

## **INFORMATION TO USERS**

**This manuscript has been reproduced from the microfilm master. UMI films the text directly from the original or copy submitted. Thus, some thesis and dissertation copies are in typewriter face, while others may be from any type of computer printer.**

**The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted. Broken or indistinct print, colored or poor quality illustrations and photographs, print bleedthrough, substandard margins, and improper alignment can adversely affect reproduction.**

**In the unlikely event that the author did not send UMI a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if unauthorized copyright material had to be removed, a note will indicate the deletion.**

**Oversize materials (e.g., maps, drawings, charts) are reproduced by sectioning the original, beginning at the upper left-hand corner and continuing from left to right in equal sections with small overlaps.**

**Photographs included in the original manuscript have been reproduced xerographically in this copy. Higher quality 6" x 9" black and white photographic prints are available for any photographs or illustrations appearing in this copy for an additional charge. Contact UMI directly to order.**

**Bell & Howell Information and Learning  
300 North Zeeb Road, Ann Arbor, MI 48106-1346 USA  
800-521-0600**

**UMI<sup>®</sup>**



**UNIVERSITÉ DU QUÉBEC**

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

**PAR  
NATACHA JEAN**

**LES TERRITOIRES MRC DU QUÉBEC :  
DEUX DÉCENNIES D'ÉVOLUTION DANS LA DIVERSITÉ**

**AOÛT 1999**



National Library  
of Canada

Acquisitions and  
Bibliographic Services

395 Wellington Street  
Ottawa ON K1A 0N4  
Canada

Bibliothèque nationale  
du Canada

Acquisitions et  
services bibliographiques

395, rue Wellington  
Ottawa ON K1A 0N4  
Canada

*Your file* *Votre référence*

*Our file* *Notre référence*

The author has granted a non-exclusive licence allowing the National Library of Canada to reproduce, loan, distribute or sell copies of this thesis in microform, paper or electronic formats.

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

L'auteur a accordé une licence non exclusive permettant à la Bibliothèque nationale du Canada de reproduire, prêter, distribuer ou vendre des copies de cette thèse sous la forme de microfiche/film, de reproduction sur papier ou sur format électronique.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur qui protège cette thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

0-612-43290-4

**Canada**



## RÉSUMÉ

À l'aube du vingtième anniversaire du vote de la Loi 125 sur *l'Aménagement et l'Urbanisme* qui constitua les territoires MRC du Québec en 1979, nous constatons à quel point l'organisation de ces petites régions a progressé, mais de manière inégale. D'ailleurs, dès leur processus de formation en 1982, les chercheurs Fortin-Parent avaient identifié sept types de MRC. Ces mêmes chercheurs ont alors regroupé ces multiples territoires en deux tendances principales : les entités *participationnistes* et les entités *technocratiques*.

Les 96 territoires MRC servent d'abord de cadre à l'aménagement de l'espace québécois. Cependant, en moins de deux décennies, ils sont devenus des aires pertinentes dans *la gestion des services publics et collectifs à la population, aux travailleurs et aux organisations*. Nos recherches nous ont permis d'isoler la variable *création d'organisations*. Cet exercice a ainsi exigé le recensement de toutes les organisations publiques, semi-publiques, privées et collectives dont le plan d'action épouse les limites d'un territoire MRC.

Le parallèle que nous avons initié entre l'étude effectuée par Fortin-Parent et la nôtre nous dévoile des constantes très révélatrices. Nous observons que, ce qui distinguait souvent les MRC participationnistes des technocratiques en 1983, sépare toujours les territoires les mieux organisés aujourd'hui de ceux qui négligent davantage leurs activités à cet échelon. D'un côté, les territoires *essentiellement ruraux* faisant preuve d'un progrès organisationnel notable. De l'autre, les territoires MRC *essentiellement urbains*, plus ou moins enclins au développement de leurs activités organisationnelles autour de ce palier.

Malgré ces disparités, la construction territoriale des MRC est en plein progrès. À l'heure où l'on parle de décentralisation administrative et de régionalisation des services, les territoires MRC du Québec sont au coeur de tous ces changements. L'arrivée des centres locaux de développement (CLD) au sein de chacun de ces territoires ne peut que confirmer la pertinence d'un tel découpage, ainsi que le rôle majeur des territoires MRC dans la gestion des services publics et collectifs.

## **REMERCIEMENTS**

Je dois tout d'abord remercier sincèrement mon directeur de recherche, Monsieur Marc-Urbain Proulx, pour le soutien exceptionnel qu'il m'a offert tout au long de mes travaux de recherche. En ce qui me concerne, son dynamisme hors du commun fut un facteur déterminant dans la poursuite de cet exercice.

Je remercie également le Conseil Régional de Concertation et de Développement du Saguenay-Lac-St-Jean (CRCD) d'avoir encouragé la poursuite de mes recherches et la rédaction de mon mémoire par l'octroi d'une bourse de soutien.

Je tiens également à remercier les membres du personnel de soutien de l'UQAC qui ont bien voulu répondre à mes nombreuses questions et m'accompagner dans mes besoins logistiques soient : Denise Bernard, France Tchernoff, Édith Girard, Johanne Gravel, Normande Lapointe ainsi que Louise Lessard. Je remercie, par la même occasion, Justin Proulx pour ses conseils en cartographie.

Je me dois de remercier mes merveilleux amis pour leur support moral et, tout spécialement Anick Fortin. Le courage dont elle a fait preuve l'année dernière m'a inspiré lors des périodes les plus essoufflantes.

Ensuite, je dois remercier d'une façon toute particulière Éric Brassard pour son support quotidien ainsi que pour toute la confiance qu'il a manifesté dans la réussite de ce projet. Et finalement, je remercie mes parents qui m'ont transmis le goût d'en apprendre toujours davantage sur ce qui nous entoure et ce, dès mes premiers pas dans la vie.

## **TABLE DES MATIÈRES**

<b>Résumé</b>	<b>3</b>
<b>Remerciements</b>	<b>4</b>
<b>Table des matières</b>	<b>5</b>
<b>Liste des tableaux</b>	<b>13</b>
<b>Liste des cartes géographiques</b>	<b>15</b>
<b>Liste des figures</b>	<b>16</b>
<b>Introduction</b>	<b>17</b>
<b>CHAPITRE I- CONTEXTE HISTORIQUE: MISE EN PLACE DU RÉGIME MUNICIPAL AU QUÉBEC</b>	<b>22</b>
<b>1.1 Le régime français (1608-1763): centralisation et structure locale embryonnaire</b>	<b>23</b>
<b>1.1.1. La Compagnie des cent associés (1627)</b>	<b>23</b>
<b>1.1.2. Premières structures: Conseil Supérieur de Québec (1663) et Conseil Souverain du Canada (1675)</b>	<b>24</b>
<b>1.1.3. Apparition de la police sur le territoire et application de la justice</b>	<b>25</b>
<b>1.1.4. La nomination d'un Grand-Voyer (1675)</b>	<b>26</b>
<b>1.1.5. L'Église: contrôle de l'éducation, de l'assistance-sociale et de la santé</b>	<b>27</b>
<b>1.1.6. Tentatives réelles d'implantation d'un régime municipal</b>	<b>28</b>
<b>1.1.7. Conclusion</b>	<b>30</b>
<b>1.2 Le régime anglais (1763-1867): vers une lente reconnaissance des instances locales</b>	<b>31</b>
<b>1.2.1 Contrôle politique du territoire</b>	<b>31</b>
<b>1.2.2 Mise en place du régime municipal: résistance des Canadiens-français</b>	<b>34</b>
<b>1.2.3 Implantation irréversible du régime municipal</b>	<b>36</b>
<b>1.2.4 Conclusion</b>	<b>37</b>

<b>1.3</b>	<b>Régime fédéral: consolidation et renforcement des acquis (1867- 1960)</b>	<b>38</b>
1.3.1	La création du ministère des Affaires municipales	39
1.3.2	Commission municipale du Québec (1932)	40
<b>1.4</b>	<b>Les années 60: une centralisation déployée</b>	<b>41</b>
1.4.1	Le Québec en restructuration (1959-1969)	42
1.4.2	Conclusion	43
<b>1.5</b>	<b>Les années 70: remise en question des politiques gouvernementales</b>	<b>44</b>
1.5.1	Rapport Tessier : prise de conscience des problèmes Administratifs	44
1.5.2	Refonte des lois municipales (1971-1977)	49
1.5.3	Rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation (1973-1976)	50
1.5.4	Conférence Québec-municipalités: la reconnaissance des acteurs locaux	51
1.5.4.1	<i>Nouvelles responsabilités en matière d'aménagement du territoire</i>	53
<b>1.6</b>	<b>La disparition des municipalités de comté: émergence des MRC</b>	<b>54</b>
1.6.1	Victimes de la décentralisation politique et de l'urbanisation (1920-1971)	54
1.6.2	Construction administrative du territoire	58
1.6.3	Réactions vives des conseils de comté (1972-1976)	59
1.6.4	Arrivée du Parti Québécois (1976): proposition de municipalités régionales	60
1.6.5	Conclusion	62

<b>CHAPITRE II- LA MISE SUR PIED DES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ</b>	<b>64</b>
<b>2.1 Loi 125 en aménagement et urbanisme: création des municipalités régionales de comté</b>	<b>65</b>
2.1.1 Livre Blanc du Parti Québécois sur la décentralisation (1977)	66
2.1.2 La publication des livres verts	66
2.1.3 À propos des comtés renouvelés	67
2.1.4 Découpage territorial, sentiment d'appartenance et harmonisation ville-campagne	68
2.1.5 Vote de la Loi 125 (1978)	70
<b>2.2 Processus de formation : étude Fortin-Parent (1980-1983)</b>	<b>75</b>
2.2.1 Premiers signes de disparités : ruraux et urbains	75
<b>2.3 Situations conflictuelles</b>	<b>77</b>
2.3.1 Découpage territorial	77
2.3.2 Opposition entre ruraux et urbains	79
2.3.3 Représentativité au sein du conseil MRC	79
2.3.4 Opposition entre les villes et rivalités entre maires	80
2.3.5 Délimitation des territoires non-organisés (TNO)	81
<b>2.4 Principes méthodologiques de l'étude Fortin-Parent</b>	<b>83</b>
2.4.1 Mode d'organisation préconisé	
2.4.2 Les variables utilisées	84
2.4.3 Diversité territoriale	86
2.4.3.1. <i>Urbanisation et ruralité</i>	86
2.4.3.2 <i>Territoire et population</i>	87
<b>2.5 Identification des tendances hétéroclites</b>	<b>88</b>
2.5.1 Des MRC participationnistes aux MRC technocratiques	89
<b>2.6 Analyse globale des résultats</b>	<b>95</b>

2.6.1 Principes généraux	95
2.6.1.1 <i>Densité et localisation</i>	95
2.6.1.2 <i>Taille des villes et population</i>	95
2.6.1.3 <i>Représentativité</i>	96
2.6.1.4 <i>Étendue des villes</i>	96
2.6.2 Facteurs d'influence externe	97
2.6.2.1 <i>Dynamisme des anciens conseils de comté</i>	97
2.6.2.2 <i>Présence d'organismes de développement</i>	98
2.6.2.3 <i>Personnalités politiques des hommes et des femmes au sein de la MRC</i>	99
 2.7 Capacité d'extension : pistes de recherche	 100
 <b>CHAPITRE III- TERRITOIRES DES MRC: DE VÉRITABLES ENTITÉS STATISTIQUES</b>	  104
<b>ASPECTS MÉTHODOLOGIQUES DE LA RECHERCHE</b>	
3.1 Introduction	105
3.2 Cadre de référence : l'étude Fortin-Parent (83)	106
3.3 Évolution organisationnelle en territoires MRC (1992-1998)	107
3.4 Composantes externes	109
3.4.1 Caractéristiques générales des territoires	109
3.4.2 Le monde de l'industrie	110
3.4.3 Composantes démographiques	110
3.4.4 Situation sociale	111
3.4.5 Le marché du travail	112
3.5 Analyse territoriale : quelques outils de mesure	112
3.5.1 La variation	113
3.5.2 La position d'un territoire MRC	113

3.5.3 La moyenne	113
3.6 Conclusion	114
<b>CHAPITRE IV- OCCUPATION ORGANISATIONNELLE: UN NOUVEAU RÉFÉRENT TERRITORIAL</b>	<b>115</b>
4.1 Occupation organisationnelle des territoires MRC : un nouveau référent territorial	116
4.1.1 Perspective organisationnelle	116
4.1.2 Aménagement du territoire : arrimage entre aménagement et développement	120
4.1.3 La confection d'un schéma : harmonisation des priorités intermunicipales	122
4.2 La gestion des biens et services à la population	126
4.2.1 Compte-rendu sommaire des activités organisationnelles	128
4.3 La gestion des biens et services aux travailleurs	130
4.3.1 Compte-rendu sommaire des activités organisationnelles	131
4.4 La gestion des biens et services aux organisations	132
4.4.1 Compte-rendu sommaire des activités organisationnelles	134
4.5 L'arrivée des CLD : la fin du mur à mur...	136
4.6 Conclusion	139
<b>CHAPITRE V- DYNAMIQUE ORGANISATIONNELLE : TÉMOIN DE LA CONSTRUCTION TERRITORIALE D'UN ÉCHELON</b>	<b>140</b>
5.1 Dynamisme organisationnel : un déploiement majeur	141
5.1.1 Perspective essentiellement territoriale	142
5.1.2 Affirmation d'une aire de gestion	143

<b>5.2 Analyse comparative (type 1 et type 5) : des disparités qui se confirment</b>	<b>151</b>
<b>5.2.1 Analyse des caractéristiques générales (type 1 versus type 5)</b>	<b>151</b>
<i>5.2.1.1 Démographie</i>	151
<i>5.2.1.2 Urbanisation &amp; ruralité</i>	152
<i>5.2.1.3 Densité de population</i>	152
<i>5.2.1.4 Étendue du territoire</i>	153
<b>5.2.2 Analyse statistique du profil économique (type 1 versus type 5)</b>	<b>153</b>
<i>5.2.2.1 Industrie dominante</i>	153
<i>5.2.2.2 Secteurs socio-économiques de base</i>	158
<b>5.2.3 Parcours de la DOT (1992-1998) par territoires MRC</b>	<b>159</b>
<b>5.2.4 Présence d'une agglomération urbaine</b>	<b>163</b>
<b>5.2.5 Analyse territoriale : des zones géographiques qui s'affirment (1998)</b>	<b>167</b>
<i>5.2.5.1 Les zones qui s'affirment</i>	164
<i>5.2.5.2 Les zones peu organisées</i>	168
<b>5.3 L'indice global : la cohabitation des structures et des comités sectoriels</b>	<b>170</b>
<b>5.3.1 Structures formelles et corporations</b>	<b>170</b>
<b>5.3.2 L'émergence des comités sectoriels</b>	<b>171</b>
<b>5.4 Fortin-Parent: 20 ans plus tard... la persistance des mêmes résistances</b>	<b>181</b>
<b>5.4.1 Rapprochement entre les deux études</b>	<b>181</b>
<b>5.4.2 L'éternel clivage rural-urbain</b>	<b>186</b>
<b>5.5 Conclusion</b>	<b>189</b>

<b>Conclusion générale</b>	<b>192</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>199</b>
<b>Annexe 1</b>	<b>204</b>
<b>Annexe 2</b>	<b>208</b>
<b>Annexe 3</b>	<b>212</b>
<b>Liste des abréviations</b>	<b>216</b>

## **LISTE DES TABLEAUX**

<b>1.1 Population des villes en Nouvelle-France (1677-1754)</b>	<b>26</b>
<b>1.2 Administration en Nouvelle-France</b>	<b>28</b>
<b>1.3 Construction politique sous le Régime Anglais</b>	<b>36</b>
<b>1.4 Répartition des municipalités au Québec (1841-1911)</b>	<b>38</b>
<b>1.5 Distribution des municipalités selon la population</b>	<b>46</b>
<b>1.6 Données concernant les populations rurales et urbaines (1851-1996)</b>	<b>56</b>
<b>2.1 Principaux fondements de la représentation</b>	<b>70</b>
<b>2.2 Projet de Loi 125 : 4 principes directeurs</b>	<b>71</b>
<b>2.3 Principaux conflits dans le processus de formation des MRC</b>	<b>82</b>
<b>2.4 Variables dépendantes</b>	<b>85</b>
<b>2.4.1 Variables indépendantes</b>	<b>86</b>
<b>2.5 Participationnistes et technocratiques</b>	<b>88</b>
<b>2.6 Description des types</b>	<b>89</b>
<b>2.7 Classement des territoires MRC selon Fortin-Parent (1983)</b>	<b>91</b>
<b>2.8 Caractéristiques générales des MRC selon l'étude Fortin-Parent</b>	<b>97</b>
<b>2.9 Facteurs externes</b>	<b>100</b>
<b>3.1 Occupation organisationnelle des territoires MRC (1992)</b>	<b>107</b>
<b>3.2 Occupation organisationnelle des territoires MRC (1998)</b>	<b>108</b>
<b>3.3 Caractéristiques générales des territoires MRC</b>	<b>109</b>
<b>3.4 Portrait de l'industrie en territoires MRC</b>	<b>110</b>
<b>3.5 Portrait de la situation sociale des territoires MRC</b>	<b>111</b>

<b>3.6 Portrait du marché du travail</b>	<b>112</b>
<b>4.1 Schéma d'aménagement : principaux éléments de la démarche</b>	<b>122</b>
<b>4.2 Éléments du contenu du schéma d'aménagement</b>	<b>125</b>
<b>4.3 Organisation territoriale MRC (1998)</b>	<b>119</b>
<b>4.4 Aménagement du territoire</b>	<b>126</b>
<b>4.5 Gestion des biens et services à la population</b>	<b>128</b>
<b>4.6 Gestion des biens et services aux travailleurs</b>	<b>131</b>
<b>4.7 Gestion des biens et services aux organisations</b>	<b>134</b>
<b>4.8 Centres locaux de développement (CLD)</b>	<b>138</b>
<b>5.1 Typologie : Dynamique Organisationnelle Territoriale (DOT) des MRC</b>	<b>143</b>
<b>5.2 Classement de la DOT (1992 &amp; 1998)</b>	<b>145</b>
<b>5.3 Évolution de la tendance de la DOT (1992 &amp; 1998)</b>	<b>150</b>
<b>5.4 Étude comparative des MRC à la DOT très élevée et très faible (1992)</b>	<b>154</b>
<b>5.5 Étude comparative des MRC à la DOT très élevée et très faible (1998)</b>	<b>156</b>
<b>5.6 Parcours de la DOT (1992-1998) par territoires MRC</b>	<b>159</b>
<b>5.7 Analyse comparative du parcours de la DOT (1992-1998)</b>	<b>162</b>
<b>5.8 Territoires MRC logeant une agglomération urbaine</b>	<b>163</b>
<b>5.9 Agglomération urbaine dans les territoires très organisés (types 1 &amp; 2)</b>	<b>164</b>
<b>5.10 Agglomération urbaine dans les territoires peu organisés (types 4 &amp; 5)</b>	<b>167</b>
<b>5.11 DOT selon structures et comités sectoriels (1998)</b>	<b>172</b>
<b>5.12 Tableaux comparatif des indicateurs territoriaux (1983 &amp; 1998)</b>	<b>183</b>
<b>5.13 Évolution de la typologie Fortin-Parent (1983 &amp; 1998)</b>	<b>184</b>

## **LISTE DES CARTES GÉOGRAPHIQUES**

<b>Carte 1 : Municipalités régionales de comté (MRC)</b>	<b>72</b>
<b>Carte 2 : Territoires MRC du Québec selon l'étude Fortin-Parent (1983)</b>	<b>93</b>
<b>Carte 3 : Dynamique Organisationnelle Territoriale (DOT) 1992</b>	<b>146</b>
<b>Carte 4 : Dynamique Organisationnelle Territoriale (DOT) 1998</b>	<b>148</b>
<b>Carte 5 : Territoire MRC selon le parcours de la DOT (1992-1998)</b>	<b>160</b>
<b>Carte 6 : Territoires MRC à la DOT élevée et faible abritant une agglomération urbaine</b>	<b>165</b>
<b>Carte 7 : Structures formelles et corporation en territoires MRC (1998)</b>	<b>177</b>
<b>Carte 8 : Comités sectoriels en territoires MRC (1998)</b>	<b>179</b>

## **LISTE DES FIGURES**

<b>Figure 1 : Répartition de la construction multisectorielle des territoires MRC du Québec</b>	<b>118</b>
<b>Figure 2 : Évolution des MRC technocratiques de 1983</b>	<b>185</b>
<b>Figure 3 : Distribution de la DOT selon la population urbaine (1998)</b>	<b>187</b>

## **INTRODUCTION**

L'espace québécois actuel ne s'est pas bâti en un jour. Loin de là. D'ailleurs, son histoire témoigne bien du long processus dont il émane. Au fil du temps, le Québec s'est enrichi de par ses épisodes de colonisation, l'exploitation de ses ressources naturelles, l'influence du Clergé, les chicanes fédérales-provinciales, les crises financières, les grands courants des politiques de développement, etc. Tous ces éléments ont façonné la diversité territoriale, sociale et culturelle du Québec.

Sur le plan institutionnel, quarante ans de réformes n'ont pas été sans laisser de traces au passage. Toute une série de politiques nous ont légué en héritage un système à trois paliers fort développé. En 1999, près de 1 500 municipalités, peu peuplées et dispersées, composent l'échelon local. Sur le plan régional, 17 régions administratives (1966) chapeautent les activités des bureaux des principaux ministères de la province. Finalement, à l'échelon supra-local, 96 territoires MRC (1979) supervisent des dossiers intermunicipaux et gèrent l'aménagement du territoire. Une trentaine d'agglomérations et trois communautés urbaines occupent également l'espace québécois.

Aux portes du troisième millénaire, riche de ses expériences antérieures, le Québec entre dans un nouveau mouvement en ce qui a trait à ses politiques de développement. Le gouvernement reconnaît désormais l'importance de confier des responsabilités aux acteurs locaux, afin qu'ils puissent adapter les politiques de développement local à leurs besoins intrinsèques. Ce tournant a d'ailleurs été longtemps revendiqué par les instances locales. La création des municipalités régionales de comté (MRC) fut le premier élément de réponse à

toutes ces revendications. Ce nouveau palier intermédiaire était, en lui-même, le fruit d'un long processus de réflexion et de remise en question concernant la participation du monde municipal dans le développement économique.

Découpés selon le sentiment d'appartenance, les territoires MRC du Québec initieront rapidement l'élaboration, l'adoption ou la révision d'un schéma d'aménagement supra-local. C'est d'ailleurs ce que prévoyait la Loi 125 sur l'Aménagement et l'Urbanisme en 1979. Parallèlement à cela, au début des années 90, on constate que les MRC sont devenus le territoire d'accueil et le lieu de coordination de tout un lot d'organisations publiques et collectives. Pourtant, jusqu'à tout récemment, aucune loi n'avait réellement imposé les MRC comme bases territoriales des activités multisectorielles du développement local. Donc, dans un mouvement indépendant à toute politique en ce sens, des dizaines d'organisations (sociétés de développement, commissariats industriels, groupes environnementaux, CLSC, CLD, etc.) ont choisi les territoires MRC dans la pratique de leurs activités.

Jusqu'à présent, peu de chercheurs ont initié des travaux de recherche préoccupés uniquement par le rayonnement territorial des MRC en tant qu'aires de gestion. C'est dans cette perspective que nous avons entamé cette recherche. Nous supposons que la construction territoriale du Québec s'appuie de plus en plus sur les MRC. Coordonnateurs de l'aménagement et promoteurs du développement régional, les territoires MRC sont aussi des aires de gestion majeures à tous les niveaux, et dans bien des domaines.

Dans ce contexte, il importe de découvrir les composantes réelles de cette occupation organisationnelle mercéenne. Si les territoires MRC se voyaient devenir les principaux agents des politiques futures de développement du gouvernement, encore faudrait-il connaître la véritable portée de ces aires de gestion.

Dans un premier temps, nous présenterons les principaux événements historiques qui caractérisent l'émergence du régime municipal québécois. Également, nous verrons de quelle façon les traditionnelles municipalités de comté, l'une des plus anciennes structures administratives de la province, ont cédé la place aux MRC.

La deuxième partie du mémoire sert à présenter les éléments majeurs qui entourent le vote de la Loi 125, à la fin des années 70. Ce chapitre présente également les détails du processus de formation des municipalités régionales de comté. Cette partie, issue d'une étude initiée par les chercheurs Gérald Parent et Lucie Fortin en 1983, agit à titre de cadre de référence. Nous cherchons à savoir si les territoires MRC les plus ouverts lors de leur formation sont les plus dynamiques aujourd'hui. En ce sens, les travaux de Fortin-Parent s'avèrent un cadre des plus appropriés, puisqu'ils présentent en détails les principales caractéristiques mercéennes des différentes tendances.

Dans un troisième chapitre, nous traiterons des aspects méthodologiques de notre recherche. Nous y présenterons les grandes étapes de notre démarche et ses particularités. De plus, nous observerons la provenance des nombreuses sources qui enrichissent notre banque de données, ainsi que les outils de

**mesure que nous avons utilisés. Sur ce plan, nous verrons que les territoires MRC sont de véritables entités statistiques.**

**Le chapitre qui suivra dressera le portrait détaillé de l'occupation organisationnelle qui caractérise désormais les territoires MRC. En premier lieu, nous observerons les principales responsabilités liées à l'aménagement du territoire. Par la suite, de façon sectorielle, nous démontrerons l'importance et la diversité de l'occupation des territoires MRC par une panoplie d'organisations qui en épousent les limites en 1992 et 1998.**

**Enfin, nous dresserons le portrait de la dynamique organisationnelle des territoires MRC pour 1992 et 1998. Nous chercherons à comparer notre typologie avec celle établie par Fortin-Parent en 1983. Par cela, nous espérons tracer le parcours évolutif de l'ensemble des territoires MRC. Nous chercherons à connaître, à l'aide d'indicateurs territoriaux et socio-économiques, les éléments qui caractérisent les territoires MRC des différents types.**

## **CHAPITRE I**

### **CONTEXTE HISTORIQUE: MISE EN PLACE DU RÉGIME MUNICIPAL AU QUÉBEC**

## **CHAPITRE I**

### **CONTEXTE HISTORIQUE: MISE EN PLACE DU RÉGIME MUNICIPAL AU QUÉBEC**

#### **1.1 Le régime français (1608-1763): Centralisation et structure locale embryonnaire**

Force est de reconnaître l'absence quasi totale de structures municipales sous le régime français dont les bases, fortement centralisées, n'ont guère favorisé la prise en main du territoire par ses instances locales. Mais dans ce cas précis, n'oublions pas l'influence exercée par la mère patrie, en l'occurrence la France, très peu portée sur la délégation de ses compétences (même en ses propres terres). À maintes reprises les efforts contrecarrant cette gestion centralisée furent freinés, puis reportés aux calendes grecques. Pendant longtemps, l'unique activité de la traite des fourrures et de l'exploitation (non moins lucrative) des matières premières, ne laissait guère miroiter à la France l'utilité de créer un palier de décision émanant du milieu.

