

Décentralisation ou autonomie administrée

Éléments de synthèse et de réflexion sur la réforme municipale et régionale au Québec

Lizette Jalbert

Volume 3, Number 1, April 1985

La décentralisation pour quoi faire?

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1002012ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1002012ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de sociologie - Université du Québec à Montréal

ISSN

0831-1048 (print)

1923-5771 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Jalbert, L. (1985). Décentralisation ou autonomie administrée : éléments de synthèse et de réflexion sur la réforme municipale et régionale au Québec. *Cahiers de recherche sociologique*, 3(1), 75–98. <https://doi.org/10.7202/1002012ar>

Décentralisation ou autonomie administrée:

Éléments de synthèse et de réflexion sur la réforme municipale et régionale au Québec

Lizette JALBERT

La préoccupation étatique d'initier des réformes dans le domaine des politiques régionales et municipales remonte à l'époque de la Révolution tranquille. En effet, la régionalisation, expression qui traduit selon les termes de François Rangeon «une politique volontariste du centre, une intervention délibérée des pouvoirs publics»⁽¹⁾ constitue l'une des pièces de la vaste entreprise de modernisation des structures politico-administratives de la société québécoise qui sera mise en chantier dans les années 60, comme d'ailleurs un peu partout dans les pays occidentaux.

Cette prise en charge de la régionalisation par l'État représente néanmoins «le deuxième acte du développement régional organisé» comme nous le rappelle J. J. Simard⁽²⁾. Dès 1927, Esdras Minville aurait formulé des idées sur le développement proches des conceptions contemporaines du plan et de l'aménagement régional pendant qu'Édouard Montpetit proposait déjà «le regroupement des compétences dans un Conseil d'orientation économique chargé d'éclairer l'État». À leur suite, au cours des années 30, les propagandistes du nationalisme économique mettaient en lumière la gravité du problème des disparités régionales. Dans le sillage de ce courant de pensée l'Action libérale nationale réclamait elle aussi, dans son programme de 1934, la mise sur pied d'un organisme indépendant de planification dont l'objectif serait de conseiller le gouvernement du Québec. Enfin, les Chambres de commerce reprenaient l'idée, en 1936, de «la création d'un Conseil économique supérieur pour orienter l'exploitation rationnelle des richesses».

Ce projet connaîtra une brève application à la fin du régime libéral en 1943. Mais avec l'arrivée de l'Union nationale au

pouvoir, celui-ci sera abandonné. C'est ainsi qu'en pratique, le secteur privé des Chambres de commerce jouera le rôle clé comme initiateur des premières expériences dans le domaine du développement régional: les Conseils économiques régionaux. Le premier d'entre eux sera inauguré en 1946, au Saguenay et au milieu des années 50, de telles institutions se multiplieront à travers la province. Ces CER demeureront des «associations volontaires de promotion industrielle» jusqu'à ce que le Gouvernement du Québec envisage de les intégrer et de les restructurer dans son réseau étatique de planification à la suite de la création du Conseil d'orientation économique en 1961⁽³⁾. La formation d'un tel Conseil, à nouveau fortement recommandé à la fin des années 50 par la Fédération des Chambres de commerce, montre bien, comme nous l'indique Dorval Brunelle, la filiation directe qui existe entre cet organisme gouvernemental et les intérêts du monde des affaires francophones.

1. Un processus évolutif de réformes

À partir de 1960 donc, le Gouvernement du Québec va reprendre le monopole des réformes de planification laissées jusque-là à l'initiative privée. Dans le contexte du nouvel étatisme d'alors, on ne s'étonnera pas de la teneur centralisatrice et technocratique des propositions avancées aussi bien en termes de politique générale que de politique spécifique dans le champ de l'aménagement / développement régional. Dans les années 60, deux idées marquent le discours et la pratique du gouvernement. D'abord, la *planification*, globale, rigide, par le haut, remède universel à toute gestion étatique rationnelle. Rien ne doit échapper aux planificateurs, ils doivent prévoir, découper, standardiser, aménager, organiser, programmer, etc. Objectif idéal à atteindre, le plan concentre les énergies réformatrices, il est l'instrument réalisable grâce aux nouveaux moyens scientifiques modernes et à la volonté politique enfin retrouvée. Ensuite, la *revalorisation de l'État québécois* et de son appareil technocratique est considérée comme levier indispensable au développement et à l'aménagement. L'omniprésence d'un système étatique voué à la centralisation, à l'intégration et à l'uniformisation est vue comme un signe de progrès par rapport à l'anarchie antérieure, entre autres dans le domaine qui nous occupe, la multiplication et la dispersion des unités administratives, leur manque de coordination et la concurrence qui s'ensuit entre les municipalités urbaines et rurales, leur incompétence administrative et enfin leur incapacité d'adaptation aux problèmes modernes, de l'urbanisme, par exemple⁽⁴⁾.

Le discours sur le développement est aussi très économiste dans l'optique d'un «rattrapage collectif et (de) la capacité collective de réaliser...un processus de réappropriation d'un ensemble de ressources et des centres de décision»⁽⁵⁾. Rationaliser les infrastructures économiques semble s'imposer de toute urgence. Quant à la sociologie, on fait appel à elle massivement pour fournir des recettes miracles dont l'objectif serait la disparition de l'esprit de clocher, bref tous ces comportements, mentalités, culture non ajustés au changement. Le thème de «l'adaptativité» est encore ici dominant et il alimente l'intention de mise au rancart des forces traditionnelles, survivances nuisibles d'un ordre social dépassé⁽⁶⁾.

Avec les années 70, le modèle étatique de la planification / centralisation perdra considérablement de son caractère de faisabilité et cessera également d'être perçu comme solution indispensable et réalisable. En 1969, l'ex-président du COEQ, Roland Parenteau, en faisant l'autopsie de l'expérience de la planification au Québec de 1960 à 1969 rendait la main-mise étrangère et les structures fédérales responsables de l'impossibilité de planifier au Québec⁽⁷⁾. La crise économique relativisera à son tour tout ce qui jusque-là était associé à l'État-providence: centralisme et paternalisme, uniformisation des structures et des services, voire égalisation des chances.

Comme on le voit, en situation de ressources rares les coûts d'entretien de l'État-providence remettent en cause sa pertinence sinon son existence même. On assiste donc à la critique du modèle de gestion étatique basée sur l'idée de progression linéaire et, un peu partout en Occident, la crise engendre une recherche d'alternative non plus du côté de la planification autoritaire et globalisante mais en direction de la décentralisation et de la régionalisation car les États doivent admettre leur faillite, malgré les moyens considérables à leur disposition, à solutionner le problème des disparités régionales. En ce cas, ils s'appliquent à diminuer les dépenses publiques et pour y arriver à faire porter aux paliers locaux ou intermédiaires plus de responsabilités: forme de reaganisme financier ou communautaire sous la figure du bénévolat.

À cet égard, le discours officiel du Gouvernement du Québec a bien évolué dans cette direction. Dorénavant, on adoptera une perspective de «réajustement du rôle de l'État» dans le sens d'une décentralisation comme «réponse plus efficace et mieux adaptée au changement» qui devrait justement «conduire à une meilleure utilisation des ressources humaines, physiques et financières». Devant les nouveaux défis qui s'imposent à notre société «il serait

sans doute plus efficace et moins couteux» nous dit-on, «de compter sur l'appui des citoyens et sur celui des instances les plus près d'eux». Car, la décentralisation, «nous invite...à apprendre à vivre ensemble, en harmonisant nos besoins et nos services avec notre richesse». De plus, elle «veut respecter et tenir davantage compte de cette générosité et de ce désir de bénévolat qui sont trop souvent inhibés dans un dédale de procédures et d'autorisation à n'en plus finir»⁽⁸⁾.

