais, examinons tout d'abord ce que l'on entend par *consultation*, sans toutefois entreprendre l'inventaire exhaustif des différentes argumentations théoriques sur ce thème.

---

1. La date d'entrée en vigueur des lettres patentes ne fut pas la même pour toutes les MRC. Une seule des 95 MRC fut constituée après le 1<sup>er</sup> janvier 1983.

La sociologie des organisations (inspirée de l'approche fonctionnaliste), définit la consultation comme étant "l'expression juridique d'opinions émises individuellement ou collégalement à l'égard d'une autorité administrative, seule habilitée à prendre l'acte de décision à propos duquel intervient la consultation" (WEBER, 1968, cité par OUELLET, 1983, p. 156). La consultation est ainsi conçue comme un mécanisme institutionnalisé de participation des groupes d'acteurs et d'intérêts au fonctionnement d'un État moderne en crise (OUELLET, 1984).

En tant qu'une des formes particulières de la participation publique, définie ici comme "une association directe ou indirecte aux décisions et actions des personnes directement ou indirectement touchées par les effets de ces décisions et actions" (PARENTEAU, 1986, p. 179)<sup>2</sup>, la consultation publique vise à associer de nombreux intervenants aux processus de planification, de décision et de gestion. En principe, elle doit reposer sur la prise en compte des intérêts de ces intervenants de manière à influencer la nature, la forme et les modalités d'application d'une décision ou d'un projet précis pour lequel a lieu cette consultation. Cependant, dans la pratique courante, la consultation publique tend à porter de moins en moins sur la décision ou le projet concernés comme tels, mais davantage sur l'acceptabilité, l'opportunité, l'autorisation et l'insertion de cette décision ou de ce projet précis. Il en découle que les intervenants interpellés par ce processus se voient en fait engagés dans la négociation des conditions de leur adhésion à la décision ou au projet faisant l'objet de cette consultation (PARENTEAU, 1986, p. 180). Par ailleurs, la consultation publique s'exerce le plus souvent "entre *gens de qualité*", c'est-à-dire entre des intervenants jouissant d'un certain savoir, d'une certaine compétence, et donc rarement représentatifs de l'ensemble de la population

2. Nous nous inspirons de cette définition de Parenteau en précisant, toutefois, qu'elle réfère au processus de consultation publique réalisé dans le cadre des procédures d'évaluation d'impact environnemental, et non pas à proprement parler au processus de consultation prévu par la loi 125 en matière de création des MRC et d'aménagement du territoire.



(p. 181). La consultation publique tend donc à se révéler comme une série de procédures de conciliation, visant l'atteinte d'une certaine coopération des intervenants intéressés (p. 182).

De ce point de vue, la consultation publique tend à occulter partiellement ou totalement l'asymétrie des rapports sociaux (notamment des rapports de forces et de pouvoir entre les classes, les catégories ou les groupes sociaux). Elle correspond davantage à une stratégie d'intégration des intervenants concernés par la décision ou le projet, en privilégiant l'obtention du consensus à toutes formes d'expression des inégalités, des rapports de forces et des conflits.

### **3.2 La consultation: un compromis politique**

L'article 166 de la loi 125 prévoyait la constitution des MRC par la simple émission de leurs lettres patentes, tandis que l'article 167 précisait que la délivrance de ces lettres patentes par le gouvernement du Québec devait être précédée d'une consultation auprès des conseils et des citoyens des municipalités locales et des municipalités de comté (Québec, 1979 et 1984).

La mise sur pied d'une opération nationale de consultation constituait une façon plutôt inhabituelle, pour le gouvernement québécois, de procéder à l'application d'une loi provinciale et à la création de nouvelles institutions politico-administratives. Jusqu'à maintenant, on avait été habitué à le voir recourir à ce genre d'exercice avant l'adoption d'un projet de loi, la consultation précédant en quelque sorte l'acte décisionnel.

La tenue d'une consultation publique *après* l'adoption de la loi 125 résultait avant tout d'un compromis entre les intervenants politiques et technocratiques du gouvernement central et les

intervenants municipaux. En effet, c'était à la suite des représentations formulées à l'occasion de la tenue de la Commission parlementaire de 1979 sur le projet de loi sur l'aménagement et l'urbanisme, que le gouvernement du Québec s'était engagé à consulter les conseils et les citoyens des municipalités locales et des municipalités de comté avant de procéder à la création des MRC (Québec, 1980-A, p. 3, et 1980-B, p. 5). Les élus municipaux ruraux avaient alors déploré que la loi 125 leur faisait cadeau de la consultation, mais réservait les décisions au ministre concerné (CARON, 1979, p. 1; BACCIGALUPO, 1984, Tome II, p. 685).

### **3.3 Les objectifs de la consultation**

La consultation gouvernementale a eu pour objectifs essentiels la conception consensuelle des projets de MRC, et la légitimation de la réforme administrative implantée par la loi.

En vertu de l'article 167 de la loi 125, la consultation gouvernementale a porté essentiellement sur la délimitation du territoire des MRC et sur les modalités de représentation des municipalités locales au sein du conseil de chacune des MRC. D'autres aspects faisaient aussi l'objet de cette consultation, tels que le nom de la MRC, la désignation de son chef-lieu (son siège social), les modalités de succession des MRC aux corporations municipales de comté, la reconnaissance d'un droit de veto, la constitution d'un comité administratif, etc... (Québec, 1979, p. 51, et 1980, p. 25).

Nos entrevues ont démontré que l'objectif prioritaire de cette vaste opération de consultation n'était pas la conception d'un contenu de projet de lettres patentes, visant à constituer une MRC, puisque celle-ci était alors perçue comme une sorte de *coquille vide* dont la majorité des

intervenants ignorait encore le rôle et l'impact réels. Si la majorité des intervenants locaux connaissait l'intention du gouvernement de créer les MRC dans le but de concevoir un schéma d'aménagement du territoire, la plupart d'entre eux ignorait par contre ce qu'est l'aménagement du territoire et ce que seraient les nouveaux rapports sociaux résultant de l'apparition de ces nouvelles institutions, et cela, malgré les nombreuses explications qui leur ont été fournies par les représentants du gouvernement.

Ce qui importait avant tout au niveau politique, c'était donc la recherche conciliante d'un consensus entre les intervenants municipaux locaux et les intervenants technocratiques et politiques de l'État. Ce consensus apparaissait indispensable au succès de la réforme engendrée par l'adoption de la loi 125, sans lequel l'autorité de l'État et la légitimité de son projet de réforme auraient pu être remis en cause!

La loi 125 mit aussi l'accent sur l'importance accordée à l'information et à la consultation des citoyens, qui étaient perçues comme *"la pierre angulaire de la Loi 125"*, c'est-à-dire comme un élément fondamental sur lequel devait reposer le succès ou l'échec de l'implantation des MRC (Québec, 1980, p. 11).

### **3.4 Les mécanismes de la consultation**

La consultation régionale sur la création des MRC au Saguenay-Lac-Saint-Jean découlait donc du processus de consultation mis en branle par le gouvernement du Québec à l'échelle nationale. C'est d'ailleurs au Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation<sup>3</sup> que revint la charge

3. Alors sous la responsabilité du ministre d'État à l'Aménagement.

d'implanter ces MRC, tout en s'inspirant des principes généraux énoncés par la loi 125 (D.-R., 1982, p. 8-10). *C'est donc à ce niveau "central" de décision qu'ont été fixées les règles du jeu politique qui ont encadré la création des MRC.* Dès 1980, le ministre d'État à l'Aménagement (Jacques Léonard) effectua une tournée nationale pour lancer officiellement l'opération de consultation sur la création des MRC. Mais les mécanismes de cette consultation avaient déjà été établis par une décision du Conseil des ministres (DUPONT, 1980, p. 3-4). *On peut donc considérer le processus de consultation sur la création des MRC comme un processus centralisé, quoique territorialement déconcentré.* Ce qui correspond à l'idéologie technocratique de la participation (HAMEL et LÉONARD, 1982, p. 99). Et cela, même si le discours gouvernemental a qualifié de décentralisée cette opération d'envergure (D.-R., 1982). Ici, le discours ne trompe pas sur les fins de l'opération: il s'agit de centraliser!

### **3.4.1 Un découpage du territoire québécois en 19 zones pour fins de consultation régionale**

Cette consultation s'est déroulée sur la base d'un découpage de la presque totalité du territoire du Québec en 19 zones, comprenant au départ le territoire des comtés municipaux antérieurs et le territoire des cités et villes. La consultation procédait ainsi à un premier regroupement des populations et des élus urbains et ruraux à l'intérieur d'une même unité géographique à l'échelle supralocale (ou microrégionale). Le territoire faisant l'objet de cette consultation devait ainsi être partagé entre les MRC.

Ce redécoupage du territoire québécois en 19 zones de consultation régionale excluait cependant certaines fractions du territoire. Ainsi, l'article 171 de la loi 125 prévoyait une

exception pour les communautés urbaines de Québec (CUQ) et de Montréal (CUM), ainsi que pour la Communauté régionale de l'Outaouais (CRO). Tandis que l'article 264 établissait un cas d'exception pour la ville de Laval qui, à elle seule, pouvait être constituée en une seule MRC, strictement urbaine. Enfin, l'article 266 épargnait de l'application de la loi 125 tout le territoire situé au nord du 55<sup>e</sup> parallèle, ainsi que le territoire de la Baie-James (Québec, 1979 et 1980).

Ces exceptions prévues par la loi 125 soulèvent une contradiction majeure quant à la finalité de l'aménagement du territoire réellement visée par le gouvernement du Québec. Comment, en effet, pouvait-on concevoir un aménagement "physique" du territoire, et donc une mise en valeur des ressources, tout en excluant certaines ressources naturelles considérées comme cruciales pour l'économie québécoise? Les ressources énergétiques qu'offre le vaste bassin hydrographique de la Baie-James, principal levier du développement industriel (Québec, 1980), les ressources naturelles du nord et notamment les mines du secteur de Chibougamau-Chapais semblent ainsi réservées à des intervenants et à des fins non spécifiés par la loi 125. En excluant certaines des principales potentialités économiques du Québec par l'exclusion d'importantes parcelles de territoire de l'aire d'application de la loi 125, la législation sur l'aménagement du territoire québécois aura eu *pour effet de contribuer à dualiser les mécanismes de régulation du territoire, et ainsi à institutionnaliser les processus de dualisation de la croissance économique dans son ensemble*

C'est que, d'une part, ces ressources naturelles semblent réservées à la grande industrie, privée ou publique, soustrayant ainsi d'importantes fractions du territoire québécois au quadrillage géopolitique du "nouvel ordre régional". Et que d'autre part, ce "nouvel ordre régional" vise à encadrer la croissance économique locale et la population des régions périphériques du Québec (avec

l'exclusion des trois communautés: CUQ, CUM et CRO)<sup>4</sup>. Dans ce contexte, les MRC nous apparaissent donc davantage comme un instrument de régulation des rapports sociaux, dont le rôle est plus politique qu'économique!

### 3.4.2 Les organismes de consultation

Les mécanismes de consultation prévus par le gouvernement du Québec en août 1979 prévoyaient la mise en place de deux types d'organismes: le Groupe de consultation, qui avait un fonctionnement centralisé, et les comités régionaux de consultation, qui étaient répartis dans les 19 zones de consultation.

Le *Groupe de consultation* avait pour tâche d'assurer la coordination de l'opération de consultation préalable à la création des MRC et de fournir une aide technique appropriée aux besoins des différents comités de consultation. De façon plus précise, il était responsable "de la diffusion d'une perspective commune, de la cohérence des gestes posés par les comités de consultation, de la liaison des divers services, de la gestion de certains services de soutien, de la vérification des moyens et des modes de fonctionnement des comités de consultation ainsi que de la continuité de l'action face aux autres agents gouvernementaux" (Québec, 1980, p. 26).

Il s'agissait donc d'une structure relativement souple, oeuvrant à l'échelle du territoire délimité pour fins de constitution des MRC, et qui définitivement jouait le rôle de *courroie de transmission* entre le palier central de l'État et les comités de consultation déconcentrés. La

4. Il s'agit de la Communauté urbaine de Montréal, de la Communauté urbaine de Québec et de la Communauté régionale de l'Outaouais.

philosophie de base provenait du palier supérieur, tout comme les diverses ressources affectées à la réalisation de cette vaste opération. Le Groupe de consultation contrôlait donc l'orientation politique et l'application réelle du processus de consultation réalisé par les comités régionaux de consultation.

Les *comités régionaux de consultation* envisagés dans une *prétendue* "perspective de décentralisation", devaient opérer chacun sur la base du territoire d'une zone géographique. Le découpage du territoire québécois en 19 zones géographiques pour fins de consultation, impliquait donc la mise sur pied de 19 comités de consultation (Québec, 1980, p. 25), lesquels étaient composés de trois membres et d'une personne déléguée par le Groupe de consultation pour assurer la fonction de secrétaire. *Ces comités avaient pour rôle la conciliation des personnes et des groupes aux opinions et aux intérêts divergents.*

Par conséquent, ce sont les comités régionaux de consultation qui élaboraient le plan d'action de l'opération de consultation avec le Groupe de consultation, selon le mécanisme prévu au niveau central. Ils agissaient à titre d'informateur auprès des populations et des élus municipaux de leur territoire respectif. Ils recueillaient les avis présentés par ceux-ci et procédaient à la compilation des opinions et des points de vue exprimés localement. Ils assistaient les maires pour la confection des propositions de lettres patentes et transmettaient leur propre avis au ministre d'État à l'Aménagement. Ce dernier prenait alors la décision finale quant à la création de ces MRC, puis la décision devait ensuite être entérinée par le Conseil des ministres. Elle était finalement officialisée par la publication des lettres patentes de chaque MRC dans la *Gazette officielle du Québec*, en vertu de l'article 175 de la loi 125 (Québec, 1979, p. 53, 1980, p. 26).

### **3.4.3 Cheminement et étapes de la consultation**

Le processus de consultation sur la création des MRC s'est réalisé en trois phases, dont la durée variable dépendait de l'échéancier fixé par chacun des comités régionaux de consultation (BACCIGALUPPO, 1984, Tome II, p. 695; D.-R., 1982), en tenant compte du contexte politique local (DUPONT, 1980, p. 3). Il s'agit des phases d'information, de découpage territorial provisoire et de rédaction des lettres patentes.

Durant la première phase, le comité régional de consultation devait informer les représentants élus des municipalités de sa zone, les organismes du milieu et la population en général, sur l'échéancier et les modalités d'implantation des MRC, en utilisant les différents moyens de communication: assemblées, mass-media, séances et réunions particulières (Québec, 1980, p. 27). Cette phase visait donc à fournir aux intéressés l'information jugée pertinente pour les amener à déterminer le territoire qui constituerait la MRC (DUPONT, 1980). Et c'est justement à la fin de cette phase que furent rendues publiques les différentes hypothèses de création des MRC, dont celles du Saguenay-Lac-Saint-Jean, que nous avons étudiées et dont nous présentons une analyse au chapitre 4. Cette phase de la consultation fut donc cruciale en ce qu'elle permit de mettre à jour la "territorialité" distincte des différents intervenants mis en présence.

La seconde phase de la consultation visait la réalisation d'un premier découpage du territoire de la région, afin de délimiter les territoires provisoires des MRC projetées, sur la base desquels devaient être établis les conseils de maires, sorte de conseils de MRC provisoires (regroupant les maires urbains et ruraux). Il s'agissait également d'une phase de réajustement des délimitations du territoire des MRC projetées, compte tenu de l'adhésion volontaire d'une municipalité locale à l'endroit d'un projet de constitution d'une MRC donnée.



Enfin, la troisième et dernière phase de l'opération avait pour objectif de réunir les conseils de maires provisoires (formé d'élus urbains et ruraux), afin de procéder à la préparation d'un projet de lettres patentes pour chacune des MRC projetées. Ces lettres patentes institueraient les dites MRC suite à la décision prise par le Conseil des ministres (DUPONT, 1980). De ce fait, la troisième phase fût la plus importante de tout le processus de consultation. Elle fût, sans conteste, la phase des négociations et des tractations de coulisses...

Le comité régional de consultation devait transmettre au ministre d'État à l'Aménagement une proposition de lettres patentes pour chacune des MRC projetées et faire état de la situation dans sa zone. Suite à cette recommandation, le gouvernement pouvait alors procéder à l'émission définitive des lettres patentes, après consultation auprès du Comité d'orientation sur l'aménagement et la décentralisation, constitué du ministre d'État à l'Aménagement, du ministre des Affaires municipales et des représentants des deux unions municipales [UMQ et UCCQ] (Québec, 1980, p. 29). Si le comité régional de consultation ne parvenait pas à concilier les positions et les intérêts divergents des maires regroupés en conseil sur la base des territoires provisoires de MRC, le gouvernement du Québec se réservait le pouvoir d'imposer par simple décret le découpage territorial et les différentes composantes des MRC.

### **3.5 Les effets et les enjeux de la création des MRC**

Il importe maintenant de se demander qu'est-ce que la création du nouvel ordre microrégional a pu modifier sur l'échiquier politico-administratif. Pour répondre à cette interrogation, nous analyserons l'impact et les enjeux de la création des MRC sur la dynamique des rapports socio-

politiques au Québec. Nous identifierons tout d'abord les pouvoirs et les obligations des MRC en nous inspirant des textes officiels. Cela nous permettra de déterminer si ces pouvoirs et obligations sont nouveaux, et s'ils marquent une extension ou une contraction du champs des compétences des institutions microrégionales. Puis, nous évaluerons ensuite l'autonomie et le pouvoir d'intervention effectifs de ces nouvelles institutions politico-administratives.

### **3.5.1 Les obligations et les pouvoirs de la MRC**

Lors de son adoption en 1979, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme prévoyait la substitution des MRC aux anciennes corporations de comté. De sorte que, dès leur création, les MRC ont hérité de tous les pouvoirs, droits et obligations des corporations de comté, ainsi que de leur personnel et de leur territoire (avec ou sans modifications). Par la suite, celles-ci ont également pu acquérir les responsabilités que les municipalités locales ou le gouvernement provincial ont accepté de leur transférer ou de leur attribuer (Québec, 1979, art. 172-174 et 189).

Ainsi, avec la création des MRC, nous avons assisté au transfert et à l'extension des pouvoirs et des obligations dévolus antérieurement aux corporations de comté et à l'ajout d'obligations et de pouvoirs nouveaux. Puisque nous postulons qu'ils ont eu un impact sur la dynamique des rapports socio-politiques, nous devons tout d'abord nous demander quels sont ces obligations et ces pouvoirs officiellement conférés par le gouvernement du Québec aux MRC.

Mais pour bien comprendre l'importance de ce problème, une distinction s'impose en ce qui concerne le droit de délibération et de vote accordé aux représentants urbains et ruraux au conseil de

la MRC. Cette distinction nous permettra de savoir, en principe, qui contrôle quoi dans cette nouvelle institution.

### **3.5.1.1 Un droit de vote et de délibération distinct pour les représentants urbains et ruraux**

Lors de son adoption en 1979, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme attribua un droit de délibération et de vote à tous les représentants des municipalités locales membres du conseil d'une MRC (Québec, 1979, art. 188). Ce droit était cependant limité aux objets relatifs à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, aux compétences acquises par la MRC suite à l'adoption d'un règlement à la majorité des deux tiers des voix, à l'élection du préfet et du préfet suppléant de la MRC, et à l'exercice d'un éventuel droit de veto par une municipalité locale.

Initialement, les représentants des municipalités régies par la *Loi sur les cités et villes* n'avaient pas le droit de délibérer et de voter sur les questions découlant des pouvoirs et des obligations hérités des anciennes corporations de comté. Ainsi, seuls les représentants ruraux (municipalités régies par le *Code municipal*) étaient appelés à délibérer et à voter sur les préoccupations reliées à l'évaluation foncière, à l'entretien des chemins, des ponts et des cours d'eau, aux bureaux d'enregistrement et aux palais de justice, à l'administration des territoires non-organisés, ou à la vente d'immeubles pour le non-paiement de taxes locales ou de comté (Québec, 1979, p. 55).

Mentionnons au passage que la population des territoires non-municipalisés ne pouvait être représentée au conseil d'une MRC puisque, par définition, elle n'a ni maire ni conseillers

municipaux. Afin d'assurer tout de même une représentation politique de cette population, la loi prévoyait comme mécanisme la transposition du conseil de la MRC en conseil de ces territoires non-municipalisés, les membres du conseil d'une MRC agissant en quelque sorte à titre de conseillers municipaux de ces territoires. Le Code municipal servait alors de loi de référence pour l'administration de ces territoires.<sup>5</sup>

Cette distinction quant au droit de délibération et de vote accordé aux représentants municipaux reconnaît donc, théoriquement et légalement, la définition de deux champs de juridictions spécifiques aux élus urbains et ruraux au sein d'une même MRC. Le premier est exclusivement réservé aux municipalités régies par le Code municipal, et seuls les représentants ruraux y sont appelés à délibérer et à voter au conseil. Le second est ouvert à l'ensemble des municipalités membres de la MRC, et tous les représentants urbains et ruraux peuvent y exercer leur droit de délibération et de vote. Par contre, il n'existe pas à proprement parler de champ de juridictions spécifiquement réservé aux municipalités régies par la Loi sur les cités et villes, où seuls les élus urbains seraient appelés à délibérer et à voter au conseil de la MRC. C'est pourquoi les MRC sont, tout comme les anciennes corporations de comté, considérées comme des institutions rurales et souvent comme une source de contraintes par les élus urbains (PARIZEAU, 1986).

Notre étude nous a cependant permis de découvrir comment la pratique de la concertation régionale, instituée par la MRC, avait souvent conduit les élus ruraux à partager avec les élus urbains leur droit de délibération et de vote sur les objets qui leur étaient juridiquement réservés. Ceci, en raison de l'expertise technique et de l'expérience apparemment plus étendues dont disposent

5. C'est ainsi, par exemple, que la population du territoire non-municipalisé de Sainte-Élisabeth-de-Proulx fut, et est encore, politiquement et administrativement représentée par le conseil de la MRC de Maria-Chapdelaine, ce qui n'exclut aucunement l'élection périodique d'un comité local de citoyens bénévoles.

déjà les villes, pour des motifs d'ordre pratique, ou encore tout simplement "par omission" lors des premières assemblées du conseil de la MRC... (Entrevues, 1986)<sup>6</sup>

Cette situation s'est intensifiée avec l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la Loi sur les cités et les villes et le Code municipal du Québec* (loi 88) le 1<sup>er</sup> janvier 1988. Cette loi visait trois objectifs principaux: 1) réviser le mode de représentation et de prise de décision au conseil de la MRC; 2) permettre aux MRC d'acquérir des compétences sur un service municipal à l'égard des municipalités de son territoire ou d'accepter la délégation de pouvoirs par le gouvernement du Québec, tout en accordant un droit de retrait à chaque municipalité locale; 3) assouplir le cadre de fonctionnement des municipalités et des MRC en matière d'aménagement et d'urbanisme, notamment en ce qui concerne l'entrée en vigueur et la modification du schéma d'aménagement de la MRC et la conformité des règlements d'urbanisme au plan d'urbanisme des municipalités locales. La loi 88 eut aussi pour effet d'augmenter la capacité des MRC à participer à toute entente intermunicipale (LATULIPE, 1988, p. 29; FELLI, 1988).

La révision du mode de représentation et de prise de décision pouvait s'effectuer par la révision ou par le maintien des lettres patentes des MRC. Nous ne décrivons pas ces deux scénarios, mais précisons que cette révision permit aux représentants urbains de consolider l'emprise des villes, en augmentant la représentation urbaine au conseil et au comité administratif des MRC. Ainsi par exemple, nous avons observé un gain net de 11,7 % des voix pour les élus urbains au conseil de la MRC de Maria-Chapdelaine (de 42,1 % en 1983 à 53,8 % en 1989), ce qui leur a

6. Ce nouveau partage des pouvoirs et des obligations de la MRC se manifeste, par exemple, dans la consultation amorcée par les MRC du Domaine-du-Roy et de Maria-Chapdelaine face au projet d'aménagement hydroélectrique de la rivière Ashuapmushuan par Hydro-Québec. Il se manifeste par une volonté de gestion partagée des ressources naturelles dans les territoires non-organisés (Comité conjoint des MRC du Domaine-du-Roy et de Maria-Chapdelaine sur la rivière Ashuapmushuan, 1989-1990).

assuré une majorité simple dans le processus décisionnel.<sup>7</sup> La loi 88 ne porta donc pas atteinte au partage des deux champs de compétences distincts. Elle visait plutôt à modifier l'équilibre des forces en accroissant l'influence des élus urbains au sein du processus décisionnel de chaque MRC, sur tous les objets traités par l'ensemble des élus urbains et ruraux.

Voyons maintenant, d'une façon générale, quels sont les obligations et les pouvoirs des MRC.

### **3.5.1.2 Les obligations et les pouvoirs des MRC**

Avec l'adoption de la loi 125 en 1979, le gouvernement du Québec décidait de transférer les responsabilités des anciennes corporations de comté aux MRC. Il s'agit des obligations relatives à l'évaluation foncière, aux chemins, aux ponts et aux cours d'eau, aux bureaux d'enregistrement et aux palais de justice, aux territoires non-érigés en municipalité (territoires non-municipalisés ou TNM) ou dont le conseil n'est pas organisé (TNO), à la vente d'immeubles pour le non-paiement de taxes locales ou de comté, et à l'estimation annuelle des dépenses et des revenus de la MRC, c'est-à-dire à la réalisation d'un budget annuel (Québec, 1985).

À ces responsabilités héritées des anciennes corporations de comté, dissoutes lors de l'entrée en vigueur des lettres patentes constituant chacune des MRC, se sont ajoutées de nouvelles obligations. Mentionnons, par exemple, *les obligations relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme*, telle que l'obligation pour la MRC d'adopter un schéma d'aménagement de son territoire

7. La révision du mode de prise de décision de la MRC de Maria-Chapdelaine a aussi entraîné la substitution de la majorité aux deux tiers des voix (66,6 % plus une voix) à celle de la majorité simple (50 % plus une voix), sous réserve des articles 10 et 678.0.1 du Code municipal du Québec et de l'article 166 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

et l'obligation d'adopter des règlements d'urbanisme en matière de zonage, de lotissement et de construction sur un territoire non-érigé en municipalité locale (TNM) ou dont le conseil n'est pas organisé (TNO), ainsi que l'obligation de les réviser périodiquement. La MRC peut également se doter d'un règlement de contrôle intérimaire (Québec, 1985, p. 2-3). Mentionnons aussi l'obligation qu'a la MRC d'administrer certaines municipalités en vertu de la Loi sur l'organisation municipale de certains territoires (L. R. Q., c. 0-8). Ainsi que l'obligation de désigner des représentants parmi ses membres (les élus locaux) auprès du comité consultatif de transport de la commission scolaire régionale de son territoire, en vertu de la Loi sur l'instruction publique (L. R. Q., c. 1-14) et du Règlement sur le transport scolaire (Québec, 1985, p. 2-3).

Mais en plus de ces différentes responsabilités politico-administratives, les MRC se sont aussi vues confier certains pouvoirs par le gouvernement du Québec. Elles se sont vues confier tous les pouvoirs des anciennes corporations de comté. Il s'agit essentiellement de pouvoirs administratifs et financiers variés, d'un pouvoir limité de promotion économique et sociale, et de pouvoirs découlant d'ententes intermunicipales. Les MRC ont également le pouvoir d'acquérir de nouvelles compétences, dont elles ont bénéficié depuis leur création.

En ce qui concerne *les pouvoirs administratifs et financiers*, la MRC jouit en effet d'un pouvoir de transaction mobilière et immobilière pour des fins municipales, pour l'érection de bâtiments, pour les assurances contre les incendies, pour la location de locaux, de comptoirs ou de kiosques dans les immeubles municipaux, dans les parcs et les places publiques. La MRC possède aussi certains pouvoirs quant au fonds de pension et aux bénéfices marginaux de ses employés, et quant au rachat de rentes constituées affectant les terrains sur son territoire. Tout comme elle possède les pouvoirs généraux de contracter, de s'obliger ou d'obliger les autres envers elle et de transiger dans les limites de ses attributions. La MRC peut aussi exercer certains pouvoirs en

matière financière, tels que l'imposition de taxes dans les TNO, le décret d'emprunts et la constitution d'un fonds de roulement, qui se traduisent alors par des quote-parts exigées des municipalités locales membres de cette MRC (Québec, 1985, p. 2).

En ce qui concerne *le pouvoir limité de promotion économique et sociale*, la MRC peut accepter d'aider les oeuvres de bienfaisance, d'éducation, de culture, de formation de la jeunesse et généralement de toute initiative de bien-être social, et aider à l'organisation de centres de loisirs, de lieux publics de sport et de récréation ou fonder et maintenir des organismes voués à ces fins. Ce pouvoir existe également à l'égard d'organismes d'initiative industrielle, commerciale et touristique. Et il est assorti d'une possibilité d'octroi de subventions à des institutions, sociétés ou corporations agissant en ces matières, ou de porter caution pour ces organismes dans certains cas. Enfin, la MRC peut adopter des règlements pour aider à l'agriculture et à l'horticulture (Québec, 1985, p. 2).

Pour ce qui est *des pouvoirs spécifiques résultant d'ententes intermunicipales*, la MRC peut conclure des ententes relatives à des biens, à des services ou à des travaux avec une ou plusieurs corporations municipales locales. Elle peut ainsi se voir déléguer une compétence normalement dévolue à la corporation locale. Cependant, ce pouvoir ne permet pas la délégation du pouvoir de réglementation et de prélèvement des taxes qu'ont déjà les corporations municipales locales, en vertu du *principe du respect de l'autonomie municipale* (Québec, 1985, p. 2-3). Et c'est là, justement, le critère essentiel de distinction entre une simple institution politico-administrative "déconcentrée" et un éventuel "gouvernement régional" doté de pouvoirs décentralisés effectifs!

En plus des pouvoirs hérités des anciennes corporations de comté, les MRC se sont aussi vues confier de nouveaux pouvoirs. Ainsi, en vertu de l'article 189 de la loi 125, adoptée en 1979, la MRC disposait aussi d'un *pouvoir d'acquérir de nouvelles compétences*, notamment en matière



d'évaluation foncière, de perception du droit sur les mutations immobilières et d'exploitation d'un système de gestion des déchets (Québec, 1985, p. 3). Avec l'adoption de la loi 88 en 1988, toutefois, l'article 189 fut abrogé mais le législateur a élargi les possibilités d'acquisition de nouvelles compétences.

La MRC peut aussi réglementer le transport par taxi (L. R. Q., c. T-11.1, art. 62). Elle peut aussi accepter et exercer un pouvoir non discrétionnaire délégué par le gouvernement du Québec, par un de ses ministères ou organismes mandataires.<sup>8</sup> Elle peut également conclure une entente avec une municipalité locale, avec l'autorisation de la Commission du bâtiment du Québec, relativement à l'exercice de certaines fonctions en vue d'assurer la qualité des travaux de construction et la sécurité du public. Et elle peut aussi procéder à une demande de révision de la zone agricole auprès de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ), dans le cadre de l'élaboration de son schéma d'aménagement (Québec, 1985, p. 3).

Avec toutes ses obligations et tous ses pouvoirs, la MRC devient le lieu de convergence pour de nombreuses pressions et requêtes provenant d'intervenants variés, surtout locaux, qui ont eu pour effet d'entraîner la politisation et la régionalisation de certains problèmes et d'enjeux socio-politiques.

---

8. Le gouvernement du Québec n'accorde aucun pouvoir discrétionnaire aux MRC!...

### **3.5.2 L'autonomie et le pouvoir d'intervention effectifs limités par des ressources insuffisantes**

Après avoir énuméré les obligations et les pouvoirs confiés aux MRC, il importe maintenant d'évaluer le degré d'autonomie et le pouvoir effectifs de ces nouvelles institutions, tel que délimités par l'État et les municipalités locales. Ce pouvoir effectif de dépenser et d'intervenir directement ou indirectement était d'environ 38 millions de dollars pour les 93 MRC existantes en 1984 (la MRC de Laval étant exclue), comparativement à près de 9,5 millions de dollars pour les 71 anciennes corporations de comté en 1978 (UMQ, 1984, p. 25). Toutefois, le faible niveau de leurs ressources financières, de même que la rareté des ressources humaines et matérielles que celui-ci entraîne, constituent un important handicap qui entrave ce pouvoir effectif de dépenser et d'intervenir, et qui limite d'autant l'autonomie des MRC. C'est pourquoi le problème du financement des activités et des services offerts par les MRC est au cœur des préoccupations et discussions du monde municipal. Car l'argent y est encore le nerf de la guerre...

On peut constater la faiblesse de ce pouvoir effectif de dépenser et d'intervenir qu'ont les MRC en comparant la somme des revenus totaux et des revenus consolidés pour chacune des quatre grandes catégories d'administrations publiques locales au Québec. Par le concept de *revenus consolidés*, nous entendons ici l'ensemble des revenus des administrations publiques locales, en excluant cependant les revenus provenant de transactions effectuées entre les différentes catégories d'administrations publiques locales, telles que les répartitions aux municipalités membres (paiement de quote-parts des municipalités locales aux MRC) et les services rendus aux municipalités locales par les MRC. Le concept d'*administrations publiques locales* désigne l'ensemble des municipalités locales, des

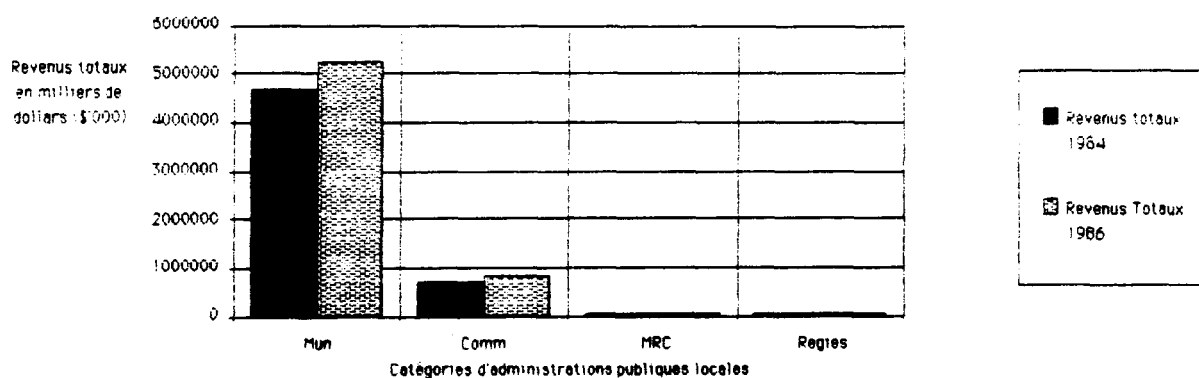
communautés urbaines et régionale, des municipalités régionales de comté (MRC) et des régies intermunicipales.<sup>9</sup>

En 1986, nous avons observé des revenus totaux de 6,1 milliards de dollars et des revenus consolidés d'environ 5,3 milliards de dollars pour l'ensemble des administrations publiques locales au Québec. Pour cette même période, les 95 MRC n'avaient cependant que des revenus totaux d'environ 46 millions de dollars (soit 0,7 %) et des revenus consolidés de près de 24 millions de dollars (soit 0,4 %). Comparativement, les municipalités locales se partageaient des revenus totaux d'environ 5,3 milliards de dollars (85,7 %) et des revenus consolidés de plus de 5,2 milliards de dollars (soit 94,7 %). L'écart entre le pouvoir effectif de dépenser et d'intervenir des MRC et celui des municipalités locales est donc très important (Figures<sup>#</sup> 1 et <sup>#</sup>2). Ajoutons que, de ces quatre catégories d'administrations publiques locales, seules les MRC subissaient une diminution des revenus consolidés de 1984 à 1986. Simultanément, cette perte s'accompagnait d'une hausse de la contribution financière des municipalités locales (quote-parts et services rendus) aux MRC, de 19 à 22 millions de dollars (Québec, 1986 et 1988).

9. En 1985, il existait 1,511 municipalités locales au Québec. Celles-ci étaient alors réparties en 257 municipalités régies par la Loi sur les cités et villes (urbaines), en 1,233 municipalités régies par le Code municipal (rurales) et en 21 villages amérindiens (PARIZEAU, 1986, p. 55). Il existait également un grand nombre de corporations municipales à caractère régional. Mentionnons la Communauté régionale de l'Outaouais (L. R. Q., c. C-37.1), la Communauté urbaine de Montréal (L. R. Q., c. C-37.2) et la Communauté urbaine de Québec (L. R. Q., c. C-37.3); les 95 municipalités régionales de comté régies par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L. R. Q., c. A-19.1) et par le Code municipal (L. R. Q., c. C-27.1); les administrations régionales Kativik régies par la Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik (L. R. Q., c. V-6.1); ainsi que la Municipalité de la Baie-James régie par la Loi sur le développement de la Baie-James (L. R. Q., c. D-8). Le calcul des revenus totaux et des revenus consolidés ne tient pas compte des municipalités amérindiennes locales et régionales, de la Municipalité de la Baie-James et des organismes publics de transport (Québec, 1986 et 1988).

Figure #1

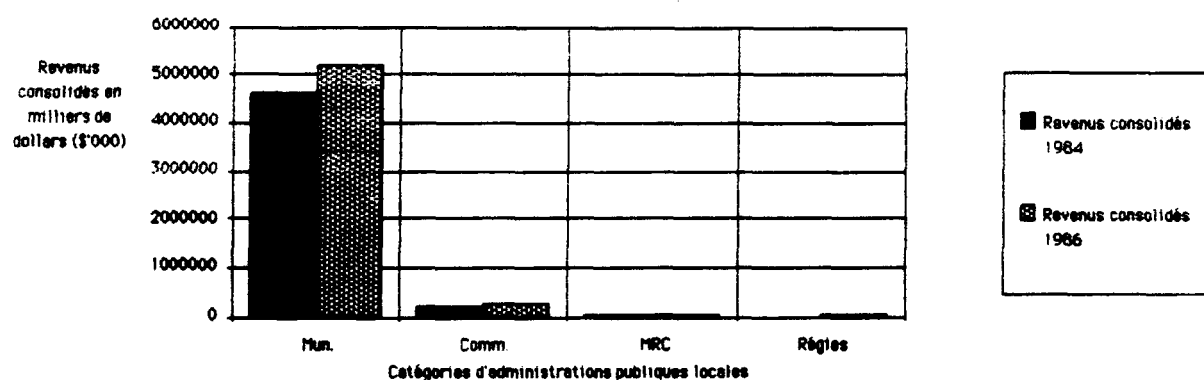
## Revenus totaux des administrations publiques locales au Québec, 1984 et 1986



Source: Québec (1986 et 1988)

Figure #2

## Revenus consolidés des administrations publiques locales au Québec, 1984 et 1986



Source: Québec (1986 et 1988)

Les revenus des administrations publiques locales proviennent de deux grandes sources: les sources locales et les transferts conditionnels ou inconditionnels.