##### **1.1.1 La Compagnie des cent associés (1627)**

Bien que les structures centrales domineront tout le territoire de la Nouvelle-France, la *Compagnie des cent associés*, créée par le Cardinal Richelieu en 1627, se vit confier des objectifs majeurs dans l'organisation du territoire au sein de la colonie. Structure à caractère privé mais d'intérêt public,

la Compagnie des cent associés interviendra dans trois principaux domaines: l'implantation de nouveaux colons au sein du territoire, le développement des relations commerciales ainsi que de l'évangélisation des amérindiens.<sup>1</sup>

Mais les attentes du Cardinal furent rapidement déçues. La Compagnie des cents associés délaissa, on ne peut plus promptement, son mandat d'agent de territoire et d'évangélisation. Elle préféra consacrer ses activités à établir un lien solide entre la France et le *lucratif* commerce des fourrures, ainsi que l'exportation de matières premières.<sup>2</sup>

### **1.1.2 Premières structures: Conseil Supérieur de Québec (1663) et Conseil Souverain du Canada (1675)**

Dès avril 1663, une première structure décentralisée territorialement, où les officiers royaux et ecclésiastiques de haut rang se partagent les pouvoirs, est ainsi chapeauté par le Roi. C'est par l'entremise *du Conseil Supérieur de Québec*, instance centrale souveraine, que le Roi faisait suivre directement sous forme d'édits et ordonnances toutes les décisions concernant le territoire de la colonie.

Le 5 juin 1675, le roi de France officialise une nouvelle structure: le *Conseil Souverain du Canada*<sup>3</sup>. Le territoire de la Nouvelle-France s'étant peuplé davantage (tableau 1.1), l'organisation de certains services devenait donc incontournable dans le désir d'une gestion territoriale plus saine et mieux

---

<sup>1</sup> Assemblée législative du Canada *Édits, ordonnances royaux, déclaration et arrêts du Conseil d'État du roi concernant le Canada*, p.5

<sup>2</sup> Baccigalupo, Alain (1984) *Les administrations québécoises des origines à nos jours, Tome I: Les municipalités*, Agence d'Arc inc., Montréal, p.28

<sup>3</sup> Baccigalupo(1984), op.cit., p.31

organisée. Dans cet élan d'intérêt pour les besoins intrinsèques des habitants de la colonie, les fonctions d'intendant de la justice, des finances et de la police sont créés sous l'œil attentif et non moins intéressé du clergé, par l'entremise de l'Évêque de Québec.<sup>4</sup> La période de *l'État-gendarme*<sup>5</sup> sévit alors dans la colonie française.

### **1.1.3 Apparition de la police sur le territoire et application de la justice**

L'intervention de la police en Nouvelle-France permet de combler des lacunes importantes au niveau de la réglementation des échanges commerciaux sur le territoire. Les échanges courants entre les habitants de la colonie, laissés à eux-mêmes depuis sa création, progressaient à une telle allure que des balises venant de la mère patrie devenaient incontournables. En 1672, l'intendant Jean Talon fut le premier à fixer les règles dans des activités qui, avec les années, furent aussi diverses que *la mesure du bois(1676), la fabrication et la vente du pain(1676), le traitement des domestiques(1676), le contrôle du prix et de la qualité des aliments(1676) l'interdiction des chevaux de galoper(1748) et le frein à l'exode rural(1748)*.<sup>6</sup> En quelque sorte, l'intendant de la police cumulait des fonctions et pouvoirs comparables aux premiers modèles de maires et conseillers de l'histoire.

En 1677, sont créés le *Siège de la Prévôté et Justice ordinaire de Québec ainsi que l'Office de Prévôt de la maréchaussée*. Agissant à titre de

---

<sup>4</sup> Membre officiel du Conseil supérieur du Canada

<sup>5</sup> Baccigalupo(1984), op.cit., p.32

<sup>6</sup> Assemblée législative du Canada, op.cit., pp.83-84

tribunaux, utilisés pour juger les causes civiles et criminelles, ces structures judiciaires punissent désormais les crimes des offensants lorsque nécessaire.

**TABLEAU 1.1**

**POPULATION DES VILLES EN NOUVELLE-FRANCE (1677-1754)**

<u>QUÉBEC</u>		<u>MONTRÉAL</u>		<u>TROIS RIVIÈRES</u>	
Année	Population	Année	Population	Année	Population
1677	1 000	1674	1 000	-	-
1705	1 770	1706	2 000	-	-
1739	4 000	-	-	-	-
1754	8 000	1754	4 000	1754	800

Source: Lanctôt, Gustave (1948) *Le régime municipal en Nouvelle-France*, dans *Culture*, #9, pp.268-269

#### 1.1.4 La nomination d'un Grand-Voyer (1675)

*"Les besoins de sécurité assurés, restait à développer la construction des réseaux de communication terrestres fort importants au plan de l'avancement et de la colonisation. La fonction de Grand-Voyer fut créée à cette fin en 1675."*<sup>7</sup>

La nomination d'un tel poste devenait, à son tour, impérative. Le développement de la colonie créait des besoins inévitables. Ces derniers concernaient principalement la construction de réseaux de communication terrestres.

---

<sup>7</sup> Baccigalupo (1984), op.cit., p.39

L'épanouissement de ce réseau, sous la direction du *Grand-Voyer*, ouvrait en quelque sorte les portes à l'avancement de la colonisation.

Considéré pour certain comme *l'ancêtre* du ministère de la Voirie qui apparaîtra plus tard dans l'histoire, le Grand-Voyer présidera *des travaux d'arpentage, la construction de ponts, la pose de clôtures et la construction de liens entre les villes et les villages*. Tout cela en étroite collaboration avec la police et le clergé de l'époque<sup>8</sup>.

#### **1.1.4 L'Église: contrôle de l'éducation, de l'assistance-sociale et de la santé**

Malgré toutes les structures qui prenaient forme en Nouvelle-France, nul n'équivalait la prestance de l'Église sur le territoire en ce qui eut trait aux affaires sociales. Chef-lieu de l'éducation des jeunes garçons, de la formation des futurs maîtres et de l'établissement du plan d'enseignement, le clergé influençait, voire contrôlait, la plupart des décisions prises sur le territoire.

De plus, par l'entremise de sa gestion exclusive des hôpitaux, l'Église prit en charge le sort des pauvres, des orphelins, des nécessiteux et des infirmes, de même que la gestion de l'aumône publique. Elle interviendra également dans la création de plusieurs emplois. Il est clair que cette myriade d'actions posées par l'Église diminua l'empressement des citoyens à mettre sur pied une structure locale. L'Église agissait elle-même à titre de superviseur dans bon nombre de secteurs essentiels.

---

<sup>8</sup> Assemblée législative du Canada, op.cit., p.97-98

### 1.1.6 Tentatives réelles d'implantation d'un régime municipal

Bien que le régime français se vit teinté d'une gestion très centralisée et de structures locales peu développées, le désir de contrer cette lacune se faisait de plus en plus intense. D'ailleurs, au milieu du XVII<sup>ème</sup> siècle, les réunions consultatives entre les habitants de la colonie ne cessent de se multiplier. Ces rencontres conduisent à la formation de *syndics d'habitation* (1645-1670).<sup>9</sup> Élu par les citoyens au scrutin secret et ce, pour une durée de trois ans, le syndic s'avoue un interlocuteur marquant dans la défense des intérêts des citoyens auprès du Conseil.

**TABLEAU 1.2**

**ADMINISTRATION EN NOUVELLE-FRANCE**

<b>1627</b>	<b>Compagnie des cent associés</b>
<b>1663</b>	<b>Conseil Supérieur de Québec</b>
<b>1675</b>	<b>Conseil Souverain du Canada</b>
<b>1675</b>	<b>Nomination d'un Grand voyer</b>
<b>1645- 1670</b>	<b>Syndics d'habitation</b>

Source : Conception de l'auteur

Après cinquante ans de domination française, un premier geste concret vers la formation d'une administration municipale est tenté. Le 20 septembre 1663, le Conseil Supérieur de Québec propose la formation d'une Assemblée

<sup>9</sup> Seulement trois villes mirent sur pied un syndic soit: Trois-Rivières, Montréal et Québec

générale d'habitants pour la ville de Québec. Un maire et deux échevins seraient élus. Mais aussi vite commandée, aussi vite destituée, l'ordonnance émise par l'intendant Mézy prit fin quelques semaines plus tard, en novembre de la même année.

(...)Le pays n'étant encore qu'en très petite considération pour la petitesse de son étendue en déserts et nombre de peuples, il seroit plus à propos de se contenter d'un syndic, eu égard à peu d'affaires qui concernent le devoir de ces charges.<sup>10</sup>

Comme en témoignent ces propos, les besoins du territoire en matière de services publics ne commandaient point la présence d'une telle structure.<sup>11</sup> Les syndics sont de retour mais, cette fois-ci, leur élection est étendue dans tout le pays sous l'œil attentif du Conseil supérieur de Québec. Malencontreusement, dans la réalité, leurs fonctions se résumeront à peu d'éléments significatifs en dehors des activités de contrôle des prix et des échanges sur le marché.<sup>12</sup>

En 1673, par l'entremise de Frontenac,<sup>13</sup> un deuxième effort de création d'une administration municipale est tenté. Frontenac propose une instance de premier degré devant être superposée aux syndics. Cette instance devait procéder à l'élection de trois échevins annuellement. Mais cette seconde tentative prit fin abruptement en 1677. D'ailleurs, les élus n'eurent guère la

---

<sup>10</sup>Assemblée législative du Canada, op.cit., p.13

<sup>11</sup> Drapeau, Julien (1967)*Histoire du régime municipal au Québec*, Ministère des Affaires municipales, Québec, p.7

<sup>12</sup> Selon Baccigalupo(1984), les syndics apparaissent davantage comme l'ancêtre de l'Office de protection des consommateurs actuels que celui des maires et conseillers actuels.

<sup>13</sup> Assemblée législative du Canada, *Arrêts et règlements du Conseil supérieur du Québec, et Ordonnances et jugements des intendants du Canada*.

possibilité d'exploiter leurs fonctions et leur rôle, qui ne se limiteront qu'au maintien de l'ordre et des règlements déjà établis.

### **1.1.7 Conclusion**

Il est évident que le régime français, aux tendances centralisées, laissa peu de place à l'établissement d'un système municipal sur le territoire de la colonie. Pendant près de 150 ans, le Conseil souverain et l'intendant, tous deux supportés par le travail du Grand-Voyer, chapeautèrent tant bien que mal l'ensemble des activités à connotation collective, sur un territoire à peine développé et très peu peuplé.

Mais l'absence d'une structure municipale officielle ne signifie pourtant pas que les problèmes locaux n'étaient pas traités. La plupart des problèmes qui survenaient étaient réglés au sein de la seigneurie, bien avant que l'Intendant en soit informé. Les seigneurs géraient adroitement leur vaste domaine, d'ailleurs peu peuplé, donc facilement gouvernable.

Outre les seigneuries, nous l'avons vu plus tôt, les forces locales ont longtemps été administrées par l'autorité paroissiale, chapeauté par l'Église. Avec les seigneuries, les paroisses représentent les premières véritables collectivités locales du pays. Le rôle exercé par le curé respectif de chacune d'elles peut aisément se comparer à celui de maire qui apparaîtra ultérieurement.

En 1722, 82 districts paroissiaux sont officialisés,<sup>14</sup> et bien que l'on considère les *circonscriptions ecclésiastiques* comme de simples divisions territoriales, elles s'enracineront pourtant dans le paysage du territoire sous la gouverne influente de l'Église. Cependant, la conquête du territoire par les Britanniques en 1763 vint transformer totalement l'administration de la colonie.

## **1.2 Le régime anglais (1763-1867): vers une lente reconnaissance des instances locales**

Suite à la signature du *Traité de Paris* en 1763, les Anglais prennent officiellement possession des terres colonisées antérieurement par la France. Rapidement, le vent tourne sur l'organisation du pays : le Gouvernement britannique opte pour une gestion plus décentralisée. Probablement à l'image du modèle de *self-government*, reconnu alors en Grande-Bretagne. Mais ce revirement impromptu met du temps à s'intégrer dans le paysage du pays, et les transformations politiques progressent lentement tant les résistances des Canadiens-français sont considérables.

### **1.2.1 Contrôle politique du territoire**

Si les Britanniques obtiennent le territoire, ils ne le possèdent pourtant pas dans l'esprit des Canadiens-français. Les Anglais sont minoritaires sur ce terrain inconnu. Les traditions des Français leur sont tout aussi étrangères.

---

<sup>14</sup> La moitié à Québec, 28 à Montréal et 13 à Trois-Rivières.

Catholiques, francophones, aux lois et aux mœurs si différentes des Anglais, les colons ne se laissent pas gérer facilement au gré de leurs conquérants.

Rien pour contrer cette réticence, Londres n'hésita pas à commander l'assimilation des Français par l'entremise de la *Proclamation royale* (1763). Cette disposition abolissait catégoriquement le régime seigneurial en instituant son remplacement par les *commun soccage*, commandait l'application des lois anglaises, la soumission à l'Église catholique de Londres et la mise sur pied d'une Chambre d'Assemblée.<sup>15</sup> Ce geste cavalier faisant fi du passé territorial des lieux, eut pour effet immédiat de braquer les colons contre les Anglais. L'opposition vigoureuse des seigneurs et du Clergé forcèrent les membres du gouvernement britannique à réajuster leurs visées. D'ailleurs, les termes évoqués dans la Proclamation royale ne furent jamais respectés par les habitants.

L'Acte de Québec de 1774 redonnera aux Canadiens-français leurs droits fondamentaux dont, la pratique du droit civil. De plus, le régime seigneurial sera temporairement épargné. Quelques années s'en suivent et, en 1791, le territoire n'échappe pas aux politiques britanniques. Il se modifie à nouveau à la signature de l'Acte constitutionnel, qui scinde alors le pays en deux: le Haut-Canada (Ontario) et le Bas-Canada (Québec).<sup>16</sup> Les seigneuries se voient affaiblies considérablement avec l'instauration de *township* (cantons), et le régime foncier est totalement modifié.

---

<sup>15</sup> Baccigalupo(1984), op.cit., p.50

<sup>16</sup> Aussi connus sous l'appellation de Canada-Ouest et Canada-Est

Cette période correspond également à la progression importante du paysage démographique,<sup>17</sup> modifiant ainsi l'ampleur des problèmes à traiter, en particulier en ce qui a trait aux voies de communication, devenues on ne peut plus désuètes. En ce sens, en mai 1796, le Gouvernement crée une motion assurant ainsi l'entretien des chemins et des ponts. Toujours sous la supervision du Grand-Voyer qui sera, cette fois-ci, supporté par le sous-voyer, des inspecteurs et les députés.

Les *Troubles de 37-38*, de même que le Rapport Durham qui s'en suivit en 1840,<sup>18</sup> provoquèrent une remise en question de la gestion politique et administrative sur tout le territoire. Le procès de l'inefficacité de l'administration centrale ne tardera pas. D'ailleurs, Durham déplorera vivement l'absence d'une structure municipale viable. Durham recommandera fortement la création d'un palier de gouvernement décentralisé, mieux adapté aux besoins locaux. À la lecture de ces recommandations, Baccigalupo (1984) décrira Lord Durham comme l'un des *pères-fondateurs*<sup>19</sup> de notre système municipal.

Tout ce processus consultatif conduira le pays vers *l'Acte d'union de 1840*, soit l'unification du Haut et du Bas-Canada en un seul et même pays, toujours sous la gouverne britannique. Suivant les recommandations du Rapport Durham, le Conseil spécial de Lord Sydenham émet des ordonnances décrétant la nomination d'officiers dans les *townships* et les paroisses, devant

---

<sup>17</sup> De 1760 à 1796, la population va tripler.

<sup>18</sup> Pour plus d'information sur ce chapitre de l'histoire : Brown, C. et al. (1987) *Histoire générale du Canada*, Boréal Express Compact ainsi que Hamel, M. (1948) *Le rapport Durham*, présenté, traduit et annoté par l'auteur, Éditions du Québec.

<sup>19</sup> Baccigalupo (1984), op.cit., p.57

servir les intérêts locaux. Il provoque, par la même occasion, l'établissement des autorités locales et municipales.

### **1.2.2 Mise en place du régime municipal: résistance des Canadiens-français**

Bien que plusieurs s'entendent sur la nécessité d'établir une structure décentralisée veillant aux intérêts réels et particuliers de la population, l'établissement du régime municipal par les autorités dût affronter les réticences plus que solides des Canadiens-français. Toujours sous l'effet amer laissé par les troubles de 37-38, les Canadiens-français considèrent cet effort de décentralisation comme un moyen détourné de prélever des impôts.<sup>20</sup> D'ailleurs, la plupart des officiers étant nommés par le gouverneur, cela eut pour effet immédiat de braquer les citoyens contre une telle initiative. Cette démarche fut donc totalement rejetée par les Canadiens-français.

Les dispositions prises antérieurement par le Conseil Sydenham sont abolies en 1845 par "*L'Acte pour abroger certaines ordonnances et pour faire de meilleures dispositions pour l'établissement d'autorités locales et municipales dans le Bas-Canada*".<sup>21</sup> La principale innovation de cette ordonnance fut de reconsidérer les paroisses comme territoire de base à l'encadrement administratif des dossiers du territoire, éliminant ainsi les districts imposés par la Loi de 1840. Chaque paroisse (canton ou municipalité) procédait à la nomination

---

<sup>20</sup> Les Canadiens-français parlaient du Gouvernement britannique comme étant une "machine à taxer"

<sup>21</sup> Loi 8 Victoria, ch.40

de sept conseillers élus pour une période de trois ans. Ces conseillers devaient se réunir à quatre reprises chaque année.<sup>22</sup> Plus de 321 municipalités de paroisse sont alors érigées.

Suite à certaines recommandations, deux ans à peine après la mise sur pied des municipalités de paroisse et de canton, la Loi de 1845 est modifiée par l'arrivée des nouvelles municipalités de comté. Ainsi, dès septembre 1847, 46 *municipalités de comté* prennent la forme de corporations municipales, représentées respectivement par deux conseillers élus. Mais encore là, l'établissement d'une telle structure ne fait pas l'unanimité auprès de la population.

Les citoyens n'acceptaient toujours pas de gaieté de cœur l'arrivée des institutions sociales. La preuve en est que nombre de conseillers élus négligeaient, voire refusaient à la fin de leur mandat, de pourvoir à l'élection de nouveaux conseillers. Une disposition spéciale due être imposée en 1854 afin d'éviter la mise en veilleuse de trop nombreuses municipalités locales.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> C'est parmi ces conseillers que le maire devait être choisi.

<sup>23</sup> Baccigalupo (1984) , op.cit., p.67

TABLEAU 1.3

**CONSTRUCTION POLITIQUE SOUS LE RÉGIME ANGLAIS**

<b>1763</b>	<b>Traité de Paris</b>
<b>1774</b>	<b>Acte de Québec</b>
<b>1791</b>	<b>Acte constitutionnel</b>
<b>1837</b>	<b>Troubles 1837-38</b>
<b>1840</b>	<b>Rapport Durham</b>
<b>1840</b>	<b>Acte d'Union</b>
<b>1847</b>	<b>Création des municipalités de comté</b>
<b>1855</b>	<b>Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada</b>
<b>1867</b>	<b>Confédération canadienne</b>

Source : Conception de l'auteure

**1.2.3 Implantation irréversible du régime municipal**

S'il est vrai que l'implantation des structures municipales au Bas-Canada ne rejoint pas les intérêts de la majorité de la population canadienne-française de l'époque, le mouvement finira pourtant par se frayer un chemin. Ce mouvement se concrétisera par le vote de *l'Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada* en mai 1855. L'émission de cet acte constitue l'assise concrète du système municipal, créant ainsi la gestion municipale à deux paliers; les corporations locales et les corporations de comtés. Quelques unes de ces dispositions sont toujours effectives dans le Code municipal actuel.

Toutes les modifications ultérieures<sup>24</sup> à l'Acte de 1855 ne feront qu'étendre et confirmer ses pouvoirs.

Au lendemain de l'instauration de l'*Acte des municipalités et chemins du Bas-Canada*, le territoire loge alors 61 comtés, pas moins de 411 municipalités, 284 paroisses, 113 cantons, 5 conseillers et un maire qui représente les municipalités de 300 habitants et plus<sup>25</sup>. Dès 1860, des détails concernant la possibilité de fusions sont présentés.

#### **1.2.4 Conclusion**

La période liée à la prise en main du territoire par les Anglais correspond également à la construction des infrastructures politiques associées aux débuts du parlementarisme canadien. Nous parlons ici de l'apparition des partis politiques, du *Gouvernement Responsable* (1848) et, plus tard, de la *Confédération* de 1867. Hors de tout doute, les développements politiques en cours au pays, jusqu'en 1867, influenceront et modèleront les transformations administratives locales. Ils auront ainsi raison des réticences populaires. À partir de ce moment, la structure municipale n'allait que s'enraciner davantage dans le paysage québécois (tableau 1.4).

---

<sup>24</sup> Nombre de conseillers locaux, divisions territoriales, fonctions du greffier, etc.

<sup>25</sup> Baccigalupo (1984), op.cit., p.74

TABLEAU 1.4

**RÉPARTITION DES MUNICIPALITÉS AU QUÉBEC (1841-1911)**

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

Source: Drapeau, Julien (1974) Étude chronologique de la constitution et du regroupement des municipalités du Québec dans MUNICIPALITÉ, numéro 17, p.12.

### 1.3 Régime fédéral: consolidation et renforcement des acquis (1867-1960)

La période relevant de l'après Confédération connaîtra une accélération des processus au niveau des politiques municipales québécoises. D'ailleurs, dès 1867, les affaires municipales sont vite rattachées au champ de compétences provinciales. Peu de temps s'écoule avant que l'on ne relève l'*Acte des municipalités et chemins du Bas-Canada* de 1855, déjà fortement amendé, pour faire place au Code municipal (1870).

Le Code municipal, effectif dès novembre 1871, reprenant parfois les mêmes mesures rédigées en 1855, évoque les dispositions à suivre au niveau *des champs de compétence des municipalités, des pouvoirs des maires et des conseillers, de la formation du conseil municipal et de comté, etc.*<sup>26</sup> Les fondements de la *Loi des cités et des villes* en 1903 réactualisera à nouveau ces points.<sup>27</sup>

Au début du XX<sup>ième</sup> siècle, la structure municipale était désormais bel et bien viable à l'intérieur d'une partie du paysage administratif québécois. Son mandat devenait suffisamment considérable pour commander l'apparition d'un organe capable d'uniformiser son application sur le territoire.

### **1.3.1 La création du ministère des Affaires municipales (1918)**

La création du *ministère des Affaires municipales* en 1918 prouve l'ampleur de la pratique municipale au Québec, et à quel point les décideurs locaux l'ont désormais adoptée. La formation du Ministère émerge d'une requête formelle auprès de Lomer Gouin par les maires de la province. Ceux-ci se voyaient inquiets devant l'ampleur de leurs dossiers et le manque de balises provinciales en ce sens.

**C'est donc pour exercer le double rôle de surveillance et d'assistance auprès des municipalités, pour voir à l'application des lois municipales et pour aider les corporations municipales**

---

<sup>26</sup> Pour plus de détails sur le Code municipal de 1871: Bédard, J.E., *Code municipal de la province de Québec.*

<sup>27</sup> En 1922, celui-ci a créé le poste de gérant (responsable de la direction, surveillant des affaires de la municipalité et de ses travaux) sous le contrôle du maire et des conseillers.

à bien s'administrer que le ministère des Affaires municipales de la province de Québec a été constitué, le 4 mars 1918.<sup>28</sup>

Mais il très clair que le MAM, dès sa formation, assistera et supportera les corporations municipales dans l'exercice de leurs fonctions bien plus qu'il ne les contrôlera, ce qui ne l'empêchera pas d'exercer une surveillance constante de l'administration de ces dernières. Dans les faits, la création du MAM se révélera le début d'une vaste période de centralisation au Québec.

### **1.3.2 Commission municipale du Québec (1932)**

Lors de la terrible crise économique de 1929, comme partout dans le monde, le Québec est durement éprouvé et les faillites municipales affluent. Plusieurs municipalités au Québec n'arrivent plus à rembourser leurs dettes et les autres ont peine à payer leurs dépenses essentielles. *La Commission municipale* de 1932, rattachée au MAM, agira à titre de conseillère et experte en fiscalité municipale auprès des municipalités en mauvaise posture. Trois membres, nommés par le gouverneur-général, composeront cette commission.

(...) la mauvaise publicité entourant la mise en faillite ou en défaut de plusieurs municipalités avait comme conséquence de faire augmenter le taux d'intérêt exigé par les sociétés prêteuses pour les emprunts contractés par le gouvernement provincial. C'est pour cette raison que celui-ci a créé un organisme ayant la responsabilité de surveiller les finances des corporations municipales et scolaires et de les aider à se donner une saine et solide administration financière.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Bussières, R.(1964), op.cit., p34

<sup>29</sup> Bussières, R.(1964), op.cit., p.37

Les pouvoirs de la Commission municipale seront étendus en 1962, notamment en matière de travaux publics et d'annexion de territoires.