Mais la critique de la forme d'État fort et interventionniste va encore plus loin. On s'inquiète de plus en plus de ce que la centralisation et la bureaucratisation qu'elle suppose crée un sentiment d'éloignement et d'isolement chez le citoyen qui développe parallèlement l'habitude d'attendre les services d'en-haut. Il s'ensuit, dira-t-on, des comportements apathiques et l'effritement du sens des responsabilités⁽⁹⁾. Ainsi, après une longue période de dépendance assistée entretenue par les politiques mêmes de l'État, on reconnaît que la qualité première du citoyen idéal ne réside plus dans son attitude de passivité réservée et bienveillante face aux bienfaits d'une démocratie libérale tout compte fait fort élitiste⁽¹⁰⁾. Ce type d'intégration est devenu contreproductif et on fera maintenant appel à la mobilisation, à la créativité et à la participation active du citoyen.

2. Les nouvelles stratégies gouvernementales

Dans un tel contexte de crise économique, de questionnement au sujet du projet de société planifiée, de dérèglement des anciens consensus et équilibres, quelles seront concrètement, au-delà des intentions ci-haut mentionnées, les nouvelles orientations qui vont modeler les stratégies du Gouvernement du Québec en matière de politique régionale? On peut tout de suite savoir que les options privilégiées se situeront minimalement dans les traces du nouveau discours tenu, donc à une certaine distance du modèle centralisation / planification. L'important reste de constater la très grande difficulté à laquelle on a dû faire face dans la définition d'une législation qui rallie le consentement et ne heurte pas trop brutalement les nombreux intérêts corporatifs, bureaucratiques et politiques qu'une réforme du monde municipal et régional risquait de toucher.

Essentiellement, le gouvernement péquiste annoncera, en décembre 1979, — après une année de consultation et modification — l'entrée en vigueur d'une réforme créant avec la Loi 125 (Loi sur l'aménagement et l'urbanisme) une nouvelle structure de regroupe-

ment des municipalités, les MRC (municipalités régionales de comté) au nombre de 94. Cette loi implique donc la mise en application d'une structure à trois étages État / MCR / municipalités locales qui remplace la relation simple État / municipalités qui existait auparavant. Elle oblige toutes les municipalités—en dehors des Communautés urbaines de Montréal et Québec et de la Communauté régionale de l'Outaouais créées en 1969 qui rassemblent, il ne faut pas se le cacher, près de la moitié de la population du Québec—à s'intégrer à ces structures intermédiaires nouvellement établies et leur impose l'obligation de confectionner un schéma d'aménagement. On peut résumer l'objet de la dite loi comme suit sans entrer dans plus de détails:

«établir le cadre d'élaboration et d'application des règles relatives à l'aménagement du territoire et (de) conférer à des municipalités régionales de comté la responsabilité de voir à leur préparation et à leur mise en oeuvre».

Signalons encore que:

«le conseil d'une MRC est tenu d'entreprendre l'élaboration d'un schéma dans les trois ans de l'entrée en vigueur de la présente loi et d'adopter ce schéma dans les sept ans de l'entrée en vigueur de la loi»⁽¹¹⁾.

Aboutissement d'un long parcours au cours duquel furent débattus de nombreux projets de réforme sans cesse refondus par les différents gouvernements⁽¹²⁾, la Loi 125 est considérée par les spécialistes comme le fruit d'un compromis, certains iront jusqu'à suggérer l'idée d'un renoncement politique s'apparentant à l'échec de la planification⁽¹³⁾. En effet, la Loi 125 laisse de côté plusieurs questions délicates, en particulier toute la polémique autour de l'articulation développement / aménagement, pour ne retenir que celle de l'aménagement du territoire. En ce sens, c'est une loi à implication sectorielle plutôt que de portée générale et globale:

«L'idée même d'une quelconque planification nationale est absente de la Loi 125 autant en matière économique qu'en matière d'aménagement...»⁽¹⁴⁾.

Loi extrêmement prudente, «moderniste-conservatrice» telle qu'on l'a décrite⁽¹⁵⁾, se situant entre la tradition et l'innovation. Rappelons ici l'analyse de Jacques Léveillé et Gérard Divay:

«Bref, si l'on regarde l'histoire du cheminement du projet, du point de vue de la conception de l'aménagement, on peut dire que l'effort principal de planification sous-jacent à toute politique d'aménagement a été relégué du plan provincial (1967), au plan régional (1972), puis au

plan supralocal (1979), et que parallèlement, le contenu du projet s'est limité aux activités traditionnelles explicites d'aménagement (plans directeurs, règlements)»⁽¹⁶⁾.

Après avoir amplement considéré l'aspect traditionnel et circonspéct de la Loi 125, voyons ce qu'un regard critique peut apporter comme réflexion sur la dimension innovatrice de cette dernière:

«Les principaux atouts de cette loi sont la mise en place d'un organisme de coordination intermunicipale et l'élaboration d'une procédure de négociation entre les municipalités et le gouvernement provincial. Il s'agit en quelque sorte de l'institutionnalisation et de la systématisation de ce qui s'effectuait traditionnellement sous la forme de «pèlerinages» à Québec. L'avantage de cette formule est de rendre le processus plus transparent et de permettre aux moins audacieux d'entrer dans la danse»⁽¹⁷⁾.

Dans la poursuite de sa réforme, le gouvernement soumettait en juin 1983 pour consultation le document intitulé *Le choix des régions* qui s'est avéré des plus controversés. Ce dernier substitue l'objectif limité de l'aménagement à celui plus général du développement régional. Surtout, ce projet offre de pousser plus avant le regroupement déjà amorcé en chapeautant les MRC sous 14 régions de concertation organisées autour de Conseils régionaux de concertation et d'intervention (CRCI) dont le mode de représentation pose un problème particulier puisqu'il se propose d'y faire siéger élus et non élus, intervenants privés et publics⁽¹⁸⁾. Environ 350 mémoires ont été soumis au cours de la tournée consultative à travers la province qu'a menée le ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional, François Gendron, l'année qui a suivi la parution du document. Les réactions ne sont pas toujours faciles à départager, mais il est évident que le monde municipal, représenté par deux organismes qui ont déjà démontré par le passé leur vigueur, pèse d'un poids considérable dans le débat amorcé autour de l'avenir du pouvoir régional. Il s'agit de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) porte-parole de l'ensemble des municipalités urbaines du Québec et de l'Union des municipalités régionales de comtés du Québec (UMRCQ), anciennement l'Union des conseils des comités du Québec (UCCQ) qui représente le pouvoir municipal rural, entre autres 86 des 94 MRC et 1120 municipalités de moins de 5000 habitants⁽¹⁹⁾.

Dans l'ensemble, il semble que le monde municipal soit d'abord et avant tout essoufflé par «la frénésie législative des dernières années». Entre 1976 et 1980, le Gouvernement du Québec aurait concocté environ de 72 lois concernant de près ou de loin le

monde municipal. Qui plus est: «En huit ans seulement, de 1976 à 1984, le gouvernement a adopté davantage de lois majeures touchant le monde municipal qu'au cours des 50 années précédentes». Les édiles municipaux revendiquent donc «le besoin de faire le point, de respirer et de digérer ce menu»⁽²⁰⁾. Déjà, le ministre est revenu sur sa proposition d'implantation des CRCI identiques d'une région à l'autre pour embrasser une position plus gradualiste privilégiant «la généralisation des sommets régionaux et la signature de contrats de développement avec les municipalités régionales de comté pour accélérer en douceur le développement régional du Québec». De cette façon, le ministre admet qu'il faudra préférer des modalités et des mécanismes de concertation adaptés selon la spécificité régionale en laissant à chaque Sommet régional la liberté de discuter cette question⁽²¹⁾.