Par *revenus de sources locales* ou *revenus autonomes* (PARIZEAU, 1986, p. 99), on entend les revenus provenant des taxes (foncières, générales, d'affaires), des compensations tenant lieu de taxes (sur les propriétés gouvernementales, les organismes communautaires du secteur public et les entreprises de télé-communication, de gaz et d'électricité), des services rendus aux organismes municipaux (services facturés), des autres services rendus (tarification de services) et des autres revenus de sources locales (placements, surplus d'exercices antérieurs et droits divers).

Par *revenus de transferts inconditionnels*, on entend les revenus provenant de subventions du ministère des Affaires municipales ou du gouvernement du Québec en vertu du programme d'aide aux regroupements et du régime de péréquation. Mais ils comprennent aussi tous les dons et subventions autres que gouvernementaux, qui ne sont pas octroyés pour financer une dépense ou une fonction particulière (PARIZEAU, 1986, p. 101).

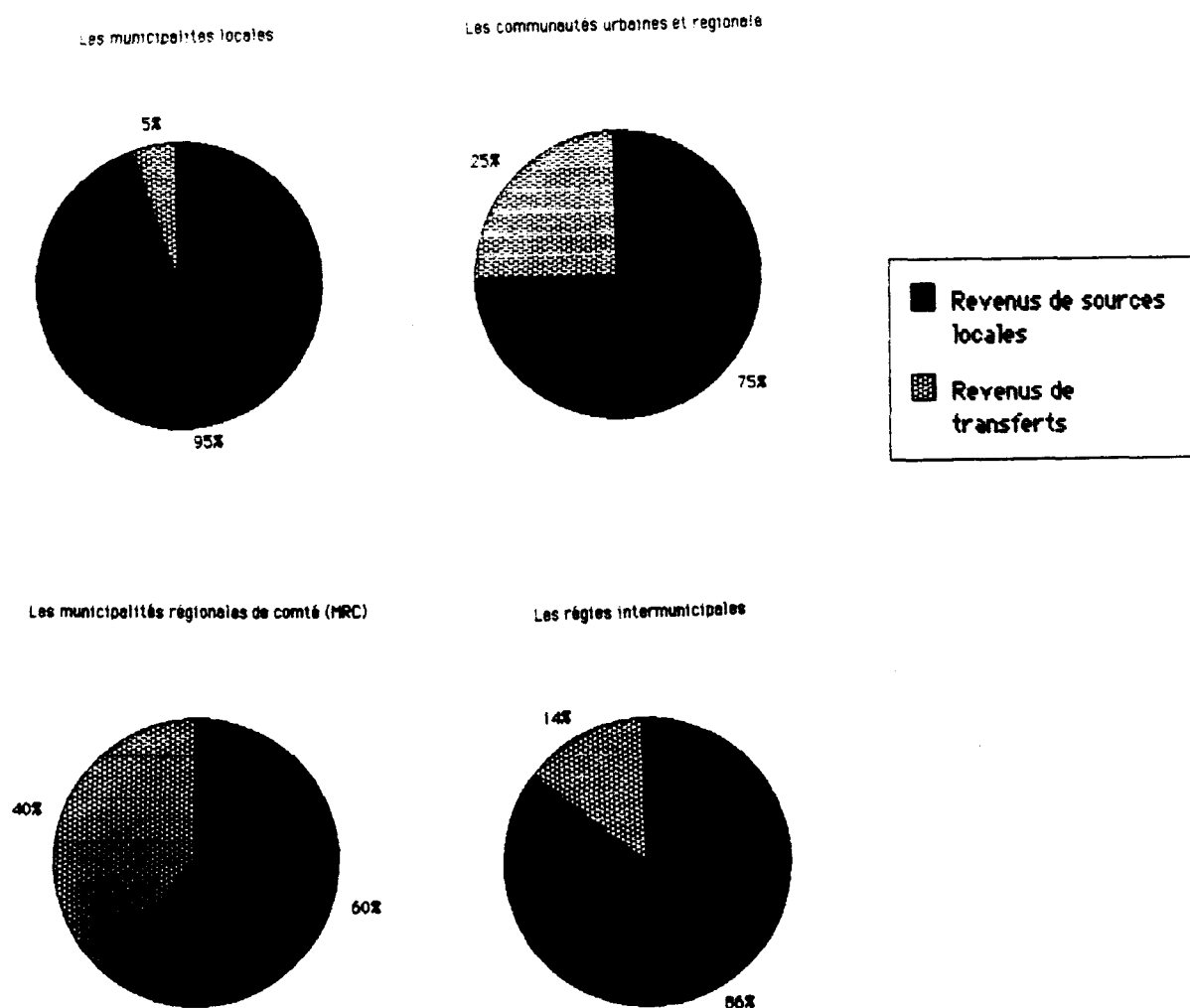
Enfin, le concept de *revenus de transferts conditionnels* renvoie aux subventions des différents ministères du gouvernement du Québec, accordées principalement pour le paiement d'une partie du service de la dette contractée pour les services d'aqueduc et d'égouts, la protection contre les incendies, l'entretien et la réfection des chemins, les sports et loisirs, la création et l'exploitation de bibliothèques (PARIZEAU, 1986, p. 101).

Mentionnons au passage que la réforme sur la fiscalité municipale de 1979 eut pour effet, entre autres, d'accroître l'importance des revenus de sources locales et d'abolir la quasi-totalité des revenus de transferts inconditionnels, de même que certaines subventions conditionnelles, pour les

municipalités locales. Il existe cependant une disparité quant à leur degré d'autonomie. De sorte que les revenus de sources locales représentaient environ 97,8 % des revenus totaux des municipalités de 5,000 habitants et plus en 1985, comparativement à environ 85,0 % pour les municipalités de moins de 5,000 habitants (PARIZEAU, 1986, p. 107). Les petites municipalités locales apparaissent donc plus dépendantes et vulnérables à l'égard des revenus de transferts. Et ce facteur explique en partie le rôle nettement plus étendu et interventionniste que les élus ruraux entendent faire jouer à leur MRC, qui apparaît ainsi comme une alternative d'accès à des services qu'ils n'ont pas, autrement, la capacité de se payer.

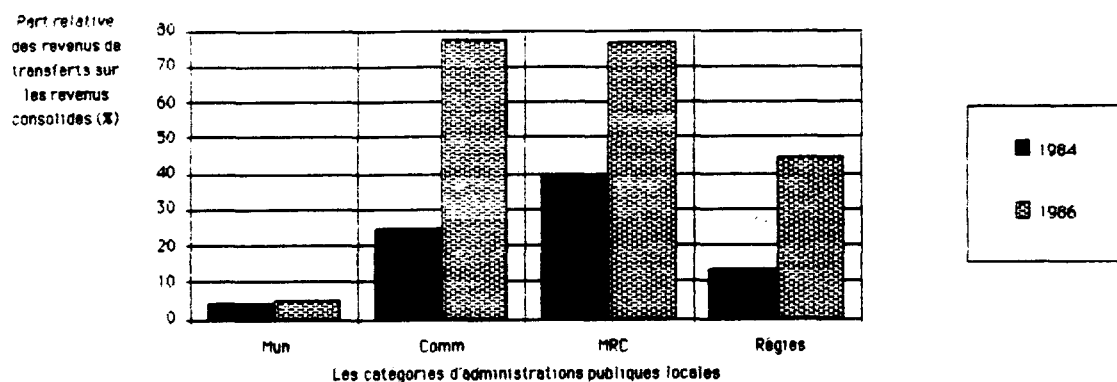
Les MRC sont les administrations publiques locales qui dépendent le plus des revenus de transferts au Québec en 1986 (40,1 % des revenus totaux et 77,0 % des revenus consolidés). En fait, près de 99,2 % de ces revenus de transferts étaient constitués de subventions gouvernementales en 1984. De plus, cette dépendance des MRC quant à l'importance des revenus de transferts sur les revenus consolidés avait presque doublé de 1984 à 1986 (Figures #3 et #4).

**Figure #3**  
**Importance des deux grandes sources de revenus**  
**des administrations publiques locales au Québec, 1986**



Source: Québec (1986)

**Figure #4**  
**Importance des revenus de transferts sur les revenus consolidés**  
**des administrations publiques locales au Québec,**  
**1984 et 1986**



Source: Québec (1986 et 1988)

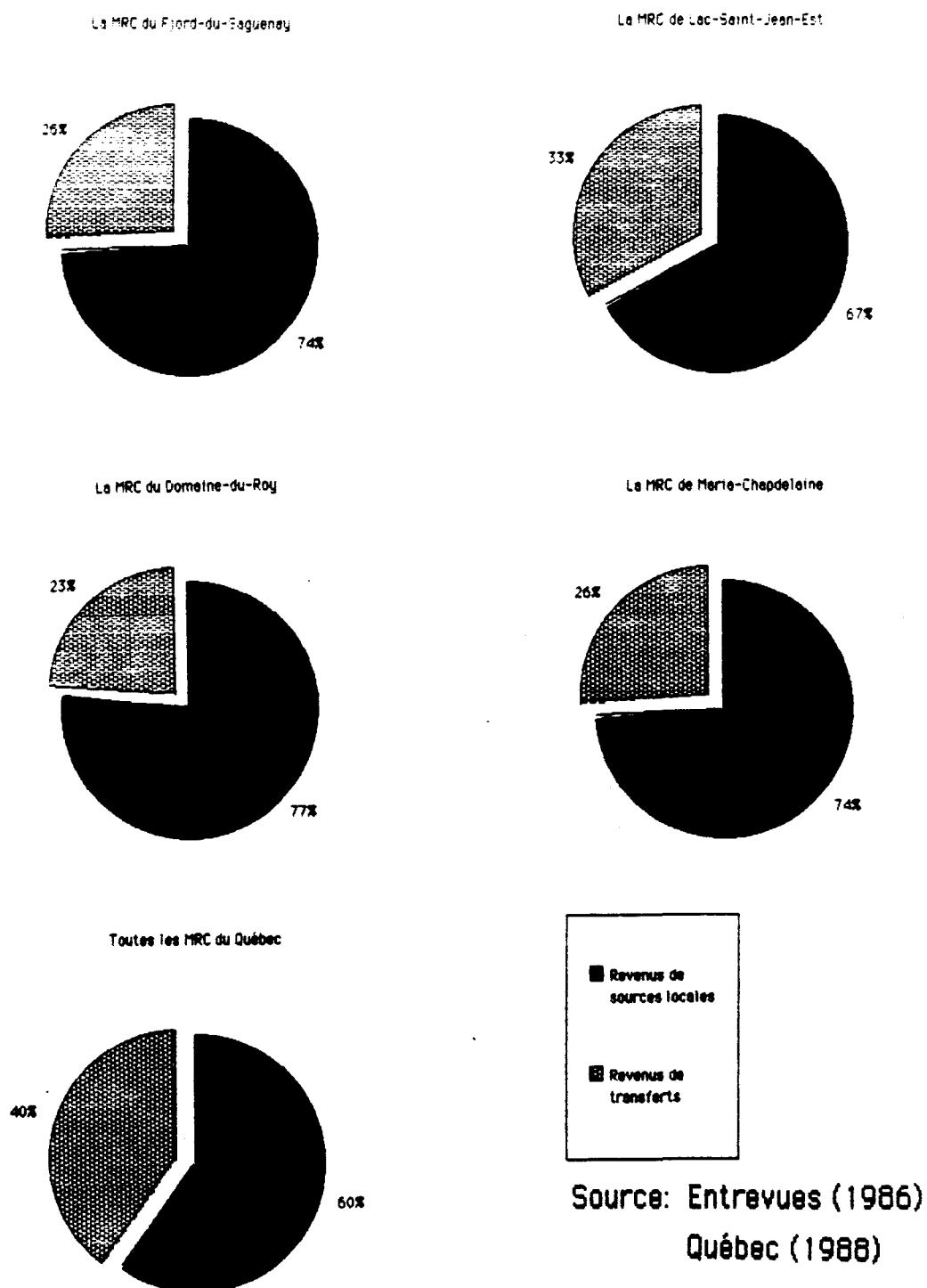


Les quatre MRC du Saguenay-Lac-Saint-Jean n'échappent pas à ce constat de vulnérabilité financière qui se traduit par une forte dépendance à l'égard des revenus de transferts gouvernementaux. Cette dépendance était de l'ordre de 23 à 33 % des revenus totaux des quatre MRC en 1986 (Figure #5). Même si la dépendance financière des quatre MRC de la région apparaît inférieure à celle de l'ensemble des 95 MRC du Québec (40 %), en raison des revenus générés par les territoires non-municipalisés<sup>10</sup>, celle-ci est fortement accentuée par la faible diversification des revenus de sources locales. Ainsi, par exemple, les revenus de transferts conditionnels correspondaient à 26 % des revenus totaux de la MRC de Maria-Chapdelaine en 1986, mais à 57,9 % de ceux-ci en excluant les sommes reçues des municipalités locales seulement pour la gestion des déchets (Entrevues, 1986).

---

10. Mentionnons l'importance des revenus générés par les réseaux de production d'énergie hydroélectrique de la Société d'électrolyse et de chimie Alcan Ltée (SECAL) ou par les équipements du ministère de la Défense nationale. D'où l'intérêt de "se faire des territoires" lors de la création des MRC... (Entrevues, 1986)

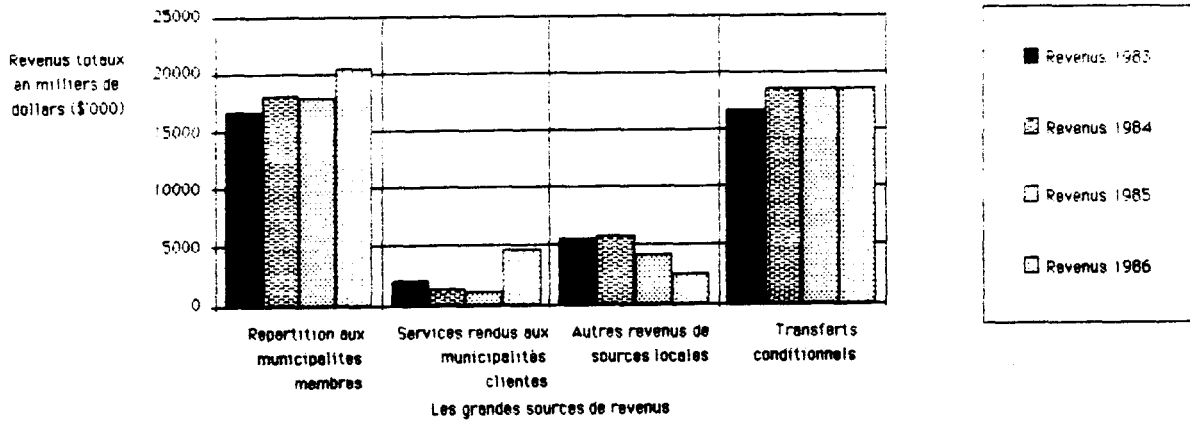
**Figure #5**  
**Importance des deux grandes sources de revenus**  
**pour les MRC du Saguenay-Lac-Saint-Jean et au Québec, 1986**



Les MRC sont dépendantes des gouvernements supérieurs et des municipalités locales pour assurer leur survie (Figure #6). Par ailleurs, même si les MRC ont été créées avec l'obligation principale de procéder à la préparation et à l'adoption du schéma d'aménagement de leur territoire respectif, cette opération ne mobilise que le quart du budget annuel des MRC (Figure #7). Les dépenses totales des MRC sont majoritairement reliées à l'administration générale, de sorte que l'on peut difficilement justifier la dissolution des anciennes corporations de comté et la création des MRC à partir du mandat confié par la loi 125, en 1979, quant à l'aménagement du territoire. De plus, il faut constater l'existence de grandes disparités entre les MRC. Ainsi en 1986, le budget total annuel de la MRC du Fjord-du-Saguenay était de 1,689,316 dollars, comparativement à 976,555 dollars pour la MRC de Lac-Saint-Jean-Est, à 796,916 dollars pour la MRC du Domaine-du-Roy et à 797,692 pour la MRC de Maria-Chapdelaine (Figure #8). Ces disparités ont un impact important sur le pouvoir effectif de dépenser et d'intervenir de ces dernières dans la croissance économique de leur région d'appartenance.

Figure #6

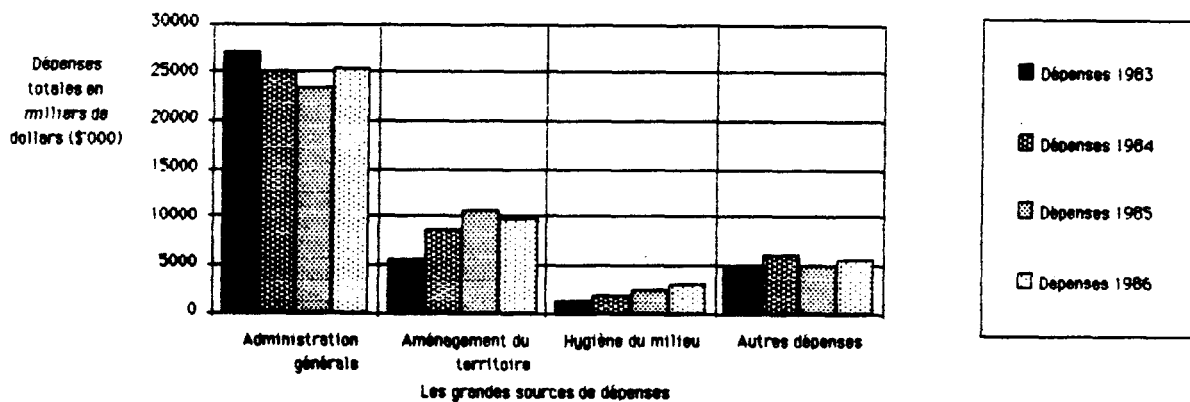
## Les grandes sources de revenus des MRC au Québec, de 1983 à 1986



Source: Québec (1986 et 1988)

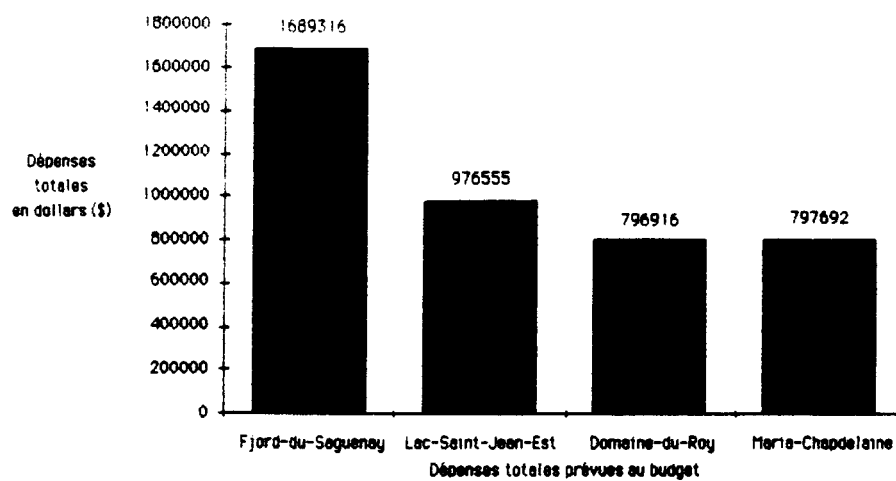
Figure #7

## Les grandes sources de dépenses des MRC au Québec, de 1983 à 1986



Source: Québec (1986 et 1988)

**Figure #8**  
**Le budget annuel des MRC**  
**au Saguenay-Lac-Saint-Jean, en 1986**



Source: Entrevues (1986)

La contribution financière des municipalités locales aux MRC est tributaire du soutien gouvernemental et de la crise budgétaire qui affecte certaines municipalités locales dans les régions périphériques (Entrevues, 1986). Puisque la quasi-totalité des revenus de transferts proviennent du gouvernement du Québec, on en conclut que les MRC demeurent des unités de gestion territoriale très vulnérables à la conjoncture politique nationale et très dépendantes de celle-ci.<sup>11</sup>

Cette précarité budgétaire suscita d'ailleurs une profonde réflexion des deux unions municipales et les incita à mettre sur pied des opérations parallèles de consultation nationale. D'un côté, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) crée la *Commission d'étude sur l'avenir des municipalités* en octobre 1985, et lui confie le mandat de "consulter les municipalités, les MRC, les communautés, les représentants des contribuables municipaux et tout autre organisme ou groupe intéressé à se faire entendre sur l'avenir des municipalités, des MRC et des communautés, de même que sur les services dispensés, et faire rapport sur les possibilités et perspectives à moyen et à long terme que peut offrir le régime politique municipal" (Rapport PARIZEAU, 1986, p. III). De l'autre côté, l'Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec (UMRCQ) refuse l'invitation de sa rivale, et opte pour la création du *Comité de travail sur les pouvoirs des municipalités et des MRC*, en avril 1986, de façon à préserver l'intérêt spécifique des municipalités rurales. Elle lui confie le mandat d'articuler une politique sur les pouvoirs des municipalités locales et des MRC (Comité LEMIEUX, 1986). Nous n'étudierons pas, ici, les résultats

11. Cette vulnérabilité a pris un sens critique avec l'élection du gouvernement libéral de Robert Bourassa, en décembre 1985, qui venait remettre en question l'avenir et le rôle des MRC en annonçant, au printemps 1986, le non-renouvellement de la subvention accordée pour l'aménagement du territoire et la possibilité d'un non-renouvellement des subventions de fonctionnement et de rémunération des élus municipaux.

de ces deux campagnes de consultation.<sup>12</sup> Il faut en retenir la vulnérabilité financière critique des MRC et leur extrême dépendance à l'égard de leurs deux principales sources de revenus: le gouvernement du Québec et les municipalités locales.

Il faut situer cette sérieuse menace pour les administrations municipales locales dans le contexte d'une stratégie gouvernementale visant à résoudre la crise budgétaire qui l'affecte depuis l'éclatement de la récession économique de 1982, par le désengagement et l'abandon par étapes de certaines obligations financières. Le gouvernement du Québec parviendrait à se départir d'une partie de son fardeau fiscal (le poids de la dette publique) sur le dos des administrations municipales locales par le biais d'une déconcentration des responsabilités gouvernementales (Entrevues, 1986)...

Dans le chapitre 4, nous verrons maintenant que le nouvel ordre géopolitique, résultant de la création des MRC, est le produit d'une stratégie de territorialisation par laquelle furent instaurés un nouveau rapport de forces et de nouvelles relations dissymétriques et hiérarchisées entre les différentes composantes économiques, sociales et politiques au Saguenay-Lac-Saint-Jean.

---

12. Nous avons tout de même tiré une analyse qualitative des mémoires présentés dans le cadre des travaux de la Commission Parizeau et du verbatim du colloque tenu par le Comité Lemieux, pour la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean en 1986. Ces observations additionnelles nous ont permis de mieux interpréter les jeux et enjeux de pouvoir présents, d'une part, dans les relations entre les municipalités, et d'autre part, dans leurs relations avec les organismes consultatifs régionaux.

## CHAPITRE 4

### LA GENÈSE DE QUATRE MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ AU SAGUENAY-LAC-SAINT-JEAN

Au chapitre précédent, nous avons présenté les diverses composantes et les règles du jeu politique qui ont caractérisé le processus d'implantation des municipalités régionales de comté au Québec. Nous avons démontré qu'il s'agissait d'une vaste opération centralisée, mais territorialement déconcentrée, de conciliation sur les modalités de la création des MRC. Il faut maintenant expliquer quels furent les protagonistes de cette épreuve de force, en prenant l'exemple du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Nous insisterons plus particulièrement sur les rapports suscités entre ceux-ci par l'application de la loi 125 et sur les enjeux sous-jacents à ces nouveaux rapports.

Même si cette région dispose d'une vaste étendue territoriale (environ 7 % du territoire québécois) et de près de 5 % de la population québécoise, celle-ci fit l'objet d'une seule zone de consultation, et par conséquent que d'un seul comité de consultation. Les membres du comité de consultation pour la "zone" du Saguenay-Lac-Saint-Jean jouissaient cependant d'une impressionnante notoriété. Il était composé de messieurs Élias Houde, Francis Dufour et Xavier Fortin. Le premier était un maire rural et le préfet de comté désigné par l'Union des conseils de comté du Québec (UCCQ)<sup>1</sup>, dont il assumait alors la vice-présidence. Le second avait été maire de la

1. Cet organisme est l'«ancêtre» de l'Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec (UMRCQ).



ville d'Arvida et, depuis la fusion, était le maire de la ville de Jonquière. Il était désigné par l'Union des municipalités du Québec (UMQ), dont il était alors le président. M. Dufour devint par la suite un député du Parti Québécois à l'Assemblée nationale du Québec et il agit aujourd'hui comme critique de l'opposition officielle en matière d'Affaires municipales. Enfin, M. Fortin avait été président de la Fédération de l'Union des producteurs agricoles (UPA) du Saguenay-Lac-Saint-Jean et était désigné par le gouvernement à la présidence de ce comité de consultation en tant que représentant "originaire du milieu".

Suite à la réalisation de cette consultation-conciliation au Saguenay-Lac-Saint-Jean, la décision gouvernementale s'est finalement traduite par un redécoupage du territoire en quatre unités microrégionales distinctes, correspondant grosso modo à la délimitation territoriale des anciennes corporations de comté. La MRC de Lac-Saint-Jean-Est fut ainsi créée le 1<sup>er</sup> janvier 1982, tandis que les MRC du Fjord-du-Saguenay, du Domaine-du-Roy et de Maria-Chapdelaine furent créées simultanément le 1<sup>er</sup> janvier 1983 (cartes 1, 2 et 3; p. 11-13).<sup>2</sup>

Il importe donc, maintenant, d'identifier quels ont été les faits marquants, les protagonistes et leurs relations, ainsi que les grands enjeux de la genèse de ces quatre MRC depuis l'adoption de la loi

2. La MRC de Lac-Saint-Jean-Est fut créée par le Décret du Conseil exécutif numéro 2748-81 du 7 octobre 1981 et par l'entrée en vigueur de ses lettres patentes le 1<sup>er</sup> janvier 1982 (Gazette officielle du Québec, 113<sup>e</sup> année, no. 51, 18 novembre 1981, p. 4715-4719). La MRC du Fjord-du-Saguenay fut créée par le Décret du Conseil exécutif numéro 3005-82 du 21 décembre 1982 et par l'entrée en vigueur de ses lettres patentes le 1<sup>er</sup> janvier 1983 (Gazette officielle du Québec, 114<sup>e</sup> année, no. 60, 29 décembre 1982, p. 4992-4994). La MRC du Domaine-du-Roy fut créée par le Décret du Conseil exécutif numéro 3004-82 du 21 décembre 1982 et par l'entrée en vigueur de ses lettres patentes le 1<sup>er</sup> janvier 1983 (Gazette officielle du Québec, 114<sup>e</sup> année, no. 60, 29 décembre 1982, p. 4989-4991). Enfin, la MRC de Maria-Chapdelaine fut créée par le Décret du Conseil exécutif numéro 3006-82 du 21 décembre 1982 et par l'entrée en vigueur de ses lettres patentes le 1<sup>er</sup> janvier 1983 (Gazette officielle du Québec, 114<sup>e</sup> année, no. 60, 29 décembre 1982, p. 5004-5006).

125 en 1979. Dans ce but, le présent chapitre se compose de cinq sections. La première montre l'incidence du double phénomène d'urbanisation et de périurbanisation sur le choix des limites territoriales des quatre MRC au Saguenay-Lac-Saint-Jean. La seconde présente le débat sur la délimitation territoriale de ces quatre MRC dans le "choc des espaces politiques" résultant de la mise en opposition de nombreuses hypothèses de création de MRC dans la région. La troisième aborde le problème de la polysémie du concept de "région d'appartenance" comme étant la manifestation d'une crise identitaire des sociétés locales. La quatrième évoque l'épreuve de force entre les élus municipaux pour obtenir le contrôle de chaque MRC. Enfin, la cinquième et dernière section conclut ce chapitre en montrant la relation existant entre ce nouvel ordre urbain et l'enjeu du développement local.

#### **4.1 L'urbanisation au Saguenay-Lac-Saint-Jean**

Avant de se référer au processus d'implantation des quatre MRC dans la région, il faut étudier au préalable l'incidence de la dynamique spatiale de la population. En raison de son impact structurant sur le développement de la région, cette dynamique a plus ou moins conditionné le choix des stratégies et des positions mises de l'avant par les intervenants impliqués lors de la consultation gouvernementale sur la création des MRC.

La loi 125 prévoyait la tenue d'une consultation gouvernementale qui s'appuierait sur le regroupement des municipalités urbaines et rurales (chapitre 3). La délimitation du territoire des quatre MRC s'est donc tout d'abord réalisée sur la base de tels regroupements, auxquels on ajoutait par la suite une portion variable de territoires non-organisés en périphérie. Les facteurs socio-

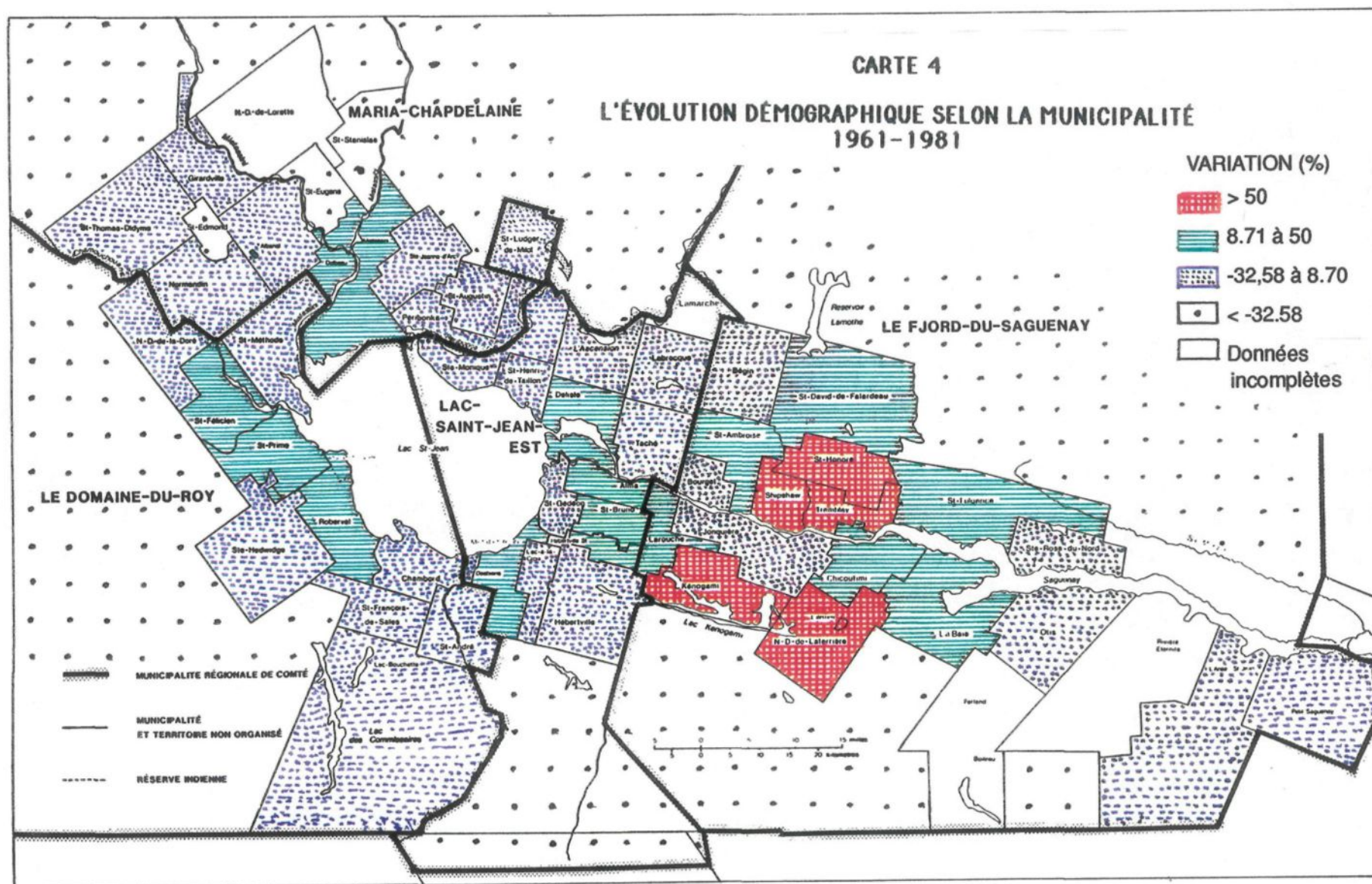
politiques furent ainsi prépondérants aux facteurs spatio-économiques dans la délimitation du territoire des quatre MRC.

#### **4.1.1 L'évolution démographique au Saguenay-Lac-Saint-Jean**

Pour évaluer l'impact de la répartition géographique de la population sur la délimitation territoriale des quatre MRC au Saguenay-Lac-Saint-Jean, nous utilisons un indice de la variation des effectifs démographiques entre 1961 et 1981, selon la municipalité locale de résidence des personnes recensées (Statistique Canada)<sup>3</sup>. Cette démarche vise à identifier et à situer géographiquement les municipalités locales faisant l'objet d'une croissance ou d'un déclin démographiques au Saguenay-Lac-Saint-Jean pour cette période. Les résultats de cette analyse sont reportés sur la carte intitulée "L'évolution démographique selon la municipalité, 1961-1981" (carte 4, p. <sup>100</sup>), avec les limites territoriales de nos quatre MRC au 1<sup>er</sup> janvier 1983.

---

3. Statistique Canada; Recensement du Canada, de 1961 à 1981; catalogues 92-532, 92-604, 92-702, 92-803 et 93-905.



Sources: Statistiques Canada; Recensements de 1961 à 1981; Catalogues 92-352, 92-604, 92-702, 92-803, 93-905.

La croissance moyenne des effectifs démographiques était de 8,71 % au Saguenay-Lac-Saint-Jean, de 1961 à 1981. L'indice de la variation des effectifs démographiques permet de distinguer quatre grandes classes<sup>4</sup> de municipalités locales: 1) celles dont le taux de croissance des effectifs démographiques a augmenté de plus de 50 % ("boum" démographique); 2) celles dont le taux de croissance des effectifs démographiques se situe entre 8,71 et 50 % (croissance modérée); 3) celles dont ce taux se situait entre -32,58 % et 8,70 % (stagnation ou déclin); et 4) celles dont ce taux se situait sous le seuil de -32,58 % (déclin prononcé).

Nous avons alors constaté l'évolution inégale de la population au Saguenay-Lac-Saint-Jean. Celle-ci était essentiellement marquée par un double phénomène d'urbanisation (concentration croissante de la population dans les grandes agglomérations urbaines) et de périurbanisation (concentration croissante de la population dans les municipalités situées aux abords immédiats des villes), qui entraînent le déclin ou la stagnation démographiques des villes moins peuplées et de certaines municipalités rurales.

La population du Saguenay-Lac-Saint-Jean augmentait de 8,71 % en moyenne de 1961 à 1981, tandis que les sept grands pôles urbains affichaient une croissance démographique de 12,39 % et que les autres municipalités ne présentaient ensemble qu'une légère augmentation de 1,31 % pour cette même période. Ce phénomène s'accroît d'ailleurs à l'ouest du Lac Saint-Jean, où des municipalités rurales se vident au bénéfice des pôles urbains. Ainsi, la population totale de ce qui allait bientôt devenir la MRC du Fjord-du-Saguenay s'est accrue de 10,82 % de 1961 à 1981. Tandis que la population de ce qui deviendrait les MRC de Lac-Saint-Jean-Est et du Domaine-du-Roy

4. Ces classes ont été établies à partir du calcul de l'écart-type  $s=41,29$ , en excluant les territoires non-organisés (TNO) et la municipalité dissoute de Saint-Jean-Vianney alors considérés comme non-représentatifs de l'ensemble régional, et du calcul de la moyenne  $\mu=8,71$  % (LAVOIE, 1981).

s'accroissait respectivement de 9,05 % et de 7,50 % et que la population du territoire de la MRC de Maria-Chapdelaine diminuait de -1,58 %.

Par ailleurs, la plupart des sept grands pôles urbains jouissait d'une forte croissance démographique au cours de cette période: Chicoutimi (19,93 %), La Baie (12,66 %), Alma (19,04 %), Roberval (24,17 %), Saint-Félicien (20,52 %), Dolbeau (44,84 %). Seule la ville de Jonquière était affectée d'une baisse de population (-2,14 %). À l'opposé, certaines municipalités étaient affectées par un sérieux déclin démographique. Mentionnons entre autres celles de Saint-Stanislas (-56,17 %), de Saint-Eugène (-35,43 %) et de Saint-Edmond (-35,33 %), toutes situées sur le territoire de la MRC de Maria-Chapdelaine. Ce déclin démographique atteignait surtout les municipalités rurales, isolées et éloignées des pôles urbains, mais aussi les petites villes.<sup>5</sup>

Par ailleurs, nous avons observé une explosion démographique étonnante des municipalités situées en périphérie immédiate des grands pôles urbains, surtout dans l'axe nord-sud de l'agglomération métropolitaine de Chicoutimi-Jonquière. Les cas les plus importants sont ceux de Laterrière (97,93 %), site du nouveau complexe industriel d'Alcan, de Canton-Tremblay (126,10 %) et de Shipshaw (88,22 %), toutes situées sur le territoire de la MRC du Fjord-du-Saguenay (carte 4, p. ). C'est de cet "*effet de beigne*" (explosion démographique des municipalités entourant un pôle urbain) dont parlait M. Parizeau au colloque "L'après schéma dans les municipalités et les MRC" (DESY, et al., 1988).