#### **1.4 Les années 60: une centralisation déployée**

Au début du XX<sup>ième</sup> siècle, la création du Ministère des Affaires municipales(1918), du bureau des Inspecteurs-vérificateurs(1924) et de la Commission municipale(1932) ne furent que les conséquences nécessaires de l'intervention de l'État dans la pratique municipale. Le développement urbain et l'exode rural massif, tributaires d'une industrialisation montante, déstabilisaient lourdement le portrait municipal en sol québécois.<sup>30</sup> Ces mesures de contrôle s'avèrent être les préceptes de la "*période d'affirmation de l'État québécois*". Elles préparent le terrain à la poussée centralisatrice de la *Révolution tranquille* (1960-1970) en matière de révision des finances locales et de restructurations municipales.<sup>31</sup>

Au sens propre, l'appellation *Révolution tranquille* correspond à la période intensive de réformes politiques, sociales et institutionnelles s'étant tenue de 1960 à 1966. Tout cela sous la gouverne des Libéraux, avec à leur tête le premier ministre Jean Lesage.<sup>32</sup>

Les années 1960-1966 voient la mise en place accélérée d'un ensemble de réformes qui modifient en profondeur les institutions du Québec et l'image que la société québécoise se donne d'elle-même. L'idée clé est alors celle du *rattrapage*.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Jumelés à quelques cas de corruption et de fraudes fiscales.

<sup>31</sup> Lemelin, André. 150 ans de vie municipale, *Municipalité*, MAM, Édition spéciale, Québec, p.29

<sup>32</sup> Linteau, Durocher, Robert et Ricard, F. (1989) Histoire du Québec contemporain, Tome II, Éditions Boréal, p.420

<sup>33</sup> Ibid., p.422

L'ère du conservatisme menée par le gouvernement de Duplessis est totalement rejetée. Les structures québécoises en seront témoins, particulièrement les secteurs de la santé, de l'éducation et des affaires sociales.

#### **1.4.1 Le Québec en restructuration (1959-1969)**

La Révolution tranquille correspond également à la période où se dessine la construction institutionnelle du territoire québécois. Suite au découpage de la province en dix régions administratives en 1965, ayant pour but d'amenuiser les disparités régionales et d'uniformiser l'intervention des politiques sur l'ensemble du territoire, le gouvernement crée *l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ)*. Sa fonction tiendra principalement dans la planification d'ensemble du territoire et la gestion de projets en région. Au même moment, apparaîtront les interlocuteurs de l'OPDQ, les *Conseils régionaux de développement (CRD)*, formés de représentants des milieux représentés.

L'État, en 1960, décide de prendre en main de nouvelles responsabilités dans des secteurs devenus prioritaires, hormis le développement économique. Ce sera le cas pour le système d'éducation québécois alors que le Gouvernement concrétise le réseau universitaire et implante les cégeps. Dans le secteur de la santé, le Québec développe ses hôpitaux et se dote des CLSC. Au même moment, la fonction publique se met en branle. Elle sera jumelée à la création d'une multitude d'organismes gouvernementaux, au niveau provincial et

fédéral, ainsi qu'à celle de nombreux ministères et bureaux régionaux.<sup>34</sup>

#### 1.4.2 Conclusion

Les questions débattues lors de la *Commission Tremblay*(1953-1956) concernant la répartition des impôts, ainsi que lors de la *Commission Bélanger*(1963-1965) traitant de la fiscalité municipale, entraînent un nouveau mouvement.<sup>35</sup> Mais la *Loi des fusions volontaires*(1965) et le *Rapport La Haye* issu de la *Commission provinciale d'urbanisme* restèrent en partie lettre morte.<sup>36</sup> Tous ces efforts trahissent pourtant la volonté et la nécessité d'un système renouvelé.

Bien que la Révolution tranquille laisse transparaître ce désir réel de réforme dans le système municipal, et malgré tous les efforts soutenus de consultations nationales, peu d'innovations concrètes pour les villes seront votées. À l'exception faite, bien évidemment, de la création des communautés urbaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais en 1969. Par contre, les idée-forces émanant de la Révolution tranquille imprégneront l'évolution de la société québécoise pendant près de vingt ans. Elles mèneront ainsi aux visées décentralisatrices des années 70, et aux transformations politico-administratives des années 80.

---

<sup>34</sup> Période correspondant également à l'arrivée des *pensions de vieillesse* et de *l'assurance chômage* dans la formule actuelle.

<sup>35</sup> Baccigalupo, Alain. *Système politique et administratif de municipalités québécoises*. Agence d'Arc, Québec, 1990, pp.23-26

<sup>36</sup> Seulement 124 municipalités se fusionnèrent, diminuant ainsi que de 91 municipalités sur un total de 1658 collectivités locales.

## **1.5 Les années 70: remise en question des politiques gouvernementales**

Au début des années 70, à la lecture des rapports de commission traitant de la question municipale, on se rend compte que la centralisation des activités à Québec a empêché l'évolution naturelle de certaines municipalités. Si l'on en croit les propos du ministre des Affaires municipales d'alors, il semble qu'il soit grand temps pour les municipalités du Québec d'élargir leur cadre d'intervention. Le Gouvernement entend bien offrir les outils nécessaires aux municipalités pour mener à bien ce changement. D'ailleurs, les instances locales clament depuis longtemps leur intention d'assumer des responsabilités plus importantes en matière *d'aménagement, de développement économique, d'urbanisme et dans les secteurs socio-culturels et touristiques*. La publication du Livre blanc du ministre Tessier confirmera les intentions du gouvernement en ce sens.

### **1.5.1 Rapport Tessier: prise de conscience des problèmes administratifs (1971)**

L'ère est à la réforme et le Livre Blanc du ministre Tessier, publié en mars 1971, insiste fortement sur les effets négatifs qu'ont pu provoquer antérieurement la rigidité des structures. Il reconnaît d'emblée les effets bénéfiques que pourrait entraîner une *décentralisation administrative territoriale*<sup>37</sup>. Selon le Ministre, il est clair que l'évolution de la structure municipale québécoise n'a pas suivi celle du Québec. En contre partie, Tessier

---

<sup>37</sup> Tessier, Maurice (1971) *Proposition de réforme des structures municipales*, Livre Blanc, MAM, Québec.

évoquera la nécessité de réduire le nombre d'interlocuteurs auprès du Ministère, en créant de nouveaux regroupements municipaux ou la création d'une commission municipale.

Le Livre blanc de Tessier exposera en six points la teneur des lacunes du système d'alors: *la multiplication des unités administratives; la restriction de leurs pouvoirs; l'émergence de nouveaux problèmes; la rigidité des structures; la faiblesse de la capacité administrative et financière; l'absence de mécanismes de coordination municipale-provinciale.*

#### Multiplication des unités administratives

Lors de la rédaction du Rapport Tessier, il existe plus de 1 600 municipalités au Québec et environ un millier d'entre elles ont une population inférieure à 1 500 habitants (tableau 1.5). Vu autrement, 70% des municipalités représentent à peine 18% de la population québécoise.<sup>38</sup> Cette situation de morcellement du territoire a pour effet de minorer à l'infini l'impact des politiques de revalorisation municipale.

Les intentions du Ministre sont claires: le regroupement de certaines municipalités doit être envisagé et c'est le gouvernement qui doit en fixer les termes. Cependant, le régime de subvention de l'époque, qui ne s'adressait qu'aux municipalités *à faible population et à capacité financière limitée*, n'avait rien pour inciter les municipalités à la fusion.

---

<sup>38</sup> Tessier, Maurice (1971), op.cit.

TABLEAU 1.5

**DISTRIBUTION DES MUNICIPALITÉS SELON LE CHIFFRE DE POPULATION**

<b><u>POPULATION</u></b>	<b><u>1931</u></b>	<b><u>1961</u></b>	<b><u>1981</u></b>	<b><u>1996</u></b>
<b>499 ET MOINS</b>	334	245	338	267
<b>500 À 999</b>	566	517	428	342
<b>1 000 À 1 499</b>	305	455	243	192
<b>1 500 À 1999</b>	136	167	121	131
<b>2 000 À 2 999</b>	83	103	119	143
<b>3 000 À 4 999</b>	35	87	118	120
<b>5 000 À 9 999</b>	15	59	71	75
<b>10 000 À 24 999</b>	12	39	52	77
<b>25 000 ET PLUS</b>	7	24	41	48
<b><u>TOTAL</u></b>	<b><u>1 493</u></b>	<b><u>1 691</u></b>	<b><u>1 531</u></b>	<b><u>1 395</u></b>

Sources: 1931 et 1961 dans Lèveillé, J. et Meynaud, J. (1973) La régionalisation municipale au Québec, Montréal, Nouvelles Frontières, p.19. 1981 et 1996 dans MAM (1981 & 1996) Répertoire des municipalités du Québec, Publications du Québec.

**Restriction de leurs pouvoirs**

Faisant suite aux revendications des acteurs locaux eux-mêmes, Tessier croit qu'il est temps pour les municipalités de relever de nouveaux défis dans leur gestion. Les politiques centralisées ont eu pour effet d'imposer la pratique d'une gestion mésadaptée aux besoins réels des milieux locaux et régionaux, dont l'industrialisation et l'urbanisation ont tant modifié le portrait. Le Ministre propose alors qu'une réforme ultérieure puisse augmenter les responsabilités des municipalités, et que les politiques gouvernementales contrecarrent de moins en moins les décisions locales.

### Émergence de nouveaux problèmes

La réforme scolaire ainsi que la restructuration des commissions scolaires locales, la multiplication des équipements communautaires, l'accroissement du niveau d'éducation, l'urgence d'un effort concerté d'industrialisation et de développement économique ne sont là que quelques problèmes évoqués par Tessier pour démontrer à quel point l'environnement modifie sensiblement le rôle qu'auront les municipalités de la province dans un avenir rapproché.

Il est impossible, dans l'état actuel de leurs structures et compte tenu des limites actuelles de leur juridiction, de faire face adéquatement à ces nouveaux problèmes alors d'autres viendront s'ajouter.<sup>39</sup>

### Rigidité des structures

Le Livre Blanc de 1971 considère les structures de l'époque comme étant de véritables freins à l'évolution et au développement des instances locales. Le Ministre insiste alors sur l'impact que pourrait avoir la création d'un palier responsable du lien entre les municipalités et l'État:

(...) l'évidente nécessité d'une autorité responsable de l'aménagement régional, interlocuteur valable avec les gouvernements supérieurs, apparaît à tous.<sup>40</sup>

Mais les réformes, pourtant si ardemment souhaitées par les acteurs locaux, ont longtemps eut peine à percer la réticence de l'État. Pour Tessier, l'heure des changements semble alors inévitable.

---

<sup>39</sup> Ibid

<sup>40</sup> Ibid

### Faiblesse de la capacité administrative et financière

Encore là, la problématique de la présence de multiples municipalités à faible contenance démographique est en cause. Les municipalités ont peu de pouvoir, et cela est dû particulièrement à la faiblesse de leur budget qui limite sans contredit leurs actions. Le Ministre indique que :

la mise en commun des ressources humaines, physiques et financières sur un territoire suffisamment vaste est une condition essentielle à l'aménagement de ce territoire et à son développement économique.<sup>41</sup>

On constate alors à quel point le Ministre voyait le regroupement des municipalités comme un fin en soi, et considérait cette possibilité comme l'unique moyen d'augmenter leur capacité financière et administrative.

### Absence de mécanisme de coordination municipale-provinciale

La plupart du temps, les efforts des municipalités en matière de développement économique, d'urbanisme et d'aménagement du territoire dépassent les limites de la localité même. Les actions de coordination entre les commissions scolaires et divers ministères de l'État, en symbiose avec les municipalités, sont pratiquement utopiques.

Il appert que le morcellement du territoire à l'extrême freine les actions concrètes et la concertation entre les municipalités tant les interlocuteurs sont nombreux. Dans cet optique, Tessier propose la mise sur pied d'un mécanisme municipal-provincial afin d'augmenter la valeur et le pouvoir décisionnel des

---

<sup>41</sup> Ibid

instances locales auprès du Gouvernement, tout en valorisant un plan précis d'actions et de concertation.<sup>42</sup>

La publication du Livre Blanc par le Parti Libéral en 1971 ouvre la porte sur un important débat politico-administratif au Québec. À court terme, les intentions ministérielles mèneront au vote de *la Loi favorisant le regroupement des municipalités* en décembre 1971. Mais comme en 1965, cette loi n'obtint pas le succès espéré. De 1971 à la fin de l'année 1973, seulement 65 municipalités se prévaudront de celle-ci, formant 20 nouvelles municipalités.<sup>43</sup> Seulement un petit nombre de localités suivirent le mouvement par la suite. En 1981, 1 533 municipalités locales dessinent toujours le portrait municipal d'alors.

### **1.5.2 Refonte des lois municipales (1971-1977)**

Le début des années 70 correspond également à l'établissement de la *Commission des lois municipales* du Québec. Cette nouvelle venue eut pour mandat la révision et la refonte de l'ensemble des lois rattachées au monde municipal, afin d'en effectuer une importante réunification.<sup>44</sup> Les lois concernées tenaient du *Code municipal du Québec*, de la *Loi des cités et des villes de 1922*, de 160 autres lois plus ou moins connexes, ainsi que de 330 chartes municipales.

---

<sup>42</sup> Sous forme de *communautés régionales*

<sup>43</sup> Compilation du MAM à partir de données de Statistique Canada

<sup>44</sup> A l'exception faite des chartes des villes de Québec et Montréal.

De 1971 à 1977, date du dépôt des derniers travaux, les membres de la Commission de la refonte des lois municipales se penchèrent sur des thèmes bien précis tels: *l'organisation des municipalités, le mode d'exercice du pouvoir corporatif, l'administration financière, les compétences municipales et les municipalités de comté.*

En ce qui a trait aux municipalités de comté, les commissaires évoquent à ce moment là la nécessité de redéfinir leur rôle. Ils insistent sur l'importance que pourrait revêtir un palier *inter-comté* dans l'élargissement de leurs compétences. Mais pour cela, les municipalités de comté devront être prêtes pour le changement. En ce qui concerne le rapport de la Commission, il se limitera à l'occupation des tablettes des Archives du Parlement de Québec.<sup>45</sup>

### **1.5.3 Rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation (1973-1976)**

Malencontreusement, la tenue de la plupart des commissions traitant des affaires municipales et d'urbanisation n'a pas permis l'émergence de politiques concrètes au Québec. Soit par le manque de leadership de la part des commissaires, soit par l'arrivée d'un autre parti politique au pouvoir. En 1973, les vingt ans de commissions qui précèdent n'ont pas réussi à contrer les problèmes. Le Gouvernement crée le *Groupe de travail sur l'urbanisation* chargé :*"(...)d'élaborer et de formuler les lignes directrices d'une politique générale d'urbanisation."*<sup>46</sup> Parmi les thèmes abordés lors de cet exercice de réflexion notons: *le type et la forme d'urbanisation à poursuivre, l'aménagement du*

<sup>45</sup> Baccigalupo, Alain (1984), op.cit., p.108

<sup>46</sup> Rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation (1976), Éditeur officiel du Québec

*territoire urbain, la vie communautaire, l'organisation décisionnelle et administrative, la fiscalité et les autres modes de financement des services, etc.*

Le rapport du *Groupe de travail sur l'urbanisation* portera un regard sur l'avenir, mais marquera la fin des tentatives de réformes sous le régime de Robert Bourassa avec le Parti Libéral du Québec. L'arrivée du Parti Québécois en 1976, dans la lignée des prises de conscience apparues quelques années auparavant, inaugurerà une importante période de changements dans les structures municipales québécoises.

#### **1.5.4 Conférence Québec-municipalités: la reconnaissance des acteurs locaux (1978)**

Sous la responsabilité du Ministre des Affaires municipales, Guy Tardif, la *Conférence Québec-municipalités* de juin 1978, ne démarre pas les mains vides. En effet, elle s'avoue riche de par les nombreux travaux et multiples études publiés antérieurement, en ce qui a trait aux réformes municipales. Par l'entremise de la Conférence, le Gouvernement dépose un projet de réforme sur la fiscalité municipale, les mécanismes électoraux ainsi qu'un document de réflexion concernant les activités municipales et la décentralisation politique et administrative.<sup>47</sup>

Les intentions de départ du gouvernement semblent claires; une réforme basée sur le réaménagement des compétences, jumelée au principe de décentralisation, est incontournable. Les instances locales doivent se revaloriser

---

<sup>47</sup> Tardif, Guy-Conférence Québec-Municipalités (1978), *La revalorisation du pouvoir municipal*, Gouvernement du Québec.

par un pouvoir plus grand et une autonomie croissante, au niveau où les paliers décisionnels sont les plus près des citoyens.

Bien que les divergences fusent de toutes parts, la Conférence conclut tout de même sur des acquis importants.<sup>48</sup> Tout d'abord, on reconnaîtra la compétence des responsables municipaux à, techniquement, discuter de fiscalité. De plus, on abordera des sujets fortement ambiguës dès le départ tels : *la cohabitation possible des représentants du monde rural et urbain et de ceux du gouvernement; la nécessité de déborder des considérations monétaires quant au processus de revalorisation du pouvoir municipal, et plusieurs autres.*

Le Ministre entend redémarrer le dialogue entre les acteurs locaux, et insiste particulièrement sur leur participation aux décisions.

Quant au thème de la démocratie municipale et de la décentralisation politique et administrative, M.Guy Tardif a émis comme principe de base celui de s'en remettre aux instances décentralisées que sont les collectivités locales pour en arriver avec elles à des décisions qui vont les affecter.<sup>49</sup>

Bien qu'enclin à rapprocher la prise de décisions des citoyens québécois, le Ministre entend régler lui-même des conflits et des lacunes du système trop longtemps délaissés par le gouvernement. Citons en exemple : *l'assainissement des finances municipales, le transfert des argents nécessaires dans l'optique de nouveaux pouvoirs, la cohabitation possible entre villes et municipalités rurales et la possibilité de trouver des solutions quant au mode de représentation dans une structure unique de décision en matière d'aménagement.*

---

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ibid.

De la tenue de ces nombreux échanges traitant de la pratique municipale, le ministre des Affaires municipales, M. Guy Tardif, présentera trois projets de loi concernant: **la fiscalité municipale (Loi 57); l'aménagement du territoire (Loi 125); la démocratie locale (Loi 105).**

#### **1.5.4.1. Nouvelles responsabilités en matière d'aménagement du territoire**

Dès la présentation du projet de Loi 125 en 1978, *l'Union des municipalités du Québec (UMQ), l'Union des conseils de comté du Québec (UCCQ)* ainsi que le Gouvernement se réunissent afin d'établir les étapes à franchir dans la formation des **municipalités régionales de comté (MRC).**

Le gouvernement est d'avis que l'aménagement du territoire est une responsabilité régionale, qui doit relever d'une autorité suffisamment proche du milieu local pour bien saisir et les possibilités du territoire et la volonté des citoyens, mais suffisamment large pour bien coordonner les interventions de chacun.<sup>50</sup>

Le Ministre veut offrir aux décideurs municipaux la possibilité de choisir eux-mêmes la forme que devront prendre les futures municipalités régionales de comté. Mais la création des MRC signifie, par inadvertance, la suppression des municipalités de comté. Comment la plus ancienne structure administrative locale du pays cèdera-t-elle la place aux MRC?

---

<sup>50</sup> Municipalité Québec (1980) Les grandes réformes du monde municipale 1977-1980, numéro spécial, p.3

## **1.6 La disparition des municipalités de comté: émergence des MRC**

En 1847, la création des municipalités de comté correspond aux besoins du temps de la société rurale d'alors. Dirigées par des élus locaux, les municipalités de comté venaient offrir aux ruraux la possibilité de défendre leurs intérêts auprès des instances politiques de la province, si minimes soient-ils.

Au départ, les municipalités de comté se sont substituées aux paroisses et *township* de l'époque, jusqu'en 1855. À ce moment, sous la suggestion du député du Bas-Canada, Louis-Hyppolite Lafontaine, l'organisation à deux niveaux est adoptée. Nous parlons ici d'un système avec les municipalités locales à la base, superposées par les municipalités de comté. Leurs pouvoirs seront accrus par l'instauration du Code municipal de 1871. Elles s'approprièrent la gestion des territoires non-organisés (TNO), tandis que leur vocation de coordination intermunicipale s'agrandit avec la gestion des bureaux d'enregistrement et des palais de justice. Après la Première guerre mondiale, le paysage politique et social du pays se transforme et leur pertinence est vite remise en question.

### **1.6.1 Victimes de la centralisation politique et de l'urbanisation (1920-1971)**

Au début du XX<sup>ième</sup> siècle, les responsabilités supra-locales existaient toujours, sans toutefois laisser place au transfert financier s'y rapportant. Dans les faits, bien que le rôle des municipalités de comté se voyait officiellement maintenu, le gouvernement en place était le maître inconditionnel de toutes les

décisions et de tous les travaux. Tour à tour, les ministères nouvellement créés de par ce mouvement de centralisation étatique s'accaparaient des fonctions jadis attribuées aux municipalités de comté (les bureaux d'enregistrement, la cour de justice, la gestion des richesses naturelles, les cours d'eau, etc.).<sup>51</sup> Jouant un rôle de plus en plus symbolique, le gouvernement tenait tout de même à préserver cette structure intermunicipale, fort conscient de la force politique des ruraux.

---

<sup>51</sup> Baccigalupo, Alain (1984) *Les administrations québécoises des origines à nos jours, Tome II: L'environnement*, Agence d'Arc inc., Montréal, p.624

Tableau 1.6

**DONNÉES CONCERNANT LES POPULATIONS**  
**RURALES ET URBAINES (1851 À 1996)**

<b><u>Année</u></b>	<b><u>Population rurale</u></b>	<b><u>%</u></b>	<b><u>Variation</u></b>	<b><u>Population urbaine</u></b>	<b><u>%</u></b>	<b><u>Variation</u></b>	<b><u>Population totale</u></b>
1851	753 597	84,6	-	136 664	15,4	-	890 261
1861	908 070	81,7	-2,9	203 496	18,3	+2,9	1 111 566
1871	919 665	77,2	-4,5	271 851	22,8	+4,5	1 191 516
1881	980 515	72,1	-5,1	378 512	27,9	+5,1	1 359 027
1891	988 820	66,4	-5,7	499 715	33,6	+5,7	1 488 535
1901	1 053 282	63,9	-2,5	595 616	36,1	+2,5	1 648 898
1911	1 113 752	55,5	-8,4	892 024	44,5	+8,4	2 005 776
1921	156 812	49,0	-6,5	1 203 698	51,0	+6,5	2 360 510
1931	1 191 262	41,4	-7,6	1 683 400	58,6	+7,6	2 874 662
1941	1 345 238	40,4	-1,0	1 986 644	59,6	+1,0	3 331 882
1951	1 453 405	35,8	-4,6	2 602 276	64,2	+4,6	4 055 681
1961	1 321 742	25,1	-10,6	3 937 469	74,9	+10,7	5 259 211
1971	1 166 520	19,4	-5,7	4 861 245	80,6	+5,7	6 027 765
1981	1 444 564	22,4	+3,0	4 993 839	77,6	-3,0	6 438 403
1991	1 544 752	22,4	0,0	5 351 211	77,6	0,0	6 895 963
1996	1 541 170	21,5	-0,9	5 597 625	78,4	+0,8	7 138 795

Source: Baccigalupo (1984) *Les administrations québécoises des origines à nos jours. Tome II: L'environnement*, p.623. Statistique Canada (1971-1981) et Bureau fédéral de la statistique (1851-1961).

Les lendemains de la Première guerre mondiale (1914-1918) marqueront les débuts d'une intensive période d'urbanisation, phénomène qui ne sera pas

sans se répercuter sur les comtés ruraux, durement éprouvés. En 1911, la population rurale dominait le Québec avec 55,5% de la population.<sup>52</sup> En 1921, à peine après quelques années d'industrialisation, la population urbaine d'alors représente déjà plus de la moitié des données démographiques du Québec avec 51%. En 1961, la population urbaine double celle des ruraux (tableau 1.6).<sup>53</sup>

Comme nous le constatons, le phénomène d'urbanisation au Québec n'est pas sans conséquence dans l'affaiblissement politique et administratif des municipalités de comté. Il soutirera la plupart des villes en croissance de leur gouverne. En effet, tel que prévu par la Loi, toute localité comprenant en ses terres plus de 2 000 habitants ne faisait désormais plus partie d'une municipalité de comté. Ces municipalités se voyaient désormais régies par la *Loi des cités et des villes*. Cette situation eut pour effet de chambarder totalement la portée des municipalités de comté. Car au moment de leur formation en 1847, elles représentaient pas moins de 80% de la population sur le territoire et, en 1971, 71 municipalités de comté ne représenteront plus que 20% de la population.<sup>54</sup>

Les municipalités de comté n'arriveront jamais à contrer l'inévitable :

Dépouillées de leurs centres urbains, rendues exsangues par une hémorragie des leurs forces vives, les comtés municipaux n'étaient plus en mesure de jouer un rôle majeur au plan de la gestion administrative de leur territoire, puisque les centres

---

<sup>52</sup> 44,5% pour la population urbaine.

<sup>53</sup> Statistique Canada, division de la démographie (1971-81) Bureau fédéral de la statistique (1851-1961)

<sup>54</sup> Baccigalupo, Alain (1984), op.cit., p.622

vitaux de celui-ci constituait autant d'enclaves échappant à leur juridiction.<sup>55</sup>

À la fin de la Seconde guerre mondiale, la volonté d'industrialisation est encore plus importante, et les champs de juridiction intermunicipaux ne s'en porteront guère mieux. Les réformes politiques qui auront lieu dans les années 60 confirmeront ce mouvement. Elles dépouilleront les municipalités de comté de leurs pouvoirs réels.

### **1.6.2 Construction administrative du territoire**

Effectivement, les événements de la Révolution tranquille mettront définitivement en veilleuse les municipalités de comté. D'ailleurs, la recomposition administrative du territoire de l'époque prouve bien le désir de les stabiliser. Tel que décrit plus tôt, en mars 1966, le gouvernement crée 10 régions administratives, 25 sous-régions, 7 métropoles régionales, 18 centres régionaux et 16 centres intermédiaires.<sup>56</sup> En 1969, poursuivant de plus belle le mouvement, le gouvernement crée de par la *Loi de l'Office de la planification du développement du Québec* les *Conseils régionaux de développement* (CRD).

Le gouvernement multiplie les structures ainsi que les grands ensembles. Les municipalités de comté sont alors dépourvues de toute considération et pratiquement exclues des importantes décisions administratives du Québec. Au même moment, avec la création des trois communautés urbaines, on est bien loin des intérêts des petites communautés rurales.

