Document généré le 6 août 2025 07:55

Cahiers de géographie du Québec

La dynamique organisationnelle des territoires de MRC

Marc-Urbain Proulx et Natacha Jean

Volume 45, numéro 124, 2001

URI : https://id.erudit.org/iderudit/022946ar
DOI : https://doi.org/10.7202/022946ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Département de géographie de l'Université Laval

ISSN

0007-9766 (imprimé)
1708-8968 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cette note

Proulx, M.-U. & Jean, N. (2001). La dynamique organisationnelle des territoires de MRC. *Cahiers de géographie du Québec*, *45*(124), 87–100. https://doi.org/10.7202/022946ar

Tous droits réservés © Cahiers de géographie du Québec, 2001

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

La dynamique organisationnelle des territoires de MRC

Marc-Urbain Proulx
Natacha Jean
Département des sciences économiques et administratives
Université du Québec à Chicoutimi
Marc-Urbain_Proulx@uqac.uquebec.ca

Les années 1970 ont été l'occasion d'une remise en question en profondeur des acquis de la théorie du développement. La communauté scientifique prenait alors conscience des résultats mitigés de la politique publique concernée non seulement par la lutte contre les disparités spatiales, mais aussi par des impulsions planifiées qui devaient amorcer le décollage économique de nombreux pays et territoires. Les constats d'échec de plus en plus nombreux révélaient que le processus cumulatif du sous-développement affligeait de nombreux territoires pourtant exportateurs de matière première, tandis que d'autres territoires beaucoup moins bien dotés bénéficiaient d'un taux plus ou moins élevé de développement économique, social et culturel.

C'est ainsi que, grâce à quelques contributions charnières, les facteurs endogènes du développement ont été placés à l'agenda de recherche, notamment les conditions territoriales qui conviennent aux cumuls vertueux. Des concepts nouveaux (espace vécu, milieu, système territorial de production, etc.) se sont ajoutés aux anciens (région, district, bassin, foyer, etc.) pour élargir notre compréhension des assises spatiales du développement. À ce propos, la recherche empirique a généré une panoplie de cas de « *success stories* » qui ont alimenté les concepteurs de modèles explicatifs et prescriptifs. Des synthèses ont été effectuées et mises à profit. La théorie du développement en a été ainsi enrichie d'une manière significative.

Sans tenter ici d'offrir une synthèse de plus ni de faire le tour d'une question aussi originale que prometteuse, nous retenons simplement comme postulat que le territoire joue, en de nombreux endroits et à divers degrés, un rôle dynamique ou actif, tandis qu'il demeure relativement statique ou passif en de nombreux autres.

Au-delà des éléments traditionnels présidant aux conditions matérielles du développement (capital physique et financier), l'enrichissement théorique très actuel concerne surtout deux autres dimensions distinctes, mais interreliées. Il s'agit, d'une part, des conditions immatérielles telles que l'éducation, l'entrepreneurship, le savoir-faire, la créativité, la productivité, le leadership. Bien qu'ils soient encore insuffisamment maîtrisés, ces facteurs associés au capital humain bénéficient maintenant d'une reconnaissance adéquate par la théorie.

De nombreuses modélisations illustrent, d'autre part, le rôle primordial joué par les conditions institutionnelles. Il apparaît que le territoire devient incubateur de son développement par l'entremise d'un processus organisationnel qui repose sur des arrangements institutionnels optimaux pour les acteurs et les activités en cause. Les références récentes sont nombreuses à ce propos, faisant état de facteurs tels que l'apprentissage collectif, l'équilibre coopération-concurrence, les conventions, la gouvernance, etc.

Puisque cet aspect organisationnel du territoire soulève beaucoup d'intérêt auprès des théoriciens du développement, nous le retenons comme questionnement principal de notre recherche. Nous tenterons ici d'en saisir certains ressorts sur un cas spécifique, soit l'ensemble des territoires de MRC du Québec. Pour ce faire, nous effectuerons une analyse de la dynamique organisationnelle de ces territoires, depuis leur création en 1979, en établissant les grandes composantes de l'architecture institutionnelle. Nous exploiterons à cet effet certains résultats générés par quatre enquêtes réalisées au cours des dernières années.

IDENTITÉ ET DIVERSITÉ TERRITORIALES

Les 96 territoires de MRC furent créés à la suite de la Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme, adoptée par le gouvernement du Québec en 1979 après de nombreux avant-projets, études, tergiversations et hésitations (Tellier, 1982) qui se comprennent bien à la lumière des réformes locales effectuées dans les autres provinces canadiennes (Diamant, 1994). Il s'agit de la mise en place d'un échelon intermédiaire entre le local traditionnel et le palier régional de déconcentration administrative permettant à un secteur public territorial d'effectuer l'aménagement, la gestion et le développement du territoire (Brochu et Proulx, 1995). La décentralisation de responsabilités publiques et la valorisation de la démocratie figurent au centre des principes réformateurs (Québec, 1978). Cette réforme devait, certes, marquer un point important dans l'application de l'idéologie planificatrice au sein de l'élite locale traditionnelle (Bonneau, 1986).