5. La disparition complète du village de Saint-Jean-Vianney, près de Shipshaw, constitue un cas d'exception en raison du tragique glissement de terrain du 4 mai 1971.

**Tableau 1**  
**L'évolution démographique des pôles urbains et de leur périphérie**  
**au Saguenay-Lac-Saint-Jean, de 1961 à 1986**

MRC	POPULATION TOTALE			VARIATION	
	1961 (N)	1981 (N)	1986 (N)	1961-81 (%)	1981-86 (%)
<b><u>Le Fjord-du-Saguenay</u></b>					
Pôles <sup>1</sup>	130,413	141,441	140,300	8,46	-0,81
Périphéries	23,547	29,178	30,515	23,91	4,58
<b><u>Lac-Saint-Jean-Est</u></b>					
Pôles <sup>2</sup>	22,111	26,322	25,920	19,04	-1,53
Périphérie	26,027	26,174	26,135	0,56	-0,15
<b><u>Le Domaine-du-Roy</u></b>					
Pôles <sup>3</sup>	16,690	20,449	20,775	22,52	1,59
Périphéries	14,083	12,631	12,535	-10,31	-0,76
<b><u>Maria-Chapdelaine</u></b>					
Pôles <sup>4</sup>	6,052	8,766	8,555	44,84	-2,41
Périphérie	23,503	20,323	20,365	-13,53	0,21
-----					
<b><u>Total pour le Saguenay-Lac-Saint-Jean</u></b>					
Pôles	175,266	196,978	195,550	12,39	-0,72
Périphéries	87,160	88,306	89,550	1,31	1,41
-----					

**NOTE:**

1. Les villes de Chicoutimi, de Jonquière et de La-Baie.
2. La ville d'Alma.
3. Les villes de Roberval et Saint-Félicien.
4. La ville de Dolbeau.

**SOURCES:** Statistique Canada; Recensement du Canada, de 1961 à 1986; catalogues 92-532, 92-604, 92-702, 92-803, 93-905 et 94-109.

Voyons maintenant quelles sont les causes et les composantes de cette dynamique spatio-démographique.

La variation des effectifs démographiques est le résultat de l'influence conjuguée de l'accroissement naturel (les naissances moins les décès) et du solde migratoire (les arrivées moins les départs) de la population. Mais, si l'accroissement naturel était la cause principale de l'augmentation de la population au Saguenay-Lac-Saint-Jean de 1961 à 1981, ce sont essentiellement les migrations intermunicipales, motivées par certains facteurs d'attraction et de répulsion, qui ont engendré ce double phénomène d'urbanisation et de périurbanisation à l'échelle microrégionale.<sup>6</sup>

Parmi les principaux facteurs d'attraction et motifs d'incitation à l'émigration vers une autre municipalité locale de la même région, mentionnons la recherche d'une meilleure qualité de vie et l'attrait pour la ville ou pour la campagne (DESROSIERS, et al., 1978, p. 257). Ajoutons l'attrait d'une petite municipalité (telle Laterrière ou Canton-Tremblay) comme lieu d'habitation près du lieu de travail, l'accès aux services et aux équipements publics des villes, les taxes municipales moins élevées, la proximité du milieu naturel, etc... Tandis que parmi les principaux facteurs de répulsion, on peut mentionner la fermeture d'usines ou d'équipements publics, à Desbiens par exemple (CRD-02, 1982), ou encore la fermeture d'unités de production comme les salles de cuves de la multinationale Alcan à Jonquière.

6. Par exemple, le taux d'accroissement naturel de la population du Saguenay-Lac-Saint-Jean était de 11,7 pour 1,000 de 1971 à 1976, et de 14,6 pour 1,000 de 1976 à 1981. Par comparaison, le taux d'accroissement migratoire résiduel de la population du Saguenay-Lac-Saint-Jean était de -8,6 pour 1,000 de 1971 à 1976 et de -3,3 pour 1,000 de 1976 à 1981. Par ailleurs, l'importance de ces migrations apparaissait inversement proportionnelle aux distances parcourues par les migrants (Bureau de la statistique du Québec, 1985, p. 46-63).



La dualisation de la dynamique spatiale de la population sagamienne, de 1961 à 1981, révèle donc l'existence de "*deux régions dans une*"<sup>7</sup>: la première est caractérisée par une croissance démographique accélérée des pôles urbains et de leurs municipalités avoisinantes; la seconde est marquée sévèrement par le déclin démographique des petites villes et des municipalités rurales. Ce constat coïncide avec les conclusions du rapport du Conseil des affaires sociales intitulé "*Deux Québec dans un*" (Conseil des affaires sociales, 1989)<sup>8</sup>.

Ce double phénomène d'urbanisation et de périurbanisation a pour effet d'inscrire sur le territoire une disjonction fonctionnelle entre les lieux de production économique et sociale (dans les centres), les lieux de reproduction de la force de travail (les périphéries immédiates des pôles urbains comme lieux d'habitat-loisir et bassins de main-d'oeuvre) et les périphéries éloignées (bassins de ressources naturelles).

Il entraîne également d'importants effets de structure sur les municipalités locales. D'une part, les municipalités en expansion requièrent rapidement de nouveaux services et équipements publics, et la conversion de terres agricoles en quartiers d'habitation (phénomène de l'étalement urbain). D'autre part, les municipalités stagnantes ou en déclin sont affectées par un vieillissement accéléré de leur population puisque ce sont surtout les jeunes qui émigrent dans les villes ou leurs périphéries immédiates. Cet exode des jeunes se traduit nécessairement par une baisse des activités économiques. La région se déchire ainsi peu à peu jusqu'à la douloureuse crise budgétaire des

7. Ne pas confondre avec l'opposition traditionnelle entre le Saguenay et le Lac-Saint-Jean.

8. Ce rapport constate l'apparition d'un Québec des villes, dont la population est jeune et dynamique et qui jouit d'un développement continu, et d'un Québec des zones de sous-développement social, dont la population est vieillissante: "Les municipalités peu peuplées de <<l'arrière-pays>>, situées loin des grandes voies de transport et des chefs-lieu administratifs ou des capitales régionales" étant les premières affectées par ce déclin démographique, social et économique (FORTIN, 1989, p. 14).

municipalités (perte de contribuables et d'entreprises), la désuétude des infrastructures et des équipements publics existants (fermeture d'écoles) et la désintégration du tissu social de ces collectivités locales en déclin (HARVEY, 1988; CÔTÉ et PAIEMENT, 1988; BARRIAULT, 1988; ROY, 1988).

Outre son impact sur le choix des limites territoriales des quatre MRC, ce double phénomène d'urbanisation et de périurbanisation a aussi pour effet d'entraîner un refus des élus locaux, tant urbains que ruraux, de voir leur municipalité contribuer financièrement aux MRC ou au développement de leur région. Ils argumentent que la municipalité locale n'a tout simplement pas les moyens de soutenir financièrement les nouvelles institutions régionales.

#### **4.1.2 L'impact de l'évolution démographique sur la création des MRC**

L'évolution des effectifs démographiques selon la municipalité locale de résidence, de 1961 à 1981, révèle principalement que les villes jouissant d'une forte croissance démographique sont devenues par la suite les pôles centralisateurs (en terme d'influence sur les leviers décisionnels) des MRC (chapitre 5). Simultanément, la plupart des municipalités en déclin sont situées en périphérie de ces MRC, voire même directement à leur frontière. Les municipalités locales en déclin, ces périphéries éloignées des pôles urbains, étaient donc susceptibles de présenter une requête au ministre des Affaires municipales en vue d'obtenir leur retrait du territoire d'une MRC et leur rattachement au territoire d'une autre MRC auquel leur propre territoire est contigu, en vertu de l'article 177 de la loi 125. Ainsi, seules les municipalités en déclin, presque toujours rurales, avaient la possibilité de changer de région d'appartenance.

Il s'agit là, à notre avis, d'un important facteur explicatif des limites territoriales de la région d'appartenance établies par le gouvernement du Québec au Saguenay-Lac-Saint-Jean. On a voulu, avant tout, orienter l'impact de l'urbanisation en imposant des séparations et des regroupements territoriaux visant à encadrer et à consolider les pôles urbains déjà existants, de sorte que l'application du concept de région d'appartenance renvoie toujours à un pôle urbain de référence. Il n'était donc pas question, pour le gouvernement, d'accepter la création d'une région d'appartenance qui ne serait pas constituée d'un pôle urbain dominant. Tout comme le montre d'ailleurs l'échec de la tentative de constitution d'une MRC strictement rurale (DÉSY et KLEIN, 1985).

#### **4.1.3 L'urbanisation depuis la création des MRC**

Après avoir constaté l'incidence de la dynamique démographique sur le choix des limites territoriales des quatre MRC de la région, nous nous sommes demandés si la création de ces quatre microrégions d'appartenance pouvait avoir suscité des modifications au double phénomène d'urbanisation et de périurbanisation observé de 1961 à 1981. Nous avons donc calculé l'indice de la variation des effectifs démographiques selon la municipalité locale de résidence des personnes

recensées de 1981 à 1986 (Statistique Canada)<sup>9</sup>, ainsi que les limites de nos quatre classes de municipalités locales<sup>10</sup> (carte 5, p. 109).

La population totale du Saguenay-Lac-Saint-Jean a légèrement diminué de -0,06 %, de 1981 à 1986. Le taux de croissance démographique variait d'une MRC à l'autre: 0,11 % à la MRC du Fjord-du-Saguenay, -0,84 % à la MRC de Lac-Saint-Jean-Est, 0,70 % à la MRC du Domaine-du-Roy et -0,58 % à la MRC de Maria-Chapdelaine.

Le phénomène de la périurbanisation semble se poursuivre, alors que les municipalités situées dans l'axe nord-sud de la conurbation de Chicoutimi-Jonquière jouissaient encore d'une croissance accélérée au cours de cette période. Toutefois, quatre des sept grandes villes étaient marquées par un léger déclin démographique. Il s'agit de Jonquière (-3,13 %) et de La-Baie (-0,86 %), ce qui tend à consolider la position polarisante de Chicoutimi (1,54 %) sur le territoire de la MRC du Fjord-du-Saguenay, d'Alma (-1,53 %) et de Dolbeau (-2,41 %). Par contre, certaines municipalités locales sont passées d'une situation de déclin, de 1961 à 1981, à une situation de légère croissance, de 1981 à 1986. Cela semble tout particulièrement s'appliquer aux municipalités locales, surtout rurales, situées sur le territoire des MRC de Lac-Saint-Jean-Est et de Maria-Chapdelaine.

9. Statistique Canada; Recensement du Canada; 1981 et 1986; catalogues 93-905 et 94-109.

10. Cette fois, nous avons un écart-type plus petit  $s=5,66$  et une moyenne négative  $\mu=-0,06$ . La classe des municipalités marquées par un "boum" démographique désigne celles dont le taux de croissance est supérieur à 5,6 %. La seconde classe est caractérisée par les municipalités dont le taux de croissance se situait entre -0,05 % et 5,6 % (croissance modérée). La troisième renvoie aux municipalités dont ce taux se situait entre -0,06 % et -5,72 % (léger déclin). Tandis que la quatrième identifie les municipalités dont ce taux était inférieur à -5,72 % (déclin prononcé).



Le double phénomène d'urbanisation et de périurbanisation semble s'être atténué depuis la création des MRC. Et cela, en raison de la stagnation démographique du Saguenay-Lac-Saint-Jean, causée principalement par l'émigration vers l'extérieur de la région. Si ce double phénomène d'urbanisation et de périurbanisation poursuit, de 1981 à 1986, la tendance observée de 1961 à 1981 sur le territoire des MRC du Fjord-du-Saguenay et du Domaine-du-Roy, il tend cependant à s'éclipser sur le territoire des MRC de Lac-Saint-Jean-Est et de Maria-Chapdelaine où on observe une perte de population dans les pôles urbains.

Nous constatons donc que la création d'unités microrégionales d'appartenance socio-culturelle, avec l'apparition de nouvelles institutions politico-administratives que sont les MRC, ne suffit pas encore à endiguer le double phénomène d'urbanisation et de périurbanisation.

## **4.2 Le choc des espaces politiques**

Le territoire de la région d'appartenance est un espace produit par les rapports socio-politiques conflictuels et consensuels des intervenants impliqués. Il était l'un des deux principaux enjeux de la consultation sur la création des MRC, que nous avons décrite au chapitre précédent. Or, avant même d'entreprendre les audiences publiques, le comité de consultation régionale disposait déjà de plusieurs "hypothèses gouvernementales" de création de MRC, basées sur le territoire de chacune des trois anciennes corporations de comté de Chicoutimi, de Lac-Saint-Jean-Est et de Lac-Saint-Jean-Ouest. Ainsi par exemple, pour le territoire de l'ancienne corporation de comté de Chicoutimi, le comité de consultation envisageait soit la formation de trois MRC distinctes correspondant aux aires d'influence respectives des villes de Chicoutimi, de Jonquière et de La-Baie, la constitution de deux MRC autour de Chicoutimi et de Jonquière, ou encore la création d'une seule

grande MRC. À la demande des représentants des deux unions municipales, ces hypothèses gouvernementales ne devaient pas être diffusées publiquement lors de la consultation. Pour les élus municipaux, il fallait éviter d'influencer le débat. Ce sont plutôt les intervenants locaux qui étaient appelés à présenter leurs propres hypothèses de création de MRC.

Nous avons comparé les représentations spatiales des intervenants locaux véhiculées lors de la consultation avec la délimitation de la région d'appartenance officialisée par les lettres patentes des MRC. Nous avons alors constaté la diversité des représentations spatiales de ce que pouvait être une région d'appartenance au Saguenay-Lac-Saint-Jean. L'absence de consensus sur les frontières et les échelles spatiales de chacune des propositions de MRC illustre les divergences entre toutes ces représentations de la région d'appartenance.

Ainsi, la MRC de Lac-Saint-Jean-Est est la seule où les représentations spatiales des intervenants locaux coïncident avec les limites établies par le gouvernement du Québec. Dans les autres cas, on a relevé des représentations spatiales divergentes parmi les intervenants locaux, qui ont conduit le gouvernement du Québec à arbitrer le conflit, à choisir une délimitation et à l'imposer aux intervenants locaux.

#### **4.2.1 La MRC de Lac-Saint-Jean-Est:**

##### **L'intégration ville/campagne catalyse le consensus**

La MRC de Lac-Saint-Jean-Est fut la première MRC créée, malgré l'opposition "vite isolée" de l'ancien préfet de comté de Lac-Saint-Jean-Est et la résistance de quelques élus municipaux. Son territoire correspond à celui de l'ancienne corporation de comté de Lac-Saint-Jean-Est, à

l'exception des municipalités rurales de Lamarche, de Canton-Labrecque et de Canton-Taché, héritées de l'ancienne corporation de comté de Chicoutimi, et d'une portion de territoire non-organisé (TNO) dans le secteur du Mont-Apica.

Le territoire de la MRC de Lac-Saint-Jean-Est est le seul à correspondre aux représentations spatiales et au sentiment d'appartenance des intervenants locaux, tels qu'exprimés lors de la consultation régionale. Les élus municipaux étaient en effet déjà appelés à collaborer ensembles auprès d'organismes comme le Conseil économique d'Alma et du Lac-Saint-Jean et la corporation de comté. Cette création de MRC fut donc marquée par peu de tensions.

On peut se demander pourquoi la création de la MRC de Lac-Saint-Jean-Est a été relativement aussi facile à réaliser, alors que le débat a fait rage pendant une année supplémentaire dans le cas des trois autres MRC. Deux explications sont possibles pour interpréter la création rapide de la MRC de Lac-Saint-Jean-Est. La première l'attribue à l'homogénéité relative du territoire de cette MRC. Cette homogénéité reposerait "à la fois sur la structure du milieu physique, sur les composantes socio-économiques liées à la mise en valeur régionale, de même que sur la forte polarisation qui s'exerce par son chef-lieu, la ville d'Alma" (MRC de Lac-Saint-Jean-Est, 1986, p. 4). Mais peut-on parler d'homogénéité avec le poids démographique encore important de la population rurale, estimée à 31,06 % de la population totale de cette MRC en 1981, comparativement à 22,04 % pour l'ensemble du Québec (OPDQ, 1988, pp. 87-88)? Et quant aux potentialités du territoire, s'il y a homogénéité, il nous semble que c'est plutôt en ce qui concerne l'affectation des sols. Voilà pourquoi une seconde interprétation de la création rapide de la MRC de Lac-Saint-Jean-Est insiste plutôt sur l'effet de l'acceptation de l'hégémonie de la ville d'Alma par les municipalités voisines. Ainsi, c'est la dépendance (ou l'interdépendance dissymétrique) des municipalités rurales et de la ville d'Alma qui



expliquerait la formation rapide du consensus des intervenants locaux sur le projet de création de cette MRC.

Le concept d'homogénéité d'une région d'appartenance semble donc consacrer l'hégémonie des villes et relève plutôt d'une "volonté d'homogénéisation" de l'espace rural. Il occulte la dissymétrie des rapports sociaux, l'inégalité du rapport aux ressources du territoire et, dans ce cas, la sujétion à la ville d'Alma. En somme, il n'y a pas eu de conflit entre les élus municipaux sur les limites et les dimensions de la région d'appartenance lorsque celle-ci était dominée par un seul pôle urbain. Par contre, comme nous le verrons dans le cas des trois autres MRC, la présence de plusieurs pôles urbains conduisit à l'éclatement de conflits entre les élus municipaux.

#### **4.2.2 La MRC du Fjord-du-Saguenay:**

##### **L'affrontement urbain/rural impose l'intérêt "régional"**

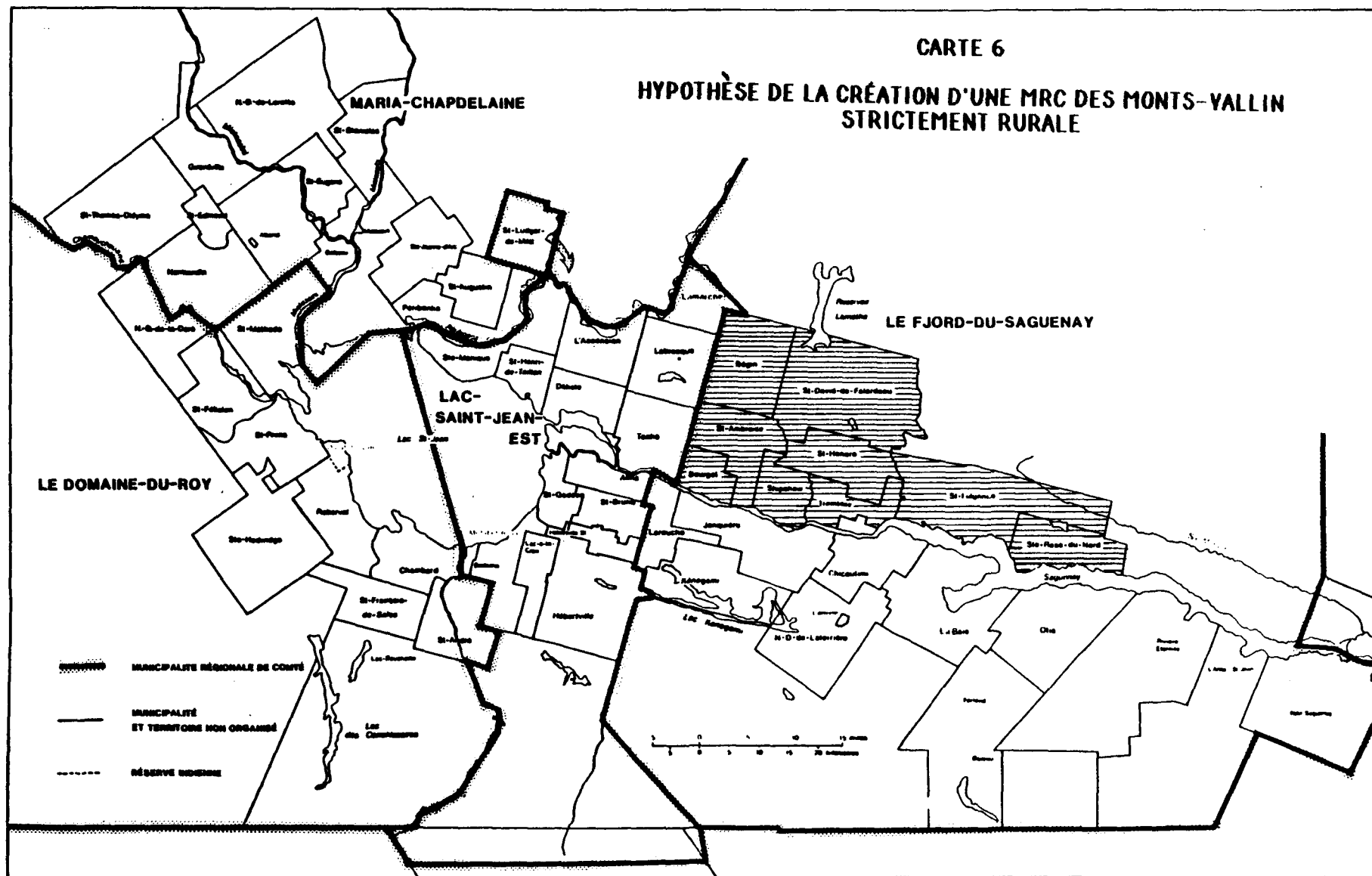
Le territoire de la MRC du Fjord-du-Saguenay correspond essentiellement à l'intégration des territoires de l'ancienne corporation de comté de Chicoutimi et de l'ancien Conseil métropolitain du Haut-Saguenay. Il exclut cependant les municipalités rurales de Lamarche, de Canton-Labrecque et de Canton-Taché, qui se sont jointes volontairement à la MRC de Lac-Saint-Jean-Est, ainsi qu'une portion de territoires non-organisés (TNO) dans le secteur du Mont-Apica. L'ancien Conseil

métropolitain du Haut-Saguenay, dissous avec la création de la MRC du Fjord-du-Saguenay, constituait d'ailleurs une particularité unique au Québec.<sup>11</sup>

Neuf municipalités rurales de la rive nord du Saguenay ont tenté de se regrouper sur la base de l'homogénéité relative de leur territoire pour effectuer une requête en vue de se constituer en une MRC strictement rurale (MRC des Monts-Vallin). Cependant, certains élus de ce secteur géographique anticipaient des difficultés de financement pour une petite MRC: difficultés d'obtenir des subventions et faible pouvoir de taxation. La proposition de création de la MRC des Monts-Vallin (carte 6, p.<sup>115</sup>) fut rejetée par le Comité de consultation régionale sur la création des MRC parce qu'elle ne respectait pas l'esprit de la loi 125, selon lequel les municipalités rurales et les villes devaient s'intégrer dans une même MRC (DÉSY et KLEIN, 1985). Et pourtant, on a vu des cas d'exception avec la création de MRC strictement urbaines (MRC de Laval et de Champlain), qui révèlent la prédominance d'une autre logique.

Nous avons aussi observé l'impact d'une vaste campagne de pressions lors du processus de création des MRC. Celle-ci fut orchestrée par une alliance d'élites urbaines, formée essentiellement d'élus municipaux et de représentants de la petite bourgeoisie issue des chambres de commerce. Cette campagne visait principalement à courtiser simultanément les élus ruraux ainsi que l'opinion publique régionale en faveur d'un découpage territorial et d'un mode de représentativité au conseil de la MRC qui avantageraient les villes: "Plus le débat se prolongeait, naturellement, plus les élus amenaient des idées et voyaient les possibilités de se créer des territoires" (Entrevues, 1986).

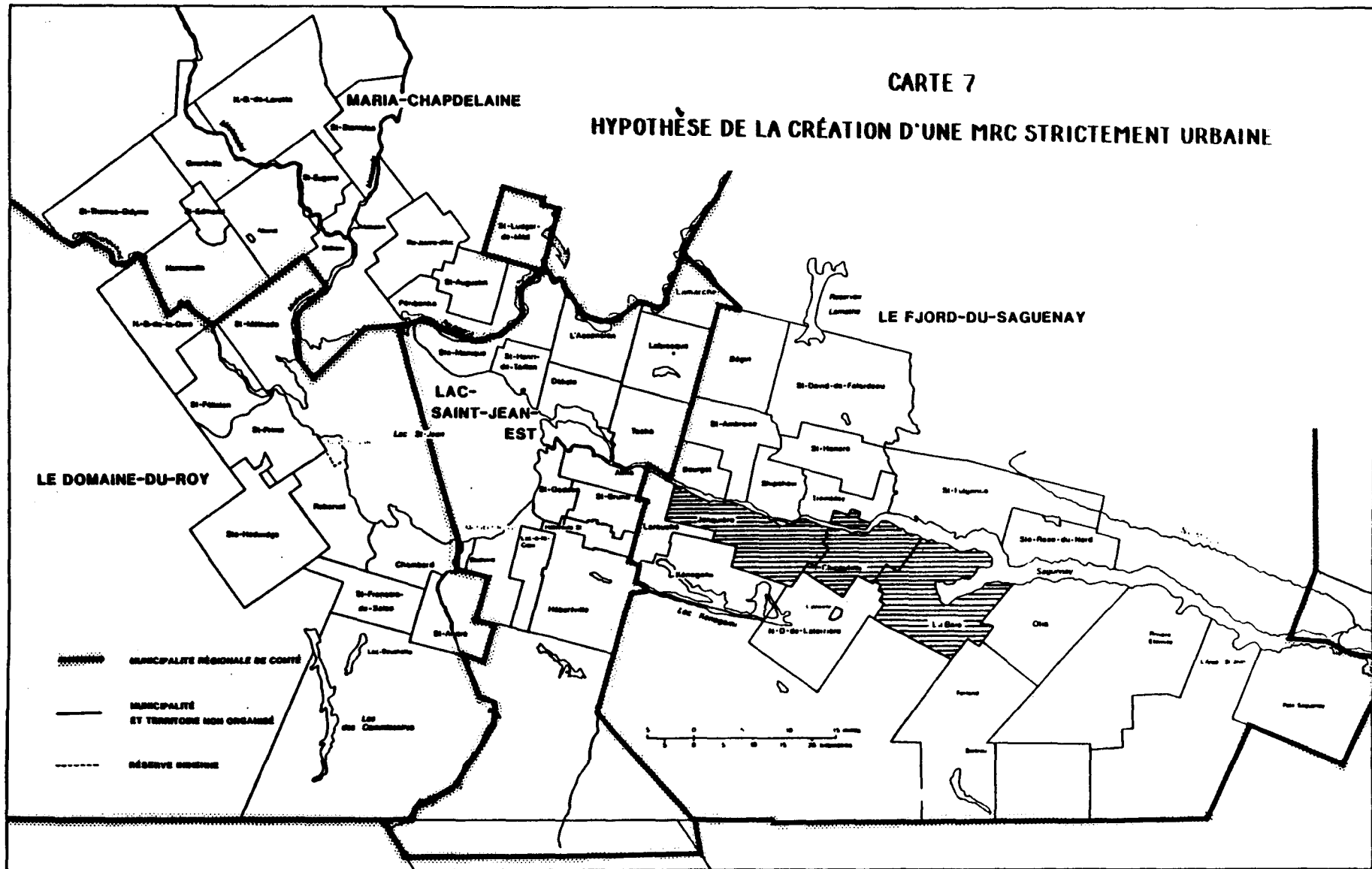
11. Dans le cadre du débat qui a conduit à la création des communautés urbaines et régionale au Québec (CUQ, CUM et CRO), certains intervenants ont souhaité la création d'une communauté urbaine du Saguenay. Le gouvernement du Québec créa plutôt le Conseil métropolitain du Haut-Saguenay. Il était composé de 15 membres, dont 4 représentants pour chacune des villes de Chicoutimi, Jonquière et La-Baie, et de 3 représentants pour les municipalités rurales. Il avait pour mandat de préparer et d'adopter un schéma d'aménagement de son territoire, et ce, bien avant l'adoption de la loi 125.



En tout, cinq hypothèses de création de MRC ont donc été envisagées au Saguenay. Outre la proposition de la MRC des Monts-Vallin, strictement rurale, que nous venons d'évoquer, il fut proposé de créer une MRC strictement urbaine, composée uniquement des villes de Chicoutimi, de Jonquière et de La Baie (carte 7, p.<sup>117</sup>). On suggéra également la création d'une MRC du Bas-Saguenay-Sud, qui serait alors placée sous le leadership de la ville de La-Baie, encore trop petite pour concurrencer l'agglomération métropolitaine de Chicoutimi-Jonquière au sein d'une grande MRC (carte 8, p.<sup>118</sup>). On proposa aussi la création de trois petites MRC distinctes, correspondant respectivement à l'aire d'influence des pôles urbains de Chicoutimi, de Jonquière et de La-Baie (carte 9, p.<sup>119</sup>). Enfin, on envisagea la création d'une seule grande MRC, correspondant "grosso modo" au territoire de l'ancienne corporation de comté de Chicoutimi et de l'ancien Conseil métropolitain du Haut-Saguenay. Cette dernière proposition fut recommandée par le comité de consultation régionale au ministre des Affaires municipales, approuvée par le ministre et entérinée par le Conseil des ministres (cartes 1, 2 et 3; p. 11-13). D'où la création de la MRC du Fjord-du-Saguenay.

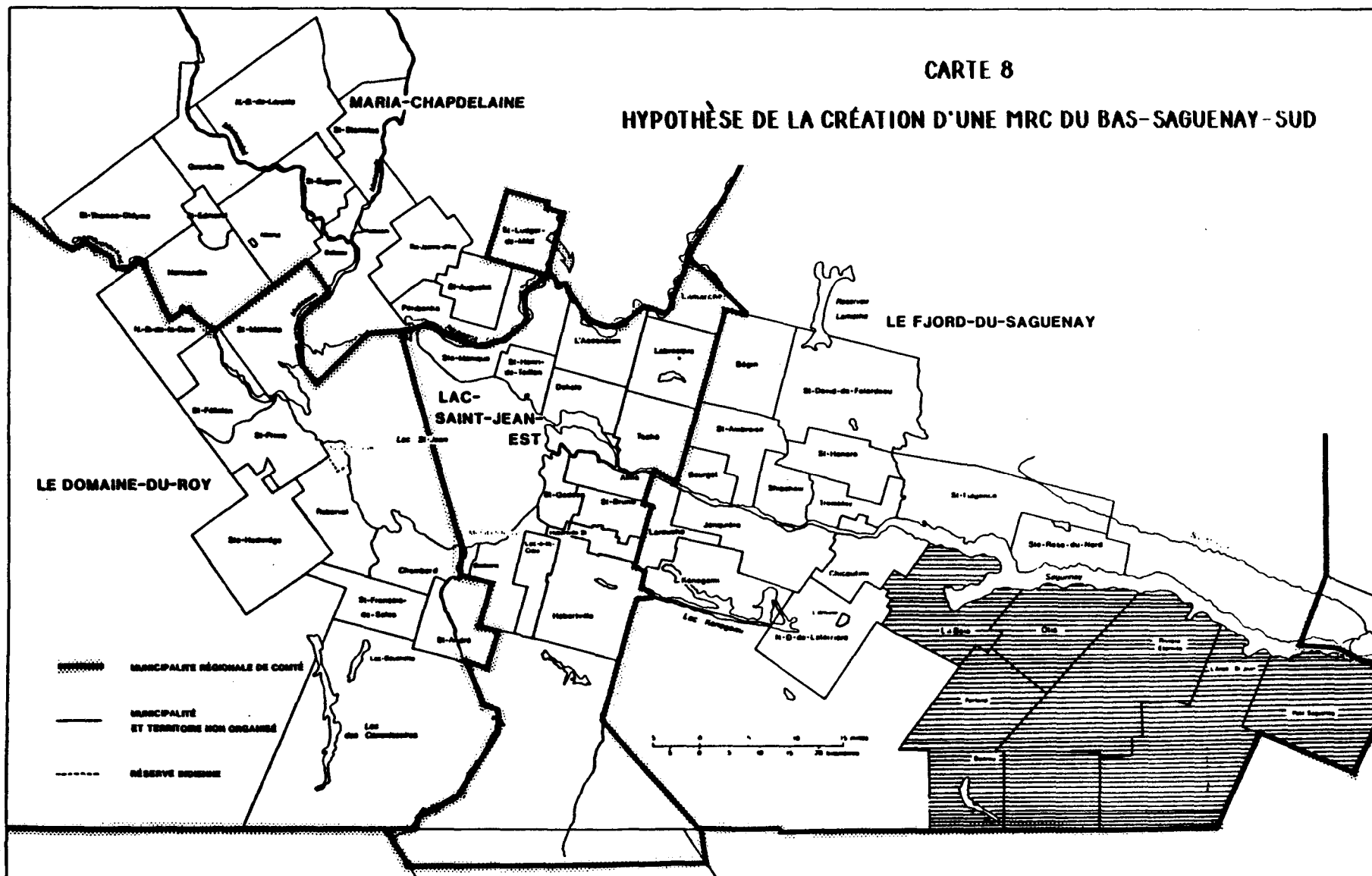
Un an plus tôt, les municipalités rurales de Lamarche, de Labrecque et de Taché, situées à la frontière de cette MRC mais considérées dans le giron économique d'Alma, ont préféré se joindre sur une base volontaire (par une décision de leur conseil municipal respectif) à la MRC de Lac-Saint-Jean-Est, avec laquelle elles avaient plus d'affinités. Déjà, les maires de ces trois municipalités participaient aux travaux du Conseil économique d'Alma et du Lac-Saint-Jean et du Conseil de comté de Lac-Saint-Jean-Est, même si pourtant leur municipalité faisait partie de la corporation de comté de Chicoutimi. De plus, ces municipalités participaient également à certains échanges de services avec le comté de Lac-Saint-Jean-Est, tels que l'incinération des déchets.

**CARTE 7**  
**HYPOTHÈSE DE LA CRÉATION D'UNE MRC STRICTEMENT URBAINE**



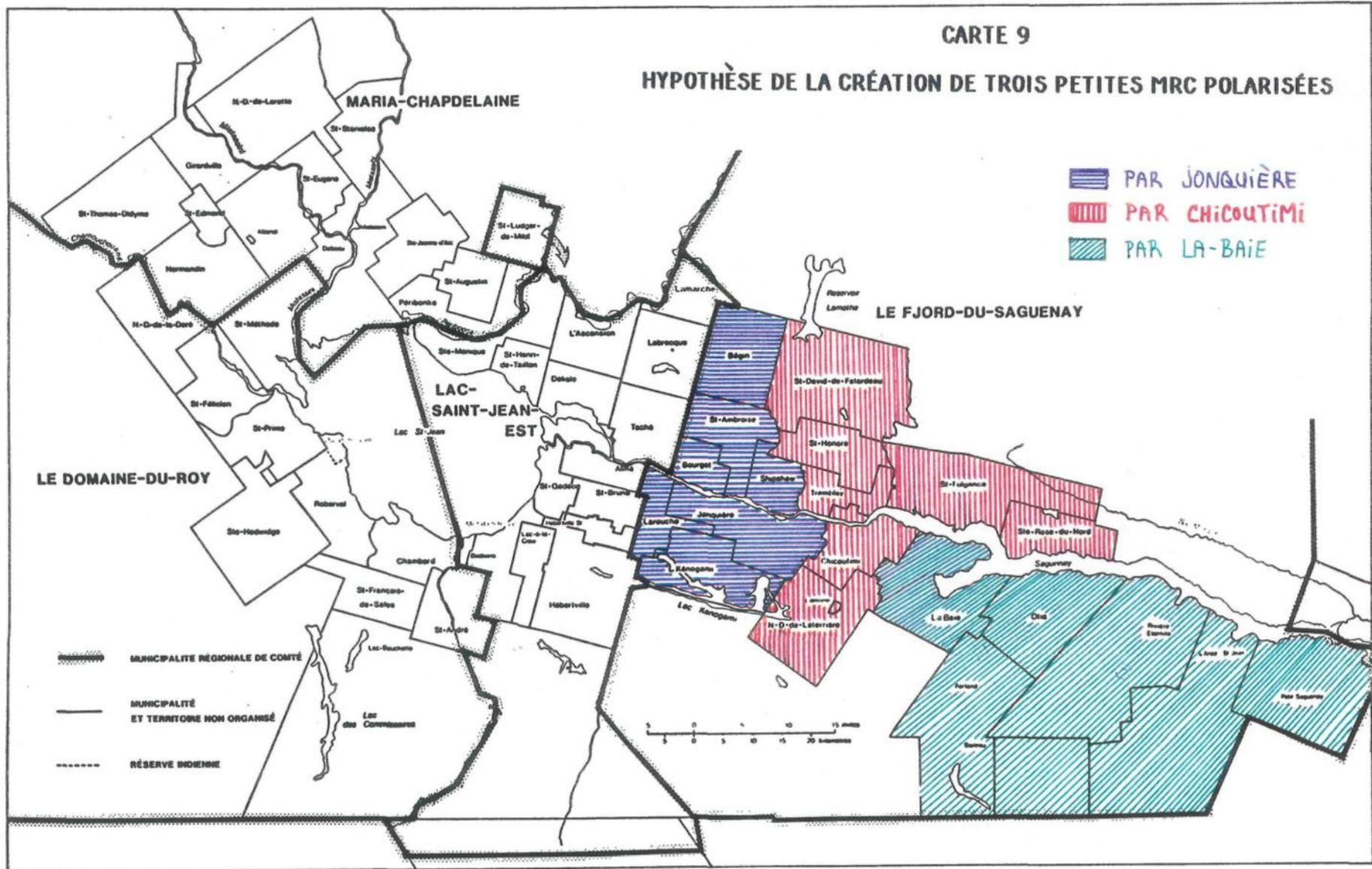
## CARTE 8

## HYPOTHÈSE DE LA CRÉATION D'UNE MRC DU BAS-SAGUENAY-SUD



CARTE 9

HYPOTHÈSE DE LA CRÉATION DE TROIS PETITES MRC POLARISÉES



Ces représentations spatiales divergentes nous ont permis d'observer l'existence d'un conflit entre les intervenants municipaux urbains et ruraux, qui prédominait sur la rivalité traditionnelle entre les intervenants urbains eux-mêmes. Cette rupture reflète d'ailleurs le conflit entre l'Union des municipalités du Québec et l'Union des conseils de comté du Québec<sup>12</sup> (BACCIGALUPO, 1984, chapitre VII) et illustre les effets de l'influence d'une alliance d'élites locales visant à imposer la suprématie de quelques villes aux autres municipalités locales.