---

<sup>55</sup> Ibid., p.624

<sup>56</sup> Viau, Delisle et Massey (1977) *Considération sur l'évolution de la législation municipale québécoise relative aux pouvoirs de maires, conseillers et fonctionnaires*, La revue municipale, juin, p.25

Malgré tout cela, bien que limités dans leurs actions, nul ne pouvait démentir la force politique des conseils de comté au Québec. Menées par cette force, les municipalités de comté forceront les instances dirigeantes à rectifier leur tir en matière de délégation des compétences.

### **1.6.3 Réactions vives des conseils de comté (1972-1976)**

Les conseils de comté réagiront fortement à tous ces changements. Conscients de leurs faiblesses administratives et de leurs pouvoirs plus que symboliques, les conseils de comté ont l'intention d'obtenir gain de cause. Ils réclament la modification de leur statut, de leurs pouvoirs ainsi que de leurs moyens.

Les municipalités de comté seront scandalisées par les actions du gouvernement Libéral au début des années 70, en particulier par la création de lois favorisant le regroupement municipal où l'intervention du gouvernement dans les dossiers intermunicipaux menace ainsi leur existence (Loi favorisant le regroupement des municipalité; Loi de l'organisation municipale de certains territoires; Loi sur l'évaluation foncière).

Bien que les réactions des ruraux soient fortes face à cette volonté avouée du gouvernement d'éloigner peu à peu les conseils de comté des décisions, rien ne surpassera la réaction de ces derniers à la suite d'un discours prononcé par le ministre Tessier, venu présenter le contenu de son Livre Blanc

lors du 29<sup>ième</sup> congrès annuel de l'Union des conseils de comté du Québec (UCCQ).<sup>57</sup>

Lors du discours en question, le ministre des Affaires municipales explique que, après plus de cent ans de régime municipal, la province n'est plus la même. En ce sens, les municipalités de comté ne correspondent plus au besoins de la société.

Je suis convaincu que, dans la future loi pour toutes les municipalités du Québec, les conseils de comté n'existeront plus.<sup>58</sup>

Les ripostes des conseils de comté iront jusqu'à exiger la démission du Ministre, ce qu'ils obtiendront.

En 1976, lors de la *Commission de refonte des lois municipales*, sous la présidence de Me Gilles Hébert, les membres se questionneront à leur tour sur la pertinence des municipalités de comté. Les commissaires iront même jusqu'à reprocher aux conseils de comté de primer leur propre perpétuation, plutôt que de promouvoir une nouvelle structure pouvant davantage servir les intérêts de la collectivité. Mais encore une fois, l'UCCQ menace le Premier ministre et le rapport est laissé pour compte.

#### **1.6.4 Arrivée du Parti Québécois (1976): proposition de municipalités régionales**

Depuis les années 60, les revendications des conseils de comté sont les mêmes. Elles se résument essentiellement à ceci :

---

<sup>57</sup> Discours prononcé par Maurice Tessier, *Dossier pour le premier ministre préparé par l'UCCQ à la suite du 29<sup>ième</sup> congrès annuel, septembre 1972*, Montréal, p.28

<sup>58</sup> Ibid., p.28

- **L'accroissement de la consultation de leurs instances par le niveau provincial;**
- **L'intégration des municipalités urbaines à la structure de comté;**
- **La diversification de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités;**
- **L'augmentation de leurs ressources financières.**

Le Parti Québécois, alors conscient du poids des ruraux dans la balance électorale, lancera l'idée des municipalités régionales dans son programme de parti en 1975. Il s'agit de tout un changement de cap si l'on considère qu'en 1971, le PQ faisait fi totalement de la population rurale qu'on croyait "*appelée à disparaître*."<sup>59</sup>

Le Parti québécois propose que le conseil d'une municipalité régionale soit formé de personnes élues directement par la population dans chaque localité, de représentants des conseils de ville, ainsi que de quelques représentants du gouvernement (nommés par l'entremise d'une commission régionale). De plus, il sera proposé que la formule, le statut et les pouvoirs de la municipalité régionale soient flexibles, respectant ainsi les désirs et les besoins propres à chacun. Finalement, le Parti québécois espère doter les municipalités régionales de compétences dans *la planification de l'aménagement du territoire, la promotion économique, les fonds industriels de même que des responsabilités au niveau d'une voirie régionale.*

---

<sup>59</sup> Parti Québécois, *La solution : le programme du Parti québécois*, Éditions du Jour, Montréal, 1970, p.108

Bien évidemment, le PQ n'invente rien. Car au début des années 70, les Libéraux affirmaient déjà leur intention de déléguer aux instances locales certains pouvoirs, mais sur une base totalement différente. Ce qui eut pour effet de braquer automatiquement les conseils de comté contre le projet. Le Parti Québécois pour sa part, beaucoup plus habile, s'attirera la sympathie des ruraux en proposant une version *renouvelée* des traditionnelles municipalités de comté. Pour l'UCCQ, la création de municipalités régionales de comté s'avoue un compromis certes, mais un compromis raisonnable.

#### **1.6.5 Conclusion**

S'il y a une chose à laquelle tous les historiens semblent se rallier,<sup>60</sup> c'est sur le long processus de construction politique et sociale sur lequel repose la création des municipalités de comté. Le Rapport Tessier et le Livre blanc du Parti québécois sur la décentralisation émergent eux-mêmes d'une réaction au mouvement centralisateur des années 60.

Après la montée du syndicalisme, la création des ministères de l'Éducation, de l'Agriculture, des Transports et de la Santé, l'arrivée des cégeps, des CLSC, des CRSSS, des CSL, de la montée de la fonction publique, du Conseil des Patronats, tous issus de cette période de l'État réformateur, on se rend bien compte que l'on n'est plus "*maître chez nous*". En effet, le Québec est enseveli sous une multitude de normes, régies par des cadres qui gravitent dans des réseaux plus que réglementés. Le Québec commence à se

---

<sup>60</sup> Baccigalupo, A., Brown, C., Drapeau, J., Durocher, R. et al.

questionner sur la pertinence de son type de gestion. Il appert qu'une telle attitude administrative paralyse toute initiative et créativité du milieu et favorise, par la même occasion, la déresponsabilisation des acteurs du système.

C'est en réponse à ces inquiétudes qu'est publié, en 1971, le Rapport Tessier. Cependant, aucune action concrète ne découlera de cet outil de réflexion. Lorsque le Parti Québécois arrive au pouvoir en 1976, les fortes revendications du milieu encourageront les élus à entamer une véritable réforme. La création des municipalités régionales de comté apparaîtra comme une innovation nécessaire dans le paysage administratif québécois dans sa volonté de réunification de deux mondes: *les urbains et les ruraux*.

## **CHAPITRE II**

### **LA MISE SUR PIED DES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ**

## CHAPITRE II

### LA MISE SUR PIED DES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ

#### 2.1 Loi 125 en aménagement et urbanisme: création des municipalités régionales de comté

Lorsque le Parti Québécois prend le pouvoir en 1976, le nouveau Premier ministre, en l'occurrence René Lévesque, indique fermement son intention d'inverser le courant centralisateur amorcé par la Révolution tranquille. Dans son Livre blanc publié en 1977, le gouvernement Lévesque insistera sur deux objectifs fondamentaux: *fournir un cadre approprié au dynamisme local et régional et redonner des responsabilités aux citoyens par une plus grande participation.*<sup>61</sup>

Le développement régional, en sériant l'ordre des problèmes à résoudre, en dégagant les perspectives d'action, en organisant les forces vives du milieu régional, permettra l'émergence d'un nouveau leadership et de nouvelles activités.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Gouvernement du Québec (1997) Projet du Livre blanc sur la décentralisation, préambule pp.VII à XII

<sup>62</sup> Ibid.

### **2.1.1 Livre Blanc du Parti Québécois sur la décentralisation (1977)**

Dans son Livre Blanc, le gouvernement en place proposera un mode de fonctionnement et de financement de ce que pourraient devenir 91 comtés au territoire déjà défini. Si tout fonctionne, ces structures pourraient voir le jour dès avril 1979, débutant ainsi une importante période de démarrage échelonnée jusqu'en 1985. On offre par la suite aux comtés renouvelés la possibilité de gérer des responsabilités dans quatre secteurs majeurs:

- **GESTION DES RESSOURCES (EAU, FAUNE, FORÊT, AGRICULTURE);**
- **SERVICES COLLECTIFS (ÉDUCATION, LOISIRS, CULTURE, SANTÉ, ETC.);**
- **AMÉNAGEMENT (TRANSPORT, ÉQUIPEMENTS INDUSTRIELS, ZONAGE, TERRES AGRICOLES);**
- **DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET TOURISTIQUE**

Évidemment, un tel projet ne prend forme que s'il est jumelé à une consultation de tous les acteurs concernés, y compris les citoyens, soi-disant au centre des décisions.

### **2.1.2 La publication des livres verts**

Au total, le gouvernement publia cinq fascicules traitant tout à tour du concept de *décentralisation*, des *expériences étrangères à ce sujet*, de *l'aménagement et d'urbanisme* et, enfin, de l'organisation politique des comtés et du territoire des comtés municipaux renouvelés. Il apparaît cependant que quatre fascicules n'ont été rendus public. C'est le cas, du livre vert concernant le

*réaménagement des pouvoirs*<sup>63</sup>, n'ayant jamais été publié officiellement. Dans la rédaction de ce document-fantôme, intitulé "À l'horizon 1980", les Péquistes auraient été beaucoup plus loin dans la délégation des pouvoirs. Ils auraient proposé une liste impressionnante de fonctions obligatoires et facultatives (éducation, habitation, eau potable, affaires sociales, etc.).

(...)les commissions scolaires locales et les conseils d'administration des CLSC disparaîtront comme entité juridique, pour être remplacés par la structure politique des communautés de comté, à l'intérieur des commissions de l'éducation et des affaires sociales (...).<sup>64</sup>

### **2.1.3 A propos des comtés renouvelés**

On s'en doute, le renouvellement historique des anciennes municipalités de comté venait bousculer sensiblement le monde municipal traditionnel. À la lecture du livre vert sur les comtés renouvelés, il est clair que le gouvernement ne reviendra pas en arrière et que sa politique en cours est irréfutable. Les élus locaux n'en sont pas moins appelés à faire certains choix dans les propositions abordées dans ces secteurs:

- **DÉLIMITATION DU TERRITOIRE**
- **MODE D'ASSOCIATION INCLUANT LES RURAUX ET LES URBAINS**
- **LES CHAMPS DE COMPÉTENCE POSSIBLES**
- **CHOIX DES FORMES DE REPRÉSENTATION DES ÉLUS AU CONSEIL**

---

<sup>63</sup> Trois autres livres verts vécurent le même sort: *Le régime fiscal des comtés* (#7), *La zone métropolitaine de Montréal* (#8), *Les zones urbaines de Québec et de Hull* (#9)

<sup>64</sup> Laberge, Réal (1981) *Document fantôme: le chapitre 5 destiné des pouvoirs étendus aux MRC*, Le SOLEIL, vendredi 13 février 1981.

## ➤ POUVOIRS ACCORDÉS AUX DIVERS ÉLÉMENTS DIRIGEANT LES COMTÉS

### 2.1.4 Découpage territorial, sentiment d'appartenance et harmonisation ville-campagne

Fait nouveau, le gouvernement espère créer un territoire qui puisse devenir, en quelque sorte, un lieu naturel pour harmoniser les ressources et les plans d'actions des intervenants locaux<sup>65</sup>. Pour se faire, il proposera la confection d'un découpage territorial s'appuyant sur la notion de *sentiment d'appartenance*. Les municipalités régionales de comté seront liées par des composantes intrinsèques à leur collectivité, soit par une appartenance traditionnelle à leur ancien conseil de comté. Elles pourront être liées également soit par un tracé géographique démarquant (bassin, rivière, île, etc.) ou par des activités homogènes sur le plan social, économique et industriel. Tout cela jumelé à l'identification de la population, en regard de tel ou tel espace vécu. Ce découpage intensifie d'autant plus le caractère unique et distinctif de chaque territoire.

Devant comporter en moyenne 30 000 à 40 000 habitants et regroupant de 15 à 20 villes<sup>66</sup>, la structure serait suffisamment importante pour relever des fonctions qui dépassent le cadre d'une localité. Cette dernière serait tout de même assez restreinte pour permettre la confection rapide d'un schéma

---

<sup>65</sup> Desmarais, J.(1997) Les municipalités locales et les MRC ont leur place dans le développement économique, entrevue avec Rémi Trudel publiée dans la revue MUNICIPALITÉ, décembre-janvier, p.4

<sup>66</sup> Mesures non restreignantes puisqu'elles serviront uniquement à former un ordre de grandeur général.

d'aménagement adéquat, pour y faire une gestion appropriée de l'aménagement et y pratiquer une gestion personnalisée des biens et services à la collectivité.

Répondant aux revendications des ruraux, le gouvernement entend intégrer les municipalités rurales et urbaines au sein de la même structure supra-locale, dans le but avoué de briser les clivages sociaux et politiques entre les citoyens ruraux et urbains. Les temps ont changés, et la réalité d'alors prouve que les services et les dépenses des localités rurales et urbaines d'un même secteur sont interdépendantes.

Les livres verts qui suivront, ainsi que les périodes de consultation s'y rapportant, s'effectueront selon le principe de base suivant: le rejet d'une formule unique (tableau 2.1).<sup>67</sup>

(...)chaque comté pourrait, sans pour autant multiplier à l'infini les formules de représentation, adopter la formule qui lui sied le mieux, une fois admis les principaux fondements de la représentation.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Gouvernement du Québec, La décentralisation: une perspective communautaire, fascicule 4, p.21

<sup>68</sup> Ibid

Tableau 2.1

**PRINCIPAUX FONDEMENTS DE LA REPRÉSENTATION**

<b><u>POSTULATS</u></b>	<b><u>FONDEMENTS</u></b>
<b>POSTULAT #1</b>	<i>La représentation doit respecter autant que possible le cadre de la petite région d'appartenance;</i>
<b>POSTULAT #2</b>	<i>La représentation doit se faire à partir des municipalités membres;</i>
<b>POSTULAT #3</b>	<i>La représentation doit se fonder de préférence sur la population plutôt que sur la richesse;</i>
<b>POSTULAT #4</b>	<i>La représentation doit contribuer à la formation d'un conseil de comté qui soit démocratique, efficace et équilibré.</i>

**2.1.5 Vote de la Loi 125 (1978)**

Ayant obtenu gain de cause face à quelques inquiétudes soulevées par l'application d'une telle loi, les élus locaux se rallient finalement à la proposition du ministre des Affaires municipales.

Il apparaît maintenant certain d'une part, que ni les municipalités locales, ni les municipalités de comté ne disparaîtront. Il paraît aussi certain d'autre part, que les unes et les autres seront aménagées.

En 1979, le Parti québécois vote donc la *Loi 125 sur l'Aménagement et l'Urbanisme* et découpe la province en 95 portions micro-régionales. Ce vote clôturait une époque bien particulière du système municipal. Il levait le voile sur

l'avenir, en compagnie de quelques lois toutes aussi importantes.<sup>69</sup>

**Tableau 2.2**

**PROJET DE LOI 125: 4 PRINCIPES DIRECTEURS**

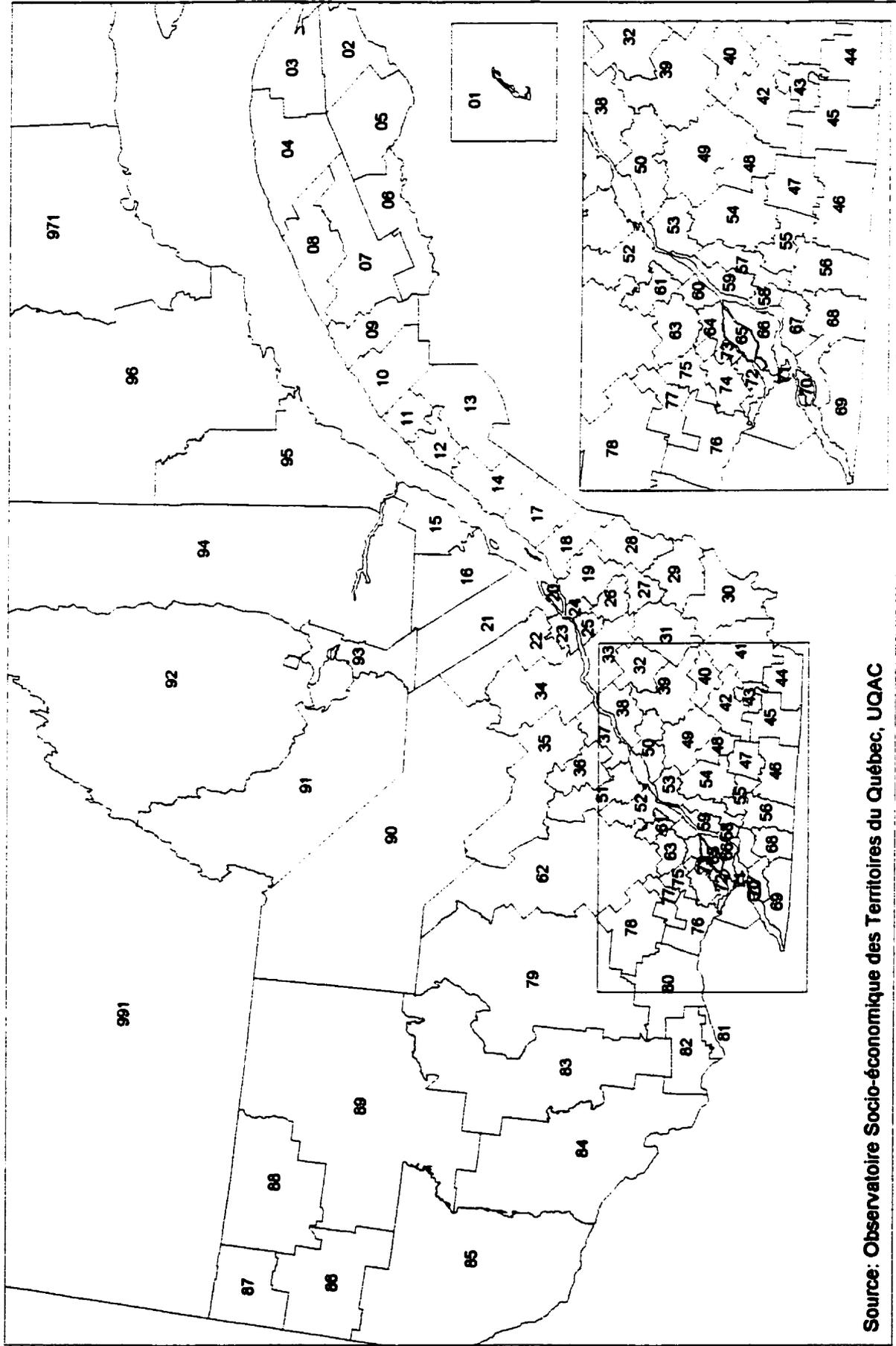
<b><u>PRINCIPES</u></b>	
<b>#1</b>	<i>L'aménagement est d'abord une responsabilité politique et non exclusivement technique. Elle appartient d'abord aux élus, en relation avec les citoyens, d'effectuer les choix, de prendre les décisions et de procéder aux arbitrages qui s'imposent;</i>
<b>#2</b>	<i>Le citoyen participe aux diverses étapes du processus d'élaboration et de révision des instruments d'aménagement;</i>
<b>#3</b>	<i>L'aménagement est une fonction partagée entre les trois paliers décisionnels: municipalité, MRC et gouvernement. Chaque palier a son domaine propre;</i>
<b>#4</b>	<i>L'aménagement fait appel à la coordination et à la conciliation des choix et des actions des trois instances décisionnelles, ce qui se traduit par un échange d'informations et par la concordance de leurs objectifs et projets respectifs.</i>

---

<sup>69</sup> La Loi sur le zonage agricole (Loi 90), la Loi sur la fiscalité municipale (Loi 57) ainsi que la Loi sur la démocratie locale (Loi 105).

**CARTE 1**

# Municipalités régionales de comté du Québec



Source: Observatoire Socio-économique des Territoires du Québec, UQAC

N.Jean/M-J Proulx (1999)

---

## Découpage des territoires MRC

---

1	Îles-de-la-Madeleine	34	Portneuf	67	Rousillon
2	Pabok	35	Mékinac	68	Jardins-de-Napierville
3	Côte-de-Gaspé	36	Centre-de-la-Mauricie	69	Haut-Saint-Laurent
4	Denis-Riverin	37	Francheville	70	Beauharnois-Salaberry
5	Bonaventure	38	Bécancour	71	Vaudreuil-Soulanges
6	Avignon	39	Arthabaska	72	Deux-Montagnes
7	La Mitis	40	L'Or Blanc/Asbestos	73	Thérèse-de-Blainville
8	Matane	41	Haut-Saint-François	74	Mirabel
9	La Matapédia	42	Val-Saint-François	75	Rivière-du-Nord
10	Rimouski-Neigette	43	Sherbrooke	76	Argenteuil
11	Les Basques	44	Coaticook	77	Pays-d'en-Haut
12	Rivière-du-Loup	45	Memphrémagog	78	Laurentides
13	Témiscouata	46	Brome-Missisquoi	79	Antoine-Labelle
14	Kamouraska	47	Haute-Yamaska	80	Papineau
15	Charlevoix-Est	48	Acton	82	Collines-de-l'Outaouais
16	Charlevoix	49	Drummond	83	Vallée-de-la-Gatineau
17	L'Islet	50	Nicolet-Yamaska	84	Pontiac
18	Montmagny	51	Maskinongé	85	Témiscamingue
19	Bellechasse	52	D'Autray	86	Rouyn-Noranda
20	Île-d'Orléans	53	Bas-Richelieu	87	Abitibi-Ouest
21	Côte-de-Beaupré	54	Les Maskoutains	88	Abitibi
22	Jacques-Cartier	55	Rouville	89	Vallée-de-l'or
24	Desjardins	56	Haut-Richelieu	90	Haut-Saint-Maurice
25	Chutes-de-la-Chaudière	57	Vallée-du-Richelieu	91	Domaine-du-Roy
26	Nouvelle-Beauce	58	Champlain	92	Maria-Chapdelaine
27	Robert-Cliche	59	Lajemmerais	93	Lac-St-Jean-Est
28	Les Etchemins	60	L'Assomption	94	Fjord-du-Saguenay
29	Beauce-Sartigan	61	Joliette	95	Haute-Côte-Nord
30	Le Granit	62	Matawinie	96	Manicouagan
31	L'Amiante	63	Montcalm	971	Sept-Rivières
32	L'Érable	64	Les Moulins	971	Caniapiscou
33	Lotbinière	65	Laval	98	Minganie

Tout d'abord liées à des fonctions concernant l'aménagement du territoire, il est pourtant clair dès l'adoption de la Loi 125 (tableau 2.2), que les municipalités régionales de comté devaient inévitablement élargir leur cadre. Elles devaient s'imposer en tant que territoires de base à l'ensemble des services régionaux.

## **2.2 Processus de formation: étude Fortin-Parent (1980-1983)**

L'implantation des municipalités de comté suscitera, dès le début, l'intérêt des chercheurs. Parmi ces ceux-ci, certains s'intéresseront plus spécifiquement à la naissance même de cette récente structure car, fait nouveau, sa formation ne correspond à aucun modèle rigide.

C'est le cas de l'étude détaillée effectuée par Lucie Parent et Gérald Fortin, au début des années 80, sur les événements entourant le processus de formation des MRC du Québec. Les chercheurs espèrent grandement que la formation aléatoire des MRC pourra en dire long sur leurs activités ultérieures.

### **2.2.1 Premiers signes de disparité : ruraux et urbains**

Lorsque Lucie Parent et Gérald Fortin entament leur recherche en juin 1982, bien que la Loi 125 ait été adoptée en 1979, seulement 65 territoires MRC sont officiellement formés. Les 29 autres le furent à l'automne 1982 ou, pour les plus retardataires, en janvier 1983. Dans la plupart des cas, ce sont des conflits concernant le découpage territorial et les rivalités rurales-urbaines à propos de la représentativité au sein du conseil MRC qui retardent le processus.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Fortin, G-Parent L.(1983) Les MRC et leur capacité d'extension, INRS-Urbanisation, numéro 38, novembre, p.24.

Dès l'automne 1982, l'UMQ met sur pied un colloque provincial et 10 colloques régionaux sur la décentralisation. Par l'entremise de ces rencontres, de septembre 1982 à avril 1983, Parent et Fortin rencontrent les préfets, les maires et le personnel politique de plus de 70 MRC provenant tout autant de milieux ruraux que urbains. En avril et en mai 1982, les chercheurs complètent leurs données par voie téléphonique.

Le duo de chercheurs Fortin-Parent assiste donc aux premières sessions d'étude des maires concernant l'implantation des MRC. À cette époque, plusieurs élus municipaux espèrent que la Loi 125 offrira la possibilité aux MRC de s'engager à fond dans le développement régional, et peut-être même d'en prendre la direction. Mais dès le début, une profonde dichotomie entre la vision des élus ruraux et urbains s'installe.

À l'issue des premiers commentaires, les chercheurs sont déjà en mesure d'identifier deux tendances opposées dans le choix d'une formule de base dans le découpage territorial. Pour assurer le développement, valait-il mieux utiliser les *zones polaires* ou les *zones homogènes*?

On sait que le gouvernement avait opté pour les zones polaires en créant les régions économiques et que les fonctionnaires du Québec tenaient un discours en ce sens depuis déjà quinze ans. Le débat était toutefois réouvert du fait que dans les directives données aux municipalités pour déterminer le territoire des MRC, on parlait de "région d'appartenance", et non de régions polaires.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Ibid.

Les partisans de l'utilisation des zones polaires, en l'occurrence les maires des municipalités urbaines, croyaient qu'il fallait regrouper près des grands pôles la totalité des municipalités qui en tiraient travail, éducation, services médicaux et commerciaux.

De plus, pour assurer le développement, il fallait réunir dans une seule MRC des municipalités offrant des potentiels variés afin d'assurer une complémentarité essentielle à toute croissance.<sup>72</sup>

L'organisation en zones polaires correspondait davantage au rôle des maires urbains dans l'économie régionale et à leur définition du développement axée sur l'industrie et le commerce.

Dans un tout autre ordre d'idées, les requérants du découpage en zones homogènes recommandaient l'unification des municipalités aux caractéristiques culturelles et économiques uniformes. Cette option était supportée par la plupart des maires ruraux.