En s'inspirant inévitablement d'anciens quadrillages de l'espace national, les limites des 96 territoires supralocaux ont été néanmoins définies sur la base du sentiment d'appartenance ou d'identité de la population, identité qui s'exprime d'une manière différente d'un territoire à un autre, ici par une composante géographique, là autour d'un élément du patrimoine, là encore ancrée sur une production spécifique. La tradition de coopération intermunicipale a constitué aussi, en pratique, une composante importante de l'identité territoriale.

En conséquence de cette variété de situations, des symboles forts divers viennent généralement concrétiser l'unicité de chaque entité territoriale en affirmant sa distinction. D'abord exprimée tout naturellement sur la base des ressources présentes, de l'histoire du peuplement et de la localisation géographique dans l'espace québécois, la distinction de chaque territoire s'affirme aussi par les statistiques. Certains territoires sont largement urbains, alors que d'autres demeurent largement ruraux. Les superficies et les densités sont très variables. Certains territoires n'ont qu'un pôle urbain et un hinterland plus ou moins uniforme. D'autres possèdent quelques petits pôles qui se disputent la centralité d'un hinterland aux ressources et à la population disparates. Les taux de chômage,

d'industrialisation, de revenu par habitant, de la base exportatrice, de diplômation, etc. reflètent des inégalités importantes que l'on retrouve aussi dans la migration, le budget du secteur public et d'autres indicateurs pertinents.

Bref, la majorité des données confirment la grande diversité territoriale des MRC québécoises. Si bien que malgré des efforts intéressants de typologie, tels les excellents exercices de Sokoloff (1986) et du Conseil des Affaires Sociales (1989), les territoires de MRC demeurent difficilement classifiables. L'analyste est donc contraint à se limiter à quelques variables particulièrement signifiantes ou tout simplement à considérer que chaque territoire est unique dans son propre profil culturel, social, politique, technologique, institutionnel et économique.

DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE SANS SUFFRAGE

Chaque territoire a été doté d'un Conseil des Maires composé de représentants élus dans les diverses municipalités locales membres, composition régie par la Loi, mais souple néanmoins dans ses modalités d'application largement variables selon la quantité de la population. Plusieurs territoires ont à cet égard modifié ces modalités au fil du temps, notamment dans le cadre des normes révisées en 1987. La représentation et la concertation ont aussi été élargies en de nombreux territoires autour d'enjeux importants, par la création de comités, de commissions et de petits groupes de réflexion plus ou moins liés au Conseil de la MRC.

Dans cette veine, Fortin et Parent ont présenté en 1983 une typologie des territoires basée sur l'attitude divergente des décideurs locaux lors de la mise en place initiale de l'instance administrative de la MRC chapeautée par le Conseil des Maires. Leur étude propose sept types de territoires de MRC sur la base de deux attributs distincts et opposés, soit une propension générale de la population à participer au processus décisionnel ou, *a contrario*, une tendance à la technocratie caractérisée par une confiance absolue envers les experts consultés ou embauchés à l'interne.

Tableau 1 Territoires de MRC participationnistes et technocraties, 1983

Types	Description	Nb MRC	%
1	Participationniste	29	40,1 %
2	Participationniste pour l'aménagement seulement	15	15,9 %
3	Légaliste et pro-développement	10	10.6 %
4	Convertie (société à régie)	9	9,4 %
5	Convertie (régie à société)	5	5,3 %
6	Technocratie avec un minimum de participation	6	6,4 %
7	Technocratie	20	21,3 %
Total		*94**	

*Mirabel et Collines-de-l'Outaouais non formés en 1983.

Source : Fortin et Parent, 1983.

Selon cette étude réalisée au tout début du processus d'organisation territoriale des MRC, il apparaît que les territoires participationnistes étaient généralement peu populeux, assez vastes, truffés de très petits centres et davantage ruraux, alors qu'à l'opposé la technocratie était plus largement associée à l'urbanité, une superficie limitée, la présence de centres moyens et une densité démographique plus forte. Ces deux grandes catégories qui se démarquent dès la création des MRC semblent confirmer la dualité urbaine-rurale qui s'est affirmée avec l'industrialisation du Québec au cours du XX^{e} siècle. À la source des iniquités, des inefficacités et des inégalités[2], cette dualité a été vue comme un phénomène à combattre par l'entremise de ce nouvel échelon supralocal d'aménagement, de gestion et de développement (Québec, 1978). Le Conseil de la MRC devait en principe chercher de nouveaux équilibres en matière d'utilisation du sol, de répartition des équipements et services publics, de fiscalité locale, de coopération pour la dotation de nouveaux outils communautaires de développement, etc.