Mais, au-delà des réactions immédiates et nécessairement en partie politiciennes des principaux protagonistes, revenons à la perspective sur laquelle tentait et tente toujours, il nous semble, de se greffer la restructuration municipale de la Loi 125 et le projet plus global contenu dans *Le choix des régions*. Selon les termes mêmes du gouvernement, le processus déjà mis en branle vise à établir une nouvelle association gouvernement / région en élaborant, sur de nouvelles bases, une politique concertée de développement. Il s'agit de rapprocher les actions de l'État des collectivités régionales et, pour ce faire, de suivre une politique souple, efficace et mobilisatrice. Cette dernière devra s'appuyer sur les dynamismes locaux et régionaux afin de revitaliser le milieu en faisant appel à l'initiative, à la créativité, au volontariat; compter sur la concertation / participation des intervenants pour faire en sorte que les municipalités locales et les comtés renouvelés (MRC) servent de lieux de reprise en main par les citoyens de leur développement communautaire; développer une identité régionale et un climat de confiance renouvelé dans les institutions; enfin, faire de l'État un lieu de convergence des aspirations collectives et un outil d'orchestration des grands objectifs sociaux culturels et économiques du pays.

En apparence, un nouveau discours s'inspirant d'un modèle alternatif de la politique, centré sur ce que Pierre Rosanvallon appelait la triple dynamique de la socialisation, de la décentralisation et de l'autonomisation s'opposant à la logique classique de l'étatisation du social⁽²²⁾.

3. Rupture, statu quo ou progression modérée

Mais qu'en est-il vraiment de ces réformes et du

renouvellement de la rhétorique idéologique qui l'accompagne? S'agit-il d'une véritable rupture avec le passé, d'un virage complet des orientations aux valeurs qui mènerait droit vers une sorte de mutationnisme social? Sommes-nous plutôt l'objet d'un pur leurre qui ne change rien sur le fond; une simple mise en scène organisée par l'État au niveau du discours seulement qui confinerait au statu quo? Ou encore, nous dirigeons-nous vers le changement selon un modèle «d'infléchissement progressif...par une extension des réformes parcellaires»⁽²³⁾, une manière de seconde Révolution tranquille, mais cette fois sur le plan régional et des rapports de l'État à la société locale? Auquel cas, cette progression modérée se ferait de manière feutrée dans la continuité, processus lent mais réel d'évolution que l'on pourrait qualifier de darwinisme social.

Disons d'abord, pour reprendre une mise en garde de Jacques Chevallier que:

«les conditions d'émergence de la question régionale ne sont pas indifférentes. Son émergence au centre, en termes de régionalisation révèle autre chose que son émergence à la périphérie, en termes de régionalisme»⁽²⁴⁾.

Ce dernier terme fait référence à «une mobilisation de la périphérie, une pression et une revendication de la base»⁽²⁵⁾.

Autrement dit, on peut penser que la décentralisation lorsqu'elle est offerte par l'État sur une plateau d'argent comporte d'autres visées que lorsqu'elle est réclamée, voire exigée par le mouvement régional. Dans ce cas, elle exprime plutôt «l'inaptitude des structures administratives territoriales existantes à assurer leur mission et à mobiliser la périphérie»⁽²⁶⁾. Elle manifeste dès lors l'exigence de renouveler les mécanismes sociaux de contrôle social afin d'assurer un fonctionnement mieux huilé du système d'autorité.

De cette manière, la réinsertion de l'altérité au niveau de la réflexion gouvernementale et la remodelisation des structures politico-administratives telle que projetée et déjà pratiquée par l'État québécois pourraient se concevoir, selon notre hypothèse, sinon comme un tout nouveau mode d'exercice du pouvoir, disons comme un mode différent et complexe de régulation sociale mettant en jeu un *processus contradictoire alternatif*. D'où le fait que la politique régionale de l'État fait appel à une *stratégie plurielle*, à la fois centralisatrice et décentralisatrice, reflet des contradictions sociales et des contraintes de toutes sortes avec lesquelles il doit composer. Nous assisterons donc à un essai pour

marier des pratiques et des thèmes anciens et nouveaux. Le repérage d'un tel agencement est indicatif de ce que toute recherche de cohérence absolue, de linéarité dans la pratique politique de régionalisation est vaine.

Recensons ces éléments contradictoires. D'abord, dans l'optique de la continuité de certains objectifs antérieurs, retenons la *rationalisation*, l'*efficacité*, la *coordination* dans le but de poursuivre l'effort entrepris par la Révolution tranquille. Ici, la démarche est consciente, il s'agit toujours de contrer entre autres la féodalisation du pouvoir local avec son bagage de gaspillage et d'irrationalité partisane malgré le fait, comme on l'a souligné, que l'État mette la sourdine sur son ancien penchant à fustiger l'esprit de clocher et l'arriération des notables locaux pour au contraire leur tenir un langage de partenaires égaux. Mais, la démarche est aussi simplement reproductrice d'un *modèle de gestion et de régulation du social hérité du passé* dont la bureaucratie ne peut se passer sans se nier elle-même, à savoir une conception de la politique comme décision rationnelle⁽²⁷⁾. En ce sens, ces pratiques de régionalisation et leur accompagnement moral ne contredisent aucunement une opération toujours menée dans la perspective technocratique d'une solution pensée en termes de structures, ce qu'on a nommé la «démocratie par les structures»⁽²⁸⁾.

Une autre dimension qui se situerait aussi dans le prolongement du projet nationaliste de reconstitution de la nation québécoise à travers l'État provincial serait contenue dans l'idée d'*intégrer* et de *concerter*. Cela afin d'éviter le fractionnement de l'autorité centrale / provinciale et d'empêcher que ne se cimentent des contre-pouvoirs régionaux éventuellement manipulables par le fédéral en raison de son puissant pouvoir de dépenser. Alain G. Gagnon cite les propos tenus par le ministre Gendron devant le Conseil des ministres qui illustrent bien ce propos, rappelons-les:

«Le ministre de l'Expansion économique régionale du gouvernement fédéral est en train de revoir sa politique (...). Les risques de voir s'abattre une aide directe à des organismes régionaux ne sont pas à négliger. Les municipalités régionales de comté, qui amorcent leur schéma d'aménagement et auront besoin de financement pour le mettre en oeuvre, seront des proies attrayantes. Aussi devons-nous rapidement mettre en place des mécanismes en vue de canaliser ces relations directes»⁽²⁹⁾.

Ce discours est sans ambiguïté, l'État du Québec continu d'être considéré par ses dirigeants actuels non seulement comme un agent moteur du développement mais également comme un agent de

protection, un garant contre les incursions du fédéral. Ses politiques restent influencées directement par la crainte de l'émiettement.

Mais au-delà de la continuité, existe un discours et des moyens qui indiquent, non seulement la volonté abstraite de la part du pouvoir mais la nécessité, en rapport avec la crise économique, de *miser sur une politique de diminution des coûts* et de pratiquer, à travers la décentralisation et le regroupement des municipalités, des économies d'échelle. Enfin, il nous semble que la réforme entreprise traduit une tentative, peut-être timide mais réelle, de *compter sur une nouvelle technologie politique* qui mette davantage l'accent sur la convivialité, le local, la concertation. Les mécanismes anciens d'intégration par la planification ayant révélé leur inaptitude à faire face au changement. La concertation, avatar de l'idéologie participationniste en conformité avec le projet politique nationaliste et social-démocrate du Parti québécois, représenterait donc une forme renouvelée de gestion étatique permettant de faire reposer l'exercice du pouvoir sur *un modèle qui se voudrait plus subtil de contrôle social*.

Par contrôle social, on entend généralement

«l'ensemble des processus...par lesquels une société assure les conditions de sa reproduction...maintient sa cohésion dans le temps et l'espace, surmonte éventuellement en les occultant, ses contradictions internes, désamorce les tensions qui menacent son intégration et, à terme, sa survie».