Mais, en faisant de la MRC du Fjord-du-Saguenay la plus grande MRC du Québec<sup>13</sup>, on visait aussi à donner préséance à "l'intérêt régional" sur "l'intérêt local", et à se doter d'un pouvoir de négociation important face aux ministères provinciaux et fédéraux, et à leurs sociétés d'État.

#### **4.2.3 Les MRC du Domaine-du-Roy et de Maria-Chapdelaine: Le déchirement des élites locales**

Tandis que le gouvernement du Québec privilégiait l'unification de l'espace politique par le regroupement et l'intégration des municipalités locales au sein d'une seule MRC au Saguenay, il préconisait plutôt le morcellement de l'espace politique à l'ouest du Lac-Saint-Jean par la création de deux MRC distinctes. C'est ainsi que, suite à la décision du ministre des Affaires municipales, furent créées la MRC du Domaine-du-Roy, polarisée par les villes de Roberval et de Saint-Félicien, et la MRC de Maria-Chapdelaine, polarisée par les villes de Dolbeau et de Mistassini, dont le

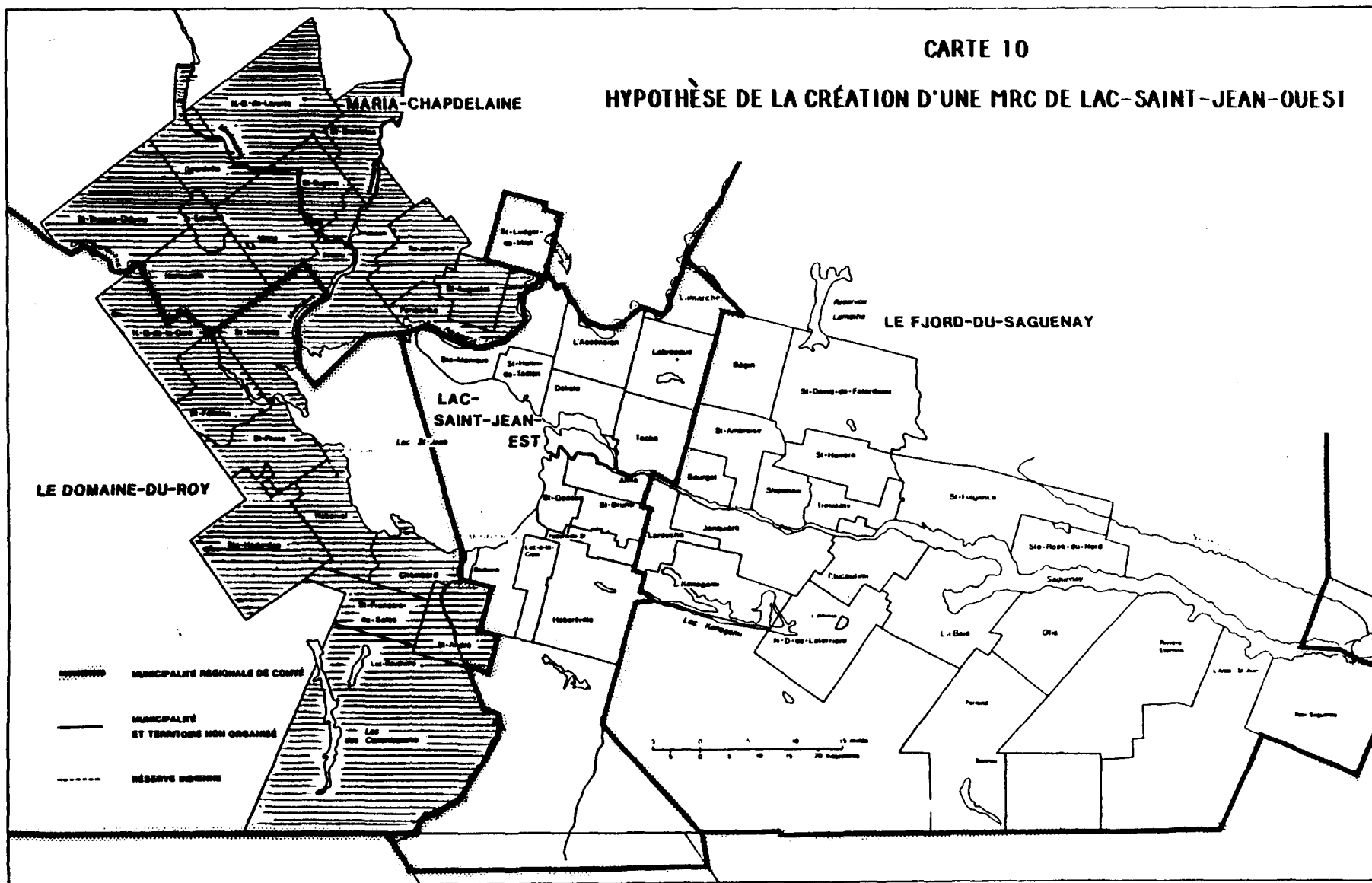
12. L'UCCQ deviendra par la suite l'Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec (l'UMRCQ).

13. Elle est la 3<sup>e</sup> en terme de population et la 3<sup>e</sup> en terme de superficie totale du territoire, mais la première lorsque l'on combine ces deux critères.



territoire correspond grosso modo à celui de l'ancienne corporation de comté de Lac-Saint-Jean-Ouest, scindé en deux par la rivière Ashuapmushuan. La municipalité de Saint-Ludger-de-Milot, autrefois de la corporation de comté de Lac-Saint-Jean-Ouest s'est jointe volontairement à la MRC de Lac-Saint-Jean-Est. Tandis que celle de Saint-André-du-Lac-Saint-Jean, autrefois membre de la corporation de comté de Lac-Saint-Jean-Est, fut intégrée à la MRC du Domaine-du-Roy.

L'essentiel du débat qui conduisit à cette rupture aura porté sur le concept de "région d'appartenance" visant à justifier, d'une part, le choix initial quasi-unanime des élus municipaux en faveur de la création d'une seule grande "MRC de Lac-Saint-Jean-Ouest", appuyé par 21 des 24 municipalités (carte 10, p. <sup>122</sup>), et d'autre part, la position respective de deux alliances d'élites locales. Ces alliances étaient formées d'élus urbains (de Dolbeau et Roberval), de représentants de la petite bourgeoisie (chambres de commerce de Roberval et Dolbeau), et du député provincial du Parti Québécois. De plus, quelques représentants d'organismes de services publics (commissions scolaires, hôpitaux et CLSC) sont intervenus afin de préserver leur champ de responsabilité spécifique. Les pressions de ce "lobby" furent réalisées essentiellement auprès des conseils municipaux et de l'opinion publique régionale, et visaient à les persuader de la nécessité de procéder à la création de deux MRC distinctes. Pour eux, l'enjeu était de consacrer deux nouveaux espaces politiques microrégionaux polarisés par les villes de Dolbeau et de Roberval, et d'éviter que la ville de Saint-Félicien ne devienne le pôle central d'attraction d'une grande "MRC de Lac Saint-Jean-Ouest".



Cette campagne intensive entraîna de fréquents changements d'allégeance des conseils municipaux ruraux, faisant ainsi fondre le nombre de municipalités favorables à l'hypothèse d'une seule grande MRC de 21 à 13 (sur une possibilité de 24). Le comité de consultation proposa néanmoins la formation d'une seule MRC sur la base de l'ancienne corporation de comté de Lac-Saint-Jean-Ouest.

Parmi les arguments évoqués par ces alliances d'élites urbaines, mentionnons le spectre d'une éventuelle centralisation politico-administrative pouvant être réalisée au détriment des municipalités locales, à l'image de la réforme des commissions scolaires, de même que la concentration des subventions gouvernementales dans le bas du Lac-Saint-Jean. De plus, les villes firent préparer un document de réflexion, basé sur des considérations techniques et les principes évoqués par les fascicules verts de la collection "*La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle*" (Québec, 1977), qui préconisait la formation de deux MRC distinctes à l'ouest du Lac-Saint-Jean.

Le conflit entre les élus urbains et ruraux qui est à l'origine de cette rupture de l'espace politique microrégional entraîna également des difficultés au sujet du transfert des archives et du personnel de l'ancienne corporation de comté. En effet, parce que le secrétaire-trésorier de la corporation de comté avait appuyé la création d'une seule grande MRC, et parce que cette option avait finalement été battue par une alliance d'élites urbaines, les maires des villes gagnantes de ce débat se sont vigoureusement opposés au transfert des archives et du personnel de la corporation de comté à leur MRC respective. Après négociation et en vertu de l'article 174 de la loi 125, on décida toutefois de confier les archives et le titulaire du poste de secrétaire-trésorier à la MRC de Maria-Chapdelaine (Entrevues, 1986).

#### **4.2.4 Les convoitises et conflits territoriaux**

Les nouveaux espaces microrégionaux produits avec la création des quatre MRC, ont aussi fait l'objet de convoitises territoriales et d'altercations de frontières entre leurs dirigeants ou entre les élus municipaux (cartes 11 et 12, p. <sup>125-126</sup> ).

Dans la plupart des cas recensés, les municipalités concernées par ces conflits étaient des municipalités rurales situées à la périphérie des aires d'influence urbaine, et donc à la frontière des MRC proposées. Les élus de ces municipalités étaient donc courtisés simultanément par plusieurs groupes de "lobbyistes". L'enjeu de la rupture d'allégeance des municipalités rurales de Lamarche, de Labrecque, de Taché, de Saint-Ludger-de-Milot et de Saint-André avec leur ancienne corporation municipale de comté respective, aura été principalement leur intégration à l'aire de rayonnement du pôle urbain avec lequel la population de ces municipalités rurales entretenait les plus fortes relations économiques et commerciales. De plus, il s'agissait de municipalités marquées par un déclin ou une relative stagnation démographiques. Ce "transfert de municipalités" s'effectuait par l'entremise d'une résolution de leur conseil municipal respectif, et le comité de consultation régionale jouait alors un rôle de négociateur pour établir un consensus entre les élus municipaux.

## CARTE 11

LE TERRITOIRE « OBJET DE CONVOITISES »  
(échelle régionale)

## 260 Maria-Chapdelaine

90240 Saint-Augustin  
90260 Sainte-Jeanne-d'Arc  
90270 Peribonaa  
90275 Mistassini  
90290 Dolbeau  
90300 Saint-Eugène  
90310 Albanel  
90320 Albanel  
90340 Normandin  
90500 Saint-Stanislas  
90520 Notre-Dame-de-Lorette  
90540 Girardville  
90560 Saint-Edmond  
90580 Saint-Thomas-Didyme  
90915 Lac-Saint-Jean-Ouest  
90935 Partie Chute-des-Passes  
Partie Lac-Saint-Jean-Ouest  
Partie Rivière-Mistassini

## 240 Le Domaine-du-Roy

90110 Lac-Bouchette  
90140 Saint-André-du-Lac  
Saint-Jean  
Saint-François-de-Sales  
90160 Chambord  
90170 Rodervat  
90180 Sainte-Hedwige  
90190 Saint-Prime  
90280 Saint-Méthode  
90350 Saint-Félicien  
90360 Notre-Dame-de-la-Doré  
90830 Quasichouan  
90930 Lac-Saint-Jean-Ouest  
90955 Partie Lac-Chapouitiche

## 230 Lac-Saint-Jean-Est

12900 Charlevoix-Ouest Partie  
Lac des Marais  
17950 Montmagny no 1 Partie  
L'Étape  
90250 Saint-Ludger-de-Milot  
93200 Hébertville  
93240 Lac-à-la-Croix  
93280 Desbiens  
93320 Metabetchouan  
93360 Saint-Gédéon  
93400 Hébertville Station  
93440 Saint-Bruno  
93480 Alma  
93530 Orléans  
93600 Saint-Henri-de-Taxillon  
93700 L'Ascension-de-Notre-Seigneur  
93780 Sainte-Monique  
93940 Lac-Saint-Jean-Est Partie  
Belle Rivière  
94460 Tache  
94620 Labrecque  
94630 Lamarche  
94925 Chicoutimi Partie Rivière-à-Mars

## 210 Le Fjord-du-Saguenay

94110 Petit-Saguenay  
94120 L'Anse-Saint-Jean  
94130 Rivière-Éternité  
94160 Ferland-et-Boilleau  
94180 Ors  
94190 La Baie  
94200 Latimerie  
94210 Notre-Dame-de-Latimerie  
94300 Chicoutimi  
94400 Kenogami  
94420 Jonquière  
94430 Larouche  
94470 Saint-Charles-de-Bourget  
94480 Saint-Ambrise  
94490 Shipshaw  
94500 Tremblay  
94510 Saint-Monore  
94520 Saint-Fulgence  
94530 Saint-Rose-du-Nord  
94600 Saint-David-de-Falardeau  
94610 Bégin  
94905 Chicoutimi Partie Latamont  
94925 Chicoutimi Partie Rivière-à-Mars  
94955 Chicoutimi Partie Mont Valin

Municipalité régionale de comté (M.R.C.)  
Municipalité et territoire non organisé  
Réserve indienne  
Cote géographique

MARIA-CHAPDELAINE

LE FJORD-DU-SAGUENAY

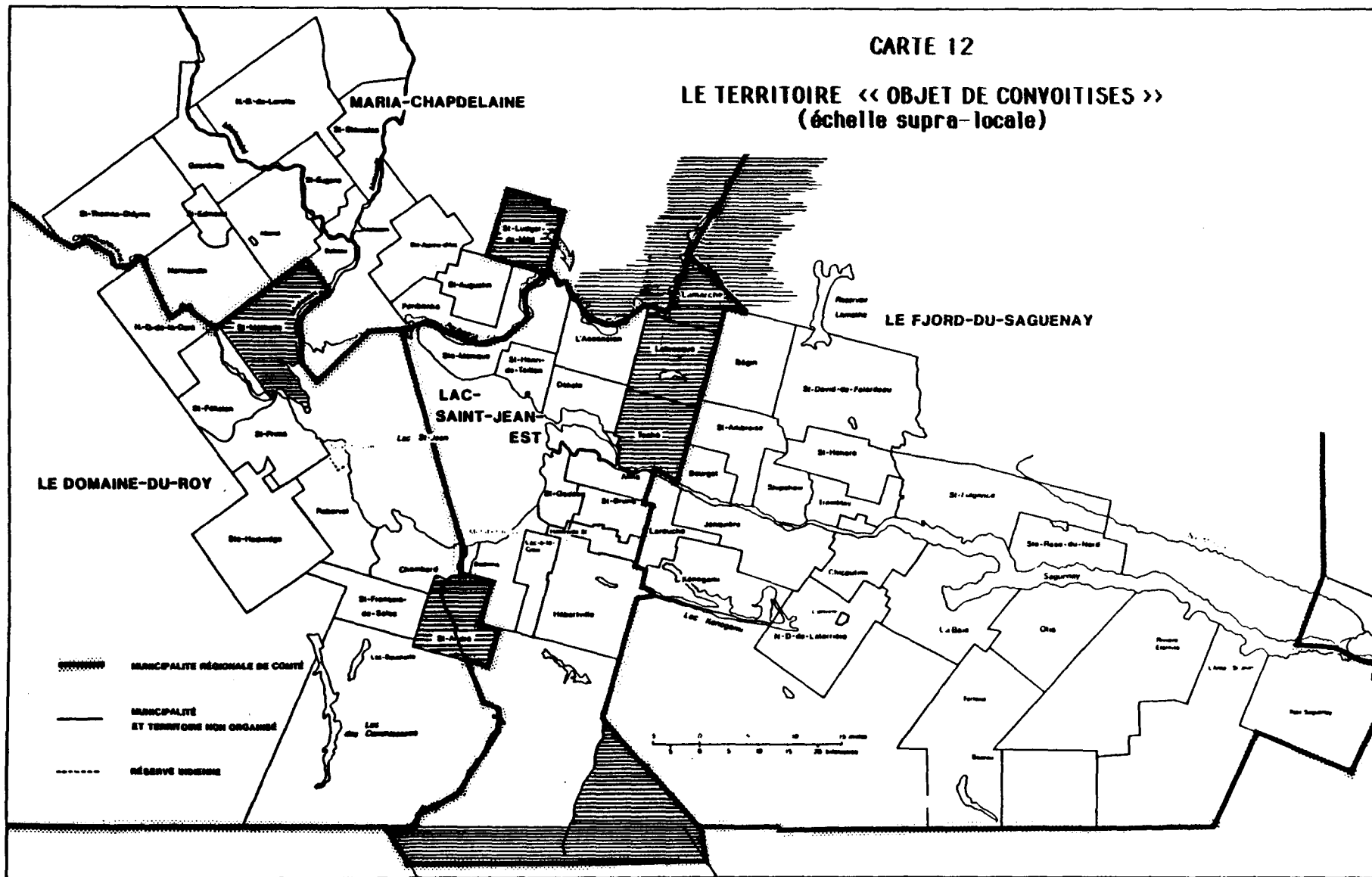
LE DOMAINE-DU-ROY

LAC  
SAINT  
JEAN-  
EST

0 25 50 75 100 Kilomètres

## CARTE 12

## LE TERRITOIRE « OBJET DE CONVOITISES » (échelle supra-locale)



Prenons l'exemple de la municipalité rurale de Saint-Méthode, dont une partie des équipements et infrastructures (un aéroport) était située sur le territoire de la MRC de Maria-Chapdelaine, même si elle faisait partie de la MRC du Domaine-du-Roy. Le projet d'annexion de ce territoire par la ville de Dolbeau a soulevé un débat technique et politique lors de la confection du schéma d'aménagement du territoire de ces deux MRC. De plus, cet aéroport est lié à une entente intermunicipale impliquant six municipalités, dont cinq sont situées sur le territoire de la MRC de Maria-Chapdelaine. Les membres du conseil municipal de Saint-Méthode furent donc sollicités à changer de "région d'appartenance"... ou à accepter la fusion du territoire de l'aéroport à la MRC de Maria-Chapdelaine.

Enfin, dans certains autres cas, il s'agissait de territoires non-organisés (TNO), ou non-municipalisés (TNM), convoités par plusieurs MRC pour différents motifs.

Ainsi, par exemple, afin d'accélérer la création de la MRC de Lac-Saint-Jean-Est, le comité de consultation régionale avait proposé d'y ajouter une portion du territoire de l'ancienne corporation de comté de Chicoutimi, dans le secteur de la rivière Péribonca. Suite à la contestation des intervenants municipaux du Saguenay et à l'influence exercée par le ministre Marc-André Bédard, ce territoire dit des Passes-Dangereuses fut toutefois réservé à la MRC du Fjord-du-Saguenay. Les représentants de la MRC du Fjord-du-Saguenay évoquaient les droits, les responsabilités et les pouvoirs acquis par l'ancienne corporation de comté de Chicoutimi, ainsi que les retombées fiscales pour la MRC découlant des taxes foncières (industrie forestière) ou des en-lieu de taxes (installations hydro-électriques de la multinationale ALCAN). Mais, ce territoire fut ensuite l'objet d'un projet d'annexion territoriale inscrit à la Proposition préliminaire d'aménagement (PPA) et à la Proposition d'aménagement (PA) de la MRC de Lac-Saint-Jean-Est. Ce projet d'annexion du

territoire des Passes-Dangereuses, tout en visant également des retombées fiscales sur la ressource forestière dont est propriétaire le gouvernement québécois, s'inscrivait alors dans une vision plus large du rôle de la MRC en matière de gestion politique du territoire et de ses ressources, ainsi que d'un sentiment d'appartenance régionale. Pour le justifier, on évoquait alors le contrôle des voies d'accès à ce territoire contigu à la MRC, dont les principaux utilisateurs (villégiateurs et travailleurs forestiers) provenaient de la MRC de Lac-Saint-Jean-Est, ainsi que la transformation et l'exploitation de ses ressources forestières sur le territoire de la MRC (Municipalité régionale de comté de Lac-Saint-Jean-Est, 1985, p. 10).

Enfin, cette portion de territoire était également convoitée par la MRC de Maria-Chapdelaine qui projetait aussi de récupérer Saint-Ludger-de-Milot. Cette municipalité, autrefois associée à la corporation de comté de Lac-Saint-Jean-Ouest, avait en effet décidé de se joindre volontairement (par une résolution de son conseil municipal) à la MRC de Lac-Saint-Jean-Est. Cependant, un moratoire de 5 ans imposé par le ministre Léonard empêchait tout transfert de municipalités d'une MRC à l'autre, au cours de la période de confection et d'adoption du schéma d'aménagement. Des négociations ont pourtant été amorcées auprès des élus municipaux, de part et d'autre.

La MRC de Lac-Saint-Jean-Est envisageait également l'annexion du territoire visé par le projet d'implantation d'un Champ de tir du ministère de la Défense nationale au nord de la municipalité de l'Ascension-de-Notre-Seigneur. Ceci, pour des retombées fiscales sur les installations et équipements susceptibles d'y être localisés.

De même, la création rapide de la MRC de Lac-Saint-Jean-Est lui permit d'intégrer une partie du territoire du secteur du Mont-Apica, où sont situées des installations militaires faisant



partie du système nord-américain de défense anti-aérienne (NORAD).<sup>14</sup> Cela lui permit de devancer la MRC du Fjord-du-Saguenay pour le contrôle d'une parcelle du territoire du comté de Chicoutimi (Partie Rivière-à-Mars), de la MRC de La-Côte-de-Beaupré pour une bande de territoire (Partie L'Étape-de-Montmorency no. 1) et de la MRC de Charlevoix pour une très petite parcelle triangulaire du comté de Charlevoix-Ouest (Partie Lac-des-Martres) (Québec, 1983).

La création tardive de la MRC du Domaine-du-Roy s'est traduite par la perte d'une bande de territoire d'environ 813 km<sup>2</sup> de l'ancienne corporation de comté de Lac-Saint-Jean-Ouest (Partie du Lac-Chigoubiche) au bénéfice de la MRC du Haut-Saint-Maurice. Dans ce cas très particulier toutefois, les élus municipaux furent confrontés au fait accompli par la publication des lettres patentes officialisant la désignation territoriale de la MRC du Domaine-du-Roy. Cette bande de territoire avait pourtant fait l'objet d'une proposition lors des audiences publiques, qu'avait finalement rejetée le comité de consultation régionale sur la création des MRC. Les élus municipaux avaient pourtant reçu l'assurance du ministre au sujet de la correction de la désignation territoriale de la MRC du Domaine-du-Roy. Mais, un remaniement ministériel mit fin à cette demande de révision. Une seconde demande fut déposée auprès du nouveau ministre des Affaires municipales, avec l'appui du président de l'UMRCQ, mais en vain. Et pourtant, ce territoire non-organisé ne semblait avoir pour seuls enjeux immédiats que les installations de trois camps forestiers appartenant à la firme CIP, pour environ \$5,000 en taxes foncières. Cette bande de territoire représente toutefois, à long terme, un important potentiel d'approvisionnement pour l'industrie forestière, en phase de régénération.

14. L'adoption du Budget Wilson par la Chambre des Communes en 1989 entraînera cependant la fermeture de cette station radar.

Le Comité de consultation régionale s'est donc servi des territoires non-organisés pour accélérer la création des MRC en Sagamie: "Les premiers rendus, premiers servis!" (Entrevues, 1986). Car, pour les élus municipaux, la gestion des ressources impliquait nécessairement le contrôle du sol où elles se trouvent.

#### **4.2.5 La participation des intervenants non-municipaux**

La consultation gouvernementale sur la création des municipalités régionales de comté ne s'adressait pas uniquement aux intervenants municipaux, c'est-à-dire aux membres des conseils municipaux. Elle permettait également une participation de la population et de tout organisme intéressé. Toutefois, les mécanismes sophistiqués de la consultation ont biaisé considérablement la participation des groupes et organismes à vocation socio-professionnelle ou socio-culturelle. Ainsi, par exemple, les organismes disposant de professionnels aptes à comprendre les discussions avant tout d'ordre "technique" tenues lors des audiences publiques de cette consultation, tel que le Conseil régional des loisirs (CRL) ou le Conseil régional de développement (CRD), avaient la possibilité de présenter un excellent mémoire et de faire connaître leurs requêtes et positions respectives. Mais cela n'était guère possible pour un bon nombre de groupes ou d'organismes de pression à vocation socio-culturelle de la région, tels que les groupes écologistes, les cercles de fermières et l'Association féminine pour l'éducation et l'avancement social (AFEAS), qui n'ont pas jugé pertinent de s'y présenter ou d'y faire connaître leur opinion. Et cela, même s'il s'agit de groupes ou d'organismes généralement reconnus pour s'impliquer dans les débats d'intérêt régional. De plus, d'autres groupes ou organismes de pression essentiellement à vocation socio-professionnelle, tels que l'Union des producteurs agricoles (UPA) et la Confédération des syndicats nationaux (CSN) ont également refusé cette invitation.

Certains membres du comité de consultation régionale sur la création des MRC semblaient percevoir cette possibilité de s'exprimer, non pas comme un droit reconnu, mais plutôt comme un privilège accordé par la loi 125. Pour eux, la faible participation des groupes et des organismes de pression à vocation socio-professionnelle ou socio-culturelle s'explique par une perception de la consultation en tant que "simple affaire municipale" (Entrevues, 1986). Nous soutenons l'hypothèse selon laquelle: 1) l'action de ces groupes ou organismes est conditionnée par l'approche sectorielle généralement privilégiée par le discours et les pratiques de l'État; 2) la consultation sur la création des MRC s'inspire d'une approche territoriale; et 3) la faible participation de ces groupes et organismes résulte de la disjonction entre ces deux approches.

Il est à observer, par ailleurs, que l'entreprise privée ne semble pas avoir joué un rôle important lors de ces audiences publiques. Du moins pas à travers ce canal officiel. Pour l'industrie forestière par exemple, les permis de coupe sont obtenus directement du ministère de l'Énergie et des Ressources, et c'est à ce niveau que s'établissent les relations d'ordre politique.

### **4.3 L'appartenance et la crise identitaire des sociétés locales**

Les institutions locales traditionnelles constituent de véritables piliers de la vie en collectivité. Leur remaniement par le pouvoir central entraîne une pénétration socio-culturelle qui porte atteinte à l'identité de ces collectivités locales. Au Saguenay-Lac-Saint-Jean, la dissolution des trois anciennes corporations de comté et la création des quatre MRC ont été perçues comme une menace pour l'identité socio-culturelle locale et comme l'émergence d'intervenants nouveaux. Ainsi,

par la résistance manifestée par certains intervenants municipaux face à la création de ces quatre MRC, nous avons découvert l'éclatement d'une crise d'identité socio-culturelle des collectivités locales au Saguenay-Lac-Saint-Jean. Pour certains interviewés, cette opposition fut le fait d'une génération d'intervenants municipaux âgés, trop attachés aux traditions véhiculées par le "conseil de comté" (Entrevues, 1986).<sup>15</sup> Cette manifestation d'une identité strictement défensive et réactionnelle révèle, en fait, une divergence importante entre la logique politico-administrative de l'État et la logique collective et identitaire découlant des dynamiques sociales. Ces deux logiques impliquent des matrices territoriales distinctes.

Selon un membre du Comité de consultation régionale sur la création des MRC: "Les MRC ont été créées pour changer le sentiment d'appartenance de la population" (Entrevues, 1986). Toutefois, nos entrevues ont mis à jour des divergences chez les intervenants municipaux quant aux critères de délimitation territoriale de ces régions d'appartenance.

Pour endiguer les résistances des élites locales en Sagamie, le Comité de consultation régionale adopte un discours sécurisant qui associe les MRC aux institutions dont elles ont déjà le contrôle. La loi 125 prévoyait d'ailleurs la création des MRC à partir des corporations de comté renouvelées. En entretenant ainsi la confusion sur le concept de région d'appartenance, on faisait le pari qu'elle aurait d'autant plus de chance d'être acceptée, et donc légitimée, qu'elle semblerait bonifier les institutions existantes plutôt qu'entreprendre des transformations radicales.

De sorte que tout au long du processus de consultation sur la création des MRC, une ambiguïté a subsisté quant aux critères de délimitation de la région d'appartenance. Désignait-elle une aire

---

15. Cette crise d'identité se manifeste notamment par le choix du "nom" de la nouvelle institution microrégionale.

d'accèsibilité aux services publics? Une aire de communication telle que la "zone d'appels inter-municipaux sans frais" de Bell Canada? Une aire d'influence et de rayonnement des villes (Chicoutimi, Jonquière et La-Baie) sur le milieu rural? Ou encore une aire d'accès selon certaines voies de communication et de transport privilégiées? Pour certains intervenants, la région d'appartenance se définissait selon "le lieu où la population va faire son épicerie hebdomadaire" ou encore son "magasinage" (Entrevues, 1986).

Ce type d'interrogations met donc en lumière le fossé séparant la conception technocratique de la région d'appartenance et la conception pratique des élus locaux. En fait, le concept de région d'appartenance renvoie à la création d'un rapport hiérarchique entre "l'intérêt régional commun" et "l'intérêt local". Par le recours au concept de région d'appartenance, le gouvernement du Québec visait à produire "par en-haut" une nouvelle identité socio-culturelle des collectivités locales, susceptible de légitimer la réforme du système d'organisation territoriale et la restructuration institutionnelle qu'elle impose. Mais le comportement des élus municipaux face au projet de création des MRC fut avant tout l'expression d'une identité défensive, réactionnelle et traditionnaliste, marquée par l'absence de contre-projet et privilégiant un certain statu quo quant aux institutions microrégionales existantes.

#### **4.4 Les élus municipaux et le contrôle des MRC**

En Sagamie, les élus municipaux ont joué un rôle crucial dans le processus de consultation et de création des MRC. Ce processus fut marqué par un conflit entre les élus urbains et ruraux sur les modalités de représentation des élus municipaux au conseil de chaque MRC, c'est-à-dire sur l'enjeu de la répartition du pouvoir décisionnel au sein de ces nouvelles institutions. La loi 125 ne permet,

en effet, qu'un mode indirect de représentation politique au conseil de la MRC, puisque la population ne peut choisir elle-même ses représentants, et cela même si la MRC engage des dépenses publiques ou prélève une taxe foncière.

#### **4.4.1 Les droits de vote et de veto au conseil de la MRC**

Outre la délimitation territoriale des MRC, la consultation gouvernementale sur la création des MRC avait également pour objectif d'amener les élus locaux à s'entendre sur la représentation des municipalités locales au conseil de chacune des quatre MRC, ainsi que sur la distribution des droits de vote et des droits de veto.

Prolongement du conflit entre l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et l'Union des conseils de comté du Québec (UCCQ), ce débat mit en opposition deux visions du pouvoir local et deux modes de vie divergents, découlant essentiellement du clivage socio-culturel imposé par l'industrialisation et l'urbanisation à l'ensemble de la société québécoise. C'est que la ville est encore perçue comme le siège du pouvoir, le symbole de la société et le mode de vie des détenteurs du pouvoir et de ceux qui aspirent à y participer, tandis que la campagne est plutôt perçue comme le siège des modes de vie "traditionnels", clairement dévalorisés par une relation différenciante et hiérarchisante.

En Sagamie, on retrouvait donc les élus ruraux qui exigeaient un nombre de représentants basé sur la formule "Un maire = Un représentant = Un vote", qui aurait effectivement eu pour effet de consacrer une hégémonie rurale sur le nouvel espace politique microrégional produit par la création des quatre MRC. De leur côté, les élus urbains opposaient plutôt la formule d'un nombre de

représentants, avec droit de vote, proportionnel à la population totale de chaque municipalité locale, ce qui aurait plutôt consacré l'hégémonie des villes sur ce même espace.

Ce conflit s'est soldé par une victoire relative des élus ruraux dans les quatre MRC de la région. En effet, lors de la création des quatre MRC, les lettres patentes attribuent aux représentants des municipalités rurales un nombre de voix (ou votes) suffisant pour remporter les décisions se prenant à la majorité simple au conseil de chaque MRC. De plus, elles accordent un nombre suffisamment élevé de voix aux représentants ruraux des conseils des MRC de Lac-Saint-Jean-Est et du Domaine-du-Roy pour leur permettre de procéder au transfert des pouvoirs et des responsabilités des municipalités locales aux MRC. L'article 189 de la loi 125 permet en effet au conseil de la MRC de décréter, par l'adoption d'un règlement adopté à la majorité des deux tiers des voix de ses membres, qu'il a compétence à l'égard des cités et villes de son territoire sur l'une ou l'autre des matières pour lesquelles les cités et villes et les corporations de comté sont habilitées à conclure une entente en vertu d'une loi générale ou spéciale (Québec, 1979, p. 55). De sorte que les élus ruraux jouissent maintenant d'un important pouvoir de négociation sur les élus urbains dont ils ne disposaient pas avant la création de ces MRC (Entrevues, 1986).

Au Conseil de la MRC de Lac-Saint-Jean-Est, la ville d'Alma est représentée par 4 élus municipaux (un total de 4 votes) tandis que les autres municipalités locales sont représentées par une seule personne. Cette répartition du pouvoir décisionnel accorde donc près de 70 % des voix aux municipalités rurales. Et ces dernières ont élu un préfet issu des municipalités rurales.

De plus, un droit de veto est accordé au maire d'Alma, ainsi qu'aux municipalités rurales par l'intermédiaire du droit de veto accordé au maire de Saint-Bruno. Il est à noter, cependant, qu'en vertu de la loi 125, ce droit de veto ne fait que suspendre un vote pour une période limitée de 90

jours et ne peut être utilisé qu'une seule fois par son détenteur sur une même question mise aux voix (Québec, 1979, p. 57-58). Ce droit de veto ne permet donc pas à une municipalité urbaine ou rurale de contrer ou de paralyser le processus décisionnel indéfiniment.

Au Conseil de la MRC du Fjord-du-Saguenay, toutefois, le gouvernement du Québec a choisi, suite à la recommandation du comité de consultation, de n'attribuer ni aux élus urbains, ni aux élus ruraux, un nombre de représentants permettant d'exercer le pouvoir de centralisation conféré par l'article 189 de la loi 125. Il a donc épargné les villes de Chicoutimi, de Jonquière et de La-Baie de cette menace. Le nombre de voix accordées aux représentants ruraux sur ce conseil, quoique majoritaire, est insuffisant pour leur permettre de contrôler la MRC. Il permet donc aux élus des trois villes d'imposer un compromis aux élus ruraux. Tout comme il permet aussi aux représentants ruraux d'imposer aux représentants urbains un tel compromis.

La dissolution de l'ancien Conseil métropolitain du Haut-Saguenay et la création de la MRC du Fjord-du-Saguenay ont eu pour effet de rendre majoritaires les voix des représentants ruraux dans ce processus décisionnel. Avec presque le même territoire, le conseil métropolitain était formé de 12 élus urbains (4 de Chicoutimi, 4 de Jonquière et 4 de La-Baie) et de seulement 3 élus ruraux (ou 20%), tandis que le conseil de la MRC se compose de 12 élus urbains (5 de Chicoutimi, 5 de Jonquière et 2 de La-Baie) et de 18 élus ruraux (60%), en incluant le préfet. De plus, avec la création de cette MRC, les élus de Chicoutimi et de Jonquière ont perdu le droit de veto qu'ils détenaient au conseil métropolitain. Les élus de ces trois villes demandaient un nombre de 15 représentants sur le conseil de la MRC (6-6-3), tandis que les élus ruraux ne leur en offraient que 10 (4-4-2) en concession. La décision gouvernementale a donc "tranché la poire en deux" (Entrevues, 1986).



Au Conseil de la MRC du Domaine-du-Roy, les lettres patentes accordent 4 voix aux élus urbains (2 pour Roberval et 2 pour Saint-Félicien) et 9 voix (incluant le vote prépondérant du préfet en cas d'égalité des voix) aux élus des autres municipalités locales (soit 69 %). Les élus ruraux sont donc en mesure de contrôler cette MRC et aucun droit de veto n'y a été accordé.

La représentation des municipalités locales au Conseil de la MRC de Maria-Chapdelaine attribuait 7 voix aux élus urbains (3 à Dolbeau, 2 à Mistassini et 2 à Normandin) et 11 voix aux élus ruraux (soit 58 %)<sup>16</sup>, lors de sa création. Aucun droit de veto n'avait été accordé. Mais avec la modification de ses lettres patentes en 1990, qui découle de l'adoption de la loi 88 en 1988, la représentation des municipalités locales accorde maintenant une majorité simple des voix aux élus urbains (6 à Dolbeau, 5 à Mistassini et 3 à Normandin), tandis que les municipalités rurales se partagent 12 voix (2 voix à Girardville et une seule voix pour les autres municipalités rurales).

Même si, lors de la création des quatre MRC, les élus ruraux semblent théoriquement et juridiquement contrôler le processus décisionnel pour les décisions prises à la majorité simple des voix, la pratique a montré qu'il est pour eux difficile de s'opposer directement aux intérêts des villes. Ils sont ainsi presque toujours conduits à négocier un compromis, alors source de division entre les élus ruraux. Le pouvoir des élus ruraux est conditionnel à la formation d'un véritable bloc qui leur permet d'arbitrer la rivalité entre les villes de leur MRC.

Ce combat sur la répartition des représentants des municipalités locales, des droits de vote et de veto au conseil de la MRC avait pour enjeu l'influence des élus locaux sur "le choix des priorités de développement" (croissance économique) et des sites de localisation des nouvelles

---

16. En prenant en considération le vote prépondérant du préfet (qui est ici maire de la ville de Normandin) en cas d'égalité des voix.

activités, éventuellement inscrits au schéma d'aménagement du territoire de la MRC (Entrevues, 1986). On associait ainsi la localisation des investissements privés et publics à l'influence des élus locaux au conseil de la MRC.

Mentionnons que la tactique des maires urbains des MRC du Fjord-du-Saguenay et de Lac-Saint-Jean-Est cherchait à obtenir un certain nombre de voix pour leur ville, puis à lui faire obtenir un nombre égal de représentants. Cette tactique visait à rechercher de nouveaux appuis dans le cadre des délibérations du conseil de la MRC, à partager le fardeau de l'imputabilité décisionnelle en dissociant la voix du maire de celle de l'ensemble du conseil municipal local, à éviter tout conflit de personnalité pouvant en résulter, enfin bref, à protéger sa position en vue d'élections municipales subséquentes à un éventuel conflit entre sa municipalité et la MRC.