Par ailleurs, la démocratie participative qui prend place à l'échelle territoriale de la MRC s'avère dominée par les élus locaux qui surveillent et monopolisent les processus décisionnels. Ces derniers sont en effet largement présents dans les diverses petites structures territoriales de participation qui se forment autour d'enjeux de gestion ou de développement. En 1992, une enquête effectuée au sein de quatre MRC (Brochu, 1995) nous a permis de constater que la déjà forte présence des élus dans les conseils d'administration de petites organisations territoriales s'est accrue entre 1980 et 1992. Cette présence s'élève jusqu'à 75 % des sièges au sein de certaines organisations. De plus, le taux de simultanéité des mêmes élus au sein de plusieurs conseils d'administration est élevé, alors que le taux de renouvellement de ces gens reste faible en comparaison avec les autres types de représentants. Selon l'auteure de cette analyse, ce noyautage relativement fort des processus décisionnels territoriaux par les élus locaux confère une certaine stabilité institutionnelle, mais représente une faille dans la démocratie participative tout en confortant le conservatisme ambiant qui nuit à l'émergence de nouvelles initiatives de développement territorial.

L'AMÉNAGEMENT ENCLENCHEUR DE L'ORGANISATION

Les 96 Conseils de MRC ont été directement chargés de l'aménagement de leur territoire, aménagement considéré évidemment comme une stratégie de développement de l'espace québécois. Une procédure spécifique de planification spatiale leur a été offerte à cet effet (Proulx, 1987). Son application concrète conduit à la formulation, pour chaque territoire, d'un cadre stratégique qui définit les grandes affectations du sol ainsi que les besoins en matière d'infrastructures et d'équipements. Bien qu'un schéma formel doive être produit tous les sept ans, la planification prévue n'inclut ni la priorisation des options retenues, ni l'établissement des coûts et des échéanciers de celles-ci, ni l'engagement formel des partenaires de la réalisation. Sa mise en œuvre a néanmoins permis d'enclencher le processus collectif d'organisation territoriale en dotant chaque territoire d'une vision globale des enjeux, d'un mécanisme institutionnel pour la concertation ainsi que d'experts pour éclairer les processus décisionnels.

En réalité, l'élaboration d'une première génération de 96 schémas d'aménagement a suscité et alimenté une réflexion collective plus ou moins élargie et mobilisatrice de la société civile. Les priorités d'interventions des différents ministères ont été établies formellement. Plusieurs études sectorielles ou thématiques connexes ont été exécutées sur la majorité des territoires, tandis que la question de la faisabilité de certaines options d'aménagement soulevait souvent la nécessité d'un dossier spécifique à multiples volets, dossier inévitablement concerné par les aspects de gestion. Des préoccupations en matière de développement social, culturel et économique ont été largement débattues. Si bien que plusieurs schémas déposés étaient accompagnés, sinon d'un plan de développement, du moins d'une stratégie explicite à cet effet. Les différents groupes d'intérêt présents ou en émergence à cette échelle territoriale se sont alors généralement impliqués dans des projets d'actions qui les concernaient.

AIRES DE GESTION PUBLIQUE DE BIENS ET SERVICES COLLECTIFS

Malgré l'absence d'une fiscalité propre aux MRC et la présence d'un flou juridique entourant les responsabilités à relever éventuellement à cet échelon, ces territoires deviennent progressivement de véritables aires de gestion publique. D'une part, le traditionnel champ local concerné par la consommation collective de biens et services s'accommode bien d'une plate-forme supramunicipale. Dans un esprit d'efficacité et d'équité, cette dernière permet de mieux prendre en compte la masse critique nécessaire de clients à desservir ainsi que les effets de débordements à éviter ou à compenser. D'autre part, les gouvernements québécois et canadien ont été particulièrement sensibles à l'utilité de cette échelle territoriale pour l'application de mesures relatives à l'emploi, à la santé, au soutien aux entreprises et à l'éducation. En conséquence, la vocation d'aires de gestion associée aux MRC est devenue pratiquement inévitable même si, selon Gravel et Robitaille (1985), elle n'a pas pu, politiquement, s'affirmer rapidement.

Ainsi, certains domaines d'activités publiques ont progressivement adopté cette échelle territoriale pour exercer des fonctions allocatives. On peut en réalité diviser cette gestion publique territoriale de biens et services selon les clientèles desservies, soit la population en général, les travailleurs et les entreprises.