(...)ils avaient peur de l'hégémonie des villes mieux organisées et qui, d'un autre côté, voyaient le développement comme une consolidation de leur vocation actuelle plutôt que comme une industrialisation plus poussée.<sup>73</sup>

## **2.3 Situations conflictuelles**

### **2.3.1 Découpage territorial**

Le ministère des Affaires municipales met sur pied des comités de consultation dans chaque région, afin de faciliter la prise de décision en cas de

---

<sup>72</sup> Ibid., p.12

désaccord et tenter de dégager, sans trop de heurts, un consensus raisonnable.  
*"En cas de désaccord grave, un comité central, ou le Ministère, tranchaient."*<sup>74</sup>

L'appartenance traditionnelle du territoire aux anciens conseils de comté traduit la forme de découpage désirée dans la majorité des cas, à l'exception peut-être du Sud de Montréal.

(...) habitués à travailler ensemble, à l'intérieur de la structure de comté, les maires ruraux ont tenu à conserver la même unité territoriale, quitte à intégrer dans leurs rangs les municipalités urbaines comprises dans le territoire.<sup>75</sup>

Dans un deuxième temps, mais dans une proportion plus modeste, quelques découpages basés sur l'appartenance géographique des territoires, associés à un bassin de rivière, sont pratiqués.

Suite aux commentaires recueillis en entrevue par les chercheurs, le gouvernement a accepté et rejeté à la fois à peu près toutes les définitions d'appartenance que voulaient bien se donner les municipalités. D'ailleurs, les élus municipaux n'ont pas hésité à reprocher au gouvernement son manque de continuité et d'universalité dans le découpage des MRC.

Au yeux de l'État, toutes les MRC sont des régions d'appartenance, même celles où il a forcé l'union des municipalités récalcitrantes à un pôle; avec le temps, ce monde apprendra à travailler ensemble.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Ibid

<sup>74</sup> Ibid., p.17

<sup>75</sup> Ibid., p.20

<sup>76</sup> Ibid., p.22

### **2.3.2 Opposition entre ruraux et urbains**

Dès le départ, les débats d'idées prennent place entre les élus ruraux et urbains, eux qui soutiennent des enjeux si souvent divergents. Les maires ruraux, représentés par l'UCCQ<sup>77</sup>, sont des plus réticents à la pratique de la nouvelle Loi. Inquiète par le poids politique que pourraient avoir les villes au sein d'une même MRC, l'UCCQ suggère à ses membres de boycotter l'élection de 81. L'UCCQ espérait que le retour des Libéraux à la tête du gouvernement puisse abolir ou, du moins, atténuer la portée de la Loi 125. Après l'élection, le Parti Québécois est reporté au pouvoir. L'UCCQ se résignera sans mettre fin totalement aux débats en proposant la formule: une municipalité, un vote (vote coopératif).

### **2.3.3 Représentativité au sein du conseil MRC**

L'UCCQ suggère donc à ses membres, après l'élection de 1981, d'exiger au sein du conseil MRC que chaque municipalité ait un seul vote, peu importe son statut et sa population.

(...)ce principe donnait un pouvoir très fort aux municipalités rurales, beaucoup plus nombreuses que les villes; par ailleurs, si elles détenaient plus que les deux tiers des voix, elles pouvaient forcer les villes à s'engager dans des activités communes que ces dernières ne souhaitaient pas.<sup>78</sup>

Les villes, en total désaccord avec l'instauration d'une telle formule<sup>79</sup>, s'opposèrent avec insistance à cette proposition, ralentissant ainsi la création de

---

<sup>77</sup> L'UCCQ deviendra l'actuelle UMRCQ

<sup>78</sup> Fortin-Parent (1983), op.cit., pp.24-25

<sup>79</sup> Principalement celles dont les municipalités rurales composaient plus de la moitié de la MRC

plusieurs conseils MRC.

Avec le temps, la plupart des villes se rallieront au principe, convaincues que la structure MRC pourra, dans l'avenir, respecter les possibilités de chaque municipalité dans la gestion commune d'un schéma d'aménagement et dans le développement de leur région.

Il faut ajouter à cela que les petites villes de services reconnaissent facilement leur dépendance vis-à-vis leur hinterland rural et désiraient un climat de coopération plutôt que de confrontation.<sup>80</sup>

D'ailleurs, dans les faits, le pouvoir des municipalités rurales s'avérera davantage théorique que réel. Dans presque toutes les MRC, on fonctionnera par consensus plutôt que par vote.

#### **2.3.4 Opposition entre les villes et rivalités entre maires**

Les rivalités entre villes devant se réunir au sein d'une même MRC ne furent pas rares.

Ces rivalités venaient surtout du fait que des pôles tertiaires voyaient dans la MRC la possibilité de devenir une sorte de chef-lieu ou de capitale régionale. Leur pouvoir économique n'en serait pas augmenté mais leur prestige en serait fortement accru.<sup>81</sup>

Pour cette raison, plusieurs petites villes tenteront de s'unir avec les municipalités rurales avoisinantes afin de former un territoire qui échapperait à l'hinterland du pôle principal ou secondaire, réclamant ainsi leur propre MRC.

---

<sup>80</sup> Ibid., p.25

<sup>81</sup> Fortin-Parent (1983), op.cit., p.25

Mais dans plusieurs cas, il n'est pas rare que les conflits entre les villes soient le fruit de rivalités personnelles entre les maires. À cet égard, les chercheurs ont remarqué que les maires libéraux et péquistes avaient tendance à intensifier les débats, quitte à tenter de former leur propre MRC.

### **2.3.5 Délimitation des territoires non-organisés (TNO)**

Source de conflits additionnels entre les MRC, la délimitation des territoires non-organisés (TNO) a suscité la polémique à maintes reprises. On sait que les TNO renferment des matières premières, principalement au niveau de la forêt. Leur gestion apparaît comme un enjeu important, en particulier dans les régions périphériques dont l'économie repose massivement sur l'industrie manufacturière et l'industrie du bois<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> En plus de contenir des mines, les TNO constituent des réserves de chasse et de pêche non négligeables sur le plan économique d'une région

Tableau 2.3

**PRINCIPAUX CONFLITS DANS LE PROCESSUS DE FORMATION DES MRC**

<b>CONFLITS</b>	
<b>1</b>	<b>Découpage territorial</b>
<b>2</b>	<b>Opposition entre ruraux et urbains</b>
<b>3</b>	<b>Opposition entre les villes</b>
<b>4</b>	<b>Rivalités entre maires</b>
<b>5</b>	<b>Délimitation des TNO</b>
<b>6</b>	<b>Représentativité au sein du conseil MRC</b>

Source : Fortin-Parent (83)

Outre la possibilité de contenir des mines, les TNO constituent des réserves de chasse et de pêche non négligeables sur le plan touristique. La délimitation des TNO donnera droit à des luttes acharnées entre les MRC. On espère obtenir le contrôle sur les territoires les plus fructueux, parfois au détriment de la MRC voisine. Dans certains cas, la question n'est toujours pas réglée à l'heure actuelle.

Lorsque les territoires MRC sont officiellement délimités, les chercheurs Fortin et Parent remarquent que les conflits et l'animosité entre les acteurs se sont atténués. Les élus semblent enfin prêts à travailler ensemble une fois les débats terminés. Cependant, les maires ne manqueront pas de reprocher avec

insistance le contrôle exagéré du ministère des Affaires municipales dans le processus de formation des MRC, malgré la souplesse prévue par la Loi 125.<sup>83</sup>

## **2.4 Principes méthodologiques de l'étude Fortin-Parent**

Dans la présente étude, l'intérêt des chercheurs se situe au niveau de la mise en place de la structure proprement dite. En étudiant la formule d'implantation d'une MRC, il est possible d'identifier les territoires plus ouverts à l'intégration de ce nouveau institutionnel, en opposition à ceux qui semblent moins ou pas du tout favorables à de tels changements.

### **2.4.1 Mode d'organisation préconisé**

Bien que la loi précise les obligations dont les MRC devront se porter garantes, elle n'indique pourtant pas le chemin à prendre. Tout au plus, le Ministère proposera 4 moyens principaux aux MRC afin qu'elles puissent s'organiser sur le plan opérationnel afin d'exécuter le règlement et le schéma<sup>84</sup>:

➤ **Confier ces tâches à une firme qui fera, de temps en temps, directement rapport au conseil des maires du travail accompli;**

➤ **Confier ces tâches à une firme mais en remettre la coordination à un aménagiste employé par la MRC. Cet aménagiste sert ainsi d'interlocuteur entre le conseil des maires, les municipalités et la firme;**

➤ **Exécuter elles-mêmes (en régie interne) ces deux tâches en embauchant leur propre aménagiste et leurs propres techniciens.**

➤ **Exécuter les tâches en régie interne mais confier à une firme un rôle de surveillance technique.**

---

<sup>83</sup> Fortin-Parent (1983), op.cit., p.29

<sup>84</sup> Ibid., p.32

Cette recherche utilise le mode d'organisation technique préconisé pour *la confection d'un schéma d'aménagement et pour le règlement de contrôle intérimaire, la volonté de recourir à une régie comme moyen de desservir les municipalités et la population ainsi que la place offerte aux organismes du milieu* comme variables de base. Bien que la corrélation entre l'approche firme-régie de même que la conception de l'aménagement, la participation active des groupes au schéma et la recherche de nouvelles fonctions puisse être infaillible, elle sera cependant assez forte de l'avis des chercheurs pour faire place à un nombre intéressant de types permettant de classer les MRC.

Le degré de liberté impliqué par ces quatre formules n'est toutefois pas parfait. Le faible budget alloué aux MRC les moins peuplées (qui sont souvent les plus vastes) permet difficilement l'emploi d'une firme. Ces MRC sont le plus souvent forcées de travailler en régie interne (...).<sup>85</sup>

Les formules les plus fréquentes sont l'utilisation d'une firme (première) ou la régie interne (troisième).

#### **2.4.2 Les variables utilisées**

L'analyse-synthèse découlant des entrevues effectuées auprès des MRC a permis aux chercheurs d'élaborer 5 variables reliées au processus de formation des MRC. Ce sont les *variables dites dépendantes* (tableau 2.4). En second lieu, l'analyse des données compilées permis d'établir des critères de base tentant d'expliquer ces mêmes données: 6 *variables indépendantes*

---

<sup>85</sup> Ibid.

(tableau 2.4.1) liées aux caractéristiques physiques des MRC tentent d'opérer des croisements entre les types (tableau 2.6).

Les chercheurs prévoient qu'à la suite de cette étude, il sera possible d'observer que les MRC les plus vives et les plus participationnistes dans l'élaboration de leur structure seront celles qui seront les plus fonctionnelles dans leur nouvelle mission et surtout, celles qui sauront intégrer plus naturellement de nouvelles fonctions.

**Tableau 2.4**

**VARIABLES DÉPENDANTES**

	<b>VARIABLES (V)</b>	<b>CATÉGORIES(C)</b>
<b>V<sup>1</sup></b>	Approche privilégiée pour la confection du règlement de contrôle intérimaire;	C <sup>1</sup> : régie interne C <sup>2</sup> : firme
<b>V<sup>2</sup></b>	Approche privilégiée pour la réalisation du schéma d'aménagement;	C <sup>3</sup> : régie interne C <sup>4</sup> : firme C <sup>5</sup> : mixte
<b>V<sup>3</sup></b>	Fonctions en régie, dont évaluation foncière et enfouissement sanitaire;	C <sup>6</sup> : au moins une régie C <sup>7</sup> : aucune régie C <sup>8</sup> : à venir
<b>V<sup>4</sup></b>	Place occupée par les organismes du milieu dans la réalisation du règlement et surtout du schéma d'aménagement;	C <sup>9</sup> : création de comités locaux et/ou sectoriel chargés de définir la problématique du territoire de la MRC et les orientations du schéma d'aménagement (inc.) C <sup>10</sup> : sensibilisation par la tenue de colloques, séances d'information publiques (coll.) C <sup>11</sup> : absence totale d'implication (néant)
<b>V<sup>5</sup></b>	Vision du développement véhiculée par les MRC.	C <sup>12</sup> : développement économique, social et culturel (global) C <sup>13</sup> : développement économique (écon.) C <sup>14</sup> : la MRC n'est pas perçue comme un outil de développement (néant)

Source: Parent et Fortin (1983)

**Tableau 2.4.1****VARIABLES INDÉPENDANTES**

<b><u>VARIABLES</u></b>	
<b>1</b>	<b>LOCALISATION DES MRC</b>
<b>2</b>	<b>REPRÉSENTATIVITÉ DES MRC</b>
<b>3</b>	<b>DENSITÉ DE POPULATION DES MRC</b>
<b>4</b>	<b>TAILLE DES VILLES COMPRISES DANS LES MRC</b>
<b>5</b>	<b>L'IMPORTANCE DE L'URBAIN AU SEIN DES MRC</b>
<b>6</b>	<b>TAILLE DES MRC</b>

Source: Parent et Fortin (1983)

**2.4.3 Diversité territoriale****2.4.3.1 Urbanisation et ruralité**

La plupart des études traitant du sujet ne peuvent faire abstraction des caractéristiques dichotomiques des territoires MRC sur le plan urbain-rural. En effet, certaines municipalités régionales de comté sont totalement urbaines (Laval, Mirabel, Champlain) tandis que d'autres sont entièrement rurales (Matawinie, Bellechasse).

Notons aussi que certains territoires englobent de deux à trois pôles majeurs, alors que la plupart possèdent à peine quelques municipalités de dimension moyenne. Certains territoires peuvent renfermer une ville comptant à elle seule plus de 50% de la population. Pourtant seulement 25 territoires logent des municipalités qui abritent plus de 25 000 habitants.

En cette matière, l'écart est impressionnant. Certains territoires MRC ne sont formés que d'une seule ville (Laval, Mirabel) alors que d'autres se voient

composés d'une trentaine de municipalités. Citons en exemple les territoires MRC d'Arthabaska et Papineau.

#### **2.4.3.2 Territoire et population**

Les inégalités au niveau de l'étendue du territoire n'échappent pas non plus au profil mercéen. Un certain nombre ne couvrent à peine que 150 km<sup>2</sup> du territoire, comme c'est le cas pour la MRC de Champlain, alors que d'autres englobent tout près de 130 000 km<sup>2</sup> du territoire québécois<sup>86</sup>.

On s'en doute, sur le plan démographique, les écarts sont tout aussi importants. Si certains territoires n'atteignent pas le cap des 7 000 habitants (Île-d'Orléans, Minganie), le territoire MRC de Laval vient pour sa part chambarder tout le profil démographique des territoires, lui dont la population dépasse les 300 000 habitants. La moyenne oscille autour des 45 000 habitants par territoire MRC.

Nous pourrions faire état de ces disparités pendant longtemps et sur bien d'autres plans car tous ces écarts perdurent lors de l'observation des données sur *la densité de population, le taux de croissance, la migration, le budget des conseils MRC, etc.* Tous ces indicateurs illustrent bien à quel point les composantes physiques et socio-économiques des territoires MRC sont hétéroclites. Dans ce sens, Fortin et Parent savent bien que les MRC ne peuvent avoir la même attitude dans l'intégration de leurs nouvelles responsabilités.

---

<sup>86</sup> C'est le cas de la vaste MRC de la Minganie qui couvre, à elle seule, pas moins que 128 492 km<sup>2</sup> (BSQ, 1998)

## 2.5 Identification de tendances hétéroclites

Suite au classement des MRC à partir de l'ensemble de variables dépendantes proposées, les chercheurs obtiennent 39 regroupements qu'ils réduiront en 7 types que voici:

**Tableau 2.5**

### **Participationnistes et Technocratiques**

<b><u>Types</u></b>	<b><u>Description</u></b>
<b>1</b>	<b>MRC participationnistes</b>
<b>2</b>	<b>MRC participationnistes pour l'aménagement seulement</b>
<b>3</b>	<b>MRC légalistes et développementistes</b>
<b>4</b>	<b>MRC converties (firme à régie)</b>
<b>5</b>	<b>MRC converties (régie à firme)</b>
<b>6</b>	<b>MRC technocratiques avec un minimum de participation</b>
<b>7</b>	<b>MRC technocratiques</b>

Source: Fortin-Parent (1983)

De ces 7 types se distinguent 2 tendances : les MRC *participationnistes* (type 1,2,3,4) et celles du type *technocratique* (type 5,6,7). Les types 1 et 7 sont les plus purs de tous. De plus, ils représentent à eux seuls plus de la moitié des MRC représentées (49 sur 94) soit **52%**. Les 5 autres types représentent **48%** des cas, mais dans une proportion plus réduite avec une moyenne de 9 MRC par type.

### 2.5.1 Des MRC participationnistes aux MRC technocratiques

Les MRC du type *participationniste* (type 1)<sup>87</sup> se démarquent avant tout de par l'intégration des organismes du milieu et de la population au processus de formation et dans l'élaboration d'un schéma d'aménagement, comme le suggèrent les principes directeurs de la Loi 125 en 1979. Il est donc intéressant de constater que près du tiers des MRC (29/94) ont respecté les

Tableau 2.6  
DESCRIPTION DES TYPES

TYPE 1	TYPE 2	TYPE 3	TYPE 4	TYPE 5	TYPE 6	TYPE 7
-Règlement de contrôle	-Règlement de contrôle	-Règlement de contrôle	-Règlement de contrôle	-Règlement de contrôle	-Règlement de contrôle	-Règlement de contrôle
intermédiaire et schéma	intermédiaire et schéma	intermédiaire et schéma	intermédiaire par schéma	intermédiaire en schéma	intermédiaire et schéma	intermédiaire et schéma
schéma	schéma	schéma	schéma	schéma	schéma	schéma
d'aménagement	d'aménagement	d'aménagement	d'aménagement	d'aménagement	d'aménagement	d'aménagement
ment	ment	ment	ment	ment	ment	ment
réalisés en	réalisés en	réalisés en	réalisés en	réalisés en	réalisés en	réalisés en
régle interne;	régle interne;	régle interne;	régle interne;	régle interne;	régle interne;	régle interne;
-Règles en	-Règles en	-Règles en	-Règles en	-Règles en	-Règles en	-Règles en
évaluation	évaluation	évaluation	évaluation	évaluation	évaluation	évaluation
fonctiore ou	fonctiore ou	fonctiore ou	fonctiore ou	fonctiore ou	fonctiore ou	fonctiore ou
déchets;	déchets;	déchets;	déchets;	déchets;	déchets;	déchets;
-Organismes	-Organismes	-Organismes	-Organismes	-Organismes	-Organismes	-Organismes
du milieu	du milieu	du milieu	du milieu	du milieu	du milieu	du milieu
implicite;	implicite;	implicite;	implicite;	implicite;	implicite;	implicite;
-Vision du	-Vision du	-Vision du	-Vision du	-Vision du	-Vision du	-Vision du
globale du	globale du	globale du	globale du	globale du	globale du	globale du
ment tenant	ment tenant	ment tenant	ment tenant	ment tenant	ment tenant	ment tenant
d'une approche	d'une approche	d'une approche	d'une approche	d'une approche	d'une approche	d'une approche
globale.	globale.	globale.	globale.	globale.	globale.	globale.
composants	composants	composants	composants	composants	composants	composants
économique.	économique.	économique.	économique.	économique.	économique.	économique.

Source: Parent et Fortin (1983)

directives législatives en intégrant les visées qui émergent du milieu dans la construction de leur aire supra-locale.

Le deuxième type, *participationniste pour l'aménagement seulement*, englobe des MRC qui ont su développer leur schéma d'aménagement, de même que leur règlement de contrôle intérimaire en régie interne. Fait malheureux, aucune de ces MRC ne se perçoit comme un outil potentiel au développement.

Le type 3, regroupant les MRC caractérisées de *légalistes et développementistes*, s'apparente au premier. Par contre il s'en distinguera de par la troisième variable: il ne priorise pas la création de régies autres que celles déjà implantées. Les chercheurs les qualifieront de *légalistes* parce que les MRC correspondantes s'en tiendront aux principes de la Loi 125 et, *développementistes*, en raison de l'intérêt qu'elles manifesteront pour le développement économique au sein de la MRC.

Dans un quatrième temps, les MRC *converties (firme à régie)*, se distingueront, elles aussi, par l'intégration des organismes du milieu à la confection du schéma. Pour cela, les MRC du type 4 se rapprochent des trois premiers types, celles à tendance participationniste.

Tableau 2.7

**CLASSEMENT DES TERRITOIRES MRC**  
**SELON FORTIN-PARENT (1983)**

<b>TYPE 1</b>	<b>TYPE 2</b>	<b>TYPE 3</b>	<b>TYPE 4</b>
<b>PARTICIPATIONNISTES</b>	<b>PARTICIPATIONNISTES POUR L'AMÉNAGEMENT SEULEMENT</b>	<b>LÉGALISTES ET DÉVELOPPEMENTISTES</b>	<b>CONVERTIES (FIRME À RÉGIE- DÉVELOPPE- MENT)</b>
Avignon	Fjord-du-Saguenay	Denis-Riverin	Côte-de-Gaspé
Bonaventure	Montmagny	Pabok	Rimouski- Neigette
La Mitis	L'Amiante	Îles-de-la-Madeleine	Témiscouata
Matane	Chutes-de-la-Chaudière	L'Islet	L'Érable
Matapédia	Arthabaska	Kamouraska	Bécancour
Rivière-du-loup	Drummond	Bellechasse	Le Granit
Les Basques	Maskinongé	Beauce-Sartigan	Memphrémagog
Les Etchemins	Haut-Richelieu	Desjardins	D'Autray
Nouvelle-Beauce	Rouville	Nicolet-Yamaska	Haute-Côte-Nord
Robert-Cliche	Bas-Richelieu	Rouyn-Noranda	
Lotbinière	Lajemmerais		
Charlevoix-Est	Pays-d'en-Haut		
Charlevoix	Deux-Montagnes		
Portneuf	Laval		
Mékinac	Antoine-Labelle		
L'Or-Blanc			
Haut-St-François			
Brome-Missisquoi			
Haute Yamaska			
Haut-St-Laurent			
Metawinie			
Vallée-de-la-Gatineau			
Pontiac			
Témiscamingue			
Vallée-de-l'Or			
Abitibi-Ouest			
Abitibi			
Manicouagan			
Minganie			
<b>TOTAL: 29</b>	<b>TOTAL: 15</b>	<b>TOTAL: 10</b>	<b>TOTAL: 9</b>

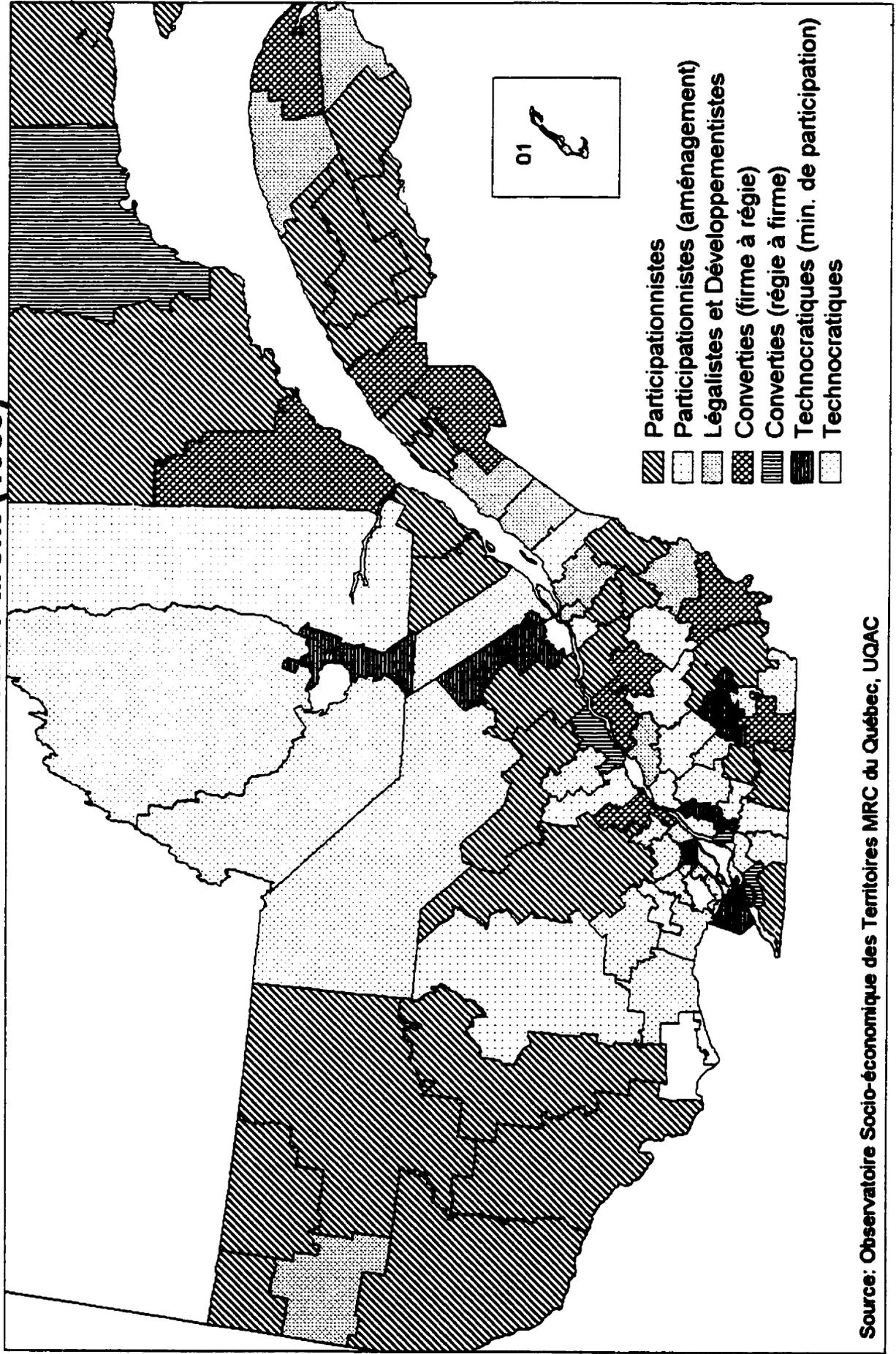
<b>TYPE 5</b>	<b>TYPE 6</b>	<b>TYPE 7</b>
<b>CONVERTIES (RÉGIE À FIRME-AMÉNAGEMENT)</b>	<b>TECHNOCRATIQUES AVEC UN MINIMUM DE PARTICIPATION</b>	<b>TECHNOCRATIQUES</b>
Francheville	Lac-St-Jean-Est	Domaine-du-Roy
Champlain	Jacques-Cartier	Maria-Chapdeleine
Beauharnois-Salaberry	Val-St-François	Côte-de-Beaupré
Sept-Rivières	Vallée-du-Richelieu	L'île-d'Orléans
Caniapiscau	Vaudreuil-Soulanges	Centre-de-la-Mauricie
	Les Moulins	Haut-St-Maurice
		Sherbrooke
		Coaticook
		Les Maskoutains
		Acton
		Jardins-de-Napierville
		Roussillon
		Montcalm
		Joliette
		L'Assomption
		Thérèse-de-Blainville
		Rivière-du-Nord
		Les Laurentides
		Argenteuil
		Papineau
<b>TOTAL: 5</b>	<b>TOTAL: 6</b>	<b>TOTAL: 20</b>

Source : Fortin-Parent (83)

Dans le cas des types 5, 6 et 7, la tendance est tout à fait à l'inverse. Dans la majorité des cas, l'intégration des organismes du milieu demeure faible et le développement n'est pas une priorité pour ces MRC. Qualifiées de très peu participationnistes pour les auteurs, on les qualifie de **technocratiques**. Bien qu'à l'extrême du premier, le type 7 (technocratique) occupe le deuxième rang au nombre des MRC représentées (20/94).