#### **4.4.2 L'élection du préfet de la MRC**

En vertu des articles 192 à 204 de la loi 125, le conseil d'une MRC devait procéder à l'élection d'un préfet et d'un préfet suppléant parmi les maires des municipalités membres, et cela, dès sa première assemblée (Québec, 1979, p. 56-58). Cet événement fit l'objet d'un conflit entre les intervenants municipaux urbains et ruraux.

Du côté des élus urbains, la tactique était de ne pas solliciter le mandat de préfet de la MRC parce que, d'une part, il fallait éviter d'attiser le conflit entre les élus urbains et ruraux dans une conjoncture où le maire de ville avait peu de chance de se rallier les voix des élus ruraux. D'autre part, ce type de candidatures aurait été une source additionnelle de division entre les élus urbains eux-mêmes, en raison de la rivalité des villes aspirant à devenir le pôle central de la nouvelle

région d'appartenance. Enfin, un préfet urbain se serait retrouvé en position précaire pour défendre les intérêts de sa ville à l'étape de la préparation et de l'adoption du schéma d'aménagement tout en jouant simultanément un rôle de médiation entre les intervenants municipaux.

Fondée sur une division entre le pouvoir de fait (rapport de forces) et le pouvoir de droit (autorité légitime), la tactique des élus urbains marque l'intention de renoncer provisoirement ou définitivement à l'occupation de la position centrale (le poste de préfet) pour obtenir plutôt son contrôle. L'objectif est de renverser l'équilibre initial des forces en leur faveur. Ils évitent ainsi de se "brûler" et demeurent en quelque sorte une force de réserve très mobile et dynamique.

Du côté des élus ruraux, la tactique était de regrouper leurs voix pour appuyer la candidature du préfet de l'ancienne corporation de comté au poste de préfet de la MRC. Avec le nombre de représentants avec droit de vote accordé aux municipalités rurales par les lettres patentes des quatre MRC, cette tactique connut un succès certain. La tactique des élus ruraux vise l'occupation immédiate de la position centrale (le poste de préfet) et suppose l'unification du pouvoir de fait et du pouvoir de droit.

L'élection du préfet fut l'objet d'un clivage géographique nord/sud à la MRC de Lac-Saint-Jean-Est en 1982, ce qui a permis l'élection de M. Robert Gagnon (préfet de l'ancienne corporation de comté) par la majorité d'une seule voix. Deux ans plus tard, M. Jean-Charles Tremblay (maire de Lac-à-la-Croix) est élu préfet de la MRC par une majorité de deux voix contre M. Jean-Paul Bouchard, maire de Saint-Nazaire, puis est réélu par acclamation en 1986. Le décès de M. Tremblay entraîna l'élection par acclamation de M. Jean-Paul Bouchard.

Même si ce clivage nord/sud ne semble pas découler d'une identité socio-culturelle commune ou d'enjeux spécifiques, mais plutôt d'une simple convention non-écrite entre les membres du conseil de la MRC, son existence suffit à assurer les quatre représentants de la ville d'Alma de la "balance du pouvoir" nécessaire à l'élection du préfet, consolidant ainsi la position d'Alma sur la sélection d'un préfet plus "sensible" aux préoccupations de cette ville. Ce nouvel avantage se fera sentir principalement au niveau du comité administratif de la MRC. Par ailleurs, le maire de la ville d'Alma se fit confier le mandat de préfet suppléant de la MRC de Lac-Saint-Jean-Est.

En 1983, le maire de Sainte-Rose-du-Nord et ancien préfet de la corporation de comté de Chicoutimi (M. Éric Jacques) fut élu par vote secret au poste de préfet de la MRC du Fjord-du-Saguenay. Son opposant, le maire de la paroisse de Laterrière (M. Gravel), semblait avoir l'appui des élus de Chicoutimi en raison des négociations relatives à l'implantation d'un nouveau complexe industriel Alcan à Laterrière. Les élus de Jonquière et de La-Baie semblaient favoriser la candidature de l'ex-préfet de comté. Lors de sa ré-élection en 1985, on observa la candidature "symbolique" de deux maires urbains (Chicoutimi et Jonquière) qui recueillirent un vote chacun. Ces candidatures étaient proposées par un conseiller de leur ville respective, mais sans faire une véritable campagne électorale. Le maire de Chicoutimi fut élu comme préfet suppléant de cette MRC. M. Éric Jacques fut réélu par acclamation en 1987, puis réélu en 1989 par une forte majorité (21 contre 5) face à la candidature du maire de la ville de Chicoutimi.

La première élection du préfet de la MRC du Domaine-du-Roy, en 1983, fut le théâtre d'un conflit opposant les villes de Roberval et de Saint-Félicien, où chacune tenta de faire élire un maire rural provenant de son secteur géographique: l'Est contre l'Ouest! C'est ainsi que les élus de Roberval donnèrent leur appui à la candidature du maire de Chambord (Gaston Vallée) tandis que ceux de Saint-Félicien appuyèrent plutôt la candidature du préfet de l'ancienne corporation de comté

de Lac-Saint-Jean-Ouest. Ce dernier l'emporta finalement par une seule voix de majorité (6 contre 5). Les élections subséquentes ne firent l'objet d'aucun enjeu puisqu'elles aboutirent à l'élection par acclamation de M. Gaston Vallée en 1985 et en 1987.

Enfin, M. Ange-Aimé Thibeault fut élu par acclamation comme préfet de la MRC de Maria-Chapdelaine en 1983, puis réélu par acclamation en 1985 et en 1987. Mais la défaite électorale de M. Thibeault en tant que maire de Normandin eut pour effet de mettre un terme à son mandat de préfet, en vertu de la loi 125, et d'entraîner l'élection par acclamation de M. Rosaire Fournier, maire de Girardville, en novembre 1987. M. Brassard, maire de la ville de Dolbeau, fut désigné comme préfet suppléant.

En somme, l'évolution de la dynamique électorale dans les quatre MRC du Saguenay-Lac-Saint-Jean montre l'effet structurant des MRC sur la vie politique inter-municipale. La création de nouvelles institutions politico-administratives et de microrégions d'appartenance socio-culturelle semble avoir fait disparaître certaines sources de conflits entre les élus municipaux.

**Tableau 2**  
**L'effet structurant des MRC**  
**sur les conflits entre les élus municipaux:**  
**L'élection du préfet de la MRC**

Année	MRC du Fjord- du-Saguenay	MRC de Lac- Saint-Jean-Est	MRC du Domaine- du-Roy	MRC de Maria- Chapdelaine
1982	-----	Clivage Nord/Sud: Alma a la balance du pouvoir: M. Gagnon est élu (10 contre 9)	-----	-----
1983	Préfet de l'ex- corporation de comté élu par acclamation: M. Jacques	-----	Clivage Est/Ouest: Roberval/ Saint-Félicien: Préfet de l'ex- corporation de comté élu: M. Garneau (6 contre 5)	Préfet élu par acclamation: M. Thibeault
1984	-----	Clivage Nord/Sud: Alma a la balance du pouvoir: M. Tremblay est élu (10 contre 8)	-----	-----
1985	Ré-élection de M. Jacques: candidatures symbo- liques des maires de Chicoutimi et Jonquière	-----	Election par- acclamation de M. Vallée	Ré-élection par acclamation de M. Thibeault
1986	-----	Ré-élection par acclamation de M. Tremblay	-----	-----
1987	Ré-élection par acclamation de M. Jacques	-----	Ré-élection par acclamation de M. Vallée	M. Thibeault défait comme maire: Election par acclamation de M. Fournier

1988	-----	Décès accidentel de M. Tremblay; M. Bouchard est élu par acclamation	-----	-----
1989	Ré-élection de M. Jacques contre le maire de Chicoutimi (21 contre 5)	-----	(à venir)	(à venir)

---

Sources: Entrevues (1986) et revue de presse.

#### **4.4.3 Le comité administratif de la MRC**

L'article 169 de la loi 125 prévoyait également la possibilité de constitution d'un comité administratif pour chaque MRC, dont la composition et les règles de fonctionnement devaient être établies dans leurs lettres patentes (Québec, 1979, p. 51).

La MRC de Lac-Saint-Jean-Est procéda à la création d'un comité administratif composé de 7 membres du conseil de la MRC désignés par une résolution, incluant le préfet et le préfet suppléant (Québec, 1981 et 1985)<sup>17</sup>. Par une convention non-écrite, les membres du comité administratif (sauf le préfet) se répartissent ainsi: deux proviennent du secteur nord de la MRC, deux du secteur sud, deux de la ville d'Alma.

---

17. Gouvernement du Québec; Gazette officielle du Québec; 113<sup>e</sup> année, no. 51, le 18 novembre 1981; p. 4715. Et: 117<sup>e</sup> année, no. 52, le 27 novembre 1985.

La MRC du Fjord-du-Saguenay procéda à la constitution d'un comité administratif formé de 7 maires, incluant le préfet, le préfet suppléant et les maires de Chicoutimi, de Jonquière et de La-Baie. Les autres membres de ce comité sont désignés par une résolution du conseil de la MRC (Québec, 1982 et 1983)<sup>18</sup>.

De son côté, la MRC du Domaine-du-Roy s'est également dotée d'un comité administratif composé de 5 membres, incluant le préfet et les représentants des villes de Roberval et de Saint-Félicien et de deux municipalités rurales (préfet suppléant inclus). Les représentants des deux villes ont une participation confirmée au comité administratif, tandis que le conseil de la MRC doit élire parmi ses membres les trois représentants ruraux.

Lors de la création de la MRC de Maria-Chapdelaine, le conseil procéda à la constitution d'un comité administratif de 5 membres incluant le préfet, le préfet suppléant et 3 autres personnes. Les maires des villes de Dolbeau, de Mistassini et de Normandin étaient membres du comité administratif, assurant aux élus urbains le contrôle du comité administratif de cette MRC. Mais, suite à la modification des lettres patentes en 1990, le conseil constitua un comité administratif de 7 membres, incluant le préfet et le préfet suppléant. Outre le préfet, les six autres membres sont équitablement répartis entre les villes et les municipalités rurales.

Dans l'ensemble, nous avons observé une certaine confusion quant au rôle du comité administratif et du conseil de la MRC. Nous avons également noté que la création du comité administratif entraînait presque toujours un nouveau glissement du rapport de forces en faveur des

---

18. Gouvernement du Québec; *Gazette officielle du Québec*; 114<sup>e</sup> année, no. 60, le 29 décembre 1982; Partie 2; p. 4992-4994. Et: 115<sup>e</sup> année, no. 45, le 26 octobre 1983; Partie 2; p. 4316.



élus urbains. Ainsi, les maires des grandes villes ont souvent une participation garantie au comité administratif de la MRC, alors qu'on impose une élection aux élus ruraux. Cela entraîne nécessairement une rapide rotation des membres ruraux au comité administratif, constamment appelés à se remettre à jour, tandis que les membres urbains jouissent d'une relative stabilité. D'autre part, on assiste à une répartition des voix qui augmente l'influence des villes à ce palier.

#### **4.4.4 La localisation du siège social de la MRC**

La localisation du siège social (leur "chef-lieu") fut l'objet d'une autre bataille entre les élus municipaux dans trois des quatre MRC.

À la MRC du Fjord-du-Saguenay, par exemple, deux grandes villes (Chicoutimi et Jonquière) se sont affrontées pour obtenir la localisation du siège social de la MRC sur leur territoire. Or, puisque certains élus ruraux craignaient d'avoir à débours des frais plus élevés de communication téléphonique interurbaine, le conseil de cette MRC décida de le localiser sur le territoire de la ville de Chicoutimi.

À la MRC du Domaine-du-Roy, le choix du chef-lieu a fait l'objet d'un vote serré (7 contre 5) en faveur de la ville de Roberval, cristallisant ainsi un clivage géographique Est/Ouest qui opposait essentiellement les municipalités favorables à la ville de Roberval à celles qui privilégiaient plutôt la municipalité de Saint-Prime, située juste entre Saint-Félicien et Roberval.

De même, à la MRC de Maria-Chapdelaine, cette décision fut l'objet d'un clivage opposant les municipalités favorables à la localisation du siège social à Normandin, où se trouvait déjà le siège

social de l'ancienne corporation de comté de Lac-Saint-Jean-Ouest, aux municipalités favorables à la ville de Mistassini.

## **4.5 Du nouvel ordre urbain au développement local**

La création des quatre MRC au Saguenay-Lac-Saint-Jean eut pour effet, entre autres, de permettre au gouvernement du Québec de réaliser l'objectif d'instaurer de nouveaux rapports entre les centres urbains et les espaces ruraux par l'implantation d'un nouvel ordre technocratique urbain à l'échelle microrégionale.

En effet, on doit se rappeler que, depuis la réalisation de la Mission de planification socio-économique du Saguenay-Lac-Saint-Jean en 1969, l'OPDQ s'était vu confier le mandat de doter le Québec d'outils nécessaires à l'orientation de son développement et à l'aménagement de son territoire. Ce mandat visait alors une certaine rationalisation des actions gouvernementales et l'amorce d'une concertation entre les centres de décision, gouvernementaux ou privés, en vue d'une croissance économique accélérée dans la région. Dans ce contexte, la réalisation des schémas régionaux avait pour objectif de fournir un cadre d'intervention gouvernemental dans la croissance économique de chacune des régions. Au Saguenay-Lac-Saint-Jean, on avait alors établi comme priorités l'exploitation et la transformation des ressources naturelles disponibles sur le territoire et la création d'un important pôle de croissance économique dans le Haut-Saguenay. Cette logique, issue de la théorie des pôles de croissance, conduisit l'OPDQ à concevoir un ordre de différenciation-hiérarchisation des composantes territoriales et des entités municipales. Ce nouvel ordre technocratique urbain devait impliquer le partage de la région administrative en deux entités

distinctes (le Saguenay et le Lac Saint-Jean) et en sept zones d'influence des principaux pôles urbains<sup>19</sup>, selon des critères démographiques et administratifs (Québec, 1978).

Nous constatons maintenant la continuité qui existe entre les deux processus par la correspondance entre les sept zones d'influence et de polarisation urbaine établies par l'OPDQ en 1978 et les limites territoriales des quatre MRC (carte 13, p. <sup>148</sup>).

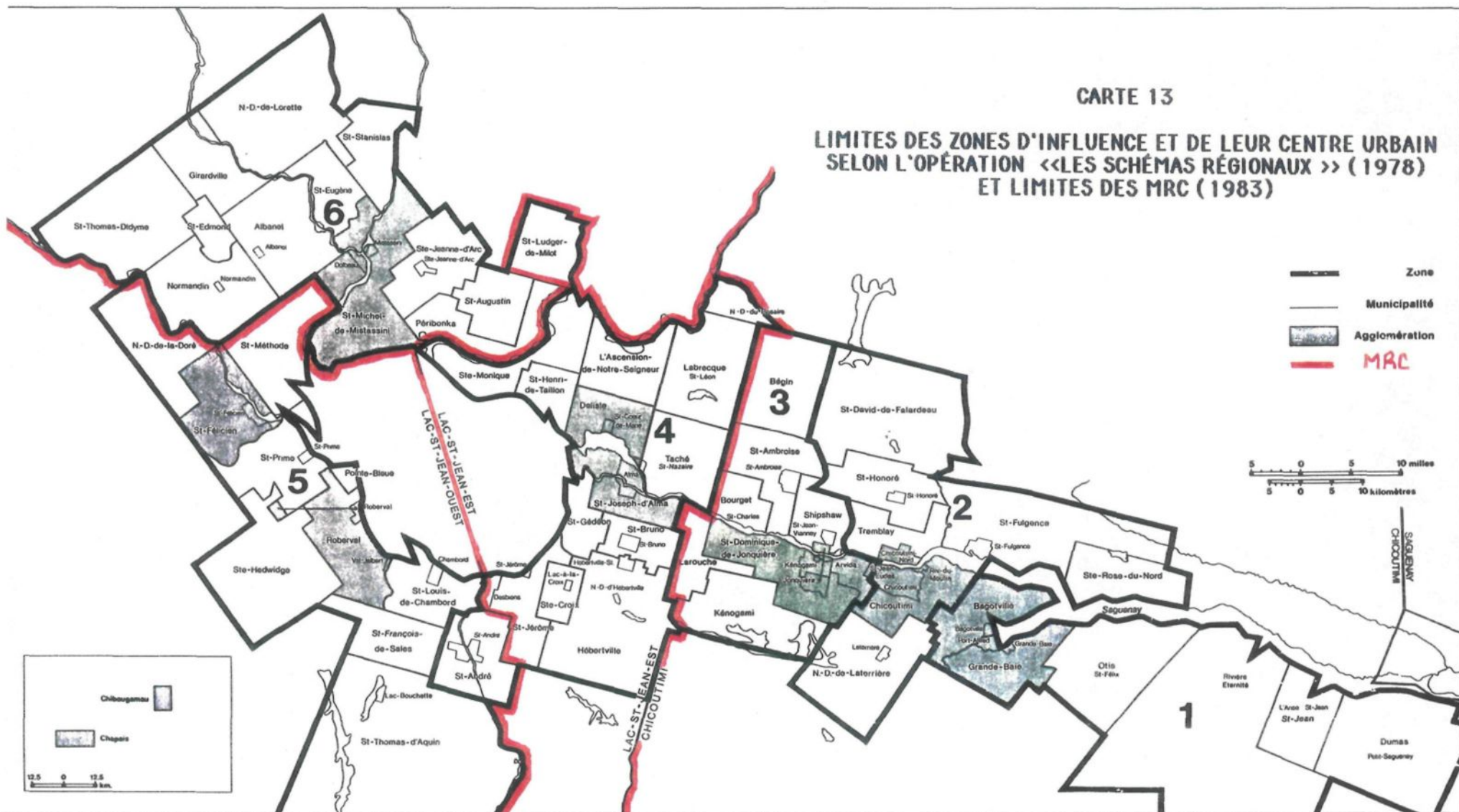
Cela confirme donc l'effet conciliateur du processus de la consultation régionale auprès des intervenants municipaux sur le projet de réforme gouvernementale (chapitre 3). Le fait de regrouper les trois zones de Chicoutimi, de Jonquière et de La-Baie au sein d'une seule et même grande MRC n'aura rien changé à cette rationalité, si ce n'est que de favoriser la création d'un important pôle de croissance économique dans le Haut-Saguenay et l'émergence d'une bourgeoisie régionale, jusqu'alors moins influente.

Par ailleurs, nos entrevues nous ont également montré l'existence d'une certaine confusion entre les notions d'aménagement du territoire et de développement régional tout au long de la consultation sur la création des MRC. Pour les élus municipaux, il allait de soi que les MRC seraient appelées à jouer un rôle d'appui et de soutien à la croissance économique. Nous verrons, au chapitre 5, comment évolue cette perception dans la phase de confection et d'adoption du schéma d'aménagement.

19. Il s'agit des villes de Chicoutimi, de Jonquière et de La-Baie pour le Saguenay; d'Alma, de Roberval, de Saint-Félicien et de Dolbeau pour le Lac-Saint-Jean. Notons cependant que les villes de Roberval et de Saint-Félicien devaient faire partie de la même zone, et que la 7<sup>e</sup> zone devait être polarisée par les municipalités de Chibougamau et de Chapais (OPDQ, 1978, p. 81).

# CARTE 13

LIMITES DES ZONES D'INFLUENCE ET DE LEUR CENTRE URBAIN  
SELON L'OPÉRATION «LES SCHÉMAS RÉGIONAUX» (1978)  
ET LIMITES DES MRC (1983)



## CHAPITRE 5

### AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET POUVOIR RÉGIONAL

Au chapitre précédent, nous avons présenté la genèse des quatre MRC étudiées comme étant la mise en place d'un nouvel ordre spatial, à l'échelle microrégionale, dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Nous verrons maintenant que ce nouvel ordre géopolitique est le produit d'une stratégie de territorialisation par laquelle furent instaurés un nouveau rapport de forces et des relations dissymétriques et hiérarchisées entre les différentes composantes économiques, sociales et politiques.

Nos entrevues nous ont suggéré que *la création de nouvelles relations socio-économiques et socio-politiques entre les collectivités locales avait été le principal enjeu de l'adoption du schéma d'aménagement du territoire dans les quatre MRC étudiées*. Puisque l'aménagement du territoire était le principal mandat attribué par la loi 125 aux MRC pour justifier leur création, nous soutenons que *l'implantation du nouvel ordre microrégional a eu pour effet d'intégrer les collectivités locales dans un nouveau système de rapports ville/campagne*.

C'est que l'aménagement du territoire est essentiellement une façon de gérer les rapports complexes entre la société et son espace. Il s'effectue au moyen d'unions et de ruptures entre les différentes entités spatiales et sociales, et de relations plus ou moins dissymétriques et hiérarchisées entre celles-ci. De là, vient toute l'importance de considérer la réalisation du

schéma d'aménagement du territoire comme étant la mise en place d'un nouvel ordre spatial et social dans une microrégion d'appartenance.

Ce chapitre est divisé en quatre sections. La première évoque la "bataille des pôles" de croissance économique lors de l'élaboration du schéma d'aménagement du territoire. La seconde évoque le lien entre le nouvel ordre microrégional et le développement. La troisième aborde la question du transfert d'une compétence municipale à une MRC, en s'inspirant de l'exemple de la "bataille des ordures". Tandis que la quatrième illustre la bataille pour la conquête du pouvoir régional entre les représentants de l'État central et les élites politiques locales, notamment dans le conflit qui oppose la "région d'appartenance" à la "région de concertation".

## **5.1 La "bataille des pôles"**

Le conflit entre les représentants municipaux urbains et ruraux d'une part, et entre les représentants des villes d'autre part, lors de la définition et de l'adoption du concept de l'organisation spatiale de chaque MRC, en constitue un exemple éloquent. L'expression de ce rapport de forces, que nous appelons "*bataille des pôles*"<sup>1</sup>, apparut lorsqu'on proposa aux édiles municipaux de déterminer un pôle de croissance sur le territoire de leur MRC et de consacrer ce rôle privilégié au schéma d'aménagement. En fait, ce conflit a soulevé tout le problème de la différenciation-hiérarchisation de la vocation des municipalités locales au sein d'une même microrégion d'appartenance et de la dualisation du développement sur ce territoire. Il peut donc être perçu

1. Les informations suivantes sont tirées des entrevues (1986) et de notre revue de presse (1985-1988).

comme une lutte pour l'hégémonie exclusive d'une ville sur le nouvel espace politique microrégional, où justement cette exclusivité est contestée et convoitée par d'autres villes.

### 5.1.1 La MRC du Fjord-du-Saguenay

La conception du schéma d'aménagement du territoire de la MRC du Fjord-du-Saguenay ne fut pas l'objet d'un conflit "ouvert" entre les représentants municipaux. Mais, il existait néanmoins un risque potentiel d'éclatement d'un conflit entre les représentants municipaux de Chicoutimi, de Jonquière et de La-Baie, sur la question de la différenciation et de la hiérarchisation du rôle et de la position de ces villes dans l'armature urbaine de cette microrégion d'appartenance (Entrevues, 1986). En fait, les intervenants avaient encore à l'esprit toute l'ampleur des difficultés rencontrées lors de la formation du consensus nécessaire à la création de la MRC du Fjord-du-Saguenay (chapitre 4). Aussi, pour apaiser ces dissensions encore présentes, on a évité d'aborder la question de la hiérarchisation formelle des pôles de service dans le cadre de l'élaboration du schéma d'aménagement de cette MRC (Entrevues, 1986).

Mais ce schéma a tout de même consacré une hiérarchisation formelle entre les espaces urbains et ruraux. Celle-ci s'est effectuée par la délimitation d'espaces fonctionnels distincts fondée essentiellement sur "l'identité socio-économique des municipalités du Haut-Saguenay": 1) la conurbation du Haut-Saguenay, formée par les trois villes; 2) un milieu rural intimement lié ("dépendant") à la vie socio-économique de cette conurbation; 3) un espace à vocation économique extensive en milieu rural; et 4) des pôles de services ruraux avec leur zone d'influence probable. Ainsi, pour l'espace urbain, le schéma attribue une vocation spécifique à la conurbation de Chicoutimi-Jonquière-La-Baie en ce qui concerne la localisation et le développement des bassins de

population (main-d'oeuvre), des zones d'attrait industriel (pour l'industrie lourde) et du pôle commercial régional. Par ailleurs, le schéma organise l'espace en distinguant trois centres d'activités à caractère urbain, soit un par ville, pour éviter l'éclatement de "la bataille des pôles". De même, il circonscrit six emplacements d'activité industrielle existants ou projetés dans ces trois villes ou dans leur périphérie immédiate, trois aires récréatives et touristiques régionales toutes situées en milieu rural, et six pôles d'activités récréo-touristiques également situés en milieu rural (MRC du Fjord-du-Saguenay, 1987).

Le concept d'organisation spatiale du schéma d'aménagement de la MRC du Fjord-du-Saguenay a donc contribué à consacrer une dualisation de la croissance économique sur son territoire. D'une part, il localise les activités industrielles actuelles ou projetées en milieu urbain ou dans leur périphérie immédiate, y concentrant une valeur ajoutée et des retombées économiques plus importantes. D'autre part, il identifie des espaces et des pôles d'activités récréo-touristiques en milieu rural, ce qui pourrait se traduire par une concentration des activités précaires et des conditions salariales et de travail moins avantageuses que celles de l'industrie lourde. Le schéma d'aménagement ne remet donc pas en question la dualisation spatiale, socio-économique et démographique du développement. Il contribue plutôt à la favoriser.<sup>2</sup>

### **5.1.2 La MRC de Lac-Saint-Jean-Est**

Au chapitre précédent, nous avons constaté qu'il était plus facile de créer une MRC lorsqu'il n'y avait qu'une seule unité urbaine dominante sur le territoire d'une région d'appartenance. De même, il n'y eut tout simplement pas de "bataille des pôles" lors de la confection du schéma

2. Ce constat est également applicable au schéma d'aménagement des trois autres MRC.



d'aménagement du territoire de la MRC de Lac-Saint-Jean-Est, et cela, principalement en raison d'une prétendue "homogénéité relative du territoire" (Entrevues, 1986). Cette homogénéité reposerait sur la structure de son milieu physique, sur les composantes socio-économiques liées à la mise en valeur régionale, de même que sur la forte influence économique et socio-culturelle qu'exerce la ville d'Alma (MRC de Lac-Saint-Jean-Est, 1986, p. 7). Mais c'est bien l'absence d'une ville rivale sur le territoire de cette MRC qui explique le mieux la rapidité de la formation du consensus régional sur le schéma d'aménagement proposé par cette MRC.

Cependant, le schéma d'aménagement de la MRC de Lac-Saint-Jean-Est effectue tout de même une différenciation fonctionnelle et hiérarchisée des municipalités locales qui la composent. Il préconise un aménagement intégré des espaces et des ressources qui reconnaît l'importance du pôle économique et socio-culturel régional incontesté de la ville d'Alma, tout en attribuant un rôle de pôle secondaire aux municipalités de Métabetchouan et de Delisle (ou Saint-Coeur-de-Marie), de même que la vocation plutôt agricole des municipalités situées au sud et la vocation plutôt forestière des municipalités situées au nord. Cette différenciation-hiérarchisation de l'espace régional est également consolidée par le concept d'organisation spatiale du schéma d'aménagement (MRC de Lac-Saint-Jean-Est, 1986). Mais elle apparaît aussi au niveau des grandes affectations du territoire, notamment en ce qui concerne l'affectation liée à la mise en valeur de la grande industrie et l'affectation liée aux services et aux équipements gouvernementaux, principalement concentrés dans la ville d'Alma.

### 5.1.3 La MRC du Domaine-du-Roy

Les forces socio-politiques en présence lors de la fracture du territoire de l'ancien comté de Lac-Saint-Jean-Ouest en deux MRC distinctes (chapitre 4), se sont à nouveau confrontées au moment de la préparation du schéma d'aménagement de la MRC du Domaine-du-Roy. L'axe du conflit a cependant changé d'échelle. La polarisation des relations entre les collectivités locales fut considérée comme le principal et véritable enjeu du schéma d'aménagement, comme le fondement de la nouvelle articulation du développement sur le territoire, notamment en ce qui concerne l'implantation éventuelle de nouveaux services et d'équipements publics. Car, de cet enjeu découlait le choix des grandes orientations du schéma d'aménagement (Entrevues, 1986).

Dans le cas de cette MRC, la "bataille des pôles" mit en opposition deux approches antagonistes contenues dans les avis présentés par les municipalités locales sur la proposition d'aménagement et dans les requêtes effectuées par les élites politiques et économiques locales. D'un côté, les élites locales de Roberval ont tenté de consolider la position de leur ville en faisant reconnaître l'exclusivité de son rôle de pôle majeur pour la localisation et le développement des services publics et privés (secteur tertiaire). D'un autre côté, celles de Saint-Félicien ont proposé la reconnaissance de "deux pôles structurants" pour cette MRC, soit Roberval et Saint-Félicien. Mais ce sont finalement les représentants des municipalités rurales qui ont résolu ce conflit, exerçant ainsi un important pouvoir d'arbitrage, tout d'abord en rejetant la reconnaissance de deux pôles, puis en se ravisant pour faire adopter au conseil de la MRC, par un vote majoritaire (10 contre 2), la reconnaissance de deux pôles majeurs. Les intervenants ruraux refusaient ainsi d'attribuer l'exclusivité de ce rôle à la ville de Roberval, tout en assurant le respect de leur spécificité en ce qui concerne "certaines fonctions à caractère spécialisé, à rayonnement sous-régional, ou correspondant à des vocations ou potentialités spécifiques" (Entrevues, 1986; Revue de presse, 1985-1988).

Par la suite, les représentants de la ville de Roberval ont accepté d'adhérer à cette position, de sorte qu'elle fut adoptée à l'unanimité lors de l'adoption de la version définitive du schéma d'aménagement.

Le schéma d'aménagement du territoire de la MRC du Domaine-du-Roy contribue à hiérarchiser les relations entre les municipalités locales. Il attribue un rôle spécifique de "centre traditionnel de la MRC" à la ville de Roberval, de "centre d'activité régionale" à la ville de Saint-Félicien et de "centres ruraux" à chacune des huit municipalités rurales membres de cette MRC. Mais on saisit bien, qu'ainsi définies par ce "jeu de mots", ces dernières sont en réalité confinées à un rôle de "périphéries rurales", dépendantes et peu structurantes. Le concept d'organisation spatiale appuie lui-aussi cette hiérarchisation en attribuant une vocation de "pôles majeurs" aux villes de Roberval et de Saint-Félicien pour la localisation et le développement des fonctions structurantes (commerce, services et équipements publics). Il attribue plutôt une vocation de "centres de services locaux" aux municipalités rurales, alors confinées à certaines fonctions mineures ou très spécifiques (activités agro-forestières et récréo-touristiques). De plus, l'imprécision des vocations des espaces fonctionnellement différenciés et spécialisés n'exclut aucunement la présence d'enclaves récréo-touristiques en ville, telles que le Jardin zoologique de Saint-Félicien, ou d'enclaves commerciales dans les municipalités rurales (MRC du Domaine-du-Roy, 1987, p. 30-32 et 51-54). Ces exceptions jouent au détriment des municipalités rurales en raison de l'inégalité des rapports de forces.

#### **5.1.4 La MRC de Maria-Chapdelaine**

Les forces socio-politiques en présence lors de l'éclatement du territoire de l'ancien comté de Lac-Saint-Jean-Ouest en deux MRC distinctes ont à nouveau croisé le fer lors de la préparation du

schéma d'aménagement du territoire de la MRC de Maria-Chapdelaine. Cet antagonisme de "la bataille des pôles" opposait entre elles les élites politiques et économiques<sup>3</sup> des municipalités urbaines et rurales, d'une part, et celles des villes de Dolbeau et de Mistassini, d'autre part.

D'un côté, les élites politiques et économiques de Dolbeau ont tenté de faire reconnaître l'exclusivité du rôle de cette ville comme pôle majeur pour la localisation et le développement des services, tout en proposant une fusion éventuelle des villes contigües de Dolbeau et de Mistassini. Les élites de Mistassini ont contesté ces arguments en évoquant la croissance accélérée et l'autonomie de leur ville. Précédemment, l'adoption de la proposition d'aménagement avait pourtant reconnu le partage de ce rôle entre les deux villes et avait attribué un rôle de pôle secondaire à la ville de Normandin. Les maires ruraux avaient alors appuyé la reconnaissance des deux villes comme pôles majeurs de la MRC, dans la perspective de leur fusion éventuelle.

Encore ici, les représentants des municipalités rurales ont joué un important rôle d'arbitrage dans ce conflit entre les représentants des villes de Dolbeau et de Mistassini. Lors d'une première escarmouche, il n'y eut aucun vainqueur et le vote du conseil s'est soldé par un verdict nul (9 voix contre 9), obligeant le préfet à temporiser ce débat jusqu'à l'adoption du schéma d'aménagement et à convoquer une assemblée spéciale élargie de tous les élus municipaux de la MRC. Les élus de Mistassini tentèrent alors de se gagner l'appui des élus ruraux en proposant un compromis visant à faire reconnaître trois pôles à vocation spécifique: Dolbeau pour les services de santé, Mistassini pour l'industrie forestière et Normandin pour l'agriculture. Ceux de Dolbeau répliquèrent en proposant la réalisation d'une étude sur la fusion des villes de Dolbeau et Mistassini.

3. Par le concept d'élites politiques locales, nous entendons le personnel politique de chaque municipalité, c'est-à-dire l'ensemble des maires et des conseillers. Par celui d'élites économiques locales, nous entendons l'ensemble des divers représentants et membres d'organismes à vocation économique, tels que les chambres de commerce et le commissariat industriel.

La seconde épreuve de forces fut toute aussi âprement disputée par les représentants de Dolbeau et de Mistassini, mais cette fois, le vote du conseil (10 voix contre 8) consacre le rôle de la ville de Dolbeau comme seul pôle majeur d'attraction des services, reléguant ainsi la ville de Mistassini à un rôle de pôle secondaire, tout comme celle de Normandin (Entrevues, 1986). Une demande de reconsidération du vote fut présentée au conseil de la MRC et un avis de dissidence fut expédié, en vain, au ministère des Affaires municipales par les élus de Mistassini. Une demande de subvention permettant la réalisation d'une étude sur l'opportunité d'une fusion Dolbeau-Mistassini fut présentée, elle-aussi en vain, par le conseil municipal de Dolbeau au ministre des Affaires municipales. Le conseil de la MRC reporte le vote sur la reconsidération du choix du pôle majeur afin de permettre une ultime rencontre des élus urbains de Dolbeau, Mistassini et Normandin, face à la menace des élus de Mistassini, de Saint-Thomas-Didyme et de Sainte-Jeannne-D'Arc de rejeter en bloc le schéma d'aménagement. Le schéma d'aménagement de la MRC de Maria-Chapdelaine a finalement été adopté avec un seul pôle majeur, mais la rivalité entre les deux villes continue encore aujourd'hui à menacer le consensus régional.

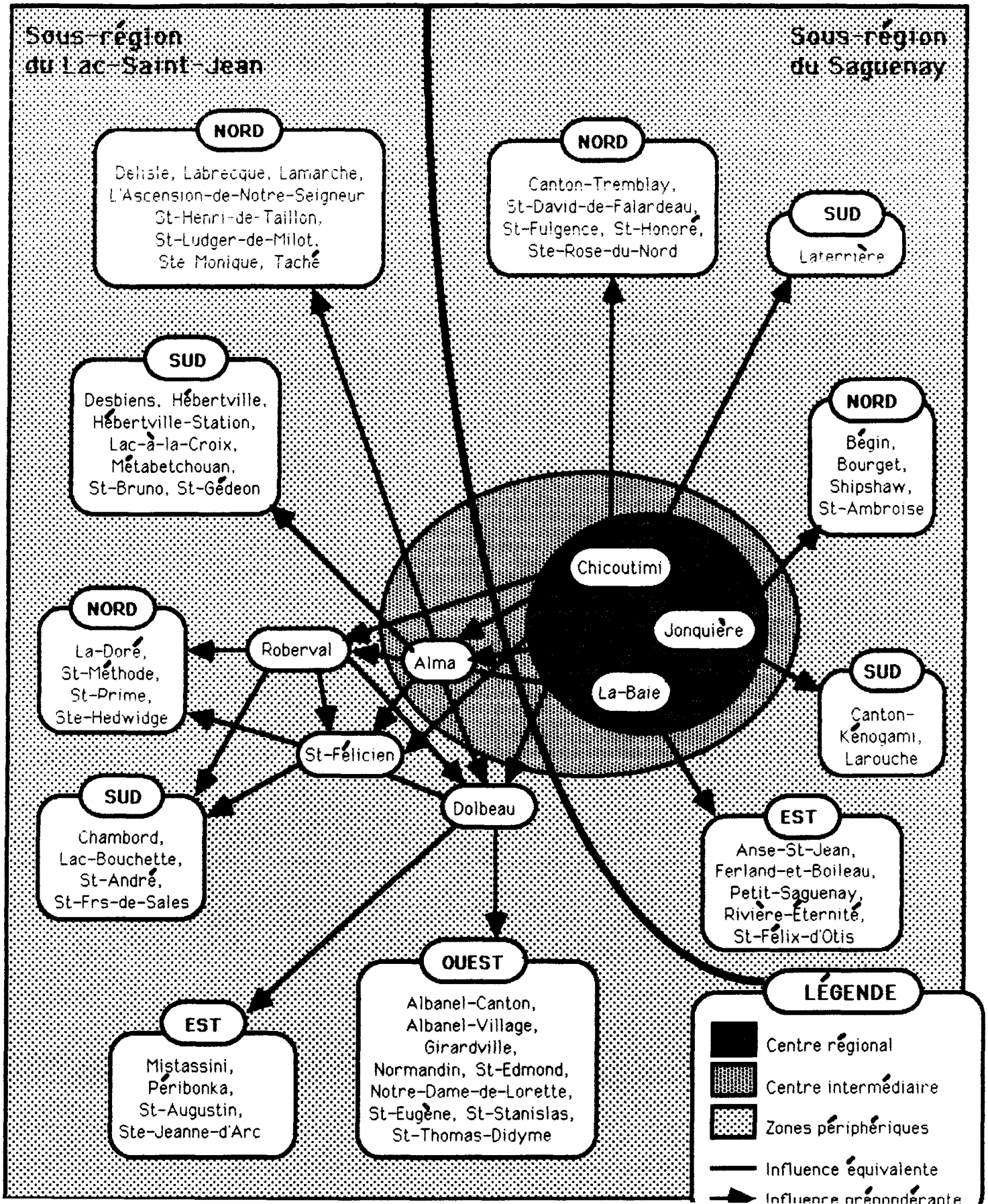
Par ailleurs, le concept d'organisation spatiale du schéma d'aménagement de la MRC de Maria-Chapdelaine vise une consolidation des relations dissymétriques et hiérarchisées entre les municipalités locales à partir des principaux éléments structurants recensés dans la MRC (MRC de Maria-Chapdelaine, 1987, p. 22). Ce concept distingue une vocation spécifique pour chaque municipalité locale et identifie les pôles de services sur le territoire. Il attribue le rôle de "pôle majeur de la MRC" à la ville de Dolbeau pour la localisation et le développement des commerces, des services spécialisés et des équipements gouvernementaux à caractère régional (p. 23-24). Il attribue également un rôle de "pôle secondaire" aux villes de Mistassini et de Normandin pour la déconcentration des services existants. Les municipalités rurales sont confinées à un rôle de

"centres de services locaux" (i.e. de périphéries rurales!). Le concept d'organisation spatiale de la MRC de Maria-Chapdelaine définit des vocations spécifiques pour certaines parties du territoire situées à l'extérieur des aires d'urbanisation, lesquelles sont alors reliées à la mise en valeur des ressources naturelles. Il s'agit, par exemple, de la vocation récréo-touristique pour la mise en valeur du milieu aquatique, de la vocation agricole pour la mise en valeur des plaines, ou encore de la vocation forestière et récréative pour la mise en valeur des territoires non-organisés. Enfin, ce concept prévoit également que le réseau routier aura pour fonction d'appuyer la hiérarchie des pôles de services et de voir à l'intégration des équipements récréo-touristiques (MRC de Maria-Chapdelaine, 1987).