On constate que ces biens et services permettent globalement aux MRC de soutenir directement le développement social, culturel et surtout économique. Soulignons que ce soutien global est fort inégal d'un territoire à un autre. Certaines aires permettent la desserte publique de presque tous les biens et services collectifs énumérés au tableau 2, tandis que d'autres sont beaucoup moins utilisées à cet effet. Par ailleurs, les divers territoires ont progressé différemment dans la prise en main de leurs responsabilités, notamment en 1992 et en 1998. À titre d'exemple, si pendant la période observée, 27 % des territoires ont progressé assez rapidement, il demeure que 30 % d'entre eux ont stagné, voire régressé. Il appert que les territoires plus urbanisés ont mieux réussi, depuis 1992, à réduire la dualité urbaine-rurale.

Tableau 2 Biens et services dans les 96 MRC

Biens et services offerts à la population	1992	1998
Gestion des déchets	40 %	73 %
Évaluation foncière	89 %	89 %
Voirie tertiaire	5 %	5 %
Sports et loisirs	6 %	4 %
Culture	21 %	10 %
Environnement	29 %	32 %
Santé communautaire	81 %	81 %
Éducation primaire et secondaire	49 %	19 %
Biens et services offerts aux travailleurs		
Travail Canada	35 %	35 %
Travail Québec	70 %	100 %
Mesures actives pour l'emploi (SADC)	50 %	50 %
Biens et services offerts aux entreprises		
Sociétés locales d'investissement (SOLIDE)	—	71 %
Promotion touristique	43 %	31 %
Promotion de l'agriculture	10 %	24 %
Promotion de la forêt	14 %	31 %
Promotion du commerce	38 %	42 %
Promotion industrielle	43 %	50 %
Planification du développement	—	33 %
Décentralisation	—	5 %
Urbanisation/Ruralité	—	8 %
Autres	—	71 %

Source : Enquêtes des auteurs en 1992 et 1998.

On a constaté que le secteur public territorial évolue en fonction, bien sûr, de la dynamique organisationnelle interne, mais aussi selon l'environnement politico-administratif global, notamment les Lois, le contexte fiscal et les mesures prises aux échelons supérieurs. Autrement dit, si l'appropriation de responsabilités publiques par les acteurs du milieu progresse effectivement, il demeure que l'appui financier, l'expertise et l'encadrement juridique des gouvernements québécois et canadien se sont avérés essentiels dans le passé récent. Ce rôle de l'État se vérifie

non seulement dans son aspect positif, avec les anciennes et nouvelles responsabilités relevées à l'échelle de la MRC, notamment celles de la santé communautaire, de l'emploi, des fonds d'investissement et de la promotion industrielle, mais aussi dans son aspect négatif, compte tenu des responsabilités qui épousent désormais moins les territoires de MRC, tels que l'éducation, la culture et le tourisme. Nous y reviendrons plus loin. Notons pour l'instant que toutes les MRC bénéficieront bientôt d'un service intégré de soutien au développement avec la mise en place des CLD[3] (centres locaux de développement), au cœur de la politique régionale actuelle du gouvernement du Québec.

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

FRAGMENTATION DES RESPONSABILITÉS PUBLIQUES

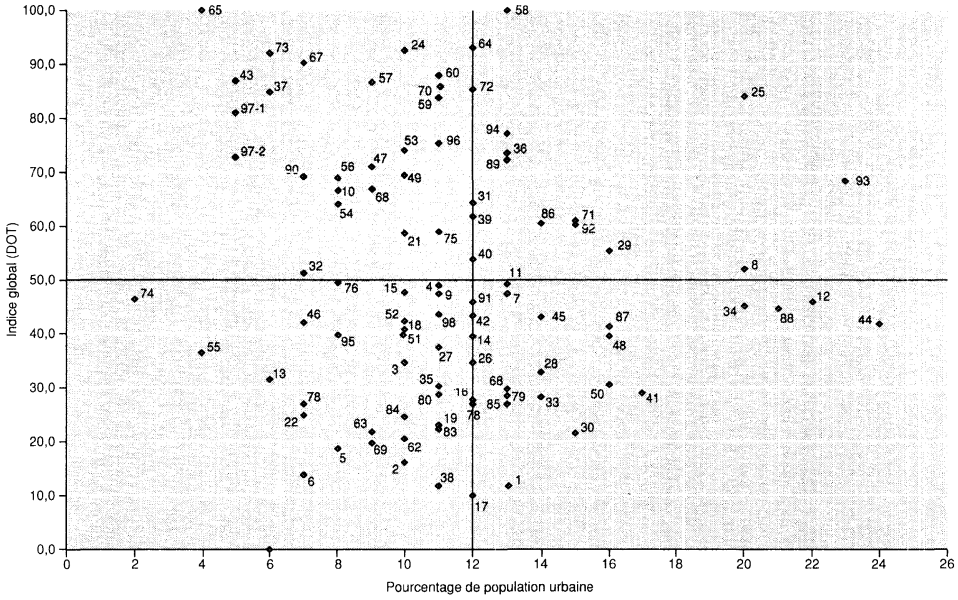
Dans le contexte des MRC du Québec, la délégation et l'appropriation progressive de responsabilités publiques s'effectuent d'une manière générale par l'institution d'unités de gestion monofonctionnelle. Bien que la corporation municipale multifonctionnelle chapeautée par le Conseil MRC établisse des directions ou des commissions administratives dans certains secteurs, il demeure que les petites unités plus ou moins autonomes se multiplient dans la plupart des territoires. Le bilan effectué après une décennie d'organisation territoriale (Proulx, 1992) atteste de ce phénomène. Notre enquête effectuée en 1998 dans toutes les MRC nous a permis de comptabiliser un total de 1077 organisations responsabilisées, dont 735 structures et corporations, 180 comités permanents et 162 comités temporaires. Il s'agit là d'une modalité institutionnelle de nature polyarchique qui s'inscrit par ailleurs parfaitement dans la tradition politico-administrative du Québec (Bérubé, 1993; Proulx, 1998).