Mais comme le note encore Danièle Loschak, si «le contrôle social suppose le pouvoir (c'est) sans préjuger des formes sous lesquelles il s'exerce». Son «champ d'investigation comprend ainsi l'ensemble des mécanismes par lesquels sont obtenus la soumission des individus et l'intégration sociale»⁽³⁰⁾. Ainsi parmi ces mécanismes, il nous semble que la réforme actuelle va tenter de s'appuyer dorénavant non plus surtout sur la loi, la force ou la sanction (aspect répressif)—on a vu qu'il y avait un essoufflement des acteurs en ce domaine. On évitera également de trop miser sur la croyance, l'occultation, l'inculcation (aspect idéologique) qui a suscité d'ores et déjà tant de méfiance. Beaucoup de scepticisme, en effet, s'est développé face au discours de l'État qui correspondait mal à la pratique mise en place et qui cachait difficilement le préjugé péquiste en faveur de son option militante. Pensons au slogan «Construire le pays de l'intérieur» anticipant l'approche frileuse selon laquelle de l'accumulation des petites appartenances surgira

l'appartenance collective au pays du Québec. On voudra davantage croire désormais dans les vertus de la technique, de la normalisation, du conditionnement, bref, sur une adhésion inconsciente au code, sur une mise à la discipline, selon l'expression de Foucault, qui implique une intériorisation de la norme, une autodiscipline. Il faut que les citoyens en viennent d'eux-mêmes à désirer les changements qui imposent la rationalité étatique, qu'ils développent une conscience technocratique, qu'ils se munissent de réflexes concordant avec la logique administrative⁽³¹⁾.

Pour être plus précise, l'hypothèse que nous formulons consiste à proposer que l'État cherche—à taton, il est vrai—un nouveau «code général dans lequel il inscrive le fonctionnement du pouvoir»⁽³²⁾. Ce dernier reposerait sur *une nouvelle articulation des différentes formes de contrôle social* où la normalisation l'emporterait sur la sanction et l'inculcation. Il y aurait donc évolution vers des modes de contrôle moins visiblement agressifs, ceci devant l'échec des essais antérieurs et le peu de consentement qu'ils ont suscité.

4. Une réforme en deux temps

Concrètement, la réforme va procéder en *deux temps*. *Premièrement*, avec la Loi 125, l'État, malgré qu'il ne cède avant tout que «des pouvoirs de gestion plutôt que des pouvoirs décisionnels»⁽³³⁾, semble donner du lest. En ce sens que, l'échange, la consultation, la concertation entre les différentes instances ont remplacé le contrôle automatique qu'il exerçait antérieurement. On pourrait donc parler de décentralisation relative⁽³⁴⁾. Auparavant, l'État avait consenti à réorganiser le financement des municipalités par la Loi 57 en accordant à ces dernières l'exclusivité de la taxe foncière⁽³⁵⁾. Bien qu'encore là, l'État établisse toujours des normes rigoureuses en cette matière, plusieurs analystes y ont vu une pièce importante pour arriver à convaincre les municipalités d'entrer dans le train de réformes gouvernementales, d'autant que des modifications à la situation prévalente étaient attendues depuis plus de dix ans⁽³⁶⁾. En dernier lieu, mentionnons l'adoption de la Loi 105 portant sur la réforme électorale⁽³⁷⁾ qui, tout en maintenant un mécanisme de contrôle et de supervision gouvernementaux, apporte néanmoins «une plus grande démocratisation de la pratique électorale municipale» et paraît vouloir revaloriser le pouvoir local»⁽³⁸⁾.

Bref, comme on le voit le gouvernement paraît bien avoir mis de l'eau dans son vin en accordant certaines concessions au pouvoir local. Sa prudence et son nouveau pragmatisme auraient selon

certain peut-être servi de «ruse politique» afin de surmonter les résistances qui se faisaient jour à la base devant un projet qui promettait, croyait-on, d'être trop général et de bouleverser les structures et les habitudes du gouvernement local. Tirant les leçons de l'expérience passée et de l'action de son adversaire fédéral, le gouvernement du Québec paraît avoir profité, momentanément du moins au début, de sa *formule étagée*. Il ne faut pas négliger en effet, comme le souligne pertinemment Jacques Léveillé et Gérard Divay, le mimétisme de Québec vis-à-vis Ottawa en ce qui concerne la démarche finalement adoptée. Elle consiste à procéder à l'aide d'une stratégie à la pièce et par l'adoption d'un point de vue plus opérationnel dans l'intention de réduire au maximum les points de friction, voire les affrontements d'ordre politique, pour proposer une approche et des solutions plus fonctionnelles, plus technocratiques aussi⁽³⁹⁾. Une autre raison proposée par les mêmes auteurs renforce l'argument selon lequel le gouvernement pouvait, en 1979, procéder avec moins d'urgence et prendre le temps d'amadouer ses interlocuteurs. À ce sujet, ils mentionnent le nombre important de réformes ponctuelles et sectorielles appliquées depuis les années 60, lesquelles par leur accumulation en viennent à produire un effet de changement presque aussi substantiel qu'une seule et même réforme d'ordre général aurait pu le faire⁽⁴⁰⁾.

Pourtant, toutes ces réformes, malgré l'accroissement relatif de la marge de manœuvre laissée au local, n'impliquent pas que le monopole de l'autorité échappe en dernière instance à l'État. Il continu à surveiller l'utilisation des fonds, le respect des lois et des échéanciers, la conformité aux objectifs. Son rôle sur le plan normatif reste considérable, car c'est l'État qui fixe les buts à atteindre, qui a conçu les lois et coordonne leur application. Dans le cas de la Loi 125, par exemple, le ministère des Affaires municipales peut modifier les structures et les schémas des MRC, la Commission nationale de l'aménagement exerce un pouvoir d'arbitrage, les spécialistes-coordonnateurs du gouvernement sont sur le terrain pour assurer la supervision et, enfin, la Loi 90 sur le zonage agricole permet de limiter l'autonomie des municipalités en matière d'aménagement du territoire⁽⁴¹⁾. Bien plus, la réforme, en tant que structure étagée et hiérarchisée du pouvoir, constitue une sorte de démultiplicateur du code étatique qui favorise une normalisation inévitable des comportements, administratifs entre autres, grâce justement au rapprochement centre-périphérique que les structures intermédiaires facilitent. Il n'y a pas de doute que le désengagement de l'État dans certains domaines ne signifie pas automatiquement son affaiblissement. On pourrait même se retrouver à la limite avec un État décentralisé mais renforcé puisque

la logique bureaucratique de l'étatisme, pour reprendre une expression de Nicos Poulantzas, engendre l'étatisme⁽⁴²⁾.

Enfin, parce qu'il cherche à créer un nouveau consensus sur les objectifs de développement à travers la rencontre, au niveau régional, d'interlocuteurs d'horizons différents et potentiellement divergents, l'État se donne pour rôle d'opérer la médiation finale donc celui de profiter du crédit de légitimité que procureront, s'ils sont trouvés, les arbitrages et les synthèses découlant des contraintes imposées par la fin de l'État-providence. Mais aussi, il y a crainte que devant le grippage dans les rouages de la prise de décision, le gouvernement en vienne seul à tirer les marrons du feu. C'est ce qu'exprime l'UMRCQ dans son Mémoire au ministre Gendron: «À tant rechercher un consensus et à embrouiller les cartes, le gouvernement en vient à décider seul»⁽⁴³⁾.

Dans un *deuxième temps*, après avoir donné du lest et tenté de dépolitiser le débat tout en conservant le contrôle du code, l'État qui a initié la réforme des structures cherchera un moyen pour réduire le choc des résistances provoqué par ce changement, qui reste quoiqu'il en soit imposé, et parallèlement pour faire oublier cette action unilatérale et sa présence trop voyante. Car au-delà de l'aspect crise financière de l'État, le renouveau du cadre institutionnel (MRC, CRCI) et le remodelage du discours étatique — technocratie assorti de communautarisme — indiquent par la même occasion une crise d'hégémonie: nécessité de recyclage des élites en brisant éventuellement, c'est à voir, l'agencement traditionnel entre les anciennes élites et l'État⁽⁴⁴⁾. Nous y reviendrons.