En somme, "la bataille des pôles" illustre comment le schéma d'aménagement a contribué à consolider un développement différencié et hiérarchisé sur le territoire de chaque région d'appartenance, en statuant la vocation des villes (grande industrie et secteur tertiaire) et des municipalités rurales (industries agro-forestière, artisanale et récréo-touristique). Cette épreuve de forces s'est donc soldée par la consécration de l'hégémonie des élites urbaines sur l'espace rural (Figure 9, p.159).

# Organisation et hiérarchie spatiale au Saguenay-Lac-Saint-Jean

159



Nous devons également souligner l'influence des firmes privées d'expertise-conseil sur le processus décisionnel dans les MRC. Car, face à la méconnaissance de certains concepts tels que celui de "pôle", ces firmes furent sollicitées pour en préciser la définition et les enjeux pour les élus municipaux. Mais en définissant le sens des mots, en identifiant certains enjeux et en proposant des objectifs, des scénarios et des concepts, cette technocratie privée sous-traitante parvient à définir et à encadrer la logique et la pratique des élus municipaux.

## **5.2 Le nouvel ordre et le développement**

Le rapport sur le développement social et démographique du Québec (Conseil des affaires sociales, 1989) montre comment la concentration en une même ville des services et des équipements publics, qu'ils soient ou non à caractère régional, engendre une dualisation de la croissance économique sur le territoire. Cette dualisation économique entraîne à son tour une dualisation sociale par le biais de nouveaux mouvements migratoires vers les villes (phénomène d'urbanisation) et de l'appauvrissement de la population des municipalités rurales (exode des jeunes, vieillissement et marginalisation de la population, perte du dynamisme, dépendance accrue, chômage, assistance sociale, etc...). Ce sont essentiellement les municipalités rurales qui sont affectées par le déclin démographique, lui-même cause et conséquence du sous-développement.

Or, le concept d'organisation spatiale prévu dans le schéma d'aménagement de chacune des quatre MRC étudiées ne tient pas compte de l'effet récurrent des recettes et des dépenses publiques sur les communautés locales, selon qu'elles disposent ou non des investissements publics. Ou plutôt oui, il en tient compte, mais dans une seule direction! Car, *en assignant une vocation de "pôle majeur" à une ville pour la concentration des services et des équipements publics à incidence*



*régionale, le schéma d'aménagement de la MRC contribue à la concentration de la richesse et de la population. Mais simultanément, il contribue à l'appauvrissement des autres municipalités, surtout rurales. En assignant un objectif de concentration des activités tertiaires dans une ville désignée comme "pôle majeur", le concept d'organisation spatiale adopté par les MRC risque d'accentuer le problème du déclin démographique et de l'appauvrissement social et économique des municipalités déjà menacées de disparition, que provoque déjà la concentration des services et des équipements publics dans les centres urbains.*

*"Avec l'importance qu'elles représentent dans l'économie de notre société, les dépenses publiques peuvent faire, à elles seules, la différence entre le progrès et la stagnation, entre l'enrichissement et l'appauvrissement, entre le développement et la dépendance. Question de choix." (Conseil des affaires sociales, 1989, p. 120)*

Le schéma d'aménagement contribue donc à la dualisation des espaces et des populations...

### **5.3 Le transfert d'une compétence municipale à la MRC: la "bataille des ordures"**

Le problème de la gestion des déchets et de la relocalisation du site d'enfouissement sanitaire de la MRC du Fjord-du-Saguenay sur le territoire de la municipalité rurale de Saint-Honoré, communément appelée "la bataille des ordures" (Entrevues, 1986), constitue un exemple éclatant d'un conflit socio-politique opposant le mode de vie urbain et le mode de vie rural. Même si le problème de la gestion des déchets ne relève pas de l'aménagement du territoire, il illustre comment

une MRC est appelée à jouer un rôle au niveau de la gestion des rapports socio-politiques, notamment lorsqu'il y a un transfert d'une responsabilité municipale aux nouvelles institutions régionales.

Le 1<sup>er</sup> janvier 1986, la MRC du Fjord-du-Saguenay s'est vue confier la responsabilité de la gestion des déchets par l'ancien Comité intermunicipal d'enfouissement sanitaire du Haut-Saguenay. Cet organisme, formé d'élus, avait été créé à la suite d'une entente engageant 14 municipalités locales et avait pour mandat la gestion du site d'enfouissement sanitaire de Laterrière. Les prévisions réalisées à l'époque de sa mise en opération, en 1971, annonçaient la fermeture du site de Laterrière, rempli à sa capacité limite, dès 1981. Ceci rendait urgent l'ouverture d'un nouveau site d'enfouissement sanitaire. Une parcelle du territoire de la municipalité rurale de Saint-Honoré fut choisie comme site d'enfouissement sanitaire et une demande de dézonage agricole fut présentée par ce comité intermunicipal auprès de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ), qui décida en 1984 de la rejeter. Les élus municipaux ont alors transféré le problème à la MRC du Fjord-du-Saguenay.

La MRC chercha à obtenir le renversement de la décision de la Commission de protection du territoire agricole du Québec qui interdisait l'enfouissement sanitaire à Saint-Honoré. Elle y parvint en mai 1986. Ce renversement de la décision de la CPTAQ fut ensuite porté en appel par la municipalité de Saint-Honoré devant la Cour provinciale. Mais, malgré cette requête juridique, la MRC décidait d'imposer la relocalisation du site d'enfouissement sanitaire à Saint-Honoré.

Au début de 1987, certains groupes d'intérêt ont proposé aux dirigeants de la MRC différents projets basés sur l'introduction de nouvelles technologies de traitement des déchets (incinération, compostage et pyrolyse). La MRC confia donc un mandat pour la réalisation d'une étude de faisabilité

à une firme d'ingénieurs-conseil, même si elle savait dès le départ que la mise en opération fonctionnelle de l'une ou l'autre des technologies proposées exigerait un délai minimal d'un an. Le 25 février 1987, elle avait également commandée une étude des scénarios de remplacement du site d'enfouissement des déchets de Laterrière.

Puisque le ministère de l'Environnement du Québec avait prévu la fermeture du site d'enfouissement sanitaire de Laterrière pour le 30 juin 1987, le conseil de la MRC du Fjord-du-Saguenay décida sur division (12 voix contre 3) d'implanter le nouveau site d'enfouissement sanitaire à Saint-Honoré. Cette décision prise lors d'une assemblée plutôt houleuse tenue le 10 mars 1987, mandatait les procureurs de la MRC pour déposer une requête pour l'accélération des procédures d'appel en vue d'obtenir un jugement en Cour, pour demander au ministère de l'Énergie et des ressources du Québec de procéder à l'obtention des parties de lots No. 47 à 51 du rang VIII du cadastre du Canton-Simard à Saint-Honoré, et pour effectuer une demande au ministère de l'Environnement du Québec pour dispenser la MRC de l'application du règlement municipal de la municipalité de Saint-Honoré.

Prise en l'absence du préfet, alors remplacé par le maire de Chicoutimi, cette décision entraîna spontanément une forte mobilisation populaire. Dans le cadre d'une manifestation de sensibilisation et de désapprobation, plus de 800 personnes ont défilé recouverts de sacs de poubelle sur le boulevard Martel à Saint-Honoré.<sup>4</sup>

Ce conflit fut l'expression d'un clivage socio-politique selon l'axe des modes de vie consommation urbaine / écologisme rural, dans une lutte pour la préservation de la qualité de vie et

---

4. Cette manifestation populaire eut pour effet de paralyser toute la circulation routière sur la principale voie d'accès au centre de ski Le Valinouët, très fréquenté en ce temps de l'année par une clientèle urbaine.

des ressources en milieu rural face à l'agression posée par l'industrialisation et l'urbanisation de cette région.

D'un côté, une alliance formée d'élus urbains (Chicoutimi, Jonquière et La Baie), d'élus ruraux et d'intérêts privés, insistait sur l'urgence de la relocalisation du site d'enfouissement sanitaire à Saint-Honoré. D'un autre côté, le mouvement d'opposition au projet de relocalisation du site d'enfouissement à Saint-Honoré résulte d'une nouvelle coalition régionale d'intervenants socio-politiques. Parmi eux, se trouvaient les élus ruraux de Saint-Honoré et de Canton-Tremblay, le Regroupement des citoyens de Saint-Honoré (un groupe de pression créé en réaction au projet de la MRC), le député provincial (Hubert Desbiens) et ses organisateurs politiques, ainsi que certains groupes écologistes de la région, tels que le Conseil régional de l'environnement du Saguenay-Lac-Saint-Jean, le Comité de l'environnement de Chicoutimi et le groupe Pas-dans-ma-cour. Ce mouvement a obtenu par la suite un appui du caucus régional des députés du Parti Québécois, du Comité exécutif de l'Association du Nouveau Parti Démocratique du Québec du comté de Jonquière et de certains intervenants sociaux. La coalition déplorait l'absence de volonté des intervenants concernés (municipalités, MRC, ministères) pour envisager la possibilité d'un autre site que celui de Saint-Honoré, dénonçait la décision de la MRC comme une ingérence dans le champ de juridiction municipale et privilégiait plutôt la réalisation d'un centre intégré de gestion des déchets municipaux, incluant des opérations de récupération, de recyclage, de traitement des ordures ou de compostage (Entrevues, 1986; Revue de presse, 1985-1988).

Nous n'énumérerons pas ici la liste des moyens de pression utilisés par ces deux coalitions. Mentionnons seulement que la direction régionale du ministère de l'Environnement du Québec a joué un rôle technique de "catalyseur" dans ce conflit en obligeant la fermeture du site d'enfouissement de Laterrrière, obligeant ainsi la MRC à jouer un rôle politique dans sa relocalisation.

Le mouvement de résistance au projet de relocalisation du site d'enfouissement à Saint-Honoré s'est gagné l'appui de l'opinion publique régionale, obligeant ainsi les dirigeants de la MRC à rechercher un compromis, à chercher d'autres solutions et à négocier avec les élus de Saint-Honoré, et obligeant le ministère de l'Environnement du Québec à reporter la fermeture du site de Laterrière à septembre 1987. La MRC n'a cependant pas cherché à profiter de la participation élargie de la population défavorable à son projet pour la recherche d'une solution, se limitant à refuser la mise sur pied d'une table de concertation sur le problème de la gestion des déchets.

Le 3 juillet 1988, le conseil municipal de Saint-Honoré demanda à ses citoyens par la voie d'un référendum s'ils approuvaient l'implantation du site d'enfouissement sanitaire sur le territoire de leur municipalité. Ce référendum aboutit à la victoire des opposants au projet de la MRC et à la démission du maire de Saint-Honoré.

En somme, ce conflit socio-politique résulte du transfert d'une responsabilité municipale à la MRC du Fjord-du-Saguenay. Il montre comment la MRC joue un rôle au niveau de la gestion des rapports socio-politiques: une coalition d'élus urbains parvient à diviser les élus ruraux au conseil de la MRC, grâce au syndrome du "Pas dans ma cour!", pour imposer la relocalisation de ce site d'enfouissement sur le territoire d'une municipalité rurale.

De plus, la "bataille des ordures" révèle l'existence d'une très forte identité socio-culturelle locale sur le territoire de la MRC du Fjord-du-Saguenay. Cette identité est tout d'abord défensive lorsque le milieu et la qualité de vie sont menacés, puis offensive lorsqu'elle promeut un contre-projet dans le cas étudié de la gestion des déchets.

## **5.4 La région d'appartenance** **face à la région de concertation**

Le rôle des MRC dans la gestion des rapports socio-politiques doit être relié à l'émergence d'un nouvel ordre technocratique à l'échelle de la région administrative du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Ce nouvel ordre régional est progressivement mis en place de 1983 à 1986, dans le contexte de l'après-crise (chapitre 2). Il s'inspire essentiellement de la stratégie proposée par la politique économique énoncée dans "*Bâtir le Québec*" et par la politique sur le développement régional énoncée dans "*Le choix des régions*" (Québec, 1982 et 1983).

Rappelons que cette approche réduit le développement régional à la croissance dans une économie de marché qui repose avant tout sur le dynamisme de l'entreprise privée et l'établissement d'un partenariat privé/public. Elle a conduit le gouvernement du Québec à adopter un programme d'actions s'inscrivant dans un nouveau cadre structurel, favorisant principalement le secteur manufacturier et certaines activités du secteur tertiaire, considérées comme motrices. Le succès de cette stratégie d'appui gouvernemental à la revitalisation de la croissance économique semble dépendre essentiellement d'une forte mobilisation des agents économiques eux-mêmes et de la formation d'une nouvelle alliance entre ceux-ci et l'État. La politique de développement régional doit alors conduire ces agents économiques à la prise en main de la croissance de leur région, tandis que leur concertation-coordination doit les conduire à une unification des enjeux et à la formulation d'objectifs communs (Québec, 1982, p. 21-25, et 181-212).

De plus, la politique gouvernementale québécoise sur le développement des régions avait pour objectif d'en arriver à la création d'un nouveau cadre d'action, fondé sur l'initiative et le dynamisme

des populations. Elle reconnaissait deux niveaux différenciés et hiérarchisés: la "*région d'appartenance*", territoire de la MRC, et la région administrative ajustée et appelée maintenant "*région de concertation*" (Québec, 1983, p. 65).

Au Saguenay-Lac-Saint-Jean, l'implantation progressive de ce nouvel ordre technocratique régional fut tout d'abord marquée par la tenue d'une première conférence socio-économique régionale en 1984. La réalisation du *Sommet sur le développement et l'économie de la région 02* conduisit alors à la création du Comité du suivi sur le Sommet au cours de la même année, puis à la fusion du Comité du suivi sur le Sommet avec l'ancien Conseil régional de développement (CRD), dont résulte le Conseil régional de concertation et de développement (CRCD). Enfin en 1986, la conception d'un plan de développement touristique, récréatif et culturel dans cette région, sous l'initiative de l'Association touristique régionale (ATR), du Conseil régional des loisirs (CRL) et du Conseil régional de la culture (CRC), venait en quelque sorte compléter cette nouvelle conception du développement régional.

#### **5.4.1 La résistance des élus municipaux à la démarche de concertation régionale**

En mai 1984, un groupe d'intervenants identifiés comme étant "les principaux décideurs régionaux" se joignaient aux différents ministres québécois afin de participer à la réalisation d'une conférence socio-économique régionale. L'exercice de concertation du Sommet sur le développement et l'économie du Saguenay-Lac-Saint-Jean-Chibougamau-Chapais (région administrative 02) visait à générer des engagements concrets de la part du "milieu régional" et du gouvernement québécois sur

environ une centaine de propositions liées à différents aspects et secteurs du développement de cette région (BERGERON, 1985, p. 1).

Parmi ces différents aspects du développement régional, le problème du sous-emploi chronique de la main-d'oeuvre, relié à la perte d'impact des richesses naturelles et au "virage technologique", constituait le principal enjeu de cette conférence socio-économique régionale (Sommet, 1984, p. 4). Pour résoudre ce problème aigu, les organisateurs du sommet s'inspiraient alors de la théorie de l'auto-développement régional: une approche néo-classique basée sur les rapports de concertation et la transformation de la mentalité des intervenants en cause.

Ce groupe de "décideurs" était alors constitué d'intervenants provenant d'institutions gouvernementales (ministères) et para-gouvernementales (conseils consultatifs sectoriels régionaux), des municipalités locales, des associations syndicales (CSN, FSSA, FTQ, CSD, Metal-Unis, CEQ) et de producteurs agricoles (UPA), de la grande entreprise, des PME et des institutions financières, du secteur de la formation et de la recherche (université et cégeps), de quelques groupes sociaux et de corporations patronales et professionnelles (BRASSARD, 1987, p. 89-118).<sup>5</sup>

La majorité des maires et les quatre préfets des MRC de la région ont accepté de participer à ce nouvel exercice de concertation. Cette conférence socio-économique régionale fut aussi l'objet, entre autres, d'un débat sur la question de la décentralisation éventuelle des pouvoirs gouvernementaux à l'intention des municipalités locales et des MRC, notamment lors de la tenue d'un atelier sur la concertation et le pouvoir régional, en mai 1984. Ce débat sur la décentralisation des pouvoirs

5. Notons, au passage, l'absence du gouvernement fédéral, de ses ministères et organismes mandataires.



gouvernementaux en région mettait en exergue la lutte entre les différents organismes régionaux et avait pour enjeu l'orientation du développement régional.

Dans ce débat, les élus municipaux des quatre MRC demandaient au gouvernement du Québec de ne pas procéder, tel qu'annoncé dans le document "Le choix des régions" (Québec, 1983), à la création d'un Conseil régional de concertation et d'intervention (CRCI), et de privilégier une approche où tout pouvoir susceptible d'être décentralisé serait transféré aux municipalités locales, celles-ci étant libres de le transférer par la suite aux MRC. Les élus urbains insistaient tout particulièrement sur la nécessité de réaliser une consultation auprès des municipalités locales quant au rôle des MRC, avant toute décentralisation de pouvoirs (Sommet, 1984, p. 6-19).

Quant à eux, les représentants des conseils consultatifs sectoriels de la région privilégiaient plutôt une approche gouvernementale de la décentralisation à l'échelle de la région administrative (ou de concertation) du Saguenay-Lac-Saint-Jean, en invoquant l'aspect négatif des tensions et des rivalités entre les municipalités locales ou entre les MRC de la région. Pour eux, l'approche proposée dans "Le choix des régions" semblait relativement acceptable si le gouvernement respectait l'autonomie corporative de chacun des conseils consultatifs sectoriels de la région.

Pour le gouvernement du Québec, toutefois, il n'était pas question d'instaurer un palier politique à l'échelle de la région de concertation. L'organisme régional oeuvrant à ce niveau de gestion territoriale en serait un à caractère technocratique et consultatif (Sommet, 1984, p. 20-21).

La réalisation du Sommet sur le développement et l'économie du Saguenay-Lac-Saint-Jean a finalement entraîné une série d'engagements publics de la part des intervenants socio-économiques

et politiques de la région, ainsi que du gouvernement du Québec. Il fallait donc confier à un organisme oeuvrant à l'échelle de la région administrative (ou "de concertation") le mandat d'assurer le suivi de ces engagements et de vérifier leur réalisation.

En tirant parti de la perte de crédibilité et de légitimité des conseils régionaux de développement à l'échelle du Québec, l'Office de planification et de développement du Québec est parvenu à imposer son point de vue concernant la formation d'un comité du suivi, indépendant des structures régionales existantes. Cette perte de crédibilité et de légitimité des CRD résultait principalement d'une profonde remise en question des conseils consultatifs sectoriels par les élus municipaux en raison de la non-représentativité des dirigeants de ces organismes. C'est ainsi, par exemple, que le Conseil régional de développement du Saguenay-Lac-Saint-Jean-Chibougamau publia un mémoire sur les MRC et la problématique régionale deux mois avant la tenue du Sommet sur le développement et l'économie de la région 02. Pour tenter de préserver l'influence du CRD-02, ce mémoire proposait une réflexion sur la conceptualisation des schémas d'aménagement des MRC de la région, qui était essentiellement fondée sur une revalorisation du rôle du CRD-02 en tant que "principal agent de concertation et de développement de la région 02" (CRD-02, 1984, p. 1). Ce mémoire réduisait la création des MRC à un simple exercice de subdivision et de typologie régionale, fonctionnelle et hiérarchisée. Il proposait la réalisation d'un aménagement intégré axé sur la protection des ressources primaires de la région et sur la conception d'un développement industriel spatialement concentré. Il préconisait aussi la création d'une armature urbaine centralisée par la création d'un "noyau central" et d'un réseau de sous-centres gravitant dans la zone d'influence de ce noyau urbain dans chaque MRC (p. 7-8). Selon cet argument du CRD-02, le contenu du schéma d'aménagement des MRC devait être compatible avec les objectifs de développement préconisés par "les intérêts supérieurs de la région" (p. 8).

La création du Comité du suivi sur le sommet de la région 02 constituait donc un désaveu du conseil régional de développement (CRD-02). La tactique de l'OPDQ visait en fait à préparer le terrain à la formation d'un conseil régional de concertation et d'intervention (CRCI), tel que proposé dans "Le choix des régions" en juin 1983. Le CRD-02 n'eut alors pour seule alternative que d'entreprendre une vaine négociation avec l'OPDQ, puis à se saborder en acceptant une fusion avec le comité du suivi sur le sommet pour former le Conseil régional de concertation et de développement (CRCD) du Saguenay-Lac-Saint-Jean-Chibougamau-Chapais, à l'été 1985 (Entrevues, 1986; Revue de presse, 1985-1988).<sup>6</sup>

La création du Conseil régional de concertation et de développement (CRCD) eut donc pour effet d'entraîner un conflit entre ce nouvel organisme et les quatre MRC du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Ce conflit résulte des discussions portant sur la composition du conseil d'administration du CRCD et s'inscrivait dans le rejet, par l'ensemble des municipalités locales et des MRC, de la proposition de création d'organismes régionaux dirigés par des <<non-élus>>, tels que le Conseil régional de concertation et d'intervention.

Malgré cela, les MRC de Lac-Saint-Jean-Est, du Domaine-du-Roy et de Maria-Chapdelaine ont finalement accepté de s'intégrer au Conseil régional de concertation et de développement, afin de bénéficier des services que le faible niveau de leurs ressources financières ne leur permettait pas de

6. Peu d'intervenants ont relevé les tensions et les contraintes posées à l'autonomie décisionnelle du CRD-02 au cours de cette période. Le discours "officiel" occulte la marginalisation du rôle du CRD-02 par l'OPDQ dans la préparation de la conférence socio-économique régionale. Il occulte aussi l'épreuve de forces entre les militants du Parti Québécois et du Parti Libéral du Québec pour la nomination du président et du directeur général du CRD-02 (tactique de "noyautage"), de même que les relations de travail tendues et les démissions de personnel-cadre au sein de cet organisme, qui ont précédé ou suivi la réalisation de la conférence socio-économique régionale (Entrevues, 1986).

se donner elles-mêmes. Tandis que la MRC du Fjord-du-Saguenay, en meilleure position financière, est demeurée ferme en refusant l'invitation qui lui avait été adressée.

La création du Conseil régional de concertation et de développement (CRCD) s'inscrit dans une stratégie de révision du cadre d'articulation entre l'aménagement du territoire et le développement régional. Ce projet de réforme avait pour objectif la création d'une "double structure institutionnelle, à la fois hiérarchisée et décentralisée, où processus de concertation et responsabilités ne sont pas forcément définis au même niveau" (SOKOLOFF, 1986, p. 109-121). Or, si la création du CRCD s'est amorcée comme un conflit entre ces deux types de structures régionales, cette épreuve de forces s'est profondément dénaturée, au point d'en devenir une lutte entre les MRC elles-mêmes, selon une configuration géographique Est/Ouest, correspondant approximativement aux sous-régions du Saguenay et du Lac-Saint-Jean. Et dès ce moment, on ne peut plus évoquer une lutte pour la conquête du pouvoir régional entre les élites politiques locales (via les MRC) et la technocratie régionale (via le CRCD). Il s'agit plutôt d'une nouvelle lutte visant à établir l'influence des élites politiques locales au sein du CRCD.

En effet, en s'appuyant sur des arguments reliés à sa structure démographique et territoriale, la MRC du Fjord-du-Saguenay exigeait, comme condition préalable à son intégration au CRCD, un nombre de sièges au conseil d'administration de cet organisme équivalent à celui des trois autres MRC réunies, soit 6 sièges. Les MRC ne luttent donc plus pour le contrôle des rapports socio-politiques entre les intervenants de la région, car il ne s'agit plus de savoir si la région doit être dominée par une élite démocratiquement élue et représentative de l'ensemble de la population, ou par une élite technocratique dont la promotion sociale dépend étroitement du gouvernement central québécois, ni de déterminer le type de développement régional découlant de ce choix. Les MRC luttent

plutôt pour (ou contre) la suprématie d'un groupe, voire d'une partie de la région, sur la grande région de concertation.

#### **5.4.2 Le dédoublement de la planification régionale: L'exemple du plan de développement touristique, récréatif et culturel**

À l'étape finale de la diffusion médiatique du consensus régional du Sommet sur le développement et l'économie de la région 02, en mai 1984, les participants ont adopté une proposition visant la réalisation, à court terme, d'un plan de développement touristique, récréatif et culturel pour la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean-Chibougamau-Chapais (Sommet, 1984, p. 4). Cet événement révèle une stratégie d'appropriation territoriale, d'ordre conceptuel, par laquelle un groupe d'intervenants socio-économiques décidait d'attribuer une finalité ou une fonction donnée à l'espace régional du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Cette nouvelle expérience de concertation et de planification régionale entraine donc directement en conflit avec les quatre MRC nouvellement créées et leur schéma d'aménagement respectif.

Cette proposition de réalisation d'un plan de développement touristique, récréatif et culturel constituait en fait un exercice de planification pluri-sectorielle de développement régional, essentiellement inspiré de l'approche néo-classique de la planification régionale. Rappelons que selon cette approche, le plan a pour finalité l'atteinte d'une croissance économique régionale effective, susceptible d'atténuer ou de compenser les disparités régionales croissantes. Il a pour objectifs de procéder à une forme d'aménagement du territoire et à l'intégration de la dynamique régionale aux options sectorielles de développement, telles que conçues à l'échelle nationale. Et par

aménagement, on entend ici une rationalisation du processus d'allocation des ressources publiques dans la région en fonction d'un "optimum national", notamment pour l'implantation d'infrastructures et d'équipements publics nouveaux, la création d'externalités positives susceptibles d'exercer une force d'attraction auprès d'éventuels investisseurs et promoteurs économiques privés, ainsi que la répartition fonctionnelle des activités sur le territoire.

La réalisation de ce plan aboutit donc, nécessairement, à la formation d'un rapport hiérarchique entre les objectifs sectoriels nationaux et les objectifs régionaux de croissance économique, institutionnalisé par différentes structures administratives de planification centralisée et bureaucratisée. Cette démarche implique également une différenciation et une spécialisation des régions selon leur vocation respective et la présence de certains avantages comparés. De sorte que le plan de développement touristique, récréatif et culturel n'est finalement qu'un plan multi-sectoriel de synthèse, qui ne vise pas à modifier la structure de l'économie régionale, mais vise plutôt l'amélioration de l'efficacité des structures existantes.

En effet, lors de la conférence socio-économique régionale de mai 1984, les intervenants porteurs de ce projet (l'Association touristique régionale, le Conseil régional de la culture et le Conseil régional des loisirs) visaient à améliorer le rendement des infrastructures et des équipements touristiques existants, à mettre en valeur les principaux atouts de la région, tant par l'aménagement que par une mise en marché, à diversifier le produit touristique et à améliorer la qualité et le niveau des services, de manière à favoriser la création d'habitudes touristiques (Sommet, 1984, p. 2).

De plus, le plan devait intégrer plusieurs sites d'attraction touristique ainsi que différents projets en phase de préparation ou de réalisation, alors qualifiés d'éléments structurants.

Mentionnons, par exemple, le Fjord du Saguenay (le projet du Parc du Saguenay et le Plan d'action concerté de la zone périphérique du Parc du Saguenay), la Vieille Pulperie de Chicoutimi (projet de rénovation des bâtiments), le Lac-Saint-Jean (Plan directeur d'aménagement des berges du Lac-Saint-Jean), le jardin zoologique de Saint-Félicien (projet du Zoo de l'an 2000), ainsi que le concept de "La Route des fourrures" (Sommet, 1984, p. 4; Secrétariat permanent des conférences socio-économiques, 1984, p. 95-99). Le gouvernement du Québec s'est alors engagé à dépenser de \$ 3 à \$ 5 millions en subventions pour la réalisation des différents projets à l'étude.

Cette stratégie de croissance économique régionale s'appuyait essentiellement sur l'industrie touristique comme voie de sortie à la crise économique des dernières années, parce que disait-on, "c'est l'industrie sur laquelle, dans les prochaines années, il va falloir se pencher pour développer notre économie" (Sommet, 1984, p. 32). Et pourtant, même s'il s'agit de la deuxième industrie d'importance au Québec, l'industrie touristique est caractérisée par une production intangible et difficilement contrôlable. Car ce sont plutôt les infrastructures et les équipements culturels ou de loisir qui constituent les facteurs de croissance pour l'industrie du tourisme.

La proposition présentée au Sommet de mai 1984 fut acceptée et on confia à l'Association touristique régionale et au Conseil régional des loisirs la maîtrise d'oeuvre de sa réalisation et de sa mise en application. On identifia comme partenaires à la conception et à la réalisation de ce plan les organismes régionaux suivants: les quatre MRC, les conseils régionaux de la culture et de l'environnement, l'Université du Québec à Chicoutimi, le CEGEP de Saint-Félicien, le ministère du Loisir, de la chasse et de la pêche et le ministère de l'Industrie, du commerce et du tourisme.

Par la suite, la préparation du Plan de développement touristique, récréatif et culturel nécessita la mise sur pied d'une structure de planification régionale composée de trois niveaux

hiérarchiques. Au premier niveau, on retrouvait le Comité décisionnel mixte (ou Comité de gestion) composé de tous les membres des deux comités de l'échelon inférieur. On lui confia une enveloppe budgétaire de \$150,000 dont \$145,000 (96,7 %) provenaient du gouvernement du Québec.<sup>7</sup> Au second niveau, on retrouvait le Comité consultatif et de soutien du milieu régional, présidé par le président de l'Association touristique régionale et composé de représentants élus et non-élus. On y retrouvait également le Comité consultatif et de soutien gouvernemental, alors présidé par un représentant de l'OPDQ et composé de délégués ou de personnel cadre des délégations régionales des ministères provinciaux (ministère du Tourisme, ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, ministère des Affaires culturelles, et Office de planification et de développement du Québec). Enfin, le troisième niveau hiérarchique était formé de deux comités techniques distincts: le premier étant composé de directeurs et de professionnels à l'emploi des organismes du milieu régional; le second étant composé de professionnels à l'emploi de chacun des ministères impliqués par ce plan. C'est toutefois une firme privée de consultants en urbanisme qui procéda à la conception du plan.

Nous n'entreprendrons pas, ici, une analyse détaillée des étapes de la réalisation de ce plan, de son contenu, des objectifs qu'il préconise ou des sommes d'argent qui y ont effectivement été investies. Mentionnons seulement que l'opposition manifestée à l'endroit du plan de développement touristique, récréatif et culturel, provenait surtout des municipalités locales des MRC de Maria-Chapdelaine et du Fjord-du-Saguenay. Et plus spécifiquement des municipalités périphériques aux grands centres urbains et de quelques villes qui demandaient à être consultées lors de la conception de ce plan.

7. Cette somme se répartissait ainsi: \$72,500 de l'Office de planification et de développement du Québec, \$36,250 du ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, \$36,250 du ministère du Tourisme, et \$5,000 provenait du milieu régional (Entrevues, 1986).



Ainsi, 13 des 14 municipalités locales de la MRC de Maria-Chapdelaine craignaient que la réalisation de ce plan entraîne une concentration des investissements publics destinés à l'industrie touristique dans les grands centres urbains du Saguenay-Lac-Saint-Jean, tout en défavorisant simultanément le secteur de Dolbeau, Mistassini et Péribonka (Sommet, 1984, p. 5 et 20-22). Cette position était d'ailleurs partagée par les chambres de commerce de ce secteur.

Pour certains élus locaux de la MRC du Fjord-du-Saguenay, la réalisation d'un tel plan risquait de négliger de prendre en considération les particularités ou vocations historiques spécifiques de chaque municipalité locale et de chaque MRC de la région (Sommet, 1984, p. 6-7). De plus, pour les mêmes motifs que ceux évoqués dans le cadre du conflit entre la MRC du Fjord-du-Saguenay et le Conseil régional de concertation et de développement, cette MRC avait décidé de ne pas participer au Comité de gestion du plan. On évoquait ici le principe d'illégitimité de cette nouvelle table de concertation régionale composée à la fois de représentants élus et non-élus, et on revendiquait un nombre de représentants susceptibles d'y exercer une plus grande influence. Cette prise de position de la MRC a reçu un appui moral du conseil d'administration de l'Union des municipalités du Québec (UMQ), qui dénonçait alors la composition de ce comité de gestion qui semblait s'apparenter au CRCI proposé dans "Le choix des régions". Les élus municipaux exprimaient donc une certaine réserve à l'égard du processus de planification régionale en soutenant que la démarche de l'OPDQ semblait confirmer les craintes exprimées à l'égard des conseils régionaux.

La mise sur pied de cette nouvelle expérience de concertation et de planification régionale<sup>8</sup> aura finalement conduit à l'intégration et à la conversion du Comité de gestion du plan de développement touristique, récréatif et culturel en une nouvelle table pluri-sectorielle de concertation du Conseil régional de concertation et de développement (CRCD). Elle aura permis de procéder à une réarticulation des flux d'informations, d'énergies et d'influence, et à leur concentration entre les mains d'un nombre relativement restreint d'intervenants régionaux, non-élus et d'ailleurs peu représentatifs de la population régionale. Elle aura favorisé une meilleure coordination des interventions publiques sur le territoire dans ces trois secteurs d'activités économiques (tourisme, culture et loisir). Et elle aura contribué à l'émergence d'un "nouvel ordre régional" caractérisé par des rapports socio-politiques centralisés.

\*\*\*\*\*

En somme, la réalisation du Sommet sur le développement et l'économie en mai 1984, la création du Conseil régional de concertation et de développement (CRCD) à l'été 1985 et la conception du plan de développement touristique, récréatif et culturel en 1986, ont eu un impact commun sur le rôle et l'influence des MRC dans la région. Ces trois expériences de concertation régionale ont abouti à la formation d'une nouvelle configuration des réseaux d'influence et de communication à l'échelle régionale.

8. Notons ici qu'il ne s'agit en aucun cas d'un modèle de planification basé sur une approche prospective, orienté vers l'atteinte d'un futur idéal, souhaitable et réalisable, mais plutôt d'un modèle de planification basé sur l'approche traditionnelle et maintenant désuète par laquelle on postule que le passé est garant du futur.

D'une part, elles correspondent à ce que l'on peut appeler "l'émergence d'un nouvel ordre régional" dont les quatre MRC ne constituent finalement que des unités composantes, reléguées à jouer un rôle plutôt secondaire et fonctionnel dans le développement régional. Il en découle un net affaiblissement des élites politiques locales face aux élites technocratiques dans cette lutte pour la conquête du pouvoir régional. D'autre part, ces trois expériences mettent de l'avant un discours faisant la promotion de la concertation régionale et de la participation, pour susciter une mobilisation des intervenants régionaux conformément à certains objectifs de la technobureaucratie nationale.

En fait, il nous apparaît très clair que la stratégie gouvernementale de reterritorialisation dans les régions périphériques, comme alternative à la crise structurelle de l'économie et de la société québécoise, aura conduit à la mise en application "à la pièce" du projet de réforme proposée dans "Le choix des régions" en 1983. Enfin, pour mieux illustrer l'objectif visé par le gouvernement du Québec dans ce projet de réforme, reprenons les paroles d'une personne ressource interviewée:

***" On a décidé de planifier parce qu'on n'avait pas d'argent pour intervenir, parce qu'on n'avait pas d'argent pour faire du vrai développement! "***

(Entrevues, 1986)

## Conclusion

Dans ce mémoire, l'auteur abordait le problème soulevé par l'émergence du nouvel ordre régional dans le contexte de la crise et du réagencement des rapports complexes entre l'État et l'espace. L'émergence du nouvel ordre régional était alors étudiée dans le cadre de la réforme institutionnelle et de la restructuration du système d'encadrement territorial, résultant de l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L. R. Q., c. A-19.1) par l'Assemblée nationale du Québec en 1979, et dont découle la création de 95 municipalités régionales de comté.