Ces organisations largement univocationnelles sont évidemment réparties inégalement d'un territoire à l'autre, selon une moyenne de près de douze organisations par aires MRC de gestion. Certains territoires tels que Mirabel, Laval, Rouville, Trois-Rivières et Sherbrooke appuient très peu d'organisations distinctes, tandis que d'autres tels que Coaticook, Lac-Saint-Jean-Est, Domaine-du-Roy, Abitibi, Matane, Portneuf et Chutes-de-la-Chaudière en contiennent plus de vingt qui œuvrent, d'une manière générale, à la desserte publique de biens ou de services collectifs. Ainsi, il est possible d'établir un indice pour chaque MRC, de suivre son évolution dans le temps et de l'analyser d'une manière comparative.

La figure 1, qui associe cet indice au pourcentage de population urbaine, nous permet de relever quelques caractéristiques intéressantes sous l'angle de la dualité urbaine-rurale. On constate notamment que la matrice ne porte pas de grappes bien circonscrites pouvant indiquer des relations de causes à effets bien distinctes. De plus, les territoires qui possèdent une bonne dynamique organisationnelle, soit entre 6 et 18 organisations publiques, sont assez bien répartis sur tout le

continuum urbain. Ce graphique indique en outre que les territoires très dynamiques ont des populations urbaine et rurale généralement bien équilibrées. Bref, le rapport urbain-rural ne semble pas expliquer, sur les territoires MRC, le nombre de petites organisations monofonctionnelles présentes qui exercent une responsabilité publique.

Figure 1 Nombre d'organisations *vs* pourcentage de population urbaine



Source : Enquête, compilation et traitement des auteurs, 1998.

Ce phénomène de fragmentation des responsabilités au sein d'un ensemble de petites unités de gestion s'explique plus facilement si l'on considère les vertus inhérentes à ce type d'organisation territoriale. En comparaison avec leurs grandes sœurs, en effet, les petites organisations publiques sont moins complexes, administrativement moins lourdes (peu de hiérarchie et de bureaucratie), plus près des problèmes spécifiques (mission spécifique plutôt que générale), plus accessibles aux clients (contact direct), plus transparentes (coûts et bénéfices) et, par conséquent, plus responsables en ce qui a trait au bien ou au service offert. Par ailleurs, un ensemble de petites organisations publiques monofonctionnelles sur un territoire offre en principe une panoplie de tribunes pour la représentation des intérêts multiples exprimés sur une diversité de sujets bien différenciés. Cette caractéristique est particulièrement marquée lorsque la prise de décision est décentralisée, ce qui n'est pas le cas pour toutes les organisations qui utilisent actuellement les territoires de MRC. Une telle représentation élargie permet la participation accrue des citoyens et des groupes communautaires et facilite l'émergence de divers leaders qui se positionnent et se différencient non seulement en fonction de la cause défendue (environnement, affaires, femmes, sports, etc.), mais aussi en innovant dans les programmes de développement proposés.

Nous constatons ainsi que le capital institutionnel a été enrichi à l'échelle des MRC du Québec par la multiplication de petites organisations qui exercent généralement une seule responsabilité à l'égard d'un bien ou d'un service.