Deux *mécanismes* arriveront à la rescousse de l'État: la *participation encadrée*, c'est-à-dire une mobilisation par le haut dans le cadre de structures transformées, et la *concertation*, maître-mot du gouvernement péquiste qui a remplacé la planification outrancière de même que, au niveau des bonnes intentions et du discours du moins, la simple participation—consultation des années 60.

Avec la *participation encadrée*, on amène les élites et la population des régions à gérer localement la rareté des ressources et les problèmes sociaux engendrés par la crise. La visibilité des coûts des services s'en trouve accrue ce qui entraîne une intériorisation des contraintes budgétaires mises de l'avant par l'État comme nécessité incontournable. L'appel lancé par l'État à se prendre en main suggère rien de moins que de consentir volontairement à des coupures dans le but d'harmoniser ses besoins à ses richesses. Ce

qui a provoqué la réplique suivante de la part de l'UMRCQ: «Aujourd'hui «Aménager» signifie beaucoup plus «ménager»⁽⁴⁵⁾. Sur cette question des implications financières de la réforme, le monde municipal commence déjà à déchanter et à gronder⁽⁴⁶⁾. Mais au-delà de ces rebuffades, le conditionnement par la participation suggère qu'on réussisse éventuellement à culpabiliser jusqu'au simple citoyen qui voudra peut-être se racheter en offrant sa contribution bénévole à des projets collectifs.

Plus stratégiquement cependant, ce sont les élites locales, appelées désormais pudiquement interlocuteurs valables, qui seront conviées à faire preuve du sens des responsabilités. Conscientes de leurs nouveaux pouvoirs de gestionnaires, ces élites en place, de partenaires plus ou moins écartés durant les années 60 au profit de la recherche d'élites nouvelles plus modernistes, consentiront-elles à mordre à l'appât, voudront-elles jouer le jeu du gouvernement qui cherche à en faire des courroies de transmission de l'État central au niveau local ou simplement y seront-elles amenées par la nécessité des choses, car une fois le pied dans l'engrenage, on s'y habitue et ça marche tout seul. C'est du moins la réorientation que semble avoir choisie les libéraux en exercice depuis 1970 et incontestablement le gouvernement actuel depuis 1976 à leur égard, en tempérant le rythme et l'envergure des réformes pour rester au diapason d'un milieu déjà passablement traumatisé. Cela aura été la fonction des deux premières Conférences provincial-municipal de mai 1971 et mai 1975 et au moins autant sinon plus de la dernière en liste, la Conférence Québec-municipalités de juin 1978. Car après avoir constaté qu'on ne pouvait «s'aliéner davantage les édiles municipaux»⁽⁴⁷⁾ au moment même où la joute électorale mettait en danger l'existence même du pouvoir et stimulait les forces d'opposition, il devenait pressant de pacifier les relations et on redécouvrait comme par enchantement, au Québec et un peu partout à travers le monde, les vertus «des élites et structures traditionnelles qui auraient, à terme, fait la preuve de leur capacité d'adaptation»⁽⁴⁸⁾.

On peut imaginer que les nouvelles règles du jeu imposées par les récentes lois amènent progressivement et sans douleur une recherche de conformité aux objectifs de l'État engendrée par un processus «d'acculturation technique»⁽⁴⁹⁾ des intervenants, en particulier, au cours du processus de construction et d'application du schéma d'aménagement. Cela pourrait favoriser, sinon l'éclosion d'une toute nouvelle élite régionale, du moins la

recomposition à partir du rescapage d'anciens éléments combinés aux nouveaux, d'une élite effectivement plus moderniste et efficace mais aussi plus technocratique tant recherchée par l'État, sorte d'amalgame d'acteurs, qui pourraient faire le pont. L'État aurait ainsi forgé ses interlocuteurs valables, nouveaux propagandistes étatiques ayant appris grâce aux experts-coordonnateurs-permanents du gouvernement à combler l'écart de langage, d'expertise, de scolarisation même, qui les séparait d'eux et les empêchait bien souvent d'adhérer aux réformes. La socialisation technico-politique qui s'ensuivrait ferait tomber les méfiances et les élites-relais pourraient à la suite des coordonnateurs-permanents amener la population à comprendre et à désirer les objectifs de l'État.

Ce scénario prospectif n'est pas que construction ex nihilo. Puisque le «centre», par son pouvoir de financement et de contrôle, par l'initiative prise dans le renouvellement des structures, par l'indispensabilité de son personnel technico-bureaucratique, est en position d'imposer une nouvelle culture gestionnaire dont pourraient penser pouvoir tirer partie ceux qui s'y adapteront. Ce *nouveau conformisme* serait la garantie et le prix à payer pour avoir accès au pouvoir délégué et aux compensations qui s'y rattachent. Cet hypothétique concordat gouvernement-élite, acquis sous l'effet de la professionnalisation d'une élite d'initiés n'est envisageable que dans la mesure où dorénavant, le code imposé par le «centre» est partagé par tous dans le cadre de la participation encadrée. Henri Lefebvre saisit bien ce phénomène lorsqu'il considère que non seulement l'État s'arroge le droit d'aménager et d'organiser l'espace physique, de produire un espace social et institutionnel en édifiant des lois et règlements mais qu'il agence aussi un *espace mental* par l'imposition de la rationalité étatique. Bien que ces trois espaces ne peuvent être confondus, nous dit Lefebvre, ils ne peuvent être séparés⁽⁵⁰⁾.

Qu'en sera-t-il de la participation des citoyens selon ce modèle de participation encadrée? Bien qu'au niveau du champ sémantique, les réformateurs aient mis sur le même pied la revalorisation des pouvoirs municipaux et la décentralisation assortie de participation populaire, on peut à juste titre interroger les mécanismes prévus pour assurer cette dernière. Avec la Loi 125, l'information comme la consultation sont prévues, mais cette dernière a lieu après que toutes les étapes administratives soient franchies⁽⁵¹⁾. C'est ce qui permet à Pierre Hammel et J.F. Léonard d'affirmer :

«Ainsi, il est utopique de penser que des citoyens qui n'ont pas participé dès le départ aux débats sur le schéma d'aménagement ou sur les

plans d'urbanisme, qui n'ont pas contribué directement à sa formulation puissent être en mesure d'intervenir et de défendre leurs points de vue, lors des assemblées publiques»⁽⁵²⁾.

Clermont Dugas soutient à son tour qu'en l'absence de mécanismes réglementaires, la chose municipale n'est accessible et compréhensible qu'à un petit groupe de non profanes. Le simple citoyen quant à lui reste impuissant à imposer ses vues soumis comme il est aux subtilités et démonstrations des spécialistes et incapable de concurrencer le lobbying des affairistes⁽⁵³⁾.

On peut donc conclure qu'au-delà des appels à la participation, quand les connaissances deviennent la ressource centrale, on assiste plutôt à la réalisation de ce que Claude Lefort entrevoyait comme projet d'intimidation par les experts et de domestication par l'État⁽⁵⁴⁾. Ainsi, à l'abri du renouvellement de la symbolique et des mécanismes de légitimation, il est plausible que les «seuls critères du fonctionnement traditionnel de la politique» prédominent⁽⁵⁵⁾. Le poids décisionnel ou d'influence des gens ordinaires s'en trouve bel et bien éludé. *L'autonomie administrée* est de rigueur. On est loin du modèle de «décentralisation d'autodéveloppement» définie par Gérard Divay mais très proche au contraire de celui de la «décentralisation d'encadrement»⁽⁵⁶⁾.