## CARTE 2

# Territoires MRC du Québec selon l'étude Fortin-Parent (1983)



Source: Observatoire Socio-économique des Territoires MRC du Québec, UQAC

## **2.6 Analyse globale des résultats**

### **2.6.1 Principes généraux**

#### **2.6.1.1 Densité et localisation**

Après analyse, les chercheurs ont constaté que la corrélation entre les différents types et les variables indépendantes est indéniable. Très révélatrice dans certains cas (tableau 2.8). La plupart des MRC de type *participationniste* sont *éloignées des grands centres*<sup>88</sup> et ont une *faible densité de population* (34,8 hab/km<sup>2</sup>). Les rares cas d'exception s'expliquent soit par leur prédominance rurale, soit par l'action d'un maire très influent.

En ce qui a trait aux MRC de type *technocratique*, les résultats nous indiquent qu'elles sont *près des grands pôles et qu'elles ont une plus forte densité de population* (91,3 hab/km<sup>2</sup>). Ces données viennent à l'encontre d'une des hypothèses de départ des chercheurs, croyant que les MRC urbaines (polaires) seraient plus ouvertes à de nouvelles fonctions et qu'elles intégreraient davantage le langage des fonctionnaires.<sup>89</sup>

#### **2.6.1.2 Taille des villes et population**

Les MRC à tendance *participationniste* sont *peu peuplées et englobent plusieurs petites villes*. Les chercheurs remarquent que la majorité d'entre elles représentent des municipalités de 5 000 habitants et moins. En opposition à cela, celles de type *technocratique* sont en *présence de villes moyennes* (20

---

<sup>88</sup> Montréal, Québec, Trois-Rivières

<sup>89</sup> Parent et Fortin, op.cit. p.13

*000 à 49 000 habitants) ou de villes d'une plus grande importance (50 000 et plus). En fait, ces caractéristiques objectives qui, aux premiers abords, n'avaient pas de lien avec le fonctionnement des MRC, se sont révélées par la suite en corrélation assez forte avec les types.*

### **2.6.1.3 Représentativité**

En ce qui concerne la représentativité au sein du conseil, la plupart des MRC participationnistes fonctionnent sous la formule du vote coopératif "*une municipalité, un vote*". Par contre, 22 MRC à tendance technocratique englobent une ville détenant plus du tiers des voix au conseil. Ces résultats s'expliquent par le fait que le vote coopératif soit davantage prisé en milieu rural, contrairement aux MRC urbaines qui regroupent un ou plusieurs pôles.

### **2.6.1.4 Taille des villes**

La taille des MRC ne semble pas cependant un élément de réponse très significatif: bien que les MRC à tendance participationniste soient délimitées par un territoire assez réduit, les MRC à tendance technocratique regroupent des territoires à la superficie très variée.

Tableau 2.8

**CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DES MRC SELON L'ÉTUDE DE FORTIN-PARENT**

<b><u>MRC À TENDANCE PARTICIPATIONNISTE</u></b>	<b><u>MRC À TENDANCE TECHNOCRATIQUE</u></b>
Peu peuplées	Plus peuplées que la moyenne
Éloignées des grands centres	Présence de pôles importants
Faible densité de population	Forte densité de population
Prédominance rurale	Prédominance urbaine
Forte présence de petites villes ( 5 000 habitants et moins)	Présence de moyennes et grandes villes (20 000-49 000 et 50 000 et plus)

Source : Fortin-Parent (83)

**2.6.2 Facteurs d'influence externe****2.6.2.1 Dynamisme des anciens conseils de comté**

Quelques caractéristiques autres que physiques peuvent expliquer les résultats obtenus (tableau 2.9). Le dynamisme des anciens conseils de comté s'avère un indicateur important dans une analyse pointue des données. Bien que, à la veille de leur disparition, les municipalités de comté détenaient un pouvoir somme toute symbolique ou du moins, très limité, certains conseils de comté n'en étaient pas moins dépourvus d'un dynamisme considérable.

Plusieurs conseils de comté n'ont pas attendu le vote de la Loi 125 pour s'intéresser au développement économique et pour élargir leurs champs de compétences. C'est le cas des élus des comtés des Îles-de-la-Madeleine, de la Matépédia, de Labelle et de Gatineau. Ces derniers avaient déjà une vision du

développement qui orientaient les actions du conseil de comté en ce sens.<sup>90</sup> La plupart d'entre eux avaient pris en charge l'évaluation foncière de leurs municipalités rurales et agissaient à titre de rassembleur d'idées dans la volonté de se doter d'une vision globale du développement.

À l'occasion, certains conseils intégraient déjà les villes au processus d'évaluation des options du développement du comté.

Certaines expériences de développement régional avaient comme base territoriale le comté municipal, auquel les villes avaient été ajoutées. Nous faisons ici référence au Conseil métropolitain du Haut-Saguenay, organisme consultatif créé en vertu de la Loi 98 vers le milieu de la décennie, en vue de réaliser un schéma d'aménagement du comté de Chicoutimi, incluant les villes du territoire.<sup>91</sup>

Il n'est donc pas surprenant que certaines MRC aient été plus réceptives que d'autres à la venue de la structure MRC.

#### **2.6.2.2. Présence d'organismes de développement**

La *présence marquée d'organismes issus du milieu* (sociétés, coopératives, groupements forestiers, etc.) a fortement influencé la détermination des types. Bien que leur présence découle plus souvent qu'autrement d'une situation économique difficile, le dynamisme de ces groupes populaires pour la survie de leur coin de pays n'est pas sans influencer la création des MRC.

En Abitibi-Témiscamingue par exemple, l'arrivée des MRC a su insuffler un espoir nouveau pour les acteurs du milieu.

---

<sup>90</sup> Fortin-Parent (1983), op.cit., p.70

<sup>91</sup> Fortin-Parent (1983), op.cit., p.70

Pour les agents de cette région, la MRC représentait un instrument de développement, englobant l'aménagement. Ainsi, le comté municipal d'Abitibi a été divisé en quatre MRC, et la MRC Témiscamingue a succédé au comté municipal du même nom.<sup>92</sup>

D'ailleurs, la totalité des MRC de la région d'Abitibi-Témiscamingue sont répertoriés dans des types à tendance participationniste et quatre d'entre elles appartiennent au type le plus participationniste (type 1).

### **2.6.2.3 Personnalités politiques des hommes et des femmes au sein de la MRC**

Bien que qualifiée de facteur socio-psychologique par les chercheurs donc, difficile à cerner dans toute sa globalité, il semble que la *personnalité politique de décideurs au sein de la MRC* ait parfois dirigé, sinon fortement influencé, le déroulement de la création des MRC.

Bien sûr, nous n'avons pas retenu cette dimension lorsque nous avons commencé notre recherche; cependant, les entrevues et les colloques auxquels nous avons participé nous ont permis de nous rendre compte à quel point un préfet dynamique, ouvert et "qui voit l'avenir" peut influencer positivement son conseil de maires.<sup>93</sup>

Il est clair que ces observations pourraient n'avoir aucune valeur scientifique aux yeux de plusieurs. Seulement, bien que le concept de personnalité politique soit très complexe, les chercheurs constatent, suite à leurs rencontres avec les MRC, dont le personnel politique s'avoua des plus

---

<sup>92</sup> Ibid., p.74

<sup>93</sup> Ibid., p.75

dynamiques, qu'une seule de ces MRC est de type technocratique (Caniapiscau).

**Tableau 2.9**

**FACTEURS EXTERNES**

<b>1</b>	<b>Dynamisme des anciens conseils de comté</b>
<b>2</b>	<b>Personnalités politiques influentes</b>
<b>3</b>	<b>Organismes de développement déjà présents sur le territoire</b>
<b>4</b>	<b>Besoin du support d'une structure supra-locale pour les territoires en difficultés économiques</b>

Source : Fortin-Parent (83)

**2.7 Capacité d'extension: pistes de recherche**

Mais dans quelle mesure peut-on croire que les MRC *participationnistes* accepteront plus facilement de nouvelles fonctions et qu'elles pourront mieux les assumer? Les chercheurs Fortin-Parent s'appuient sur le fait que la plupart des territoires MRC du type 1 ont en régie des activités autres que l'aménagement ce qui sous-entend leur intérêt à acquérir de nouvelles responsabilités.

Les MRC *participationnistes*, donc plus rurales, séparent les fonctions en aménagement du territoire de celles reliées au *développement économique et social*. La plupart illustrent un taux d'activité moins important, ce qui peut supposer que l'action collective des forces du milieu, y compris les municipalités, ait été la bienvenue. Pour plusieurs de ces municipalités, la mise en place d'une structure rassemblante pouvant activer la desserte de nouveaux services à moindre coût s'avère très motivante. D'ailleurs, il est clair que les

petites localités voient, dans l'arrivée des MRC, l'occasion de se doter d'un personnel professionnel capable de défendre leurs intérêts devant les fonctionnaires des ministères.

Dans une toute autre réalité, les MRC *technocratiques*, pour la majorité plus urbaines, vivent une situation tout à fait à l'inverse. On remarque que ces MRC s'intéressent uniquement aux fonctions d'aménagement et que le développement relève de d'autres agents, soit de par la ville, soit des entrepreneurs du milieu.

Les villes qui composent ces MRC possèdent, dans la majorité des cas, leurs propres professionnels et doutent de l'utilité d'agir collectivement en ce sens. Dans bien des MRC à connotation urbaine élevée, on dénote un personnel composé uniquement d'un secrétaire-trésorier. Tout ceci repose en grande partie sur des données qui démontrent une activité économique plus stable sur ces territoires.

Nul ne peut passer outre les caractéristiques qui divisent les MRC, à prédominance rurale et urbaine, dans tout le processus de formation de cette nouvelle aire de gestion. Dès le départ, on remarque la difficulté d'émergence des MRC plus urbaines. Mais il nous est difficile de spéculer sur la capacité d'extension de ces territoires. Il est toujours difficile de prétendre jusqu'à quel point et combien de temps les MRC technocratiques résisteront à l'élargissement de leur mandat.

En 1983, Gérald Fortin et Lucie Parent terminent leur travaux. Et bien qu'ils soient confiants dans le potentiel institutionnel des MRC, ils n'en

demeureront pas moins préoccupés par le caractère aléatoire des recommandations de l'État en ce sens. Deux ans plus tard, Fortin et Parent feront le point dans la publication d'un second travail:

(...) d'un côté, les MRC constituent une structure administrato-politique ayant une responsabilité unique mais possédant déjà des responsabilités supplémentaires encore mal définies et escomptant des responsabilités futures mal définies. D'un autre côté, les MRC sont encadrées par une loi datant de plusieurs années (code municipal), par une réglementation serrée et par une administration pointilleuse. D'un côté, le discours politique laisse entendre que les régions sont dorénavant maîtres de leur aménagement et de leur développement. D'un autre côté, l'action des ministères provinciaux, mais aussi fédéraux, continue comme si de rien n'était.<sup>94</sup>

Fait intéressant, les chercheurs constatent que les distinctions entre l'aménagement et le développement s'estompent et que les MRC sont de plus en plus aptes à accueillir de nouveaux pouvoirs. Cependant, sur le plan de l'intégration des organismes du milieu aux dossiers supra-locaux, la marche semble autrement plus haute à franchir.

Quinze ans plus tard, la participation des MRC dans la gestion des services et dans la promotion du développement nous semble tout à fait naturelle. On a vite oublié toutes les étapes qui nous ont mené à un tel système supra-local. En 1999, hors du contrôle officiel de la Loi 125, les MRC sont devenue de véritables assises territoriales pour une liste impressionnante d'organisations publiques et collectives. Cependant, l'étude de cette occupation

---

<sup>94</sup> Fortin, Gérard et Parent, Lucie (1985) Les MRC: un devenir perpétuel, INRS-Urbanisation, numéro 42, p.60

**organisationnelle en terres mercéennes n'est pas sans rappeler les nombreuses disparités évoquées par Fortin-Parent en 1983.**

**Ce constat d'inégalités nous amène à nous questionner sur la trajectoire qu'ont bien pu entreprendre les territoires MRC à la suite de leur exercice de formation. Il pourrait être intéressant d'observer le degré de résistance actuel des territoires MRC qui étaient technocratiques en 1983. Est-ce que les territoires MRC technocratiques de 1983 sont ceux qui hésitent le plus à déployer leurs organisations en cet échelon ?**

**Pour ce faire, il importe d'observer de quelle façon les territoires MRC du Québec ont progressé en tant qu'aires de gestion dans la desserte des services publics et collectifs, et d'en démontrer la pertinence. Cet exercice nous permettra, par la même occasion, de dresser le portrait exhaustif de la composante organisationnelle des territoires MRC pour 1992 et 1998.**

**Nous espérons que notre démarche nous permettra de tracer un parallèle efficace entre l'étude de Fortin-Parent et nos travaux de recherche sur la dynamique organisationnelle des territoires MRC. Peut-être serons-nous alors en mesure d'identifier ce qui cause ces inégalités entre les territoires MRC et ainsi, identifier les facteurs d'émergence de la dynamique organisationnelle de territoires MRC ?**

**CHAPITRE III**  
**TERRITOIRES MRC DU QUÉBEC: DE NOBLES**  
**ENTITÉS STATISTIQUES**

***ASPECTS MÉTHODOLOGIQUES DE LA RECHERCHE***

**CHAPITRE III**  
**TERRITOIRES MRC DU QUÉBEC: DE NOBLES**  
**ENTITÉS STATISTIQUES**  
**ASPECTS MÉTHODOLOGIQUES DE LA RECHERCHE**

**3.1 Introduction**

Depuis quelques années, les nouvelles sources de données statistiques rattachées aux limites territoriales des MRC du Québec facilitent le travail des chercheurs et soutiennent l'avancement de recherches plus complètes. Bien que les territoires MRC découpent le paysage politico-administratif de la province depuis bientôt vingt ans, plusieurs données essentielles à leur étude commencent à peine à être publiées; les statistiques régionales disponibles se sont longtemps limitées aux frontières des régions administratives. Peu importe le fait que quelques données de ce type aient été disponibles auparavant, leur teneur dépassaient rarement l'entendement du budget des conseils MRC et les caractéristiques géophysiques et démographiques de base des territoires<sup>95</sup> en question.

En ce qui concerne le présent exercice, nos travaux de recherche espèrent mesurer davantage la portée du *rôle d'entité territoriale*<sup>96</sup> joué par les territoires MRC dans la gestion des services publics et collectifs, et en dresser

---

<sup>95</sup> Superficie, densité population, nombre de municipalités, etc.

<sup>96</sup> C'est pourquoi nous parlons ici de **territoires MRC**.

le portrait évolutif. Il nous a fallu initier une nouvelle approche, distante de l'analyse politique traditionnelle de la structure MRC.

### **3.2 Cadre de référence : l'étude Fortin-Parent (83)**

Comme point de départ, nous avons bien entendu en main l'identification des tendances observées par Fortin et Parent au début des années 80. Nous sommes évidemment conscients que cette étude s'attarde à une problématique liée à la formation de la structure politique des Conseils MRC, et non à une perspective essentiellement territoriale. Cependant, force est de reconnaître que Fortin et Parent observèrent principalement *l'empressement des acteurs locaux à s'acquitter de leurs possibles tâches, l'intérêt des organismes du milieu envers cette démarche jumelés à leur volonté d'intégrer une vision du développement socio-économique au sein de la MRC*. De ce fait, il est alors évident que l'étude des chercheurs peut nous éclairer réellement sur le degré d'ouverture véhiculé sur l'ensemble des territoires MRC à cette époque. On peut alors fortement soupçonner que l'attitude divergente des MRC participationnistes versus les MRC technocratiques de Fortin et Parent puisse nous en dire long sur la réception des territoires MRC face à ce changement. Par conséquent, cette observation peut nous éclairer, afin de découvrir les territoires MRC qui seront naturellement les plus ouverts et mieux disposés à développer leurs organisations autour de ce nouveau palier.

Pour bien saisir l'évolution des territoires MRC dans le développement socio-économique et la gestion des services collectifs, nous nous appuyerons sur la présence de toutes les organisations publiques et para-publiques, privées

et collectives, dont le plan d'action épouse les limites territoriales de leurs MRC respectives en 1992 et 1998.

### 3.3. Évolution organisationnelle en territoires MRC (1992-1998)

Une étude effectuée en ce sens dès 1992 (annexe 1), auprès de 95 territoires MRC<sup>97</sup>, nous permet de constater en détails la présence de nombreux types d'organisations répertoriés dans les secteurs suivants :

**Tableau 3.1**  
**OCCUPATION ORGANISATIONNELLE DES TERRITOIRES MRC (1992)**

<u>SERVICES À LA POPULATION</u>	<u>SERVICES AUX TRAVAILLEURS</u>	<u>SERVICES AUX ORGANISATIONS</u>
Gestion des déchets	Emploi-Québec	Tourisme
Évaluation foncière	Centre de main-d'œuvre	Agriculture
Voirie tertiaire	SADC	Forêts
Sport et loisirs	Comité local d'emploi <sup>98</sup>	Mines
Culture		Pêches
Environnement		Commerce
Autres services communs		Parc industriel
Santé et services sociaux		Société de développement
Éducation		Agent en milieu rural
Autres		Motel industriel
		Centre d'aide aux entreprises (CAE)

Source: Proulx (1992)

Signe d'un intérêt grandissant pour l'occupation fonctionnelle et organisationnelle des territoires MRC, le ministère de Affaires municipales du Québec, en collaboration avec l'UMRCQ, initie en 1996 le recensement de tous les comités sectoriels en action qui épousent les limites de la MRC. Cette

<sup>97</sup> Résultats publiés dans : Proulx, M-U (1992) Le secteur public territorial : les MRC, Revue Canadienne des Sciences Régionales, été 92.

<sup>98</sup> À ne pas confondre avec les Centres locaux d'emploi (CLE) actuels (1998)

période correspond également à l'entrée de nouvelles structures à ce niveau. Pensons aux Centres locaux de développement (CLD), aux Centres locaux d'emploi (CLE) et aux Sociétés locales d'investissement dans le développement économique (SOLIDE). De plus, considérons le fait que les CLSC (santé et services sociaux), ainsi que les commissions scolaires (éducation) du Québec ont connu de grands remaniements entre ces deux périodes (tableau 3.2). Tout cette remise à jour est essentielle dans notre intention de tracer un portrait évolutif rigoureux de la dynamique organisationnelle des territoires MRC.

**Tableau 3.2**

**OCCUPATION ORGANISATIONNELLE DES TERRITOIRES MRC (1998)**

<b><i>Nouvelles organisations et nouveaux répertoires</i></b>	
<b>SOLIDE</b>	Répertoire des SOLIDE par SOLIDEQ
<b>CLE</b>	Ministère Emploi et Solidarité Québec
<b>CLD</b>	Ministère des Régions du Québec
<b>CLSC</b>	Ministère Santé et services sociaux
<b>Commissions scolaires</b>	Ministère de l'Éducation du Québec
<b>Comités sectoriels</b>	Ministère des Affaires municipales du Québec

Source : Conception de l'auteur

Tenant compte des mêmes types de fonctions que lors de l'étude effectuée sur le même sujet en 1992, l'étude de 1998 (annexe 2) sera cette fois-ci combinée aux données du rapport du MAM recensant les comités sectoriels mercéens ainsi que de leurs secteurs d'intervention. Chaque fonction est tour à tour compilée pour chaque territoire MRC, afin d'obtenir l'indice global de la *dynamique organisationnelle territoriale (DOT)* de ceux-ci.

### 3.4 Composantes externes à l'indice organisationnel

Suite à cette compilation, nous avons cru bon comparer ces résultats à la manière de Fortin-Parent, avec un ensemble de composantes statistiques pouvant possiblement appuyer et caractériser la teneur de nos données sur les organisations observées préalablement.

#### 3.4.1 Caractéristiques générales des territoires

Les caractéristiques générales des territoires MRC du Québec sont désormais des données très accessibles dans la plupart des organismes statistiques connus. Bien qu'elles se modifient peu dans le temps, ces données dites statiques s'avèrent très utiles, voire même indispensables afin d'apporter une vision holistique de la dynamique territoriale des MRC (tableau 3.3).

Tableau 3.3

<b>CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES</b>			
<b><u>TYPES DE DONNÉES</u></b>	<b><u>ÉCHELLE</u></b>	<b><u>PÉRIODE OBSERVÉE</u></b>	<b><u>SOURCES</u></b>
<b>Superficie</b>	<b>Km<sup>2</sup></b>	<b>1997</b>	<b>BSQ</b>
<b>TNO/territoires amérindiens</b>	<b>-</b>	<b>1997</b>	<b>BSQ</b>
<b>Municipalités locales</b>	<b>-</b>	<b>1997</b>	<b>BSQ</b>
<b>Densité population</b>	<b>Pop/km<sup>2</sup></b>	<b>1997</b>	<b>BSQ</b>
<b>Municipalités de 25 000 hab. +</b>	<b>-</b>	<b>1997</b>	<b>BSQ</b>
<b>Agglomération urbaine</b>	<b>-</b>	<b>1997</b>	<b>BSQ</b>
<b>Population par groupes d'âges</b>	<b>%</b>	<b>1996</b>	<b>BSQ</b>

Source : Conception de l'auteure

### 3.4.2 Le monde de l'industrie

Le type d'industrie qui domine chaque territoire MRC s'avère un indicateur important dans l'analyse de la dynamique des milieux supra-locaux. À ce sujet, le Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ) publie annuellement un répertoire des entreprises au Québec sous forme de guide d'achats. Sur support informatique, il est possible de compiler par territoires MRC des données relevant le nombre *d'entreprises manufacturières*, *d'entreprises de gros et d'entreprises de services* en activité. Fait intéressant, l'édition 1998 du répertoire du CRIQ nous fournit également le nombre d'industries en territoires MRC qui s'adonnent à l'exportation, ainsi que le champ d'activités particulier de chaque entreprise (tableau 3.4).

Tableau 3.4

<b>PORTRAIT DE L'INDUSTRIE</b>			
<u>TYPES DE DONNÉES</u>	<u>ÉCHELLE</u>	<u>PÉRIODE OBSERVÉE</u>	<u>SOURCES</u>
<b>Types d'industries</b>	<b>Manufacturière, commerce de gros ou entreprise de services</b>	<b>1997</b>	<b>CRIQ</b>
<b>Entreprises exportatrices</b>	<b>-</b>	<b>1997</b>	<b>CRIQ</b>
<b>Industries dominantes</b>	<b>Types d'activités</b>	<b>1997</b>	<b>CRIQ</b>

Source : Conception de l'auteure

### 3.4.3 Composantes démographiques

Les données concernant la démographie des territoires MRC dans cet exercice ont été observées sur une période de dix ans (1986-1996), afin de permettre une analyse plus large de la question. Le pourcentage de la

population urbaine et rurale, un peu plus statique, traite des périodes de 1991 à 1996. Les résultats proviennent des cahiers de la collection *Statistiques régionales*, publiée par le Bureau de statistiques du Québec (BSQ) en juin 1998 (tableau 3.5).

**Tableau 3.5**

<b>PORTRAIT DÉMOGRAPHIQUE</b>			
<b><u>TYPES DE DONNÉES</u></b>	<b><u>ÉCHELLE/INDICE</u></b>	<b><u>PÉRIODE OBSERVÉE</u></b>	<b><u>SOURCES</u></b>
<b>Population</b>	-	1986-91-96	BSQ
<b>Population urbaine</b>	%	1991-1996	BSQ

Source : Conception de l'auteur

#### **3.4.4 Situation sociale**

Le revenu moyen d'emploi par habitant de 15 ans et plus ainsi que le pourcentage de prestataires d'aide sociale par MRC s'avèrent des indicateurs marquants dans l'analyse territoriale des conditions sociales. Ces données sont traitées pour chaque territoire MRC par le BSQ et ce, depuis 1986 (tableau 3.6).

**Tableau 3.6**

<b>PORTRAIT DE LA SITUATION SOCIALE</b>			
<b>TYPES DE DONNÉES</b>	<b>ÉCHELLE/INDICE</b>	<b>PÉRIODE OBSERVÉE</b>	<b>SOURCES</b>
<b>Établissements santé/services sociaux</b>	-	1996	Ministère de la Santé et services sociaux, Québec
<b>Revenu emploi moyen par habitant de 15 ans +</b>	\$	1986-1996	Conseil des Affaires sociales & BSQ
<b>Prestataires aide sociale</b>	%	1986-1996	Conseil des Affaires sociales & BSQ

Source : Conception de l'auteur

### 3.4.5 Le marché du travail

Malencontreusement, les données liées au recensement de 1996 concernant le nombre *d'emplois par secteurs d'activité* ne sont toujours pas disponibles.<sup>99</sup> Cependant, ce n'est pas le cas pour les données rattachées au *taux de chômage, au taux d'activité, au pourcentage de population active de même qu'au rapport emploi/population* de 1996, offertes par le BSQ depuis l'automne 1998 (tableau 3.7).