MOBILISATION CROISSANTE DES ACTEURS

Dans le contexte des MRC du Québec, il ne semble pas exister de relation nette entre la démocratie participative initiée au départ et le dynamisme organisationnel qui s'inscrit en 1998 sous la forme de l'appropriation de responsabilités publiques. En effet, seulement 24 % des territoires qualifiés de très participationnistes en 1983 (tableau 3) se retrouvent dans la catégorie « très dynamiques » en 1998, 59 % se classent plutôt dans un dynamisme organisationnel moyen, alors que 17 % font état d'un faible dynamisme. Par contre, 55 % des territoires dits fortement technocratiques (aucunement participationnistes) font preuve d'un dynamisme organisationnel moyen (35 %) ou élevé (20 %) en 1998.

Tableau 3 Position 1998 de la typologie Fortin-Parent, 1983

Indice organisationnel de 1998	Participationniste (83)		Technocratique (83)	
	Total	%	Total	%
Dynamisme très élevé	4	24,1	2	20,0
Dynamisme élevé	3		2	
Dynamisme moyen	17	58,6	7	35,0
Dynamisme faible	5	17,2	7	45,0
Dynamisme très faible	0		2	

Source : Traitement des auteurs, 1998.

Ce résultat s'explique largement par les interventions gouvernementales effectuées en matière d'organisation territoriale depuis quelques années dans les secteurs de l'agriculture, de l'emploi, du développement, du financement, etc. (tableau 2) généralement en mettant sur pied une petite organisation dans chaque MRC. Car en 1992, seulement 5 % des MRC de type technocratique possédaient une dynamique organisationnelle forte, alors que la majorité d'entre elles étaient fort peu organisées. En réalité, les territoires de type participationnistes en 1983 montraient en 1992 un dynamisme organisationnel beaucoup plus fort que leurs homologues de type technocratique. Depuis cette date, le progrès organisationnel des territoires, notamment de ceux qui avaient été catégorisés « technocratiques » en 1983, a été réel et largement initié par les autorités supérieures qui ont imposé la responsabilisation.

Ainsi, la mobilisation accrue des acteurs et l'organisation territoriale croissante depuis 1992 sont largement attribuables non pas à la prise en main naturelle par le milieu, mais bien à la volonté gouvernementale de prise en main par le milieu. Il va sans dire que ces milieux répondent relativement bien à la demande lorsque la responsabilité leur est attribuée explicitement.

INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES POUR LA COORDINATION

À l'échelle territoriale des MRC du Québec, plusieurs innovations institutionnelles ont été mises en œuvre au cours de la dernière décennie afin de stimuler les efforts de coordination volontaire entre les organisations et de faciliter la planification. De nombreux colloques territoriaux de nature intersectorielle ont été animés ici et là. En outre, de multiples rendez-vous, prenant la forme de dîners, de déjeuners et de réunions diverses, ont été organisés ponctuellement afin que les acteurs se rencontrent et discutent de leurs points de convergence et de divergence. Ces mécanismes d'interaction représentent un vaste mouvement de renouvellement institutionnel qui s'appuie sur les territoires MRC.

De tous les événements formels observés, le plus structurant pour le milieu s'avère le forum, qui devient une pratique collective de plus en plus courante dans les MRC. Une telle activité d'interaction s'étend généralement sur un ou deux jours. Débutant par la présentation de la situation socio-économique territoriale déjà établie *a priori* par des experts, des ateliers de travail collectif sont ensuite animés autour de thèmes pertinents pour le milieu. Après discussions, échanges, confrontations d'idées et recommandations d'actions souhaitables, les participants reviennent en plénière pour cibler les enjeux stratégiques pour leur territoire. Plusieurs de ces forums se sont même soldés par un véritable sommet socio-économique, afin que les principaux décideurs mandatés priorisent collectivement les actions proposées de manière à faciliter l'engagement concret des partenaires dans leur réalisation.

Certaines MRC ont aussi innové en mettant en œuvre des États généraux. Ces événements s'effectuent généralement par étapes sur une période de quelques mois. Ils permettent une mobilisation élargie des ressources humaines présentes dans le milieu tout en scrutant les forces, les faiblesses, les possibilités et les contraintes collectives.

De ces mécanismes institutionnels novateurs émergent de nouvelles affinités, de nouvelles convergences, de nouveaux consensus, de nouvelles coordinations, de nouveaux partenariats, de nouvelles solidarités... bref de nouvelles synergies territoriales. Il s'agit d'un excellent apport à l'organisation territoriale que d'aucuns associent à des économies de proximité. Mis à part les dossiers concrets relatifs à la construction d'une route, d'un centre de recherche et de développement, d'un centre communautaire, d'une zone industrielle, d'un collège technique, etc., les apports réels peuvent aussi être comptabilisés sous l'angle d'ententes intermunicipales, d'élimination de chevauchements, de réduction de duplications de tâches et de fonctions publiques exercées sur le territoire, de complémentarité entre des missions, d'échange d'expertise ou de services ainsi que de partenariats divers. Tous ces apports collectifs permettent au secteur public de la MRC de mieux soutenir la faisabilité et la rentabilité des initiatives individuelles et de favoriser ainsi le développement.