L'autre mécanisme, c'est la *concertation*. Cette vision de la société concertée, comme le mécanisme de la participation encadrée, est soumise à une forte institutionnalisation. Le dialogue est lui-même encadré, ce qui nécessite d'intervenir selon des modalités, des canaux de transmission et le langage codé de la rationalité technocratique. Incapable de gérer la crise, les conflits sociaux et le développement du sous-développement, l'État a aujourd'hui tendance, au Québec comme ailleurs, à renvoyer au niveau local la résolution de certaines contradictions. Cette procédure, si elle est applicable et réussit comporte l'immense avantage de créer une zone tampon entre les citoyens et l'État en sorte de protéger le «centre» des assauts de la périphérie, laquelle aura le temps de briser bien des flèches avant que ne soit atteinte la forteresse. D'ailleurs, l'analyse du fédéralisme canadien s'inspire de ce modèle pour démontrer le rôle de caisse de résonance des conflits sociaux ou d'enceinte que jouent les États provinciaux dans leur articulation à l'État central⁽⁵⁷⁾.

De plus, la concertation, au centre de la réforme de la régionalisation, devient un instrument d'intégration sociale dans la mesure où, par sa médiation, est imposée l'image d'une cohésion sociale qui masque les intérêts diversifiés et potentiellement divergents entre les partenaires impliqués. Le modèle non conflictuel sur lequel repose la réforme, avec son idéal participationniste de réconciliation des citoyens à leur communauté, est à cet égard en harmonie avec l'idéologie nationaliste et social-démocrate du Parti québécois.

cois. Fondée sur l'idée de créer un consensus sur les objectifs de développement, la réforme actuelle vise à susciter par le haut une conscience régionale sur la base d'un sentiment d'appartenance à une même culture et à un même territoire expurgeant du même coup les divisions de nature économique et sociale. La complexité du local se trouve évacuée et niée à travers le volontarisme politique.

5. Les enjeux de la réforme

Mais cette socialisation aux normes et aux valeurs de la concertation, cette *pédagogie de l'étatique*, ne va pas nécessairement sans résistance. Car les lois passées et le projet contenu dans le «Choix des régions», en modifiant le cadre institutionnel existant ne seraient qu'au niveau formel et technico-administratif, créent *une dynamique qui ouvre le jeu politique*. Le système de reproduction interne de la gestion du local et les rapports dialectiques centre-périphérie sont infailliblement touchés d'une manière ou d'une autre. Ce qui implique des adaptations au rôle et aux fonctions des institutions de base et un recadrage des formes de régulation au niveau des interactions État/régions. On a parlé plus haut de fermeté en faisant référence à l'État central fédératif, mais cette image serait mieux servi par celle d'échiquier où les choses bougent et sont sans cesse en équilibre instable. Les enjeux de la transformation sociale ne sont donc jamais assurés, définitifs.

Ainsi, que les réformes par les actions, propositions, silences et imprécisions provoquent suspicion politique et inquiétude de tout ordre n'étonnera pas. D'autant que la politique de l'État a subi depuis sa mise en route au milieu des années 60 des aller-retour. Explicitons. Avant 1976, les analystes (G. Fortin, J. Léveillé, L. Parent en particulier) s'entendent pour considérer que cette politique est plutôt très centralisatrice, qu'elle change ensuite, partiellement dans ses orientations pratiques et surtout verbales, avec le Livre blanc sur la décentralisation, les fameux fascicules verts et la Conférence Québec-municipalités où le discours est dorénavant à la souveraineté-association gouvernement/municipalités. La proposition d'alors constituant une véritable révolution institutionnelle, une décentralisation véritable des fonctions de l'État québécois, une conception radicalement différente de celle des artisans de la Révolution tranquille—cela dit même si elle reprend l'esprit et synthétise les suggestions, prématurées semble-t-il, que les divers intervenants avaient adressées aux rédacteurs du Rapport Castonguay (fin 1973). Avec les différentes législations adoptées après 1976 jusqu'à la Loi 125, les analystes hésitent eux-mêmes à se situer entre le scénario de la «décentralisation-concertation tranquille» et celui de la «centralisation tranquille». Ils penchent plutôt du côté du second

car ils croient que la réforme dans son ensemble demeure très normée, réglementée et que le local a tendance à devenir l'exécutant du central⁽⁵⁸⁾.

Qu'en tirer du point de vue du pouvoir local? On sait que le gouvernement a choisi finalement une politique incrémentaliste⁽⁵⁹⁾ avec ses Lois 90, 57, 105, 125, ce qui peut être partiellement rassurant pour le pouvoir municipal entre autres. Mais les effets de balancier qui ont marqué l'évolution de la réforme et les propositions contenues dans le *Choix des régions* comme pratique du «go and see» continuent de semer le doute. On peut se demander si les nouveaux mécanismes de contrôle social que sous-tend la réforme seront suffisamment efficaces et crédibles pour ne pas être perturbés par les résistances aux dimensions diversifiées qu'elle ne manquera pas de susciter.

Les conséquences de la réforme ne s'avèrent-elles donc pas dores et déjà paradoxales si on veut bien prendre la peine de regarder au-delà de la lettre de la loi. Conçue dans l'optique de la revalorisation du pouvoir local et en fonction d'un idéal de participation populaire, on a d'abord vu que la réforme aboutissait dans sa formulation concrète à créer une situation très en-deçà de ces objectifs. Par contre, rien ne confirme à l'heure actuelle qu'automatiquement on soit entraîné vers la tendance contraire, à savoir un laminage du pouvoir local et sa régression sur le plan politique. Même si à terme, nous avons émis l'hypothèse que la réforme susciterait l'apparition d'un nouveau conformisme, d'une culture gestionnaire moderniste-technocratique chez les édiles municipaux et, parallèlement, une disposition à la dépolitisation/démobilisation du côté des forces vives, ravalées au rang de simples spectateurs.

Pourquoi envisager quand même une autre voie de sortie que celle que nous avons prévue et semblait la plus plausible. Essentiellement pour *deux raisons qui nuancent notre hypothèse* et font droit à la réaction des acteurs. *La première* est bien simple. Les MRC existent, c'est un fait irréversible. Bien plus, la loi elle-même prévoit une disposition d'élargissement des compétences de la MRC moyennant un vote des 2/3 de la part des municipalités participantes et consentantes. Déjà à ce premier niveau, il existe une marge de manœuvre relative à l'intérieur de laquelle pourrait s'engouffrer tout au moins le monde municipal. D'un côté, il y a bien sûr la structure formelle/légale qui laisse une mince capacité d'action. Les élus peuvent néanmoins adopter ici une attitude attentiste ou passive, réaliser le strict minimum prévu par la loi, tenter de la

contourner, bref mettre des bâtons dans les roues⁽⁶⁰⁾. Mais d'un autre côté, existe l'espace des relations informelles qui fait appel au rapport de force et au pouvoir de négociation et d'influence⁽⁶¹⁾. Ici, la stratégie autorise une attitude plus offensive. Elle permet à ceux qui ont le plus de poids de se tailler un fief : les maires par rapport aux échevins et aux conseillers, les municipalités urbaines par rapport aux municipalités rurales, les MRC par rapport au niveau inférieur des localités. Cependant, à ce premier niveau, seuls les représentants officiels sont concernés. D'autre part, l'issue de cet enjeu ne contredit pas notre hypothèse d'une plus grande intégration des élites locales. La réforme, nous hasarderions-nous à affirmer, redonnera de toute manière du prestige aux édiles même si cette revalorisation réside dans leur compétence en tant que gestionnaires et n'impliquent pas un déplacement vers un véritable pouvoir autonome.