Plus spécifiquement, cette recherche visait à répondre à la question suivante: quels sont les jeux et les enjeux de pouvoir en aménagement régional? Pour y répondre, nous avons réalisé une étude de cas sur les quatre municipalités régionales de comté de la région ressource et périphérique du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Il s'agit des MRC du Fjord-du-Saguenay, de Lac-Saint-Jean-Est, du Domaine-du-Roy et de Maria-Chapdelaine. Nous avons proposé l'hypothèse selon laquelle les municipalités régionales de comté ont contribué à définir un nouvel espace de pouvoir régional marqué par la coexistence d'au moins deux logiques plus ou moins conflictuelles: celle des élites politiques locales et celle des élites technocratiques.

Les antécédents historiques des MRC, de 1608 à nos jours, révèlent l'existence de trois grandes périodes qui illustrent la lente apparition d'un ordre régional au Québec. La Nouvelle-France (1608-1763) était essentiellement caractérisée par l'inexistence d'un ordre régional. Les paroisses canoniques du clergé catholique constituaient alors les premières collectivités locales de la Nouvelle-France. La conquête des Anglais amorça une période (1763-1867) marquée par la création d'un système d'encadrement territorial bi-polaire, le régime municipal, en réaction à

l'insurrection des Patriotes de 1837-1838. Ce régime était alors constitué de deux niveaux hiérarchiques: la corporation municipale locale dès 1840, et la corporation municipale de comté dès 1855. La période débutant en 1867 fut caractérisée par le développement rapide du système d'encadrement territorial au Québec. On assista ainsi à l'apparition d'un discours gouvernemental sur la *décentralisation* effective des pouvoirs au niveau du palier supra-local. L'émergence du nouvel ordre régional était associée au rôle croissant de l'État-nation depuis la "Révolution tranquille" (1960), puis au projet de la "Souveraineté-Association" sous le gouvernement du Parti Québécois (1976-1985). La création des MRC est donc l'aboutissement d'une longue démarche, et non pas l'œuvre exclusive du gouvernement du Parti Québécois.

L'analyse du processus par lequel on été créées les MRC au Québec nous a permis de constater que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme contenait certaines dispositions établissant un compromis politique entre deux factions opposées: celle des élites politiques locales, et celle des élites technocratiques représentant le gouvernement du Québec. Ces dispositions prévoyaient, entre autres, la réalisation d'une campagne nationale de consultation publique portant sur les conditions politiques de la création des MRC, et non pas sur leur raison d'être, leur mandat spécifique, leurs pouvoirs ou leurs obligations. Nous avons constaté que toutes les composantes et les règles du jeu essentielles de ce processus de consultation avaient préalablement été déterminées à un palier central de décision. Il s'agissait d'un processus centralisé reposant sur un mécanisme territorialement déconcentré. Nous avons également constaté que la loi établissait une distinction quant à certaines parties du territoire québécois, contribuant ainsi à dualiser la régulation du territoire et à institutionnaliser une dualisation de la croissance économique. Nous en concluons que le nouvel ordre régional, résultant du quadrillage géopolitique instauré par la création des MRC, vise à encadrer la croissance économique locale et la population des régions périphériques du

Québec, en excluant le territoire des communautés urbaines et régionale et le territoire de la Baie-James.

L'analyse du processus décisionnel au sein des MRC nous apprend qu'elles sont caractérisées par un double système de délibération et de vote. Cette différenciation est juridiquement établie par la loi pour distinguer les champs spécifiques de compétences des élus urbains et ruraux. Cependant, l'exercice réel du pouvoir politique montre que les élus municipaux choisissent volontairement de ne pas respecter ce partage des compétences, notamment en ce qui concerne les enjeux régionaux soulevés par le développement dans les territoires non-organisés. L'exercice de la "concertation régionale" conduit ainsi à une perte d'influence des élus ruraux sur leur milieu.

L'analyse budgétaire montre l'autonomie et le pouvoir d'intervention effectifs limités des quatre MRC dans leur région d'appartenance. Cela est principalement imputable aux ressources insuffisantes et à la trop forte dépendance des MRC à l'égard des subventions gouvernementales et des contributions financières des municipalités locales. Moins la MRC est urbanisée et peuplée, plus elle se retrouve financièrement vulnérable. Il s'agit là d'une importante contrainte au rôle que peuvent jouer les MRC dans le développement régional.

Nos résultats nous ont permis de découvrir une corrélation entre la délimitation du territoire des quatre MRC (enjeu de la consultation publique) et le double processus d'urbanisation et de périurbanisation. L'enjeu crucial du processus de consultation sur la création des MRC était la création d'une périphérie rurale dépendante pour le pôle urbain d'une MRC. La MRC de Lac-Saint-Jean-Est fut la plus facile à créer, en raison d'un fort consensus. Elle était justement la seule dont l'armature urbaine se trouvait déjà caractérisée par l'influence d'un seul et unique pôle urbain. Dans les trois autres MRC, on a observé que la présence de plusieurs villes conduisait

inévitablement à un affrontement dont l'enjeu était la mise en place d'un seul pôle urbain pour l'ensemble de la région d'appartenance ainsi créée. De plus, nous avons constaté que les limites territoriales des MRC découlaient de la zone d'influence économique et commerciale des principales villes. Pour les MRC du Fjord-du-Saguenay, du Domaine-du-Roy et de Maria-Chapdelaine, le sentiment d'appartenance régionale fut donc un enjeu "très secondaire" dans le choix des limites territoriales.

La création des MRC conduisit aussi à une épreuve de forces entre les élus locaux quant à l'enjeu du contrôle de ces nouvelles institutions. Le conflit sur la représentation des élus municipaux sur le conseil et le comité administratif des MRC, avait pour enjeu de déterminer l'influence des élus locaux sur les priorités de développement (croissance économique) et les sites de localisation des nouvelles activités devant faire l'objet du schéma d'aménagement du territoire. Une analyse des différentes élections pour le poste de préfet dans chacune des quatre MRC révèle l'effet structurant des pratiques de concertation au sein des nouvelles institutions politico-administratives et des régions d'appartenance. Avec le temps, on a vu les tensions entre les élus urbains et ruraux se fondre peu à peu dans un consensus qui conduisit à l'élection par acclamation des préfets.

Notre étude nous a permis de découvrir que la création de nouvelles relations socio-économiques et socio-politiques entre les collectivités locales avait été le principal enjeu de l'adoption du schéma d'aménagement du territoire dans chacune des quatre MRC. L'implantation du nouvel ordre régional a ainsi eu pour effet d'intégrer les collectivités locales dans un nouveau système de rapports entre la ville et la campagne. "La bataille des pôles" et le contenu du schéma d'aménagement du territoire montrent, dans les quatre MRC, l'apparition d'une nouvelle organisation spatiale hiérarchisée au Saguenay-Lac-Saint-Jean (p. 159). Cet aménagement du

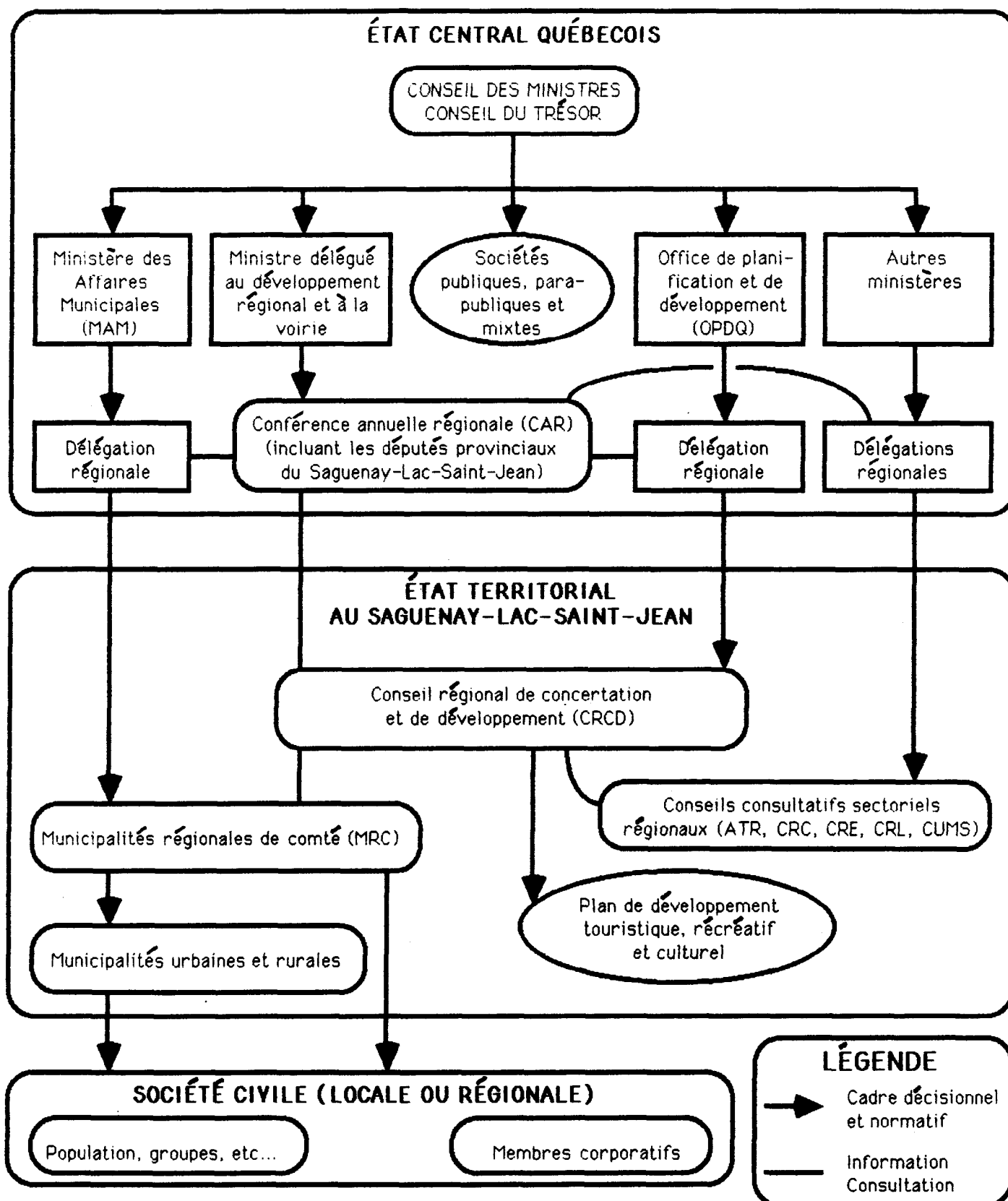
territoire "polarisé" conduit inévitablement à la concentration des services et des équipements publics à incidence régionale, qui entraînera une concentration similaire des investissements privés. Par conséquent, nous en concluons que le schéma d'aménagement des quatre MRC contribue à accélérer le processus d'urbanisation et à concentrer la richesse et la population. Il favorise une concentration des activités tertiaires dans une ville désignée comme "pôle majeur". Mais, en même temps, il accentue le problème du déclin démographique et de l'appauvrissement social et économique des municipalités, surtout rurales, qui sont déjà menacées de disparition.

De plus, nous avons découvert que, suite à la création des quatre MRC, le gouvernement du Québec avait contribué à renforcer le cadre de la région administrative, conformément au projet proposé dans "Le choix des régions" (Québec, 1983), réduisant ainsi la portée réelle de l'influence exercée par les élites politiques locales par le biais des MRC qu'elles ont investies, en faveur des élites technocratiques présentes dans les différents conseils consultatifs régionaux. Ainsi, l'épreuve de forces entre les élites technocratiques et les élus municipaux, quant à la représentativité des élus et non-élus, a resurgit dans le cadre de la Conférence socio-économique du Saguenay-Lac-Saint-Jean, de la création du Conseil régional de concertation et de développement (CRCDD) et du dédoublement de la planification régionale lors de la préparation du Plan de développement touristique, récréatif et culturel du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Nous en avons conclu que l'État avait renforcé le cadre régional "technocratique" et affaibli le cadre régional "politique" en intégrant les MRC dans un réseau de relations dissymétriques et hiérarchisées (Figure 10). Les élus municipaux qui seraient tentés de faire jouer un rôle important aux MRC dans le développement régional se retrouvent ainsi emboîtés dans un nouveau carcan "technocratique".



Figure 10

# Les relations de pouvoir en matière de développement régional



# BIBLIOGRAPHIE

## **1. Études et analyses**

ABLER, Ronald F. (1975); "Monoculture or miniculture? The impact of communications media on culture in space"; dans: BÉLANGER, JANELLE et al. (1975); p. 7-17.

ALBERTINI et SILEM (1983); Comprendre les théories économiques; Tome 1: Clés de lecture; Tome 2: Petit guide des grands courants; Paris, Seuil, coll. «Économie»; 348 et 216 p.

ALLIÈS, Paul (1986); Le local, l'État et la société civile; dans: AURIAC, BRUNET et al. (1986); p. 269-282.

ANDREW, Caroline (1986); "Aménagement et développement: une dissociation?"; dans: KLEIN, ANDREW, BOUDREAULT, MORIN et al. (1986); p. 115-120.

ARCHIBALD, Clinton (1984); Un Québec corporatiste?; Ville Saint-Laurent, Éditions Asticou; 429 p.

AURIAC, Franck (1986); "Du spatial et du social: de la géographie aujourd'hui"; dans: AURIAC, BRUNET et al. (1986); p. 71-81.

AURIAC, Franck, BRUNET, Roger et al. (1986); Espaces, jeux et enjeux; Paris, Fondation Diderot et Librairie Arthème Fayard, coll. «Nouvelle encyclopédie des sciences et des techniques»; 343 p.

AYDALOT, Philippe (1985); Économie régionale et urbaine; Paris, Éditions Economica; 487 p.

AYDALOT, Philippe, et al. (1984); Crise et espace; Paris, Éditions Economica; 350 p.

BACCIGALUPPO, Alain (1984); Les administrations municipales québécoises: des origines à nos jours; Tome I: Les municipalités; Tome II: L'environnement; Montréal, Éditions Agence d'Arc; 1116 p.

BAREL, Yves (1986); "Le social et ses territoires"; dans: AURIAC, BRUNET et al. (1986); p. 129-139.

BARITEAU, Claude et al. (1985); "Pouvoir local et crise économique"; Anthropologie et sociétés; vol. 9, no. 2; 219 p.

BARRIAULT, Claude (1988); "Le syndrome des collectivités en désintégration sociale: Deux exemples: le Bas-Saint-Laurent/Gaspésie et l'Outaouais"; Relations; no. 545, novembre 1988; p. 269-274.

- BASSAND, Michel, GUINDANI, Silvio (1983); "Maldéveloppement régional et luttes identitaires"; Espaces et sociétés; no. 42, «Région et identité, la recherche urbaine», Janvier-Juin 1983; p. 13-26.
- BASSAND, Michel, HAINARD, François (1985); Dynamique socio-culturelle régionale; Suisse, Presses polytechniques romandes; 107 p.
- BEFEKADU, Fettene (1984); "Vers un nouvel ordre économique international?"; Revue de l'Université de Moncton; vol. 17, no. 3; p. 119-134.
- BÉLANGER, Marcel, JANELLE, Donald G., et al. (1975); Les régions qu'il faudrait faire; Québec, Département de géographie de l'Université Laval, coll. «Notes et documents de recherche», no. 6, Décembre 1975.
- BERGERON, Gilles (1985); "La contribution du Sommet sur le développement et l'économie de la région 02 à la mise en place d'un processus d'auto-développement régional"; Communication présentée au 53e Congrès annuel de l'ACFAS, tenu à l'Université du Québec à Chicoutimi en mai 1985.
- BESSE, Jean-Marc, ROBIC, Marie-Claire (1986); "Quel espace pour quels projets: KANT, un prétexte?"; dans: AURIAC, BRUNET et al. (1986); p. 59-69.
- Bilan économique et social 1985; 11<sup>e</sup> année, numéro spécial de Dossiers et Documents du Monde, Janvier 1986.
- BISSENETTE, Rita (1985); "L'Union des municipalités régionales de comté du Québec: la stratégie des «petites patries»"; dans: GERMAIN, HAMEL et al. (1985); p. 155-162.
- BJORKLUND, Elaine, PHILBRICK, Allen K. (1975); "Spatial Configurations of Mental Process"; dans: BÉLANGER, JANELLE et al. (1975); p. 58-75.
- BOILEAU, Gilles (1977); Le Saguenay-Lac-Saint-Jean; Québec, La Documentation québécoise du ministère des communications et L'Éditeur officiel du Québec; 141 p.
- BOISMENU, Gérard, BERNIER, G., et al. (1983); Crise économique, transformations politiques et changements idéologiques; Sillery, Presses de l'Université du Québec.
- BOISVERT, Michel; "Redéploiement industriel, aménagement de l'espace et développement régional: une problématique actuelle"; dans: BOISVERT, Michel, HAMEL, Pierre et al. (1985); p. 9-18.
- BOISVERT, Michel, HAMEL, Pierre, et al. (1985); Redéploiement industriel et planification régionale; Montréal, Faculté de l'Aménagement de l'Université de Montréal; 300 p.
- BOUCHER, Lysette (1986); "Le secteur de l'aluminium dans la réorganisation industrielle mondiale"; dans: MORENCY, Marc-André, et al.; p. 27-33.
- BOUCHET, Jean (1984); "Dynamique spatiale de la population et des activités: Questions pour l'aménagement du territoire"; dans: AYDALOT et al. (1984); p. 60-79.

- BOUDREAU, Pierre-W. (1986); Luttes régionalitaires et société post-industrielle: Dix ans d'actions socio-politiques au Saguenay; Jonquière, Éditions Sagamie/Québec; 182 p.
- BOYER, Roger, et al. (1986); La flexibilité du travail en Europe; Paris, Éditions La Découverte; 330 p.
- BRASSARD, Marie-Joëlle (1987); La restructuration institutionnelle en région: L'exemple du Saguenay-Lac-Saint-Jean-Chibougamau, Mémoire de maîtrise; Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, Maîtrise en études régionales, Août 1987; 162 p.
- BRETON, Gilles (1986); "Le secteur de l'aluminium"; dans: MORENCY, Marc-André, et al.; p. 5-10.
- BRUNEAU, Pierre (1989); Les villes moyennes au Québec: Leur place dans le système socio-spatial; Sillery, Presses de l'Université du Québec et Office de planification et de développement du Québec; 195 p.
- CABATOFF, Kenneth, IEZZONI, Massimo (1984); "La transformation du système politico-administratif québécois par l'implantation des municipalités régionales de comté"; Revue française d'administration publique; Paris, Institut national d'administration publique, no. 29, Janvier-Mars 1984; p. 117-125.
- CAMERON, David M. (1981); Regionalism and Supranationalism: Challenges and Alternatives to the Nation-State in Canada and Europe; Sans lieu, The Institute for Research on Public Policy and Policy Studies Institute.
- CAMILLERI, Carmel (1979); "Identité et changements sociaux: Point de vue d'ensemble"; dans: TAP et al. (1979); p. 331-342.
- CARON, Laurent (1979); Information U. C. C. Q.; Juillet-Août-Septembre 1979; p. 1.
- CHEVALLIER, Jacques, RANGEON, François, SELLIER, Michèle (1982); Le pouvoir régional; Paris, Presses universitaires de France.
- CHEVALLIER, Jacques (1980); "La fin de l'État-providence"; Projet; no. 143, mars 1980; p. 262-273.
- CHEVALLIER, Jacques, et al. (1978); Centre. Périphérie. Territoire; Paris, Presses universitaires de France.
- CLAIRMONTE, Frédéric, CAVANAGH, John (1985); "Aux deux extrémités de la chaîne capitaliste: Le <<club des deux cent>>, ou les vertus de la concentration"; Le Monde diplomatique; 32<sup>e</sup> année, no. 381, Décembre 1985; p. 22-23.
- CLOUTIER, Édouard, LATOUCHE, Daniel, et al. (1979); Le système politique québécois; Ville La Salle, Éd. Hurtubise HMH; 555 p.
- COT, Jean-Pierre, MOUNIER, Jean-Pierre (1974); Pour une sociologie politique; Paris, Éditions du Seuil; Tome I: 253 p. et Tome II: 190 p.

- COTÉ, Charles (1990); La désintégration des régions du Québec: un effet de la désintégration des communautés qui les subdivisent; Conférence prononcée à la 4<sup>e</sup> session du Congrès progressif régional en éthique et déontologie professionnelle; Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, Février 1990; 23 p.
- COTÉ, Charles, PAIEMENT, Guy (1988); "Misère à la carte"; Relations; no. 545, novembre 1988; p. 266-268.
- CURIE, Jacques (1979); "Identité par le travail: aspects psycho-sociaux"; dans: TAP et al. (1979); p. 327-329.
- DANDURAND, Pierre, MAHEU, Louis, SALES, Arnaud, VAILLANCOURT, Jean-Guy, et al. (1983); "L'État et la société"; Sociologie et sociétés; vol. XV, no. 1, Avril 1983; 154 p.
- DEBBASCH, Charles et al. (1981); La décentralisation en Europe; Actes du colloque sur «Les compétences du pouvoir local»; Paris, Éditions du Centre national de recherche scientifique; 289 p.
- DELORME, Pierre (1986); L'ordre urbain: Administration publique de l'espace urbain au Québec; Hull, Éditions Asticou; 220 p.
- DELPIERRE, M. (1985); De l'aménagement des villes à l'aménagement des hommes: Évolution de la division technique, sociale et spatiale du travail: Mutations spatiales et changements institutionnel; Lille, Université de Lille-III.
- DESGAGNÉ, Lévis (1986), Président de la Fédération des syndicats du secteur de l'aluminium; "Point de vue syndical sur l'industrie mondiale de l'aluminium"; dans: MORENCY, Marc-André, et al.; p. 17-25.
- DESROSIERS, D., et al. (1978); Les motifs des migrants récents au Québec, 1971-1976; Rapport de recherche; Québec, Ministère de l'Immigration du Québec; 182 p.; cité dans: HENRIPIN, Jacques et LAPIERRE-ADAMCYK, Evelyne (1978); Éléments de démographie; Montréal, Département de démographie, Faculté des arts et des sciences, Université de Montréal; p. 254-260.
- DÉSY, Jean, et al. (1988); M. R. C. et municipalités: vers une union libre?; Actes du colloque "L'après schéma dans les municipalités et les M. R. C.", tenu à l'Université du Québec à Chicoutimi le 21 avril 1987; Chicoutimi, Groupe de recherche et d'intervention régionales, coll. «Développement régional»; 152 p.
- DÉSY, Jean et KLEIN, Juan-Luis (1985); "La Loi 125: cadre d'une nouvelle articulation de l'État à la société locale"; dans: «Aménagement et pouvoir local»; Cahiers de l'ACFAS 1985; Sillery, Presses de l'Université du Québec; p. 101-126.
- DION, Léon (1987); Québec 1945-2000; Tome I: À la recherche du Québec; Québec, Presses de l'Université Laval; 182 p.

- DIVAY, Gérard, LÉVEILLÉE, Jacques (1982); "Aménagement du territoire et restructuration des unités politico-administratives locales: un mariage politique heureux"; dans: LÉVEILLÉE et al. (1982); p. 63-89.
- DIVAY, Gérard, LÉVEILLÉE, Jacques (1981); "La réforme municipale et l'État québécois (1960-1979)"; Études et documents; no. 27; Montréal, INRS-Urbanisation.
- D.-R., M. "L'implantation des MRC: une opération valable de consultation"; Volet II d'un dossier sur les MRC; Municipalité; Québec, Ministère des Affaires municipales, Avril-Mai 1982; p. 8-10.
- DUFOUR, Jules (1980); "La Sagamie: un nouveau régionyme pour la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean"; Le Sagamien; vol. 1, no. 1; Université du Québec à Chicoutimi.
- DUFRESNE, Jacques, JACQUES, Jocelyn, et al. (1983); Crise et leadership: les organisations en mutation; Montréal, Boréal Express; 326 p.
- DUGAS, Clermont (1983); Les régions périphériques: Défi au développement du Québec; Sillery, Presses de l'Université du Québec; 253 p.
- DULONQ, Renaud (1978); "Enjeu régional et luttes sociales"; dans: <<Régions, régionalisme, écologie: le temps du soupçon>>; Économie et humanisme; no. 241, Mai/Juin 1978; p. 7-18.
- DUPONT, Fernand (1980); "L'aménagement du territoire au Québec: La consultation"; Développement-Québec; Vol. 7, no. 8; Québec, Office de planification et de développement du Québec, Octobre 1980; p. 3-4.
- FELLI, Georges (1988); Lettre adressée aux secrétaires-trésoriers des MRC et des municipalités locales; Québec, Ministère des Affaires municipales, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, le 25 janvier 1988; 5 p.
- FILTEAU, Gérard (1975); Histoire des Patriotes; Montréal, Éditions de l'Aurore; 493 p.
- FORTIN, Arlette (1989); "Un Québec menacé"; Municipalité; Québec, Ministère des Affaires municipales, Juin 1989; p. 14-16.
- GAGNON, Alain-G. (1985); "Ascendance politique et dynamismes régionaux au Québec"; <<Les ambiguïtés du pouvoir local>>; Revue internationale d'action communautaire; 13/53, Printemps 1985; p. 87-94.
- GAGNON, Paul-Dominique (1983), maire du Village de Laterrière; Dossier personnel comprenant:
- 1) Communiqué de presse de la Municipalité du Village de Laterrière; Laterrière, le 6 mai 1983; 4 p.
  - 2) Projet d'étude sur le Fonds de valorisation du patrimoine; Laterrière, Municipalité du Village de Laterrière, le 2 juin 1983.

- 3) Mémoire sur le projet de Communauté de développement et de valorisation du patrimoine; 36 p.
  - 4) Analyse des options pour la redistribution des revenus de taxation de l'usine de la SECAL, municipalité de Notre-Dame-de-Laterrière; Sans lieu, Daniel Arbour et Associés Inc., du groupe Lavalin, le 7 octobre 1983.
  - 5) La formule de compensation; Sans lieu, Daniel Arbour et Associés Inc., du groupe Lavalin, le 10 novembre 1983; 9 p.
  - 6) BÉDARD, Marc-André; "Le gouvernement du Québec a retenu la solution de l'annexion partielle"; Déclaration du ministre de la Justice et député de Chicoutimi; Chicoutimi, le 14 novembre 1983; 7 p.
  - 7) GAGNON, Gaston; Les liens historiques entre Canton-Tremblay et Laterrière avec Chicoutimi: Rapport de recherche; Sans lieu, Juin 1983; 20 p.
- GARNIER, Jean-Pierre (1982); "<<Localiser>> le social... ou <<socialiser>> le local?"; Espaces et sociétés; no. 40, <<Le travail social et le local>>, Janvier-Juin 1982; p. 3-14.
- GARON, André (1977); "La britannisation 1763-1791"; dans: HAMELIN, Jean, et al.; p. 248-282.
- GERMAIN, Annick, HAMEL, Pierre, et al. (1985); "Les ambiguïtés du pouvoir local"; Revue internationale d'action communautaire; 13/53, Printemps 1985; 208 p.
- GERMAIN, Annick, HAMEL, Pierre, et al. (1985); "Aménagement et pouvoir local"; Cahiers de l'ACFAS; no. 31; 188 p.
- GIRARD, Camil, PERRON, Normand (1989); Histoire du Saguenay-Lac-Saint-Jean; Ville Saint-Laurent, Institut québécois de recherche sur la culture, coll. <<Les régions du Québec>>, no. 2; 665 p.
- GIUDICELLI, Pierre (1984); "Introduction"; dans: AYDALOT et al. (1984); p. 1-5.
- Groupe québécois de prospective (1982); Le futur du Québec au conditionnel; Chicoutimi, Gaëtan Morin éditeur; 256 p.
- GUAY, Pierre-Yves (1987); Introduction à l'urbanisme: approches théoriques, instruments et critères; Mont-Royal, Modulo éditeur; 178 p.
- HAMEL, Pierre, LÉONARD, Jean-François (1982); "Aménagement du territoire et participation populaire au Québec depuis 1960"; dans: LÉVEILLÉE, Jacques, et al.; L'aménagement du territoire au Québec: du rêve au compromis; Montréal, Éditions Nouvelle Optique; p. 90-115.
- HAMEL, Marcel-Pierre (1948); Le rapport Durham; Québec, Éditions du Québec.

- HAMELIN, Jean, et al. (1977); Histoire du Québec; Montréal, Éditions France-Amérique, 2<sup>e</sup> édition; 538 p.
- HARVEY, Julien (1988); "Un Québec cassé en deux"; Relations; no. 545, novembre 1988; p. 264-265.
- HIGGINS, Donald (1986); "The Processus of Reorganizing Local Government in Canada"; Revue canadienne de science politique; vol. XIX, no. 2, Juin 1986; p. 219-242.
- JALBERT, Lizette (1986); "Moins d'État pour plus d'autonomie: le retour de l'État spectateur est-il un mouvement au-dessus de tout soupçon?"; Communication présentée pour le 2<sup>e</sup> colloque internationale sur l'État: <<L'État au coeur de la société?>>; Montréal, Université Bishop, 15-16 juin 1986; 38 p.
- JALBERT, Lizette et al. (1985); "La décentralisation pour quoi faire?"; Cahiers de recherche sociologique; vol. 3, no. 1, Avril 1985; 144 p.
- JALBERT, Lizette (1985); "Décentralisation ou autonomie administrée: Éléments de synthèse et de réflexion sur la réforme municipale et régionale au Québec"; dans: JALBERT et al. (1985); p. 75-98.
- JULIEN, Pierre-André (1979); "La planification au Québec: des limites économiques ou politiques?"; dans: CLOUTIER, LATOUCHE, et al. (1979); p. 365-387.
- KLEIN, Juan-Luis (1989); "Développement régional et espace local: vers une régulation territorialisée"; <<De l'espace pour le local>>; Revue internationale d'action communautaire; 22/62, Automne 1989; p. 189-196.
- KLEIN, Juan-Luis, GAGNON, Christiane (1989); Le social apprivoisé: Le mouvement associatif, l'État et le développement local; Hull, Éditions Asticou; 146 p.
- KLEIN, Juan-Luis, ANDREW, Caroline, BOUDREAULT, Pierre-W., MORIN, Richard, et al. (1986); "Aménagement et développement: Vers des nouvelles pratiques?"; Cahiers de l'ACFAS; no. 38; Sillery, Presses de l'Université du Québec; 199 p.
- LACOUR, Claude (1986); "L'arbre et la forêt: la science régionale vue par un économiste"; dans: AURIAC, BRUNET et al. (1986); p. 27-46.
- LACOUR, Claude (1983); Aménagement du territoire et développement régional; Paris, Dalloz.
- LAFOND, Nicole (1981); "La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme"; Revue de droit de l'Université de Sherbrooke; no. 12; p. 43-72.
- LAGROYE, Jacques, WRIGHT, Vincent, et al. (1982); "Les structures locales en Grande-Bretagne et en France"; Notes et études documentaires; nos 4687-4688-4689; Paris, La documentation française, Octobre 1982.
- LAJUGIE, Joseph, DELFAUD, Pierre, LACOUR, Claude (1979); Espace régional et aménagement du territoire; Paris, Dalloz; 884 p.



- LANCOT, Gustave (1948); "Le régime municipal en Nouvelle-France"; Culture; no. 9; p. 259-261.
- LAPORTE, Adam, PRÉVOST, Paul, SIMARD, Jean-Paul (1981); Économie régionale du Saguenay-Lac-Saint-Jean; Chicoutimi, Gaëtan Morin éditeur; 272 p.
- LATULIPE, Me Jean-Maurice (1988); "Projet de Loi 88: Des modifications qui concernent les MRC"; Municipalité; Québec, Ministère des Affaires municipales, Mars-Avril 1988; p. 29-31.
- LAURENT, Philippe (1983); "Vers un nouvel ordre économique international: Dix ans de recherches"; Études; Juin 1983; p. 755-768.
- LAZZERI, Y. (1985); "Organisation et dynamique spatiale des fonctions et des qualifications dans les services aux entreprises"; Notes de recherche; no. 58; 25 p.
- LEFEBVRE, Henri (1986); La production de l'espace; Paris, Éditions Anthropos, 3<sup>e</sup> édition; 485 p.
- LÉGARÉ, Michel (1984); Le développement de centrales hydroélectriques relié à la création d'industries; Jonquières, Conseil régional de développement du Saguenay-Lac-Saint-Jean-Chibougamau-Chapais:
- 1) Les programmes d'Hydro-Québec; Octobre 1984; 41 p.
  - 2) Les industries, grandes consommatrices d'énergie électrique; Novembre 1984, 67 p.
  - 3) Les aménagements hydroélectriques et le potentiel hydraulique du Saguenay-Lac-Saint-Jean; Décembre 1984; 24 p.
  - 4) La dimension législative; Décembre 1984; 31 p.
  - 5) Synthèse et recommandations de l'auteur; Décembre 1984; 20 p.
- LÉVEILLÉE, Jacques et al. (1982); L'aménagement du territoire au Québec: du rêve au compromis; Montréal, Éditions Nouvelle Optique; 163 p.
- LÉVY, Jacques (1986); "L'espace et le politique: quelles rencontres?"; dans AURIAC, BRUNET et al. (1986); p. 253-268.
- L'HEUREUX, Jacques (1980); "Schémas d'aménagement et plans d'urbanisme en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme"; Revue générale de droit; vol. 11; p. 7-63.
- LIPIETZ, Alain (1987); "Régulation monopoliste et politique keynésienne face à la double crise du fordisme"; dans: ZERBATO, Michel, et al.; Keynésianisme et sortie de crise: Keynes contre le libéralisme?; Paris, Dunod; p. 95-113.

- LIPIETZ, Alain (1986); "Le <<fordisme périphérique>>: gadget théorique ou coup de projecteur?"; Interventions économiques (Pour une alternative sociale); no. 16, hiver 1986; p. 51-60.
- LIPIETZ, Alain (1983); "Crise de l'État-providence: idéologies, réalités et enjeux dans la France des années 1980"; dans: BOISMENU, BERNIER et al. (1983); p. 49-86.
- LIPIETZ, Alain (1982); "Croissance, crise et transformations du salariat industriel"; CEPREMAP; No. 8213; Paris, Mai 1982; 19 p.
- LIPIETZ, Alain (1977); Le capital et son espace; Paris, Éditions La Découverte et Librairie François Maspero; 180 p.
- LOSCHAK, Danièle (1978); "Espace et contrôle social"; dans: CHEVALLIER et al. (1978); p. 151-204.
- LUNG, Yannick (1983); "Régimes d'accumulation et dynamiques spatiales du capital: quel statut pour la région?"; Revue d'économie régionale et urbaine; no. 3; p. 440-461.
- MacBRIDE, Sean et al. (1980); Voix multiples, un seul monde: Vers un nouvel ordre mondial de l'information et de la communication plus juste et plus efficace; Rapport de la Commission internationale d'études des problèmes de la communication; UNESCO.
- MACE, Gordon (1982); "À propos du nouvel ordre économique international"; Études internationales; vol. XIII, no. 2, Juin 1982; p. 365-372.
- MACHIAVEL, Nicolas (1983); Le Prince; Paris, Librairie Générale Française, coll. <<Le livre de poche>>; 303 p. L'œuvre originale fut publiée en 1513.
- MACLOUF, Pierre (1985); "Les restructurations économiques et l'ancrage territorial de la crise de l'État-providence"; Revue internationale d'action communautaire; 13/53, printemps 1985; p. 9-17.
- MACLOUF, Pierre, SARBIB, Jean-Louis (1983); "Dualisation spatiale et dualisation sociale de la force de travail en période de crise: deux scénarios possibles"; Revue d'économie régionale et urbaine; no. 1; p. 119-146.
- MARIÉ, Michel (1986); "Penser son territoire; pour une épistémologie de l'espace local"; dans: AURIAC, BRUNET et al. (1986); p. 141-158.
- MATHIEU, Jacques, GARON, André (1977); "Le changement de métropole 1754-1763"; dans: HAMELIN, Jean, et al.; p. 231-248.
- MAZÈRES, Jean-Arnaud (1978); "La région: espace du pouvoir ou espace de pouvoirs?"; dans: CHEVALLIER et al. (1978); p. 229-290.
- MAZÈRES, Jean-Arnaud, et al. (1978); "Région, régionalisme, régionalisation"; La région en question?; Paris, Éditions Cujas; 382 p.

- McCONNELL, Campbell R., POPE, William Henry, JULIEN, Pierre-André (1980); L'économie; Tome I: Macroéconomie; Montréal, McGraw-Hill éditeurs; 465 p.
- MÉNY, Yves et al. (1984); "La réforme des collectivités locales en Europe: Stratégies et résultats"; Notes et études documentaires; no. 4755, Paris, La documentation française.
- MÉNY, Yves (1981); "Crises, régions et modernisation de l'État"; dans: MÉNY, Yves et al. (1981); "Régions"; Pouvoirs; no. 19.
- MIGUELEZ, Roberto (1977); La comparaison interculturelle: logique et méthodologie d'un usage empiriste de la comparaison; Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- MILLS, C. Wright (1969); L'élite du pouvoir; trad. de l'américain par André Chassigneux; Paris, Ed. Maspéro; cité par ROCHER, Guy (1969); p. 410-411.
- MORENCY, Marc-André, et al. (1986); Le marché mondial des produits de l'aluminium: perspectives et contraintes de développement; Actes du symposium des Sciences Sociales; Chicoutimi, Groupe de recherche et d'intervention régionales de l'Université du Québec à Chicoutimi, coll. <<Document de travail>>, no. 7, Novembre 1986; 36 p.
- MOSCA, Gaetano (1939); The Ruling Class; New York, McGraw-Hill; cité par ROCHER, Guy (1969); p. 409.
- OUELLET, Lionel (1984); "La participation des groupes aux organismes de l'Etat"; Programme intégré en management pour les cadres étrangers; Recueil de textes; Québec, École nationale d'administration publique, Coopération internationale, 7 mai 1984; 34 p.
- OUELLET, Lionel (1983); "La concertation"; dans: DUFRESNE, Jacques, JACQUES, Jocelyn, et al.; Crise et leadership: les organisations en mutation; Montréal, Éditions du Boréal Express; p. 145-172.
- PAQUET, Gilles (1983); "Les mutations de notre économie-monde: des révolutions sans miracles"; Études internationales; vol. XIV, no. 3, Septembre 1983; p. 413-431.
- PARENTEAU, René (1986); "Les consultations publiques et la participation à l'aménagement"; <<Aménagement et développement: Vers de nouvelles pratiques?>>; Cahiers de l'ACFAS, no. 38; Montréal/Québec, Association canadienne-française pour l'avancement de la science/Presses de l'Université du Québec; p. 179-188.
- PARENTEAU, René (1970); "L'expérience de la planification au Québec (1960-1969)"; L'Actualité économique; no. 45; p. 679-696.
- PARETO, Vilfredo (1919); Traité de sociologie générale; Paris, Éd. Payot; cité par ROCHER, Guy (1969); p. 408.
- PILISI, Paul, LÉGARÉ, Michel (1985); Le pouvoir régional: une étude exploratoire sur la perception du pouvoir régional au Saguenay-Lac-Saint-Jean; Chicoutimi, module des sciences sociales de l'Université du Québec à Chicoutimi; 190 p.