MAÎTRISE TERRITORIALE DE L'INFORMATION

Les MRC du Québec se sont rapidement imposées comme des creusets pouvant soutenir la création et la circulation d'une information riche et utile pour les décideurs socio-économiques. D'abord, le Conseil de la MRC représente un relais central du nouveau réseau de décideurs territoriaux. Ayant à traiter de multiples enjeux pour le milieu, les représentants qui y siègent transmettent et font circuler beaucoup d'informations, notamment sur les besoins locaux en matière d'équipements, d'infrastructures et de services collectifs. Reprise ici et là au fil du cheminement des dossiers, cette information effective est généralement bonifiée par des experts et des acteurs du milieu.

Si bien que des contenus sont systématiquement élaborés. Soulignons notamment les multiples dossiers reliés à la confection des schémas d'aménagement, des plans sectoriels et des plans territoriaux de développement. Plusieurs de ces dossiers nécessitent de l'expertise nouvelle afin que soient saisies les dimensions non connues du milieu. Des enquêtes et sondages sont souvent effectués, souvent avec l'assistance de collèges, de centres de recherche ou d'universités. Des consultants sont mis à profit. Des avis ministériels sont transmis aux autorités territoriales. Et la population en général est sollicitée pour des avis et des recommandations. Bref, le processus d'organisation territoriale mis en œuvre à l'échelle de chaque MRC permet la formalisation de plusieurs démarches créatrices d'informations nouvelles.

Par ailleurs, le réseau territorial est activé, entre les décideurs socio-économiques, par de multiples relais qui épousent la forme de comités formels et informels. Nous avons déjà décrit et analysé en détail le fonctionnement de ces relais (Proulx, 1995). Depuis, leur nombre s'accroît en raison de la volonté d'appropriation des facteurs de développement par les milieux. Une enquête effectuée en 1999 nous a permis de constater que la mise en place très récente des Centres locaux de développement (CLD) avait occasionné l'émergence et le renouvellement de plusieurs de ces relais et ainsi favorisé la circulation de l'information économique. En effet, pour la mise en œuvre et le bon fonctionnement des 93 CLD ayant fait l'objet de l'enquête, pas moins de 341 comités sectoriels ont été créés ou renouvelés en 1998 et 1999 dans de nombreux secteurs tels que l'entrepreneuriat jeunesse, le financement des investissements, le soutien aux travailleurs autonomes, l'économie sociale, le tourisme et la culture, l'emploi, etc.

De plus, plus de deux cent cinquante petits événements d'interaction (tableau 4) ont été organisés par ces CLD sous la forme de salons, séminaires, forums, colloques et autres rendez-vous portant sur des thèmes spécifiques tels que les jeunes, l'entrepreneuriat, la ruralité, le tourisme, l'emploi, etc. Ces événements ponctuels représentent des mécanismes institutionnels mobilisateurs d'acteurs nouveaux dans le réseau d'organisation territoriale.

Tableau 4 Petits événements territoriaux d'interaction 1998-1999

Événements	Nombre
Place aux jeunes	41
Foires et Salons	40
Rencontres thématiques	41
Semaines thématiques	18
Galas méritas	14
Séminaires / Formation	23
Concours	11
Forums	21
Lancements de tables de concertation	9
Événements spécifiques	9
Autres/divers	47

Source : Jean et Proulx, 1999.

Nous constatons ainsi que le réseau territorial de chaque MRC s'active progressivement et se densifie selon des intensités variables par l'entremise d'unités de gestion ayant un conseil d'administration et de relais prenant de multiples formes. Il s'agit clairement d'un réseau polycéphale. Bien qu'il soit difficile de mesurer son impact réel sur l'organisation territoriale, il demeure que l'information pertinente et utile possède un potentiel de circulation considérable.

CONCLUSION

Bien que les 96 processus organisationnels s'effectuent à des intensités variables, il demeure que les MRC sont clairement, depuis près de 20 ans, en pleine émergence institutionnelle répondant à une volonté de créer des conditions matérielles et immatérielles favorables au développement social, culturel et économique. Nous avons, dans ce texte, analysé l'architecture générale de ce type d'organisation territoriale en faisant ressortir quelques phénomènes pertinents pour la science régionale et pour la politique publique au Québec. Selon des modalités particulières mises en relief, le capital institutionnel cumulé à l'échelle territoriale de la MRC permet de mieux maîtriser le capital physique (infrastructures et équipements), le capital financier (SOLIDE; fonds ciblés; fiscalité locale) et le capital humain (main-d'œuvre; entrepreneuriat; leaders). Nul doute que les conditions du développement endogène se sont améliorées substantiellement depuis deux décennies, bien qu'elles demeurent, d'une part, insuffisantes et, d'autre part, trop inégales d'un territoire à l'autre. Nul doute

aussi que les objectifs visés il y a 20 ans par le gouvernement du Québec, notamment en matière de démocratie, de liaison aménagement-développement, de mariage urbain-rural, de décentralisation de responsabilités publiques, de coordination intersectorielle, ont été atteints à un degré intéressant, même si notre analyse ne nous permet pas actuellement de le déterminer avec une grande précision.