La seconde raison pour reconsidérer les conséquences de la réforme tient à des facteurs autrement plus problématiques mais qui seraient susceptibles cette fois d'aller à l'encontre des perspectives sur lesquelles nous avons spéculées. Du moins, ces facteurs pourraient court-circuiter partiellement l'orientation décrite. Cette seconde raison s'appuie sur le fait que, de par son institutionnalisation, la réforme offre l'occasion d'induire un *effet pervers* provoquant une restructuration du pouvoir local qui prend conscience de lui-même. Le dynamisme des régions devenant d'autant plus fort qu'elles se sentent agressées par le pouvoir central d'où l'éventuel renforcement-regroupement du pouvoir local, voire sa capacité nouvelle à formuler un contre-projet d'auto-développement. La régionalisation dans ce contexte aurait provoqué le surgissement, institué le régionalisme. Commentant la situation française Jacques Chevallier et les chercheurs du CURAPP ont abondamment étayé une telle analyse⁽⁶²⁾. Voyons ce qu'ils en disent. À propos d'une loi antérieure de dix ans à la réforme plus récente du 2 mars 1982 :

«... en personnalisant la région, la loi du 5 juillet 1972 a contribué à créer une dynamique nouvelle et à favoriser le développement de l'identité régionale : les EPR «Établissement publics régionaux» se sont posés d'emblée, en dépit des limites de leur statut, en porte-parole et en défenseurs d'une collectivité régionale pré-constituée, contribuant du même coup à la faire exister⁽⁶³⁾.

Cette analyse suppose de fait que la réforme (l'instituant) en rendant la visibilité de l'État plus nette concoure à stimuler une prise de conscience collective des enjeux, une volonté d'auto-contrôle. Elle suggère que la population et ses représentants prennent le discours de l'État au pied de la lettre et exigent en

conséquence une véritable décentralisation/participation/concertation. Elle laisse enfin entendre que les premiers intéressés s'arrogent le droit d'initiative pour avancer des propositions alternatives, se mettent en charge d'expérimentations, bref adoptent des conduites en vue de s'approprier leur vie collective.

Ici, forcément, on déborde le cadre élitiste de l'intervention étatique et même de la représentation par délégation. La revendication prend la forme d'une exigence de gestion populaire et d'une véritable démocratie participative.

Malheureusement, bien peu d'indices nous permettent de déceler la manifestation d'une telle culture de transformation sociale ou tout au moins de résistance à l'apathie face aux experts et aux agents porteurs du pouvoir. Quoi qu'il en soit, cet horizon lointain, cet avenir utopique, même s'il ne se réalise pas tel quel alimentera probablement certaines expériences populaires faisant en sorte d'éviter le risque d'une absorption institutionnelle complète des dynamismes locaux. Indubitablement, la réforme crée des espoirs qui refuseront peut-être de n'avoir été qu'illusions. Nous restons quand même persuadée que l'autre pôle, capsulé dans notre hypothèse principale, exerce une attraction considérable. Tout ce qu'on peut souhaiter c'est que ses conséquences soient limitées et que les forces vives retrouvent certaines de leurs capacités d'organisation comme ce fut le cas à quelques reprises par le passé.

Cela est déjà partiellement réalisé, si on pense aux actions et réactions des organisations constituées de défense des intérêts du monde municipal. Leurs conduites face à la réforme bien qu'hétérogènes indiquent une résistance, même si on peut la qualifier de néo-libérale comme dans le cas de l'UMQ et du Conseil du patronat⁽⁶⁴⁾. Ces organismes ont déjà compris qu'on pouvait investir la zone d'incertitude permise par la loi. Mais le pouvoir populaire quant à lui reste à constituer, autrement, on en restera comme c'est fort probable à court et à moyen terme au jeu traditionnel de la politique politicienne.

Lizette Jalbert

Département de sociologie
UQUAM

- (1) François Rangeon, «Le pouvoir régional», in J. Chevallier, F. Rangeon, M. Sellier, *Le pouvoir régional*, Paris, PUF, 1982, p. 67.
- (2) Jean-François Simard, *La longue marche des technocrates*, Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1979, p. 81 à 90 et p. 19. Voir également Dorval Brunelle, *La désillusion tranquille*, Montréal, Hurtubise HMH, 1978, p. 103 à 106.
- (3) À l'été 1969, le Gouvernement du Québec remplace le COEQ par un nouvel organisme, l'Office de Planification et de Développement du Québec (OPDQ). Peu après les CER, qui avaient formés la Conférence permanente des CER en 1966, prendront le nom de CRD : Conseils régionaux de développement.
- (4) Pour un diagnostic plus complet de la situation anarchique prévalant au Québec dans le secteur des affaires municipales : Ministre Maurice Tessier, *Proposition de réforme des structures municipales*, Québec, ministère des Affaires municipales, 1971.
- (5) Gérard Divay, Jacques Léveillé, *La réforme municipale de l'État québécois (1960-1979)*, Montréal, INRS, Doc. no. 27, 1981, p. 29.
- (6) L'exemple le plus typique d'un tel effort reste sans contredit la démarche de recherche/animation menée dans le cadre du Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec : BAEQ (1963-66) qui a mobilisé un nombre considérable d'experts des sciences sociales.
- (7) Roland Parenteau, «L'expérience de la planification au Québec (1960-1969)», *Actualité économique*, Vol. 45, no. 4, 1970, p. 679-696, en particulier p. 695. Dès 1964, le même auteur reconnaissait les difficultés de planifier au Québec en raison du peu de contrôle exercé en matière de mécanismes fiscaux.
- (8) Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat à l'Aménagement et à la Décentralisation, *La décentralisation : une perspective communautaire nouvelle*, fascicule 1, Une vue d'ensemble, Québec, 1978, 30 pages.
- (9) Idem p. 12 en particulier.
- (10) Voir l'analyse que fait Alan Wolfe du citoyen aliéné sous le capitalisme avancé. *The Limits of Legitimacy : Political Contradictions of Contemporary Capitalism*, N.Y., The Free Press, 1977.
- (11) Gouvernement du Québec, *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Éditeur officiel du Québec, 1979.
- (12) On peut mentionner à titre indicatif quelques-unes de ces tentatives mises l'une après l'autre en veilleuse : 1963-1968 : Commission provinciale d'urbanisme : Rapport La Haye déposé en décembre 1967. 1971 (mars) : livre blanc (Min. Tessier) sur la réorganisation municipale. 1972 (déc.) : l'avant-projet de loi (Min. Tessier) sur l'urbanisme et l'aménagement. 1976 : l'avant-projet de loi (Min. Goldbloom) sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire municipal.
- (13) Voir le sous-titre de l'ouvrage sous la direction de Jacques Léveillé, *L'aménagement du territoire au Québec : du rêve au compromis*, Montréal, Nouvelle Optique, 1982, 164 pages. Léveillé précise : «... cette loi porte, dans ses silences et ses demi-affirmations, toutes les traces d'un rêve qui s'achève en compromis.» Voir également l'analyse percutante de Lionel Robert, «L'espace et l'État. Politiques et mouvements urbains et régionaux au Québec,» in *Critère*, automne 78, no. 23, p. 231 à 258, en particulier p. 241.
- (14) Luc-Normand Tellier, «Les dimensions économiques de l'aménagement du territoire au Québec» in *L'aménagement du territoire au Québec*, op. cit., p. 46.
- (15) Marie-Odile Trépanier reprend ici l'analyse plus générale de Louis Maheu pour décrire la nature de la Loi 125 : Louis Maheu, «La conjoncture des luttes nationales au Québec», *Sociologie et société*, vol. 11, 2, oct. 1979, p. 134.