**Tableau 3.7**

<b>PORTRAIT DU MARCHÉ DU TRAVAIL</b>			
<b>TYPES DE DONNÉES</b>	<b>ÉCHELLE/ INDICE</b>	<b>PÉRIODE OBSERVÉE</b>	<b>SOURCES</b>
<b>Population active</b>	%	1991	BSQ
<b>Rapport emploi/population</b>	%	1996	BSQ
<b>Taux d'activité</b>	%	1991-1996	BSQ
<b>Taux de chômage</b>	%	1991-1996	BSQ
<b>Emplois par secteurs d'activités</b>	%	1986-1991	Ministère de l'Industrie et du Commerce du Canada (MICC) & Emploi-Québec

Source : Conception de l'auteure

### 3.5 Analyse territoriale : quelques outils de mesure

En ce qui concerne l'analyse évolutive des territoires MRC de 1991 à 1996, la totalité des données statistiques ont été mesurées selon leur **variation** dans le temps, leur **position** selon les 96 autres territoires, la **moyenne** de la totalité des territoires en cause, ainsi que sur la **tendance** observée dans le

<sup>99</sup> Sortie prévue pour avril 1999

temps. Ces outils tendent à appuyer nos observations et créer des liens avec nos indices organisationnels territoriaux.

### **3.5.1 La variation**

Chaque donnée traitée dans l'analyse des territoires MRC de 1998 est analysée selon sa **variation en pourcentage dans le temps** et indique alors son niveau d'évolution ou de dévolution. Dans la plupart des cas, le niveau de variation est calculé sur une période de cinq ans<sup>100</sup>, sauf dans le cadre de données qui se rapportent à la situation sociale échelonnées sur dix ans (1986-1996).

### **3.5.2 La position d'un territoire MRC**

La **position** qu'occupe un territoire MRC, en regard de telle ou telle donnée, permet l'évaluation rapide de sa situation comparativement à l'ensemble des territoires MRC. Les positions sont calculées de par la totalité des résultats disponibles sur les 96 territoires recensés 1998.

### **3.5.3 La moyenne**

Dans le cas suivant, il est important de considérer que la **moyenne** est établie à l'aide des résultats de l'ensemble des territoires MRC de la province, et non sur l'ensemble territorial québécois. Autrement dit, en ce qui a trait à l'étude qui nous concerne, les trois communautés urbaines de même que les territoires

---

<sup>100</sup> Période correspondant au recensement des organisations en territoires MRC en 1991-92 et 1996-97.

nordiques ne font pas partie intégrante des résultats analysés, comme cela est souvent le cas pour les données divulguées par les organismes statistiques.

### **3.6 Conclusion**

Afin de dresser un profil évolutif justifié dans le temps, sans minimiser toute l'influence des caractéristiques de l'environnement socio-économique des territoires MRC, nous nous devons de percevoir une quantité appréciable de données qui, en apparence, n'avaient aucun lien direct avec le dynamisme organisationnel des milieux mercéens.

Ce recensement statistique aurait été davantage contraignant quelques années plus tôt, étant donné la rareté des sources mercéennes. La progression des territoires MRC des dernières années renverse la vapeur, et permet aux chercheurs d'obtenir, sans trop de mal, des données essentielles à l'analyse globale de problématiques majeures liées aux territoires MRC du Québec.

**CHAPITRE IV**  
**OCCUPATION ORGANISATIONNELLE:**  
**UN NOUVEAU RÉFÉRENT TERRITORIAL**

## CHAPITRE IV

### OCCUPATION ORGANISATIONELLE: UN NOUVEAU RÉFÉRENT TERRITORIAL

#### **4.1 Occupation organisationnelle des territoires MRC : un nouveau référent territorial**

##### **4.1.1 Perspective organisationnelle**

Outre les interrogations reliées à la structure mercéenne en elle-même, au début des années 80, les territoires MRC deviendront rapidement un référent territorial incontournable. Bien que se voulant rattachés en termes spécifiques au schéma d'aménagement et, dans certains cas, à la dispense de services plus sommaires<sup>101</sup>, les territoires MRC deviennent en peu de temps un lieu de convergence où la présence et l'action d'organisations locales, voire même régionales ou gouvernementales, façonnent ces zones d'appartenance.

La rapidité à laquelle les territoires MRC se sont organisés prouve en soi la pertinence d'un tel référent territorial. De 1982, moment de leur formation, à 1992, les territoires MRC sont rapidement devenus<sup>102</sup> l'assise de diverses organisations en provenance du *secteur public, semi-public, parapublic, privé et collectif*,<sup>103</sup> dans des domaines aussi variés que la gestion des déchets, le tourisme, l'environnement, l'entrepreneuriat, l'emploi, la culture, etc.

---

<sup>101</sup> Dont la gestion des déchets et évaluation foncière

<sup>102</sup> Bien que de manière inégale.

<sup>103</sup> Proulx, M-U (1992) ***Appartenances, utilités et fonctions. Le cas des petites régions MRC du Québec***, dans *Revue Canadienne de Sciences Régionales*, été 92, p.307

L'étude approfondie de la présence de ces organisations au sein des territoires MRC nous amène à dépasser l'analyse politique traditionnelle liée au conseil MRC et à sa corporation MRC. Elle fait ainsi place à de nouvelles dimensions socio-économiques et territoriales, nous permettant de percer davantage la composante réelle du *tissu social* (Sokoloff 89) de chacun des 96 territoires MRC de la province.

Cet intérêt pour l'occupation organisationnelle des territoires MRC s'inscrit alors d'emblée dans les courants de pensée préoccupés par le développement d'assises territoriales de base tels les théories du développement endogène (Friedman, 1983; Planque, 1983; Perrin, 1986). Cet enrichissement de la théorie classique du développement<sup>104</sup> :

(...)débouche directement sur la prise en compte, dans la définition de dynamismes régionaux, de paramètres qui expriment la nature du tissu social, la part de dynamisme attribuable au " milieu ", à la société locale. Car des liens entre groupes sociaux existent entre autres au niveau de petites régions et peuvent (...) contribuer à la relance du développement économique. Ce qu'on a appelé (en jargon technocrato-sociologique) les " régions d'appartenance " constitue dans certaines parties du Québec, une réalité à la fois territoriale, sociale, économique et même - à la limite - politique au sens large.<sup>105</sup>

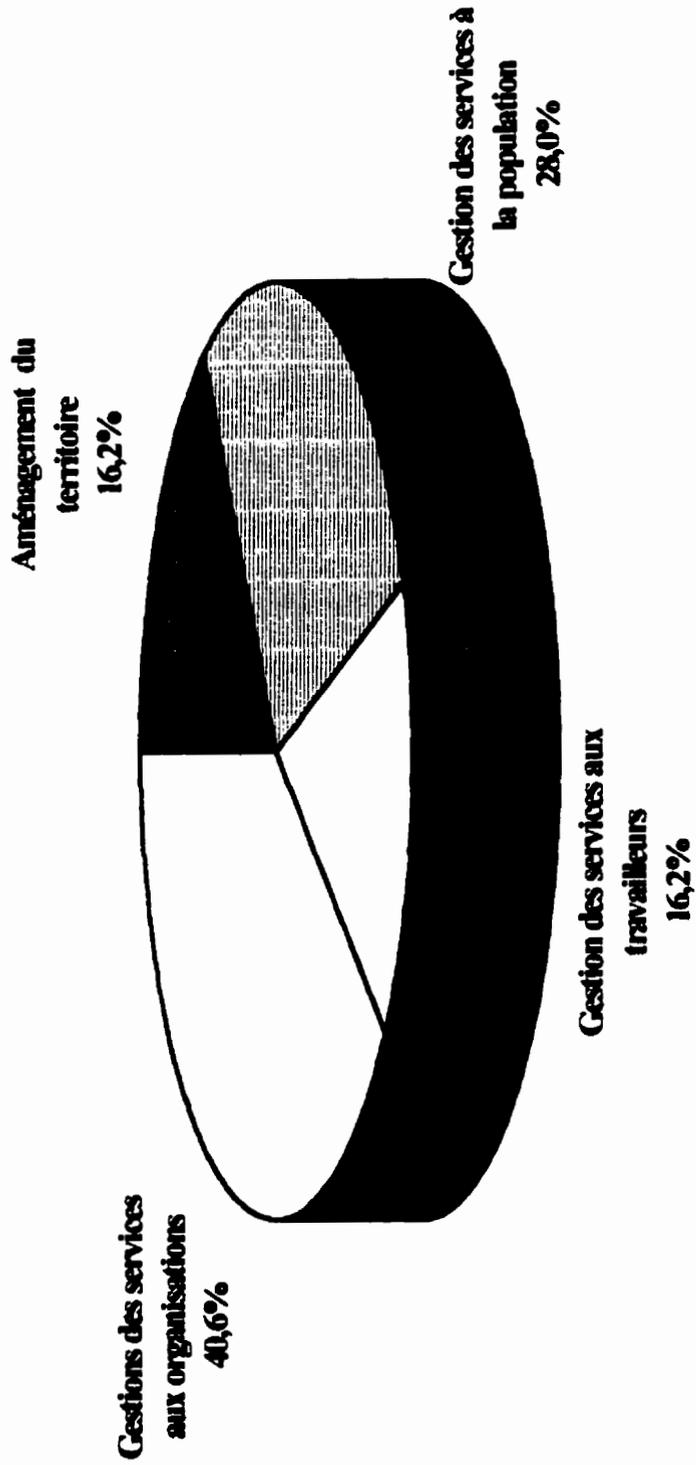
---

<sup>104</sup> C'est-à-dire la remise en question des modèles économiques uniquement axés sur l'impulsion exogène.

<sup>105</sup> Sokoloff, B. (1989) ***La place des MRC dans les dynamismes régionaux***. Revue Canadienne de Sciences régionales, XII, volume I, p.47

**FIGURE 1**

**REPARTITION DE LA CONSTRUCTION MULTISECTORIELLE DES  
TERRITOIRES MRC DU QUÉBEC**



Source : conception de l'auteur

TABLEAU 4.3

**Organisation territoriale MRC (1998)**

	<u>Total</u>	<u>%</u>
<b>Aménagement du territoire</b>		
Structure amén. et comités consultatifs	175	16,2
<b>Gestion des biens et services à la population</b>		
Gestion des déchets	70	6,5
Évaluation foncière	85	7,9
Voirie tertiaire	5	0,5
Sports et loisirs	4	0,4
Culture	10	0,9
Environnement	31	2,9
CLSC	78	7,2
Commissions scolaires	18	1,7
<b>Gestion des biens et services aux travailleurs</b>		
Travail-Canada/Centre de main-d'œuvre	33	3,1
Travail-Québec/Centre local d'emploi(CLE)	94	8,7
SADC	48	4,5
<b>Gestion des biens et services aux organisations</b>		
SOLIDE	74	6,9
Société de développement	68	6,3
Tourisme	30	2,8
Agriculture	23	2,1
Forêt	30	2,8
Commerce	40	3,7
Industrie	48	4,5
Planif. du développement (comité consultatif)	32	3,0
Décentralisation	5	0,5
Urbanisation/Ruralité	8	0,7
Autres comités sectoriels	68	6,3
<b>Total</b>	<b>1077</b>	

Source: compilation de l'auteure

Plus qu'un simple palier administratif pour la gestion du schéma d'aménagement, ces territoires d'appartenance sont désormais le lieu de convergence d'une multitude d'organisations qui épousent ses limites, structurent le secteur public et optimisent le développement régional sous toutes ses formes. Le secteur public territorial du palier MRC se rapporte habituellement aux catégories suivantes : *l'aménagement du territoire, la gestion des biens et services à la population, la gestion des biens et services aux travailleurs ainsi que de la gestion des biens et services aux organisations.*<sup>106</sup>

#### **4.1.2 L'aménagement du territoire : Arrimage entre l'aménagement et le développement**

On sait que la confection et la révision d'un schéma d'aménagement est la seule responsabilité officielle accordée aux MRC prévue par la Loi qui constitua les MRC en 1979.<sup>107</sup> Municipalités rurales et urbaines d'une même MRC doivent alors s'entendre sur la répartition spatiale des fonctions économiques (via les grandes affections), de même que sur la localisation des équipements et des infrastructures sur le territoire.<sup>108</sup>

Bien que la Loi 125 puisse en dire long sur les buts et les orientations à considérer en matière d'aménagement, peu ou pas de balises encadrent les moyens de les atteindre (faisabilité, échéancier, etc.). Ce sont les décideurs

---

<sup>106</sup> Proulx M-U (1992), op.cit., 4

<sup>107</sup> Fait quelque peu étonnant lorsque l'on connaît les intentions de départ du Gouvernement du Québec de l'époque, espérant confier des responsabilités politiques et administratives majeures aux MRC dans bon nombre de secteurs dont la santé et l'éducation et ce, dans une perspective globale de décentralisation (chapitre II).

<sup>108</sup> Sokoloff B.(1989), op.cit., p.47

locaux, appuyés par la consultation populaire, qui doivent inventer leur propre démarche en vue du déploiement de véritables actions.

L'un des objectifs majeurs de l'adoption de la Loi 125 est, sans aucun doute, le désir justifié d'harmoniser les politiques d'aménagement et de développement instaurées plus souvent qu'autrement de façon divergente, à la fois par les gouvernements provincial, fédéral et municipaux. Historiquement, il semble que l'aménagement ait été naturellement le ressort du monde municipal.<sup>109</sup> En opposition, le développement économique fut celui des gouvernements centraux, garants de la gestion de l'économie d'ensemble et maîtres des principaux investissements.<sup>110</sup>

Les conséquences néfastes des interventions isolées et aléatoires des années précédentes prouvent que l'aménagement et le développement vont de pair.

Affecter une parcelle de territoire à telle ou telle finalité c'est aussi imposer à ses habitants et à ses ressources un certain contrôle social, économique, culturel et environnemental. On impose une mise en valeur qui n'a rien de neutre.<sup>111</sup>

La structure supra-locale apparaît alors comme le palier idéal pouvant arrimer les actions des différents niveaux institutionnels, et favoriser un développement socio-économique adapté aux besoins locaux.

---

<sup>109</sup> Probablement parce que les villes ont toujours paru plus près des conflits reliés à l'appropriation et l'utilisation du sol.

<sup>110</sup> Klein, J-L (1986) *Enjeux et acteurs dans la gestion du territoire*, dans Dionne, Gagnon et Klein, *Du local à l'État : les territorialités du développement*, Éditions GRIR, UQAC, pp.65-73

<sup>111</sup> Désy, J. (1988) *MRC et municipalités : vers une union libre ?*, Éditions GRIR, UQAC, p.11

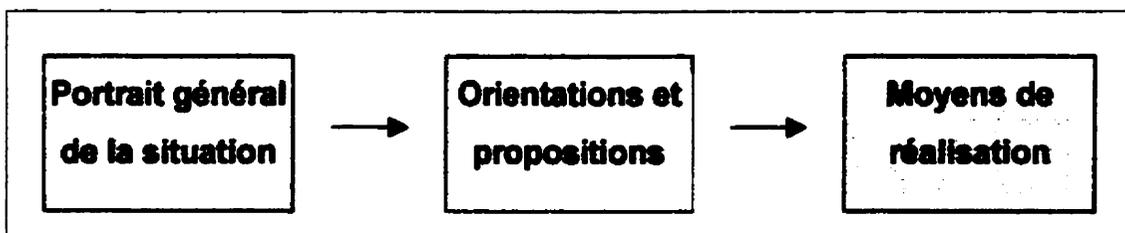
### 4.1.3 La confection d'un schéma : harmonisation des priorités intermunicipales

En réponse aux critiques que l'on sait justifiées en ce qui concerne les conséquences négatives d'une planification territoriale disparate, la Loi 125 offre la possibilité aux intervenants des secteurs publics et privés, d'harmoniser le plan d'aménagement aux meilleurs intérêts de la MRC.

Au début des années 80, les acteurs locaux furent tout d'abord conviés à dresser minutieusement le *portrait général de la situation* de la MRC. Ensuite, ils furent invités à identifier adéquatement les besoins de leur milieu, actuels et futurs.<sup>112</sup> Dans un deuxième temps, suite au compte-rendu des forces et faiblesses de leur territoire, les intervenants furent amenés à établir une liste exhaustive *d'orientations et de propositions* pour l'avenir. Finalement, l'exercice fut l'occasion pour ces derniers d'élaborer un plan d'actions concrètes, décrivant ainsi les moyens de réalisation des propositions retenues (tableau 4.1).<sup>113</sup>

Tableau 4.1

#### SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT : PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE LA DÉMARCHE



Source : MAM (1985)

<sup>112</sup> Ainsi que les éléments déjà en marche mais pour lesquels il y a toujours place à l'amélioration.

<sup>113</sup> Ministère des Affaires municipales (1985) Le schéma d'aménagement, Collection Aménagement et urbanisme, Gouvernement du Québec, Deuxième édition, p.9

En général, il s'avère que le schéma d'aménagement soit le principal outil de contrôle et de gestion de l'organisation physique du territoire de la MRC. Il coordonne ainsi les orientations liées au développement de l'ensemble des municipalités de la MRC, en étroite collaboration avec les instances gouvernementales. Dans la même veine, les documents émis par le Ministère insistent eux aussi sur le fait que le schéma ne doit en aucun cas faire fi de la planification économique et socio-économique sur le même terrain.

Il tient compte des faits liés aux nécessités des mises en valeur des ressources, au maintien ou à l'accroissement des activités économiques, à l'émigration ou au vieillissement de la population, à l'implantation de services éducatifs ou culturels, etc. Mais il envisage ces faits par rapport à des éléments relatifs à la conservation de la qualité du milieu, aux potentiels et aux contraintes de mise en valeur des territoires, à la durée et à la fréquence des déplacements, à l'importance et aux rôles actuels ou possibles des noyaux urbains.<sup>114</sup>

Le contenu du schéma d'aménagement, tel que proposé par la Loi 125, offre l'occasion aux parties constituantes des MRC, en l'occurrence les municipalités, d'initier leurs propres actions dans la gestion physique du territoire en ce qui à trait à ces éléments bien précis<sup>115</sup> :

- **Le milieu naturel** : *lacs, cours d'eau, espaces boisés, espaces cultivés, etc.* ;
- **Le milieu bâti** : *routes, secteurs urbains, secteurs récréatifs, etc.* ;
- **Liens d'intérêts intermunicipaux et/ou régionaux** : *orientations gouvernementales, questions touchant plusieurs municipalités, etc.*

---

<sup>114</sup> MAM (1985) op.cit., p.10

<sup>115</sup> op.cit., p.11

Bien que le Gouvernement de l'époque ait été plutôt directif au moment de fixer les buts et les objectifs de la Loi 125, le cadre qu'il proposa aux MRC leur offrit beaucoup de souplesse d'action ainsi qu'un véritable rôle décisionnel sur bien des plans d'intervention concrets tels : *l'exploitation forestière et des sols, la construction de routes, de résidences, le commerce et l'industrie, la restauration d'anciens quartiers, la culture et le drainage des sols, la construction de quais, etc.*

Les municipalités regroupées au sein de la MRC sont conviées à élaborer ou à réajuster<sup>116</sup> leur plan d'urbanisme et à adopter des règlements favorisant la mise en application de certaines orientations. La confection du schéma d'aménagement se veut également l'occasion pour les municipalités rurales et urbaines d'entreprendre des échanges parfois au point mort. De plus, l'exercice offre la possibilité aux instances municipales de mesurer l'impact de leurs plans d'actions sur les municipalités limitrophes. Le schéma d'aménagement mercéen favorise alors la cohérence des interventions sur le territoire, en conformité avec les enjeux collectifs. Le schéma doit aussi tenir compte du contexte politique, économique, social et culturel, ainsi que des rôles spécifiques des intervenants du milieu.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Pour celles possédant déjà un plan d'urbanisme.

<sup>117</sup> Gouvernements, municipalités, population, promoteurs, etc.

Tableau 4.2

**ÉLÉMENTS DE CONTENU DU SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ( MRC)**

	<b>CONTENU OBLIGATOIRE</b>	<b>CONTENU FACULTATIF</b>
<b>BUTS ET OBJECTIFS D'AMÉNAGEMENT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grandes orientations de l'aménagement du territoire</li> </ul>	
<b>VOCATION À DONNER AUX DIFFÉRENTES PARTIES DU TERRITOIRE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grandes affectations du territoire (MRC)</li> <li>• Périmètres d'urbanisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Densité approximative d'occupation admise</li> <li>• Affectations du sol</li> </ul>
<b>ÉLÉMENTS DE CONTRAINTES OU D'INTÉRÊTS PARTICULIERS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zones où l'occupation du sol est soumise à des contraintes liées à la sécurité publique</li> <li>• Intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propositions intermunicipales d'aménagement</li> <li>• Parties du territoire soustraites au jalonnement (mines)</li> </ul>
<b>ÉQUIPEMENTS ET INFRASTRUCTURES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Équipements et infrastructures à être mis en place par le gouvernement</li> <li>• Réseaux majeurs d'électricité, de gaz, de télécommunications et de câblodistribution</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principales voies de circulation</li> </ul>
<b>DOCUMENT COMPLÉMENTAIRE RELATIF À CERTAINS MOYENS DE CONTRÔLE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normes minimales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certaines conditions d'émission des permis de construction</li> <li>• Normes générales</li> </ul>
<b>DOCUMENT RELATIF AUX COÛTS DE CERTAINES PROPOSITIONS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coûts approximatifs des équipements et des infrastructures intermunicipaux</li> </ul>	
<b>DOCUMENT RELATIF À LA CONSULTATION</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modalités et les conclusions de la consultation</li> </ul>	

Source : MAM(1985)

Les décideurs locaux n'ont pas tardé à se prévaloir de leur rôle dans la planification de l'aménagement de leur territoire et ont initié bon nombre

de projets intéressants. Il est possible d'identifier une panoplie de résultats concrets tributaires de cet exercice. Notons, le plus régulièrement, ceux rattachés aux *infrastructures du transport routier*, de même que ceux reliés aux équipements dans les secteurs suivants : *tourisme, industrie, commerce, sports, loisirs, culture, communautaire, santé, services sociaux et sécurité publique*.<sup>118</sup>

Avec le temps se sont multipliés une panoplie de comités préoccupés par les questions d'aménagement du territoire. Rares sont les territoires qui n'abritent pas ce type de comités, peu importe qu'ils soient permanents ou temporaires. C'est ce qui explique l'évolution de notre indice sur l'aménagement du territoire : les données les plus récentes initiées par le MAM révèlent près de 80 comités adjacents ou partenaires de la structure officielle en aménagement (tableau 4.4).

**Tableau 4.4**

<b>AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</b>				
	<b>1992</b>		<b>1998</b>	
	<u>Nombre</u>	<u>Moyenne/ MRC</u>	<u>Nombre</u>	<u>Moyenne/ MRC</u>
<b>Aménagement du territoire</b> <sup>119</sup>	95	1,0	175	1,8

Source : MAM (96) Proulx (92)

## **4.2 La gestion des biens et services à la population**

Les territoires MRC ont fait place à une série d'organisations fonctionnelles à caractère public, dont le champ d'intervention épouse les limites

<sup>118</sup> Proulx (1992), op.cit. , p.9

<sup>119</sup> Les données de 1998 comprennent la recension des nombreux comités consultatifs sur l'aménagement, ponctuels et permanents confondus, en matière d'aménagement du territoire.

de ces lieux d'appartenance. Rapidement, plusieurs organisations liées à la satisfaction des besoins de base de la population ont vu, dans les territoires MRC, un lieu d'intervention par excellence pour leurs actions qui dépassent habituellement le cadre d'une seule municipalité.

Avec la création des territoires MRC, certaines fonctions qui étaient auparavant sous la responsabilité des municipalités locales, prendront de l'ampleur afin de desservir toute la population mercéenne. Dans un souci de maximisation des fonds municipaux, quelques MRC se prévaudront des dossiers concernant *la gestion des déchets, l'évaluation foncière, la voirie tertiaire ainsi qu'au niveau des sports, des loisirs, de l'environnement et de la culture (aréna, musée, etc.)*. Ajouté à cela, certaines fonctions jadis exercées au niveau des anciens comtés (ou sur une base régionale), s'adapteront désormais aux limites des territoires MRC (tableau 4.5). C'est le cas d'organisations comme *les CLSC (santé et services sociaux) et les commissions scolaires (éducation)*.

Tableau 4.5

<b><u>GESTION BIENS &amp; SERVICES A LA POPULATION</u></b>				
	<b>1992</b>		<b>1998</b>	
	<b><u>Nombre</u></b>	<b><u>Moyenne/ MRC</u></b>	<b><u>Nombre</u></b>	<b><u>Moyenne/ MRC</u></b>
<b>Gestion des déchets</b>	41	0,4	70	0,7
<b>Évaluation foncière</b>	85	0,9	85	0,9
<b>Voirie tertiaire</b>	5	0,5	5	0,5
<b>Sports &amp; loisirs</b>	6	0,06	4	0,04
<b>Culture</b>	19	0,2	10	0,1
<b>Environnement</b>	29	0,03	31	0,3
<b>CLSC</b>	78	0,8	78	0,8
<b>Commission scolaire</b>	44	0,5	18	0,2

Sources : Proulx (92) MAM (96) Ministère de la Santé et des services sociaux (97) Ministère de l'Éducation (98) Compilation de l'auteure (98)

#### **4.2.1 Compte-rendu sommaire des activités organisationnelles**

En ce qui concerne la **gestion des déchets**, bien que seulement la moitié des territoires MRC gère ce service de base à la population en 1998, nous remarquons la présence d'environ 70 comités consultatifs. Ceux-ci traitent *des déchets dangereux, des boues et des fosses, des sites d'enfouissement (Memphrémagog) ainsi que des produits recyclés (Lajemmerais)* et ce, dans des dossiers à l'échelle de tout le territoire de leurs MRC respectives.

L'**évaluation foncière** est habituellement le créneau des territoires MRC (85/96). Plus souvent qu'autrement, les territoires MRC qui ne gèrent pas l'évaluation foncière sont soit très urbains, soit très peu développés sur le plan

organisationnel.<sup>120</sup> Les villes qui composent ces MRC sont plus peuplées que la moyenne et ont donc préféré conserver leurs prérogatives en matière d'évaluation foncière.

Dans les secteurs **des sports et loisirs, de la culture et de l'environnement**, il y a certes place pour le développement d'activités supplémentaires. En 1998, seulement 6,3% des MRC gèrent des activités supra-locales au niveau des sports et loisirs tandis que l'on en dénote quelques 20% du côté de la culture. De plus, une trentaine d'organisations préoccupées par les questions **environnementales** traitent également du sujet à l'échelle de la MRC. Dans certains cas, la MRC gère les activités de contrôle d'un inspecteur en environnement ou celles de comités tels que ceux sur les milieux hydrographiques (Maria-Chapdelaine), les berges des lacs (Lac-St-Jean-Est) ou les cours d'eau (Vallée-du-Richelieu).