Modéliser la dimension organisationnelle des territoires en saisissant les mécanismes institutionnels nécessite certes des indicateurs comparables et réactualisables, malheureusement difficiles à établir. L'effort empirique effectué dans les MRC du Québec et analysé ici s'avère évidemment bien limité. Il nous faudrait certainement mieux appréhender et modéliser davantage des attributs concernés par la mobilisation du leadership, la circulation de l'information, l'émergence des initiatives, l'actualisation du potentiel humain latent, la solidité des consensus collectifs, etc., attributs que les sciences sociales ont encore de la difficulté à bien mesurer. Ce constat nous amène à souhaiter des efforts méthodologiques concertés entre les multiples approches analytiques des territoires.

NOTES

1 Ressources naturelles, infrastructures de transports et de communication, technologie, équipements de production, etc.
2 Étalement urbain excessif, efforts fiscaux disparates, concentration des services publics, dégradation de l'environnement, rurbanisation des campagnes, resquillages de nombreux biens et services collectifs, etc.
3 Les CLD n'ont pas été comptabilisés par notre enquête de 1998, car leur mise en place n'était pas terminée pour l'ensemble des MRC.

BIBLIOGRAPHIE

BÉRUBÉ, P. (1993) *L'organisation territoriale du Québec : dislocation ou restructuration.* Québec, Éditions officielles du Québec.

BONNEAU, M. (1986) L'aménagement : un outil de technocratisation du local. Dans Dionne, H. *et al., Vers de nouveaux territoires intermédiaires,* Rimouski, UQAR, Éditions GRIDEQ, pp. 7-16.

BROCHU, I. (1995) *L'optimum organisationnel régional et la circulation des décideurs au Saguenay-Lac-Saint-Jean.* Chicoutimi, UQAC, Mémoire de maîtrise en Études Régionales.

BROCHU, I. et PROULX, M.-U. (1995) La construction institutionnelle des régions du Québec. *Revue Administration Publique du Canada,* 38 (1) : 94-111.

CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES (1989) *Agir ensemble.* Boucherville, G. Morin éditeur,

DIAMANT, P. (1994) *The Structure of Local Government and Small Municipality.* RDI Report Series, 3.

FORTIN, G. et PARENT, L. (1983) *Les MRC et leur capacité d'extension.* Montréal, INRS-Urbanisation, Études et Documents.

FUGÈRE, O. (1986) Les municipalités régionales de comté : établissement d'un palier intermédiaire. Dans Dionne, H. *et al., Vers de nouveaux territoires intermédiaires,* Rimouski, UQAR, Éditions GRIDEQ, pp. 97-115.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1978) *La décentralisation : une perspective communautaire nouvelle,* Fascicules n^{os} 1 à 6.

GRAVEL, R. J. et ROBITAILLE, D. (1985) *Les MRC et la décentralisation,* Cahiers de l'École Nationale d'Administration Publique, n^{o} 12.

JEAN, N. et PROULX, M.-U. (1999) *Les CLD du Québec : deux ans après.* Chicoutimi, OSETQ, Rapport de recherche au Ministère des régions.

PROULX, M.-U. (1987) Les MRC : de la raison à la passion. Dans Désy, J., dir. *MRC et municipalités : vers une union libre,* Chicoutimi, UQAC, Éditions GRIR, pp. 31-50.

———— (1992) Appartenance, utilités, fonctions : le cas des milieux MRC du Québec. *Revue Canadienne des Sciences Régionales,* XV (2) : 307-326.

———— (1995) *Réseaux d'information et dynamique locale.* Chicoutimi, UQAC, Éditions GRIR.

---------- (1998) L'organisation des territoires au Québec. Dossier paru dans *Revue Action Nationale,* LXXXVIII (2 et 3).

SOKOLOFF, B. (1986) Aménagement, développement régional et dynamismes locaux. Dans Langlois, S. et Trudel, F., dir., *La morphologie sociale en mutation,* Cahiers de l'ACFAS, 41.

TELLIER, L. N. (1982) Les dimensions économiques de l'aménagement du territoire au Québec. Dans Léveillée, J., dir. *L'aménagement du territoire au Québec : du rêve au compromis,* Montréal, Nouvelle Optique.