- (16) Gérard Divay, Jacques Léveillé, «Aménagement du territoire et restructuration des unités politico-administratives locales : un mariage politique heureux?» in *L'aménagement du territoire au Québec*, op. cit., p. 67.
- (17) Marie-Odile Trépanier, «Formes traditionnelles et réforme récente du droit de l'urbanisme au Québec? Changement de fond ou changement de formes?» in *L'aménagement du territoire au Québec*, op. cit., p. 36.
- (18) Gouvernement du Québec, *Le Choix des régions*, Document de consultation sur le choix des régions, par le ministre François Gendron, 1983, 132 pages. Ajoutons que le découpage du territoire en 14 régions ne fait que réajuster la division en 10 régions administratives déjà adoptée en 1966 par le ministère de l'Industrie et du Commerce.
- (19) Laurent Soumis, «Le gouvernement doit respecter les pouvoirs des MRC, *Le Devoir*, 26 oct. 84
- (20) Florian Bernard, «Un déluge de lois depuis 1976 : L'autonomie municipale est encore une grande illusion», *Le Devoir*, 14 avril 1984.
- (21) Marie-Agnès Thellier, «La décentralisation régionale semble prématurée : Pour Québec, l'enjeu n'est pas oublié, dit Gendron,» *Le Devoir*, 5 oct. 84.
- (22) Pierre Rosavallon, *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil, 1981, p. 112.
- (23) Albert Mabileau (dir.), *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, Paris, Éditions A. Pédone, 1983, p. 6-7.
- (24) Jacques, Chevallier, «La réforme régionale, in *Le pouvoir régional*, op. cit., p. 110.
- (25) François, Rangeon, op. cit. p. 67.
- (26) Jacques, Chevallier, «La réforme régionale», in *Le pouvoir régional*, op. cit., 110.
- (27) Christine, Buci-Glucksmann, «De la crise de l'État keynésien au nouveau socialisme? La politique au-delà de l'État» in C.B. Glucksmann (dir.), *La gauche, le pouvoir, le socialisme*, Paris, PUF, 1983, p. 301.
- (28) Jean-Jacques, Simard, Op. cit., p. 41.
- (29) Alain G. Gagnon, «En quête d'hégémonie : l'évolution des forces politiques au Québec». *Communication présentée à la section aménagement-urbanisme dans le cadre de la rencontre annuelle de l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences (ACFAS)*, Québec, Université Laval, 9 mai 1984, p. 33. Le document cité est le suivant : François Gendron, *Mémoire présenté au Conseil des ministres : Éléments d'une politique de développement des régions et instruments de mise en œuvre*, Québec, Gouvernement du Québec, 11 nov. 1981, p. 3.
- (30) Danièle Loschak, «Espace et contrôle social», in Jacques Chevallier et al., *Centre, périphérie territoire*, Paris, PUF, 1978, p. 154-155.
- (31) Jean-Jacques Simard, op. cit., p. 59.
- (32) Nicos Poulantzas, *L'État, le pouvoir, le socialisme*, Paris, PUF, 1978, p. 267.
- (33) Béatrice Sokoloff, «Les enjeux pour le pouvoir local du projet Gendron (1983) sur le développement régional». *Communication présentée à la section aménagement-urbanisme dans le cadre de la rencontre annuelle de l'ACFAS*, Québec, Université Laval, 9 mai 1984, p. 2.
- (34) Jean-Luc Berthiaume et Marc Boivin, *La réforme municipale du Gouvernement du Québec : Une analyse de la décentralisation*, Québec, Berthiaume, Boivin, 1983, p. 127-136.
- (35) Gouvernement du Québec, *Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives*, Éditeur officiel du Québec, 1979.

- (36) Louise Quesnel-Ouellet, «Aménagement urbain et autonomie locale», in Gérard Bergeron et Réjean Pelletier (dir.) *L'État du Québec en devenir*, Montréal, Boréal Express, 1980, p. 232. Voir également Alain G. Gagnon, op. cit., p. 23; Jean-Luc Berthiaume et Jean-Luc Boivin, op. cit., p. 127-136.
- (37) Gouvernement du Québec, *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités*, Éditeur officiel du Québec, 1980.
- (38) Jean-Luc Berthiaume et Marc Boivin, Op. cit., p. 127-136 et Alain G. Gagnon, op. cit., p. 24.
- (39) Gérard Divay et Jacques Léveillé, in *L'aménagement du territoire au Québec*, op. cit., p. 64 et 78-79.
- (40) Gérard Divay et Jacques Léveillé, in *La réforme municipale.....*, op. cit., p. 69.
- (41) Gouvernement du Québec, *Loi sur la protection du territoire agricole*, Éditeur officiel du Québec, 1978.
- (42) Nicos Poulantzas, Op. cit., p. 253.
- (43) *Mémoire de l'UMRCQ sur le document «Le choix des régions»*, avril 1984, p. 18.
- (44) Voir Renaud Dulong, «La crise du rapport État/Société locale vue au travers de la politique régionale» in Nicos Poulantzas (dir.), *La crise de l'État*, Paris, PUF, 1976, p. 209-232. Voir également l'ouvrage du même auteur : *Les régions, L'État et la société locale*, Paris, PUF, 1978, 245 pages. Au sujet de la thèse de l'émergence de nouvelles élites, voir *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976, 478 pages.
- (45) *Mémoire de l'UMRCQ*, op. cit., p. 20.
- (46) Voir l'article déjà cité de Laurent Soumis : «Selon une étude de l'Union des municipalités du Québec, l'organisme qui regroupe les municipalités de plus de 5,000 habitants, plus de \$2 millions devront être perçus par les MRC auprès de leurs membres, en 1984, afin de combler l'écart entre les dépenses et les subventions en matière d'aménagement. Or, lors de l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, Québec avait fourni l'assurance que cette nouvelle compétence ne comporterait aucun autre fardeau fiscal pour les municipalités locales.»
- (47) Alain G. Gagnon, Op. cit., p. 22.
- (48) Gérard Divay et Jacques Léveillé, «L'aménagement du territoire au Québec», op. cit., p. 86.
- (49) Jean-Jacques Simard, Op. cit., p. 64.
- (50) Lefebvre, Henri, *De l'État, tome 4, Les contradictions de l'État moderne*, Paris, UGE, 1978, coll. 10/18, p. 259-261.
- (51) Jacques Gagnon, *le système politique urbain, la décentralisation et la planification régionale : une analyse de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Mémoire de maîtrise en science politique, Université de Montréal, janvier 1984, p. 185-186.
- (52) Pierre Hamel et J.J. Léonard, «Aménagement du territoire et participation populaire au Québec depuis 1960», in *L'aménagement du territoire au Québec*, op. cit., p. 110.
- (53) Dugas, Clermont, «La loi sur les municipalités régionales de comté : un outil de décentralisation», *Le Devoir*, 7 octobre 1980.
- (54) Claude Lefort, «Maintenant, *Libre*, vol. 77, no. 1, p. 20 cité par Gilbert

Renaud, *À l'ombre du rationalisme. La société québécoise de sa dépendance à sa quotidienneté*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1984, p. 62. Voir également Louis Maheu, «Les mouvements de base et la lutte contre l'appropriation étatique du tissu social», in *Sociologie et société*, vol. XV, no. 1, avril 1983, p. 77 à 92.

- (55) Nicos Poulantzas, *Op. cit.*, p. 40
- (56) Gérard Divay, *La décentralisation en pratique, quelques expériences montréalaises, 1970-1977*, Rapport de recherche no. 5, Montréal, INRS- Urbanisation, 1979, p. 247-355.
- (57) C'est l'argument que j'avais dans mon article «Régionalisme et crise de l'État», *Sociologie et Société*, Vol. XII, no. 2, oct. 1980. p. 65 à 73.
- (58) Gérard Fortin, Jacques Léveillé, Lucie Parent, *La décentralisation et le pouvoir des municipalités*, Montréal, INRS-Urbanisation, juillet 1982. Il s'agit d'un document préparé en vue du Colloque provincial sur la décentralisation organisé par l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et intitulé Quel pouvoir voulons-nous? (tenu les 10-11 sept. 82), 67 pages.
- (59) Au sujet de la gestion incrémentaliste voir l'analyse de Pierre Birnbaum, *La logique de l'État*, Paris, Fayard, 1982, ch. 2, «Les démocraties sont-elles encore gouvernables?», p. 113 à 132.
- (60) Ce comportement de ruse et d'évitement avait été suggéré par Marie-Odile Trépanier dans sa *communication présentée à l'ACFAS* (9-10 mai 1984) intitulée «Aménagement et pouvoir local».
- (61) Jacques Gagnon tient également compte de cette distinction structures formelles et informelles.
- (62) CURAPP : Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie.
- (63) Jacques, Chevallier, *op. cit.*, p. 126.
- (64) Voir les Mémoires de ces organismes devant la Commission Gendron.