- POCHE, Bernard (1983); "La région comme espace de référence identitaire"; Espaces et sociétés; no. 42, <<Région et identité; la recherche urbaine>>, Janvier-Juin 1983; p. 3-12.
- POCHE, Bernard (1978); "Des régionalismes à l'écologie, ou la crise de l'appartenance"; Économie et humanisme; no. 241, Mai/Juin 1978; p. 36-47.
- PROULX, Gilles (1986), Chef économiste pour SECAL; "Difficultés et perspectives globales de l'industrie de l'aluminium"; dans: MORENCY, Marc-André, et al.; p. 11-16.
- QUÉRÉ, Louis (1978); "Les mouvements nationalitaires dans les transformations sociales"; Économie et humanisme; no. 241, Mai/Juin 1978; p. 19-25.
- RAFFESTIN, Claude (1985); "Marxisme et géographie politique"; Cahiers de géographie du Québec; vol. 29, no. 77, Septembre 1985; p. 271-281.
- RAFFESTIN, Claude (1982); "Remarques sur les notions d'espace, de territoire et de territorialité"; Espaces et sociétés; no. 41, Juin-Décembre 1982; p. 167-171.
- RAFFESTIN, Claude (1980); Pour une géographie du pouvoir; Paris, Librairies Techniques (LITEC), coll. <<Géographie économique et sociale>>, Tome XIII; 249 p.
- RAFFESTIN, Claude, BRESSO, Mercedes (1979); Travail, Espace, Pouvoir; Renens/Lausanne (Suisse), Éditions L'Âge d'Homme; 166 p.
- RANGEON, François (1982); "Le pouvoir régional"; dans: CHEVALLIER, RANGEON et SELLIER (1982); p. 65-107.
- REMICA (1978); Espaces périphériques: Études et enquêtes dans le Midi de la France et en Catalogne; Paris, Centre national de recherche scientifique et Centre régional de publications de Toulouse-Sciences sociales; 184 p.
- RÉMY, Jean (1987); "Bilans et tendances de la sociologie urbaine de la langue française depuis 1945"; Espaces et sociétés; nos 48-49, <<Bilan et perspectives>>; p. 47-87.
- RICQ, Charles (1982); "La région, espace institutionnel et espace d'identité"; Espaces et sociétés; no. 41, Juin-Décembre 1982; p. 113-129.
- ROCHER, Guy (1969); Introduction à la sociologie générale; Tome 3: Le changement social; Ville La Salle, Éditions Hurtubise HMH, coll. <<Regards sur la réalité sociale>>; 2<sup>e</sup> édition; p. 311-562.
- ROUSIER, Nicole (1987); "L'emploi et le discours sur le développement local"; Revue d'économie régionale et urbaine; no. 1; p. 109-116.
- ROY, Jacques (1988); "Les effets de la désintégration"; Relations; no. 545, novembre 1988; p. 273.
- SAINSAULIEU, Renaud (1979); "L'identité et les relations de travail"; dans: TAP et al. (1979); p. 275-286.

- SANGUIN, André-Louis (1983); "Région: enquête sur un concept au-dessus de tout soupçon"; Protée; vol. II, no. 1, Printemps 1983; p. 3-10.
- SANGUIN, André-Louis (1977); La géographie politique; Vendôme, Presses universitaires de France; 183 p..
- SEILER, Daniel-L. (1977); "Clivages, régions et science politique: application d'un schéma d'analyse aux cas de la Suisse et de la Belgique"; Revue canadienne de science politique; vol. X, no. 3, Septembre 1977; p. 447-472.
- SERVAN-SCHREIBER, Jean-Jacques (1975); "Le pouvoir régional"; L'Express; no. 1264, du 29 septembre au 5 octobre 1975; p. 62-68.
- SIMARD, Jean-Paul (1981); "Survol de l'histoire économique du Saguenay-Lac-Saint-Jean"; dans: LAPOINTE, Adam, PRÉVOST, Paul, SIMARD, Jean-Paul; chapitre 2, p. 17-72.
- SIMARD, Jean-Jacques (1979); La longue marche des technocrates; Laval, Éditions coopératives Albert Saint-Martin; 198 p.
- SOKOLOFF, Béatrice (1986); "Aménagement, développement régional et dynamismes locaux"; dans: <<La morphologie sociale en mutation au Québec>>; Cahiers de l'ACFAS; no. 41; Sillery, Presses de l'Université du Québec; p. 309-327.
- SOKOLOFF, Béatrice (1986); "Le choix des régions: un nouvel enjeu pour le pouvoir local au Québec?"; La Revue canadienne des sciences régionales; Vol. VII, no. 2, automne 1986; p. 251-264.
- SORMAN (1983); La révolution conservatrice américaine; Paris, Éditions Fayard.
- TAP, Pierre et al. (1979); Identités collectives et changements sociaux; Paris, Éditions Privat, coll. <<Sciences de l'homme>>.
- TELLIER, Luc-Normand (1982); "Les dimensions économiques de l'aménagement du territoire au Québec"; dans: LÉVEILLÉE et al. (1982); p. 43-62.
- THOENIG, Jean-Claude (1986); "La décentralisation sur le terrain: Volontés du moment et conséquences à terme"; Futuribles; no. 95, Janvier 1986; p. 3-24.
- TREMBLAY, André, SAVOIE, Réginald (1973); Précis de droit municipal; Montréal, Wilson et Lafleur.
- TRÉPANIÉ, Marie-Odile (1982); "Formes traditionnelles et réforme récente du droit de l'urbanisme au Québec: changement de fond ou changement de formes?"; dans: LÉVEILLÉE et al. (1982); p. 11-42.
- VALASKAKIS, Kimon (1985); "La crise et le nouvel ordre économique international"; dans: BOISVERT, HAMEL et al. (1985); p. 277-281.

WEAVER, Clyde et al. (1985); "Dossier: Décentralisation, régions et nouvelle économie internationale"; Revue canadienne des sciences régionales; vol. VIII, no. 3; p. 283-460.

WEAVER, Clyde, JESSOP, Joanne (1985); "Redéploiement industriel et économie locale: perspectives nord-américaines"; dans: BOISVERT, HAMEL et al. (1985); p. 131-149.

## 2. Méthode et méthodologies

BEAUD, Michel (1986); L'art de la thèse: Comment préparer et rédiger une thèse de doctorat, un mémoire de DEA ou de maîtrise ou tout autre travail universitaire; Paris, Éditions La Découverte; 121 p.

BERNIER, Benoît (1979); Guide de présentation d'un travail de recherche; Sillery, Presses de l'Université du Québec; 55 p.

Conseil des Arts du Canada (1977); Déontologie: Rapport du Groupe consultatif de déontologie; Ottawa, Conseil des Arts du Canada et Conseil de recherches en sciences humaines du Canada; 36 p.

DESLAURIERS, Jean-Pierre, GAGNON, Christine, et al. (1987); Entre le savoir et l'action: choix éthiques et méthodologiques; Chicoutimi, Groupe de recherche et d'intervention régionales de l'Université du Québec à Chicoutimi, coll. «Renouveau méthodologique»; 148 p.

DESLAURIERS, Jean-Pierre, et al. (1985); La recherche qualitative: résurgence et convergences; Chicoutimi, Groupe de recherche et d'intervention régionales de l'Université du Québec à Chicoutimi; 169 p.

GAUTHIER, Benoît, et al. (1984); Recherche sociale: de la problématique à la collecte de données; Sillery, Presses de l'Université du Québec; 535 p.

GRAWITZ, Madeleine (1986); Lexique des sciences sociales; Paris, Dalloz, 3<sup>e</sup> édition; 381 p.

L'ÉCUYER, René (1985); "L'analyse de contenu: notion et étapes"; dans DESLAURIERS et al. (1985); p. 65-88.

MORIN, Edgar (1986); La Méthode: Tome 3: La Connaissance de la Connaissance; Livre premier: Anthropologie de la connaissance; Paris, Ed. du Seuil; 251 p.

OUELLET, André (1982); Processus de recherche: Une approche systémique; Sillery, Presses de l'Université du Québec; 268 p.

ROBERT, Paul (1986); Le Petit Robert: Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française; Paris, Dictionnaires Le Robert; Tome 1.

SELLTIZ, Claire, WRIGHTSMAN, Lawrence S., COOK, Stuart W., et al. (1977); Les méthodes de recherche en sciences sociales; Montréal, Éditions HRW; 606 p.

Université du Québec, Vice-présidence à l'enseignement et à la recherche (1980); Guide de déontologie de la recherche; Québec, Université du Québec; 56 p.

### 3. **Publications officielles**

#### 3.1 **Gouvernementales ou municipales**

Assemblée législative du Canada (1722); Édits, ordonnances royaux, déclarations et arrêts du Conseil d'État du roi concernant le Canada.

Bureau de la statistique du Québec (1985); L'avenir démographique du Québec; Québec, B. S. Q.; 219 p.

Canada (1988); Un plan de développement économique pour les régions périphériques du Québec: Volet Saguenay-Lac-Saint-Jean: Document de consultation; Ottawa, Ministère de l'Expansion industrielle régionale, le 22 février 1988; 38 p.

Commission de protection du territoire agricole du Québec (1982); Décision rendue par la Commission à la requête d'Aluminium du Canada Limitée concernant le projet de construction d'un complexe industriel à Laterrière (Dossier numéro 9410D-9412D-9414D-9420D-048478-NR000512); Québec, CPTAQ, le 21 mai 1982; 21 p.

Commission de protection du territoire agricole du Québec (1984); Décision rendue par la Commission à la requête d'Aluminium du Canada Limitée concernant le projet de construction d'un complexe industriel à Laterrière (Dossier numéro 9410D-9412D-9414D-9420D-048478-NR000512); Québec, CPTAQ, le 8 mai 1984; 5 p.

Conseil d'orientation économique du Québec (1964); Les exigences de la planification économique; Québec.

Conseil d'orientation économique du Québec (1962); Document de base en vue de la planification; Québec.

Municipalité régionale de comté de Lac-Saint-Jean-Est (1986-A); Schéma d'aménagement: Document principal; Alma, Planigram inc. et Jean-Yves Bouchard, 1986.

Municipalité régionale de comté de Lac-Saint-Jean-Est (1986-B); Schéma d'aménagement: Proposition d'aménagement: Document principal; Alma, MRC et Planigram inc.

Municipalité régionale de comté de Maria-Chapdelaine (1987); Schéma d'aménagement: Document principal; Mistassini, Gendron et associés, 1987.

Municipalité régionale de comté du Domaine-du-Roy (1987); Schéma d'aménagement: Document principal; Roberval, Le Groupe Leblond, Tremblay, Bouchard, 1987.

Municipalité régionale de comté du Fjord-du-Saguenay (1987); Schéma d'aménagement: Document principal; Chicoutimi, Le Groupe Leblond, Tremblay, Bouchard, le 9 juin 1987.

- Municipalité régionale de comté du Fjord-du-Saguenay (1984); Certificat autorisant l'enregistrement d'une opération cadastrale émis à Alcan Ltée; Permis de lotissement no. 486, Dossier SUBD-479; Chicoutimi, le 24 mai 1984.
- Québec (1989), Conseil des affaires sociales; Deux Québec dans un: Rapport sur le développement social et démographique; Boucherville, Gaëtan Morin éditeur, 1989; 124 p.
- Québec (1989), Office de planification et de développement du Québec; Bilan socio-économique: Région du Saguenay-Lac-Saint-Jean; Québec, OPDQ; 44 p.
- Québec (1988), Office de planification et de développement du Québec; Québec à l'heure de l'entreprise régionale: Plan d'action en matière de développement régional; Québec, Service des communications de l'OPDQ, Octobre 1988; 90 p.
- Québec (1988), Bureau de la Statistique du Québec; Finances municipales: Édition 1988; Québec, B. S. Q., coll. <<Statistiques économiques>>.
- Québec (1986), Bureau de la Statistique du Québec; Finances municipales: Édition 1986; Québec, B. S. Q., coll. <<Statistiques économiques>>; 229 p.
- Québec (1985), Ministère des Affaires municipales, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire; Les compétences des municipalités régionales de comté; Québec, M. A. M., coll. <<Aménagement et urbanisme: Aspects généraux de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme>>; 4 p.
- Québec (1984), Secrétariat permanent des conférences socio-économiques; Sommet sur le développement et l'économie de la région 02: Engagements du gouvernement du Québec et des partenaires régionaux; Québec, 1984; 247 p.
- Québec (1984); Loi sur l'aménagement et l'urbanisme; L. R. Q., chapitre A-19.1, à jour au 1<sup>er</sup> février 1984.
- Québec (1984); Loi sur le régime des eaux; L. R. Q., chapitre R-13.
- Québec (1984); Loi sur la location de forces hydrauliques de la rivière Péribonca à Aluminium du Canada Limitée (ALCAN).
- Québec, Ministre délégué à l'Aménagement et au développement régional, François GENDRON (1983); Le choix des régions: Document de consultation sur le développement des régions; Québec; 132 p.:
1. Office de planification et de développement du Québec, Le choix des régions: Rapport de la consultation: Synthèse; Québec, OPDQ, Avril 1985; 25 p.
  2. Office de planification et de développement du Québec, Le choix des régions: Rapport de la consultation: Saguenay-Lac-Saint-Jean; Québec, OPDQ, Avril 1985; 22 p.



Québec, Ministère de l'Énergie et des Ressources, Service de la cartographie (1983); Les municipalités régionales de comté; Carte géographique.

Québec (1983), Ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du Revenu; Travail-Québec.

Québec (1982), Ministre d'État au Développement économique (Bernard Landry); Le virage technologique: Bâtir le Québec - Phase 2: Programme d'action économique 1982-1986; Québec, Ministère des communications; 248 p.

Québec (1980), Ministère des Affaires municipales, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire; Procédure d'adoption et de modification d'un plan ou de règlements d'urbanisme (Avant ou après la constitution d'une MRC); Québec, Direction des communications du M.A.M., Décembre 1980; 39 p.

Québec (1980), Ministère des Affaires municipales, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire; La municipalité régionale de comté: sa constitution, ses pouvoirs, son fonctionnement; Québec, Direction des communications du M.A.M., Décembre 1980; 7 p.

Québec (1980), Ministère des Affaires municipales, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire; Guide explicatif de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme; Québec, Direction des communications du M.A.M., Décembre 1980; 15 p.

Québec (1980), Conseil exécutif, Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, Groupe de consultation; L'aménagement du territoire au Québec: un projet collectif; Québec, Éditeur officiel du Québec; 32 p.

Québec (1980), Ministère des Affaires municipales; <<Aménagement et urbanisme>>; Municipalité-Québec; 12e année, numéro 2 bis, Edition spéciale; Québec, Direction des communications du M.A.M.; 32 p.

Québec (1979), Ministère des Affaires municipales, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire; La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme: Table des matières et index analytique; Québec, Éditeur officiel du Québec. Et: La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme; L. R. Q., chapitre A-19.1.

Québec (1979), Conseil exécutif; La nouvelle entente Québec-Canada: Proposition du gouvernement du Québec pour une entente d'égal à égal: La souveraineté-association; Québec, Éditeur officiel du Québec; 118 p.

Québec (1978), Office de planification et de développement du Québec; Problématiques et orientations: La problématique du Saguenay-Lac-Saint-Jean, région 02; Québec, Éditeur officiel du Québec, Juin 1978; 162 p.

Québec, Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat à l'Aménagement et à la Décentralisation (1977); La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle; comprend:

Fascicule 1: Une vue d'ensemble.

Fascicule 2: Les expériences étrangères.

Fascicule 3: L'aménagement et l'urbanisme.

Fascicule 4: L'organisation politique des comtés renouvelés.

Fascicule 5: Le réaménagement des pouvoirs.

Fascicule 6: Le territoire des comtés municipaux.

Fascicule 7: Le régime fiscal des comtés.

Fascicule 8: La zone métropolitaine de Montréal.

Fascicule 9: Les zones urbaines de Québec et de Hull.

Québec (1967); Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme; Rapport La Haye;  
Montréal, Décembre 1967.

Québec (1956); Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels; Rapport Tremblay; Québec, Imprimeur de la Reine.

Secrétariat permanent des conférences socio-économiques (1984); Sommet sur le développement et l'économie de la région 02: Engagements du gouvernement du Québec et des partenaires régionaux; Québec; 247 p.

Ville de Chicoutimi (1984); Permis de lotissement No. 486, émis pour Alcan Ltée, le 3 mai 1984.

### 3.2 Autres publications

Conseil régional de développement du Saguenay-Lac-Saint-Jean-Chibougamau (1984); MRC et problématique régionale: Une réflexion du conseil régional de développement sur la conceptualisation des schémas d'aménagement des municipalités régionales de comté du Saguenay-Lac-Saint-Jean-Chibougamau; Jonquière, CRD-02, Mars 1984; 13 p.

Conseil régional de développement du Saguenay-Lac-Saint-Jean-Chibougamau (1982); Desbiens: Impact économique et relance; Mémoire produit par le Conseil régional de développement, région 02, et par le Conseil économique d'Alma et du Lac-Saint-Jean; Jonquière, CRD-02, Février 1982; 65 p.

Fédération des syndicats du secteur aluminium inc. (1986); Mémoire présenté au Comité permanent de l'emploi (Ottawa); Jonquière, FSSA, Novembre 1986; pagination variée.

PARIZEAU, Jacques; Union des municipalités du Québec (1986); Rapport de la Commission d'étude sur les municipalités; "Rapport Parizeau"; 292 p.

SIMARD, Réjean (1984); Discours du président du Comité d'orientation du Sommet; Discours d'ouverture; Jonquière, Sommet sur le développement et l'économie de la région 02, Mai 1984.

Sommet sur le développement et l'économie de la région 02 (1984); Atelier sur la concertation et le pouvoir régional; Jonquière, le 4 mai 1984.

Sommet sur le développement et l'économie de la région 02 (1984); Atelier sur le tourisme et les loisirs; Jonquière, le 3 mai 1984.

Sommet sur le développement et l'économie de la région 02 (1984); État de la situation: Partie II: Analyses sectorielles; Jonquière; 99 p.

Sommet sur le développement et l'économie de la région 02 (1983); "L'état de la situation: Une région à la recherche d'alternatives"; La Concertation; vol. 1, no. 5; Jonquière, Décembre 1984; 12 p.

Sommet sur le développement et l'économie de la région 02 (1983); État de la situation: Partie I: Une région à la recherche d'alternatives; Jonquière, Juin; 99 p.

Union des municipalités du Québec (1984); Portrait budgétaire des municipalités régionales de comté: Exercice budgétaire 1984; Montréal, UMQ, septembre 1984; 31 p.

#### **4. Revues de presse et autres périodiques**

Divers articles tirés des journaux suivants, de 1983 à 1988: Le Progrès-Dimanche, Le Quotidien, Le Réveil à Chicoutimi, Le Journal de Québec, Le Soleil.

Revue Commerce; "Alcan en un coup d'oeil"; p. 124; cité par la Fédération des syndicats du secteur aluminium (1986); annexe II.

RODGERS, Ian; "Alcan bat la marche"; Commerce; cité par: Fédération des syndicats du secteur aluminium Inc. (1986); annexe 2.

## ANNEXE #1:

### LA LISTE DES PERSONNES-RESSOURCE, DE LEURS FONCTIONS, ET DE LA DATE DE RENCONTRE APPROXIMATIVE, SELON L'ORGANISME D'ATTACHE PRINCIPAL, ET PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE

#### **A. MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ DU FJORD-DU-SAGUENAY:**

- |    |                  |   |           |
|----|------------------|---|-----------|
| 1. | GAGNON, Claude   | Urbaniste,<br>directeur du service de l'aménagement<br>du territoire à la M.R.C.,<br>ex-coordonnateur à l'aménagement<br>au Conseil métropolitain du Haut-Saguenay. | Fév. 1986 |
| 2. | GAUDREAU, Rénald | Directeur général et Secrétaire-trésorier<br>de la M.R.C.<br>ex-maire de Saint-David-de-Falardeau,<br>et ex-professeur.   | Fév. 1986 |
| 3. | JACQUES, Éric    | Préfet de la M.R.C.,<br>maire du village de Ste-Rose-du-Nord,<br>directeur de Caisse Populaire<br>et ex-courtier d'assurances.                                      | Fév. 1986 |

#### **B. MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ DE LAC SAINT-JEAN EST:**

- |    |                        |  |           |
|----|------------------------|--|-----------|
| 4. | GAGNON, Guy            | Secrétaire-trésorier de la M.R.C.<br>et ex-secrétaire-trésorier<br>d'Hébertville.  | Mars 1986 |
| 5. | LUSINCHI, Jean-Claude  | Responsable de la planification<br>(schéma d'aménagement) de la M.R.C.,<br>Directeur du service d'urbanisme<br>de la ville d'Alma<br>et ex-architecte-urbaniste. | Mars 1986 |
| 6. | TREMBLAY, Jean-Charles | Préfet de la M.R.C.,<br>maire de Lac-à-la-Croix,<br>Vice-président du Conseil régional<br>de concertation et de développement<br>et cultivateur.                 | Mars 1986 |

**C. MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ DU DOMAINE-DU-ROY:**

- |    |                  |   |           |
|----|------------------|---|-----------|
| 7. | TAILLON, Denis   | Secrétaire-Trésorier de la M.R.C.<br>et ex-secrétaire-trésorier<br>du village de Saint-Prime. | Mars 1986 |
| 8. | VALLÉE, Gaston   | Préfet de la M.R.C.,<br>maire de Chambord<br>et estimateur en bâtiments.                      | Mars 1986 |
| 9. | VALLOIS, Jacques | Urbaniste,<br>coordonnateur à l'aménagement<br>du territoire de la M.R.C.                     | Mars 1986 |

**D. MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ DE MARIA-CHAPDELAIN:**

- |     |                      |   |                      |
|-----|----------------------|---|----------------------|
| 10. | BOIVIN, Gérard       | Secrétaire-trésorier de la M.R.C.,<br>ex-secrétaire-trésorier<br>de la ville de Normandin et de l'ancien<br>Conseil de comté de Lac Saint-Jean Ouest. | Avril 1986           |
| 11. | CLAVEAU, Martin      | Urbaniste,<br>coordonnateur à l'aménagement<br>du territoire de la M.R.C.   | Avril 1986           |
| 12. | THIBEAULT, Ange-Aimé | Préfet de la M.R.C.<br>et maire de <b>NORMANDIN</b>   | MALADIE <sup>1</sup> |

**E. COMITÉ DE CONSULTATION RÉGIONALE SUR LA CRÉATION DES M.R.C.:**

- |     |                |   |           |
|-----|----------------|---|-----------|
| 13. | FORTIN, Xavier | Rentier,<br>ex-représentant gouvernemental<br>et président du comité de consultation,<br>ex-président de la Fédération<br>de l'Union des producteurs agricoles (U.P.A.)<br>du Saguenay-Lac-Saint-Jean<br>et ex-agriculteur. | Mars 1986 |
|-----|----------------|---|-----------|

**F. CRITIQUE DE L'OPPOSITION OFFICIELLE EN MATIÈRE D'AFFAIRES MUNICIPALES:**

- |     |                 |                                     |            |
|-----|-----------------|-------------------------------------|------------|
| 14. | DUFOUR, Francis | Député (P.Q.) du comté de Jonquière | Avril 1986 |
|-----|-----------------|-------------------------------------|------------|

<sup>1</sup>. M. Thibeault était en congé de maladie durant la période de réalisation des entrevues. Toutefois, sa perception a pu être notée dans le cadre du colloque régional de l'U.M.R.C.Q., tenu à Chicoutimi en Juin 1986.

et critique de l'opposition officielle  
 en matière d'Affaires municipales  
 à l'Assemblée nationale du Québec,  
 ex-maire des villes de Jonquière  
 et d'Arvida,  
 ex-président de l'Union des municipalités  
 du Québec (U.M.Q.)  
 et représentant de l'U.M.Q. au sein du  
 Comité de consultation régionale sur  
 la création des M.R.C.

**G. UNION DES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ ET DES MUNICIPALITÉS  
 LOCALES DU QUÉBEC:**

- |                      |  |           |
|----------------------|--|-----------|
| 15. LEMIEUX, Vincent | Président du Comité de travail<br>de l'U.M.R.C.Q. sur les pouvoirs<br>des municipalités et des M.R.C.<br>et professeur de sciences politiques<br>à l'Université Laval. | Juin 1986 |
| 16. NICOLET, Roger   | Président de l'U.M.R.C.Q.,<br>préfet de la M.R.C. de Memphrémagog<br>et maire d'Austin.  | Juin 1986 |

**H. ASSOCIATION TOURISTIQUE RÉGIONALE DU SAGUENAY-LAC-SAINT-JEAN-  
 CHIBOUGAMAU-CHAPAIS:**

- |                        |                                     |           |
|------------------------|-------------------------------------|-----------|
| 17. PLOURDE, Madeleine | Directrice générale de l'A.T.R.-02. | Mars 1987 |
|------------------------|-------------------------------------|-----------|

**I. CONSEIL RÉGIONAL DE CONCERTATION ET DE DÉVELOPPEMENT DU SAGUENAY-  
 LAC-SAINT-JEAN-CHIBOUGAMAU-CHAPAIS:**

- |                      |  |      |
|----------------------|--|------|
| 18. CHIASSEON, Serge | Directeur général du C.R.C.D.<br>ex-responsable du Comité du suivi<br>du Sommet sur le développement<br>et l'économie du Saguenay-Lac-St-Jean<br>et ex-président du Conseil régional<br>de la culture (C.R.C.-02). | 1985 |
| 19. CLAYEAU, Gérard  | Président du C.R.C.D.<br>et ex-président du Conseil régional<br>de développement (C.R.D.-02).  | 1985 |

**J. OFFICE DE PLANIFICATION ET DE DÉVELOPPEMENT DU QUÉBEC:**

- |                     |   |           |
|---------------------|---|-----------|
| 20. CLOUTIER, Serge | Agent de recherche et de planification<br>socio-économique de la délégation régionale | Mars 1987 |
|---------------------|---|-----------|

de l'O.P.D.Q.

**K. UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES:**

21. GERMAIN, Daniel      Professionnel à l'emploi de la Confédération    Oct. 1987  
de l'Union des producteurs agricoles  
du Québec (U.P.A.), responsable du dossier  
sur l'aménagement du territoire  
et l'agriculture.

## ANNEXE 2:

### P L A N   D ' E N T R E V U E

Les Municipalités Régionales de Comté (MRC)  
dans l'Aménagement du territoire  
et le Développement régional.

Recherche menée par: Michel Légaré,  
Sous la direction de: Juan-Luis Klein,  
Maîtrise en Etudes Régionales,  
Université du Québec à Chicoutimi.

Février 1986.



## PLAN D'ENTREVUE:

### Objectif de la recherche:

Il s'agit de réaliser une étude comparative sur les nouveaux enjeux de l'aménagement régional dans deux régions périphériques du Québec, soit l'Est-du-Québec et le Saguenay-Lac-Saint-Jean.

### Organismes responsables:

La recherche est menée conjointement par des chercheurs rattachés au Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR) de l'Université du Québec à Chicoutimi et au Groupe de recherche interdisciplinaire en développement de l'Est-du-Québec (GRIDEQ) de l'Université du Québec à Rimouski.

### Financement:

Cette recherche est financée par le bureau du Président de l'Université du Québec.

### Règle de confidentialité sur les entrevues:

Les chercheurs participant à la présente recherche s'engagent à ne pas divulguer les informations identifiées comme étant confidentielles par la personne interviewée.

### Schéma d'entrevue:

Pour chacun des thèmes traités dans le schéma d'entrevue (voir: pages suivantes), il s'agit de recueillir des éléments d'information les plus complets possibles de la façon suivante:

Il faut spécifier:   -- les faits;  
                          -- les événements;  
                          -- les projets;  
                          -- les opinions;  
                          -- les valeurs s'y rattachant;  
                          -- les sentiments ou états affectifs;  
                          -- etc...

Le schéma de l'entrevue:

1. Informations générales sur la MRC:

1.1 La constitution de la MRC:

a) La configuration territoriale:

- Découpages territoriaux (premières hypothèses et territoire actuel).
- Résistances exprimées de la part de certaines municipalités.
- Rôle du gouvernement.
- Rôle des acteurs locaux (quel rôle? quels acteurs?).
- 

b) La structuration de la MRC:

- Différentes positions exprimées à l'égard de la composition du Conseil de la MRC.
- Configuration de la logistique (professionnels, sections, etc...).
- Problèmes d'adéquation entre les professionnels et les élus.
- Faits marquants du processus de consultation

1.2 Autres caractéristiques de la MRC:

a) Le financement des travaux de la MRC:

- Provenance des fonds.
- Affectation des fonds (principales dépenses).

b) La composition humaine de la MRC:

- Configuration du Conseil de la MRC (d'où viennent-ils?).
- Configuration du personnel (selon la formation académique ou l'emploi précédent).

c) Le rôle de la MRC:

- Quant aux ressources naturelles de son territoire.
- Quant au développement.
- Quant à l'aménagement.
- Quant à la planification.

d) Les pratiques institutionnelles du Conseil de la MRC:

- Bilan des activités du Conseil.
- Insertion de la MRC dans les structures locales, régionales et nationales.
- Perspectives d'évolution souhaitées par les membres du Conseil.

### Le schéma (suite):

#### e) Les attributs économiques de son territoire:

- Principales ressources naturelles du territoire de la MRC.
- Principaux secteurs d'activités économiques (nombre d'emplois).
- Dominance urbaine, semi-urbaine ou rurale.

## 2. Structuration et agencement des rapports entre les principaux acteurs de l'aménagement régional:

### 2.1 Les rapports entre la MRC et le milieu régional:

#### a) Avec les intervenants économiques:

- Avec différents types d'entreprises privées.
- Avec différents types de coopératives (forestières, agricoles, ...).
- Avec les conseils, comités et associations régionales (le para-gouvernemental, les comités d'environnement, etc...).
- Avec les corporations (SIDAC, UPA, etc...).
- Avec les syndicats de travailleurs (CEQ, FTQ, CSN, etc...).

#### b) Avec les intervenants politico-institutionnels:

- Avec les députés fédéraux.
- Avec les députés provinciaux.
- Avec les élus locaux (maires ou conseillers).
- Avec les appareils de l'Etat (ministères, offices, sociétés, ...).
- Avec les autres MRC.
- Autres, s'il y a lieu.

#### c) Avec les intervenants socio-culturels:

- Avec les organismes de promotion d'intérêts communs tels que les mouvements écologistes, groupes ethniques, groupes linguistiques, groupes religieux, groupes d'âge (jeunes, personnes âgées), les groupes à <<statut civil>> (séparés, divorcés, familles monoparentales), les associations de malades ou d'handicapés, les associations de loisirs ou artistiques, les associations de protection du consommateur, les associations de chômeurs, etc...

#### d) Avec le Sommet sur le développement et l'économie de la région 02

- Avec le sommet socio-économique régional.
- Avec le CRCO.
- Positions de la MRC.
- Elaboration de cette position.
- Pressions subies par la MRC.
- Exigences de la MRC.

### Le schéma (suite):

#### 2.2 Perception de réseaux de pouvoir, d'alliances ou de coalitions:

- a) La MRC a-t-elle suscité l'émergence de nouveaux réseaux de pouvoir supralocaux ?
  - Au niveau des élus.
  - Au niveau des élites locales traditionnelles.
  - Au niveau des professionnels.
  - A d'autres niveaux, s'il y a lieu.
- b) Luttes pour la prise du leadership?
  - Entre les élus.
  - Entre les municipalités.
- c) Existence ou non d'une élite politique <<régionale>>:
  - Mode de sélection ou d'ascension.
  - Mode de légitimation.
- d) La MRC face à la décentralisation:
  - Différentes prises de positions sur la décentralisation.
  - Différentes prises de positions sur le rôle futur de la MRC.
- e) Perception de la MRC comme un palier de pouvoir politique:
  - Par le gouvernement et ses ministères.
  - Par la population locale ou régionale.
  - Par les autres types d'intervenants.
- f) Conflits de pouvoirs entre la MRC et le gouvernement:
  - Avec les ministères et offices.
  - Avec les sociétés d'état.
  - Précisions.

#### 2.3 Interventions de la MRC dans le développement: la MRC y a-t-elle un rôle?

- a) Interventions directes:
  - Perspectives générales pour le développement du territoire.
  - Association avec le gouvernement fédéral (sociétés CLE, ou autres).
  - Association avec le gouvernement provincial (contrats de développement, sociétés de développement économique).
  - Prise de positions sur l'intervention de la MRC dans le développement.
- b) Interventions indirectes:
  - Décisions concernant le développement de ressources dans certaines municipalités.
  - Rapports entre la MRC et le milieu dans des dossiers concrets (ex: autoroute 70, enfouissement sanitaire, berges du lac, installation de l'Alcan à Laterrière, etc...).
  - Participation de la MRC à des projets régionaux pour la défense de l'emploi (St-Raymond, Sacré-Coeur, etc...).

Le schéma (suite):

2.4 Actions de la MRC dans la préparation du schéma d'aménagement:

a) Démarche de fabrication du schéma:

- Responsables.
- Modalités.
- Etapes.
- Evaluation de la démarche.

b) Orientations privilégiées par la MRC:

- Orientations principales et secondaires.
- Modalités de sélection.

c) Position des élus locaux:

- Points de convergences.
- Points de divergences.
- Eléments en litige.

d) Collaboration des élus et des experts:

- Mécanismes de collaboration.
- Mécontentes.
- Problèmes.
- Evaluation.

e) Participation de la population dans la préparation du schéma:

- Modalités de consultation.
- Niveaux de participation.
- Points principaux de discussion.
- Prise de positions par divers groupes.
- Connaissance du processus de fabrication du schéma d'aménagement.
- Connaissance des objectifs de l'opération.

f) Contraintes posées à l'action de la MRC:

- Pressions ou actions du gouvernement sur les orientations de développement ou de l'aménagement.
- Principe de conformité du schéma d'aménagement.
- Pressions ou actions des municipalités locales.
- Autres contraintes, s'il y a lieu.

Le schéma (suite):

3. Structuration et agencement des rapports Ville/Campagne:

3.1 Position des villes face aux municipalités rurales:

- Intérêts de former une entité (ville+campagne).
- Différences entre les villes face aux ruraux.
- Exigences des villes face aux ruraux.
- Influence des villes.
- Sentiment d'appartenance de la population urbaine et rurale.

3.2 Position des municipalités rurales face aux villes:

- Face aux villes.
- Face aux mécanismes d'urbanisation et d'aménagement du territoire.

3.3 Mécanismes de médiation:

- Mécanismes et méthodes d'arbitrage entre les villes et municipalités rurales.
- Existence d'alliances ou de coalitions.

3.4 Prises de positions sur les problèmes économiques:

- Problèmes jugés prioritaires.
- Problèmes jugés secondaires.
- Evaluation de la situation.

FICHE SIGNALÉTIQUE:

A) Renseignements sur l'interviewé:

- 1) Nom de l'interviewé: \_\_\_\_\_
- 2) Age: \_\_\_\_\_ ans.
- 3) Occupation actuelle: \_\_\_\_\_
- 4) Depuis quand? \_\_\_\_\_
- 5) Occupation antérieure: \_\_\_\_\_
- 6) Depuis quand? \_\_\_\_\_
- 7) Type d'implication dans la MRC: \_\_\_\_\_

B) Renseignements sur l'entrevue:

- 1) Rôle de l'entrevue: \_\_\_\_\_
- 2) Durée: \_\_\_\_\_
- 3) Lieu de sa réalisation: \_\_\_\_\_
- 4) Climat-Ambiance: \_\_\_\_\_
- 5) Numéro de l'entrevue: \_\_\_\_\_
- 6) Numéro des bobines: \_\_\_\_\_

C) Problèmes particuliers:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

D) Responsables de l'entrevue:

- 1) Nom de l'intervieweur: \_\_\_\_\_
- 2) Nom de l'observateur (s'il y a lieu): \_\_\_\_\_

## **ANNEXE 3**

### **Liste des mémoires présentés par des intervenants du Saguenay-Lac-Saint-Jean aux audiences de la Commission d'étude sur les municipalités (Commission PARIZEAU, 1986)<sup>1</sup>**

#### **A. Séance tenue à Jonquière (7 mai 1986)**

1. Mémoire conjoint des villes d'Alma, de Chicoutimi et de La-Baie.
2. Mémoire de la ville de Jonquière.
3. Mémoire de la Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec, région 02.
4. Mémoire de la M. R. C. de Lac-Saint-Jean-Est.
5. Mémoire de la firme LMBDS-SIDAM inc.
6. Mémoire de la S. I. D. A. C. du Carré Centre-Ville d'Alma.

#### **B. Séance tenue à Dolbeau (8 mai 1986)**

7. Mémoire de la ville de Chibougamau.
8. Mémoire de la ville de Dolbeau.
9. Mémoire de la ville de Mistassini.
10. Mémoire de la ville de Roberval.
11. Mémoire de la M. R. C. de Maria-Chapdelaine.
12. Mémoire du Conseil régional des loisirs du Saguenay-Lac-Saint-Jean-Chibougamau-Chapais.
13. Mémoire du Centre local de services communautaires des Chûtes.
14. Mémoire de la ville de Saint-Félicien.

#### **C. Séances tenues à l'extérieur de la région**

15. Mémoire du Rassemblement des bibliothèques publiques du Lac-Saint-Jean et du Saguenay (RABLES).

---

1. Nous avons récolté 13 des 15 mémoires présentés par les intervenants régionaux. Les deux mémoires manquants sont ceux de la ville de Mistassini et du RABLES.