En matière d'éducation, les récentes fusions ont ramené le nombre de **commissions scolaires** liées aux limites d'une MRC de **44 (45,8%)** en 1992 à seulement **18 (19,7%)** en 1998, année d'importantes rationalisations dans le monde de l'éducation au Québec. Actuellement, plusieurs commissions scolaires desservent deux ou trois territoires MRC à la fois.

Du côté de la Santé et des services sociaux, on s'en doute, les activités mercéennes ont vécu elles aussi de nombreux bouleversements. Malgré cela,

---

<sup>120</sup> Parmi les 11 MRC qui ne gèrent pas l'évaluation foncière, 10 sont parmi les territoires rapportant les indices organisationnels les plus faibles (voir chapitre V).

en 1998, 78 territoires MRC sont toujours desservis par un CLSC, au même titre qu'au moment du recensement de ce type d'activités en 1992.

#### **4.3 La gestion des biens et services aux travailleurs**

Comme cela semble être le cas dans la gestion de certains services collectifs à la population, les 96 micro-régions du Québec s'avèrent une aire d'intervention des plus appropriées dans la desserte de services aux travailleurs. La présence de ce type d'organisations à l'échelle supra-locale permet aux intervenants en place d'adapter les grandes orientations nationales en matière d'emploi aux besoins particuliers des travailleurs locaux.

Le concept de région d'appartenance auquel est lié le découpage des territoires MRC est rarement tout à fait étranger aux caractéristiques du marché du travail sur le territoire (taux de chômage, taux d'activité, secteurs d'activités etc.). Ceci dit, le concept de *bassin d'emploi* (pool of labour) émanant d'un courant datant du début des années 70, appuie cette dimension locale du marché du travail (*local labour market*). Dimension à laquelle correspondent fortement les territoires MRC.

Les petites régions MRC correspondent souvent au concept de bassin d'emploi ou, d'une façon ou d'une autre, deviennent le champ potentiel d'intervention décentralisée au niveau local du marché du travail.<sup>121</sup>

Plusieurs organisations pertinentes desservent les travailleurs des territoires MRC en intervenant dans *la formation et l'aide à la recherche*

---

<sup>121</sup> Proulx (1992) op.cit., p.14

*d'emploi, l'assistance aux chômeurs, les regroupements de travailleurs, l'adaptation des programmes gouvernementaux, etc.*<sup>122</sup> Parmi ces acteurs actuels notons: les nouveaux *Centres locaux d'emploi (CLE)*<sup>123</sup>, les *Centres de main-d'œuvre du Canada*, *Service d'aide au développement des collectivités (SADC)*, etc. (tableau 4.6).

**Tableau 4.6**

<b>GESTION DES SERVICES AUX TRAVAILLEURS</b>				
	<b>1992</b>		<b>1998</b>	
	<b>Nombre</b>	<b>Moyenne/ MRC</b>	<b>Nombre</b>	<b>Moyenne/ MRC</b>
<b>Centre aide à l'emploi (CAE)</b>	<b>32</b>	<b>0,3</b>	<b>n/d</b>	<b>n/d</b>
<b>Travail-Canada</b>	<b>33</b>	<b>0,4</b>	<b>33</b>	<b>0,4</b>
<b>Travail-Québec/CLE</b>	<b>70</b>	<b>0,7</b>	<b>94</b>	<b>1,0</b>
<b>SADC</b>	<b>48</b>	<b>0,5</b>	<b>48</b>	<b>0,5</b>

Sources : Proulx (92) Ministère des régions (97) Compilation de l'auteure

#### **4.3.1 Compte-rendu sommaire des activités organisationnelles**

Les services offerts aux travailleurs ont rapidement trouvé refuge au sein des territoires MRC, notamment avec l'arrivée des **Centres locaux d'emploi (CLE)**. Les CLE couvrent ainsi l'ensemble des structures micro-régionales, parfois en remplacement des traditionnels Comités d'aide à l'emploi (CAE).

Dépendamment de la population des territoires MRC ou de l'étendue de leurs terres, certaines MRC sont desservies par un **Centre de main-d'œuvre**

<sup>122</sup> Ibid.

<sup>123</sup> Travail-Québec en 1992

du Canada (34,3%) et une Société d'aide au développement des collectivités (SADC) (50%). On remarque cependant que ces données rattachées aux structures formelles évoluent peu dans le temps.

#### **4.4 La gestion des biens et services aux organisations**

L'occupation quasi immédiate des territoires MRC par une panoplie d'organisations aux fonctions diverses agissant à l'échelle supra-locale, confirmera rapidement à nouveau la pertinence de ce référent territorial. D'ailleurs, l'intérêt pour ces organisations enrichit les justifications théoriques de certains chercheurs<sup>124</sup> préoccupés par le rôle des forces vives du milieu local.

La profondeur des analyses liées aux facteurs d'attraction des activités est remise en cause, ou du moins minimisée, pour ainsi redonner de la crédibilité aux actions des intervenants locaux et à leurs organisations. C'est derniers initient un mouvement qui, à son tour, favoriserait la création et l'attraction de nouvelles organisations sur le territoire. À nouveau, il est possible d'établir un lien tangible entre les 96 territoires MRC du Québec et ces définitions théoriques de milieux locaux, incubateurs d'organisations.<sup>125</sup>

Tout territoire peut bénéficier de l'implantation d'activités appartenant à des branches en croissance et présentant un bon niveau de qualification et de fonctions, à condition d'offrir les externalités désormais les plus valorisées par ces entreprises. La constitution de ces externalités relève beaucoup plus des capacités des responsables locaux en matière de planification que de l'existence de ressources naturelles, comme c'était le cas auparavant (p.16).

---

<sup>124</sup> Entre autres : P.Aydalet, J-C Perrin, B.Planque, J.Friedman

<sup>125</sup> Ibid., p.17

Perrin ajoute que si l'initiative appartient au milieu local, celui-ci n'a pas toujours les compétences ou les moyens suffisants pour les mettre en œuvre et doit donc pouvoir compter sur les appuis des niveaux régional et national. Il s'ensuit que le dynamisme local est défini comme une capacité d'entreprendre, laquelle doit être analysée comme un phénomène socio-économique collectif ; et il nécessite pour se cristalliser la présence d'un organisme qui joue le rôle de pôle intégrateur des actions (p.20-22).<sup>126</sup>

C'est probablement le cas d'une série d'organisations mercéennes qui recouvrent maintenant les limites des 96 micro-régions du Québec et stimulent, par leur effet d'entraînement, les forces vives du milieu (tableau 4.7). On reconnaît les actions de ce type d'activités dans divers domaines dont : *la culture, le tourisme, l'agriculture, la forêt, les mines, les sociétés de développement, les chambres de commerce, les parcs industriels, les agents de développement, etc.*

---

<sup>126</sup> Sokoloff, B. (1989) op.cit., p.48 rapportant les propos de Perrin, J-C (1983) *La reconversion du bassin d'Alès. Con tribution à une théorie de la dynamique et de la politique locale.* Aix-en-Provence, Centre d'économie régionale, Notes de recherche numéro 32.

Tableau 4.7

<b><u>GESTION DES SERVICES AUX ORGANISATIONS</u></b>				
	<b>1992</b>		<b>1998</b>	
	<b><u>Nombre</u></b>	<b><u>Moyenne/ MRC</u></b>	<b><u>Nombre</u></b>	<b><u>Moyenne/ MRC</u></b>
<b>Tourisme</b>	41	1,2	30	0,31
<b>Agriculture</b>	9	0,1	23	0,24
<b>Forêt</b>	13	0,14	30	0,31
<b>Commerce</b>	36	0,38	40	0,42
<b>Industrie</b>	41	0,43	48	0,5
<b>Mines</b>	3	0,03	n/d	n/d
<b>Pêches</b>	4	0,04	n/d	n/d
<b>Motel industriel</b>	27	0,28	n/d	n/d
<b>CAE</b>	48	0,5	n/d	n/d
<b>Planif. du développement</b>	n/d	n/d	32	0,33
<b>Décentralisation</b>	n/d	n/d	5	0,05
<b>Urbanisation/ruralité</b>	n/d	n/d	8	0,08

Source : Proulx (92) MAM (96) compilation de l'auteure

#### **4.4.1 Compte-rendu sommaire des activités organisationnelles**

L'occupation fonctionnelle des territoires MRC du Québec, en regard des services offerts aux organisations, est des plus diverses. D'ailleurs, bien que l'industrie touristique soit souvent le créneau des régions administratives, pas moins de 30 (31,5%) des territoires MRC possèdent, ou bien leur propre corporation touristique, ou bien un ou plusieurs comités initiant des activités dans ce domaine. Citons en exemple : le comité sur le circuit cyclable (Lac-St-Jean-

Est), le comité de financement du Parc Linéaire (Arthabaska), les Villégiatures publiques (Les Basques).

En ce qui a trait aux comités préoccupés par le développement et la gestion de **l'agriculture, de la forêt, de l'industrie ou du commerce**, on remarque une progression notable des comités dans ces secteurs, permanents et ponctuels. Les commissariats industriels ainsi que les chambres de commerce qui épousent le territoire de leurs MRC respectives se font de plus en plus actifs. Le même constat s'applique pour les secteurs de l'agriculture qui regroupent à ce jour plus d'une cinquantaine de comités.

On ne peut passer outre les nombreuses activités socio-économiques au sein des territoires MRC encadrées par **les agents de développement, les motels industriels et surtout les sociétés de développement** qui ne cessent de se développer, couvrant maintenant pas moins de 68 (70,1%) territoires MRC. Les **Sociétés locales d'investissements dans le développement économique (SOLIDE)** offrent pour leur part des possibilités intéressantes, desservant à elles seules 74 (77,0%) territoires MRC en 1998 ce qui est, avouons-le, pour le moins stimulant.

De plus, le ministère des Affaires municipales (MAM) rapporte 32 comités consultatifs de planification du développement qui abordent à leur tour les diverses problématiques de développement de leur milieu MRC. Voici quelques-uns de ces comités : un comité pour l'implantation d'une SOLIDE (Francheville), un comité technique du développement (Acton), un comité mixte pour le motel industriel (Haut-Saint-Laurent), un comité MRC-CRD (Jardins-de-Napierville),

etc. Il est clair que, dans la gestion des services aux organisations, les territoires MRC confirment encore une fois leur réalité spatiale. Cette situation ne pourra qu'être bonifiée par l'arrivée des *Centres locaux de développement (CLD)* dans chacun des territoires MRC du Québec.

#### **4.5 L'arrivée des CLD : la fin du mur à mur...**

Dans la lignée des politiques de régionalisation et de déconcentration des pouvoirs entamées par le gouvernement depuis quelques années, on tente de responsabiliser les milieux locaux en matière d'économie et de développement régional. C'est par cette politique de soutien au développement local que les CLD feront leur entrée au sein des territoires MRC en 1997.

Les raisons émanant d'un tel projet sont fort simples. Tout d'abord, les traditionnelles politiques établies à l'échelle nationale n'arrivent plus à satisfaire les besoins de l'ensemble de la population. Bien au contraire, il n'est pas rare de constater que certaines politiques antérieures ont fixé ou même accentué des disparités régionales. On le sait, chaque région semble intrinsèquement dénouée de l'espace infranational de par ses composantes géographiques, sociales, économiques, etc. L'arrivée des CLD offre en quelque sorte l'occasion aux acteurs locaux du développement d'établir leurs propres priorités et de construire un plan d'action fidèle à leurs réalités locales.

Par la création des CLD, le Gouvernement finance un seul organisme de développement. Chaque CLD doit offrir les services de base en matière de *soutien aux entreprises*, incluant les entreprises liées à l'économie sociale. En concertation avec les intervenants du milieu, l'ère est maintenant au

regroupement, à la rationalisation du système et à la simplification des services destinés à l'entrepreneuriat, afin d'éviter tous chevauchements entre les organismes.<sup>127</sup>

Les choix quant à la formation du conseil d'administration appartiennent aux intervenants du milieu. Cependant, pour assurer une représentation juste des partenaires du développement régional, le gouvernement a fixé quelques balises. Le conseil d'administration devra compter au moins un représentant issu des milieux suivants : affaires et commerce, travailleurs, municipal, coopératif, communautaire et institutionnel.

Aucun de ces groupes ne pourra constituer une majorité outrepassant les 50%. Il est plus que probable que la forte présence au conseil envisagée par les municipalités et les secteurs d'affaires, augmenteront la représentativité des nouveaux partenaires du développement omis plus souvent qu'autrement dans un tel exercice (milieu communautaire, jeunes, etc.).

Beaucoup d'espoirs sont fondés sur l'implantation des CLD. La plupart des intervenants croient fortement à la validité d'un service accessible et mieux adapté aux besoins particuliers de chaque milieu. Il y a fort à parier que la multiplicité des acteurs chapeautés par un CLD agisse sur le dynamisme de leur micro-région, et que les interactions qui en découlent soufflent sur des innovations pertinentes (tableau 4.8).

---

<sup>127</sup> Secrétariat au développement des régions (1997) **Guide d'implantation des centres locaux de développement**, Publications gouvernementales, Gouvernement du Québec.

Tous ces efforts de déconcentration des politiques en matière de développement économique à l'échelle des territoires MRC ne pourra qu'accréditer davantage le rôle des micro-régions dans la gestion des services collectifs et dans sa valeur d'entité territoriale de premier plan.

**Tableau 4.8**

<b><u>CENTRES LOCAUX DE DÉVELOPPEMENT (CLD)</u></b>	
<i>CARACTÉRISTIQUES</i>	<i>MANDATS</i>
Porte d'entrée multi-services gérée par le milieu ; Un modèle adapté à chaque milieu ; Territoire : MRC ou équivalent <sup>128</sup> Accréditation du ministre responsable par résolution de la MRC ; Entente de gestion annuelle précisant les obligations des partenaires (CLD, gouvernement et MRC).	Mettre en place un guichet multi-services ; Gérer l'enveloppe budgétaire qui lui est confiée ; Élaborer stratégies locales de développement ; Élaborer le plan local de développement de l'économie et de l'emploi ; Assurer un rôle d'avisur auprès du centre local d'emploi (CLE)

Source : Secrétariat au développement des régions (97)

Au moment où cette recherche a été effectuée, les CLD n'étaient malheureusement pas tous officiellement en opération. Cette situation explique en elle-même les raisons pour lesquelles les CLD ne sont pas compilés dans notre indice organisationnel pour l'année 1998. Mais puisqu'un seul CLD est prévu pour chaque territoire MRC<sup>129</sup>, leur présence n'a pas pour effet de modifier notre typologie.

<sup>128</sup> Où il n'y a pas de MRC

<sup>129</sup> Par contre il y a possibilité de retrouver plusieurs points de service relevant du même CLD sur le territoire d'une MRC.

#### **4.6 Conclusion**

**Il est intéressant de constater que, bien que la Loi 125 n'ait rien exigée en ce sens, les organisations des secteurs publics et collectifs n'ont pas tardé à épouser les limites des territoires MRC, quitte à modifier leur terrain.**

**L'évolution générale qui caractérise cet échelon nous démontre, non seulement la pertinence d'un découpage administratif basé sur le sentiment d'appartenance, mais confirme à quel point le déploiement de ces organisations aux limites MRC encourage l'interaction et la concertation entre les décideurs aux prises avec les mêmes réalités socio-économiques, politiques, culturelles, etc. Bien que cela s'applique de manière inégale, il est clair que la présence des municipalités régionales de comté vient consolider, sinon stimuler la dynamique du cadre institutionnel du Québec.**

## **CHAPITRE V**

### **DYNAMIQUE ORGANISATIONNELLE : TÉMOIN DE LA CONSTRUCTION TERRITORIALE D'UN ÉCHELON**

## CHAPITRE V

### DYNAMIQUE ORGANISATIONNELLE : TÉMOIN DE LA CONSTRUCTION TERRITORIALE D'UN ÉCHELON

#### 5.1 Dynamique organisationnelle : un déploiement majeur

Une des façons les plus appropriées d'étudier la dynamique intrinsèque d'un milieu consiste à observer la qualité de ses arrangements institutionnels ainsi que les organisations qui émergent de ce même milieu (Meier, 1974). Tel que mentionné auparavant, il appert que la présence d'une organisation provoque un effet multiplicateur sur le développement en général.<sup>130</sup>

Les recherches que nous avons initiées en 1992 et 1998, ont permis la recension de plus ou moins un millier d'organisations<sup>131</sup> qui respectent les limites des 96 territoires MRC du Québec. Nous en avons répertorié 990 en 1992 et 1077 en 1998. Dans cette optique, l'ampleur de l'occupation organisationnelle des territoires MRC justifie d'elle-même le bien-fondé d'une telle démarche. Nous avons vu dans le chapitre précédent que, en moins de deux décennies, les organisations publiques et collectives ont façonné et façonnent toujours le dynamisme territorial des MRC du Québec. Leur présence trahit ainsi le sentiment d'appartenance des acteurs locaux envers celles-ci.

---

<sup>130</sup> Proulx, M-U (1995) *Réseaux d'information et dynamiques locales*, Publications du GRIR, UQAC à propos de Meier, R. (1974) *Planning for an Urban World*, Cambridge, Mass., MIT Press.

<sup>131</sup> Secteur public, para-public, privé et collectif.

### **5.1.1 Perspective essentiellement territoriale**

Nos recherches reposent sur la présence de structures, de corporations et de comités sectoriels permanents et ponctuels dans les secteurs mentionnés précédemment<sup>132</sup>. La compilation *du nombre total d'organisations actives* à l'échelon supra-local compose l'indice global qui alors indique le niveau de la **Dynamique Organisationnelle Territoriales (DOT)** des MRC.

Il s'agit d'une *analyse essentiellement territoriale*. Nos recherches se sont préoccupées majoritairement de la présence de toutes les organisations dont le champ d'intervention se moule aux limites de leur territoire MRC et non de l'efficacité politique des conseils MRC et de leur corporation. Un cadre institutionnel s'est construit, parfois supporté par le dynamisme du conseil MRC, parfois en s'en détachant pleinement.

Cette compilation a permis la création de cinq types, identifiant un même nombre de tendances. Tour à tour, ils expriment le dynamisme organisationnel des territoires en cause.

---

<sup>132</sup> Se rapporter au chapitre IV

Tableau 5.1

**DYNAMIQUE ORGANISATIONNELLE DES TERRITOIRES MRC (DOT)**

<b><u>TYPES</u></b>	<b><u>DESCRIPTION</u></b>
<b>1</b>	<b>Dynamique très élevée</b>
<b>2</b>	<b>Dynamique élevée</b>
<b>3</b>	<b>Dynamique moyenne</b>
<b>4</b>	<b>Dynamique faible</b>
<b>5</b>	<b>Dynamique très faible</b>

Source : conception de l'auteure

**5.1.2 Affirmation d'une aire de gestion**

L'analyse approfondie de la typologie concernée nous permet de tracer le profil évolutif de la DOT pour chaque territoire MRC du Québec pour les cinq dernières années. Si les premiers résultats confirment à nouveau la présence d'inégalités entre les différents territoires MRC du Québec, ils n'en témoignent pas moins de l'évolution générale de ces derniers.

Le nombre de territoires MRC caractérisés par le dynamisme organisationnel le plus élevé en 1992 (type 1) n'a malencontreusement pas majoré en 1998. D'un autre côté, la plupart des territoires les plus mal en point en cette période ont su intégrer de nouvelles activités au sein de cet échelon en cette période. Si 18 territoires MRC traduisaient un dynamisme organisationnel très faible (type 5) en 1992, il est intéressant de constater que cette catégorie n'en représente que 6 en 1998. Bien que l'évolution de la dynamique organisationnelle ne soit pas drastique, un mouvement progressif suit tout de même son cours.

La présence de territoires MRC au dynamisme faible diminue d'une période à l'autre, et le nombre de MRC à dynamisme très faible s'estompe. Et outre leurs fonctions de base en aménagement, la plupart de ces territoires MRC (type 5) ont tout de même su faire place à la fois à la création d'une société de développement, et à celle d'une SOLIDE (4/6). Tout cela indique bien l'intérêt pour le développement socio-économique véhiculé au sein de ces territoires.

La part la plus importante des territoires MRC gravite dans un dynamisme moyen (type 3). C'est le cas de 50,0% des territoires MRC étudiés en 1998. Il semble qu'il existe une barrière statistique que bon nombre de territoires ne puissent franchir depuis quelques années. Retenons aussi que la plupart de ceux qui illustraient un dynamisme organisationnel faible même très faible auparavant, et qui ont progressé ces dernières années, y sont répertoriés. Les types 4 et 5 sont d'ailleurs les seuls à avoir vraiment perdu de leur notoriété en cette période (tableau 5.2).

**Tableau 5.2**  
**CLASSEMENT DE LA DOT (1992 & 1998)**

	<u>1992</u>		<u>1998</u>		<u>VARIATION</u>	
<u>Types</u>	<u>Nombre de MRC</u>	<u>%</u>	<u>Nombre de MRC</u>	<u>%</u>	<u>MRC</u>	<u>%</u>
<b>1</b>	<b>8</b>	<b>8,5%</b>	<b>7</b>	<b>7,3%</b>	<b>-1</b>	<b>-1,2%</b>
<b>2</b>	<b>6</b>	<b>6,3%</b>	<b>12</b>	<b>12,5%</b>	<b>+6</b>	<b>+6,2%</b>
<b>3</b>	<b>29</b>	<b>30,5%</b>	<b>48</b>	<b>50,0%</b>	<b>+19</b>	<b>+19,5%</b>
<b>4</b>	<b>34</b>	<b>35,8%</b>	<b>23</b>	<b>23,9%</b>	<b>-11</b>	<b>-11,9%</b>
<b>5</b>	<b>18</b>	<b>18,9%</b>	<b>6</b>	<b>6,3%</b>	<b>-12</b>	<b>-12,6%</b>
<b>Total</b>	<b>95<sup>133</sup></b>		<b>96</b>			

Source : Compilation de l'auteur

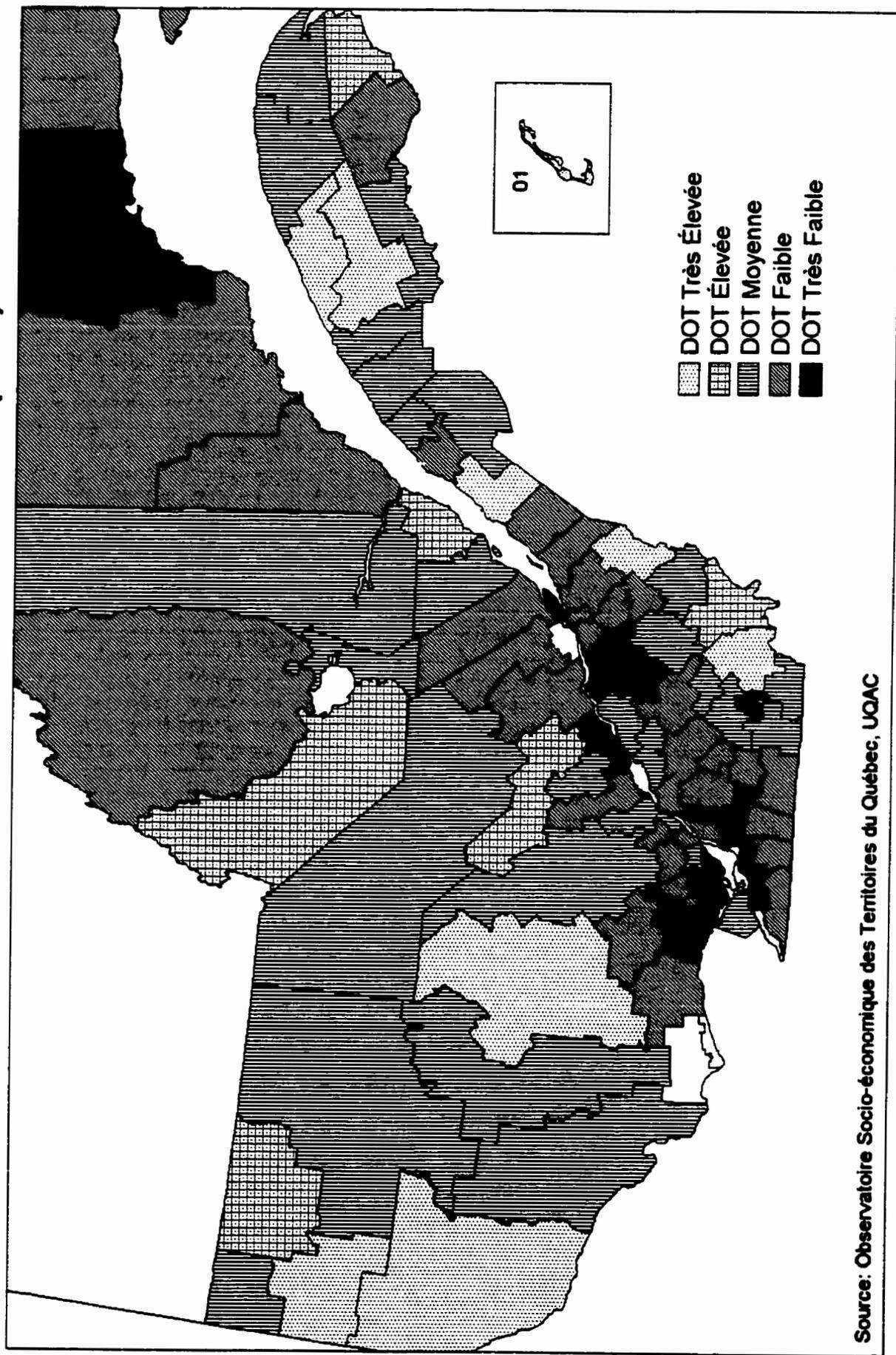
L'observation des tendances issues de notre typologie de la DOT nous confirme le chemin parcouru. Bien que la très grande majorité des territoires MRC se retrouvent dans un dynamisme moyen en 1998, à peine 30% de ceux-ci éprouvent de réelles difficultés dans le déploiement organisationnel mercéen. Il s'agit d'une nette progression car, cinq années plus tôt, plus de la moitié (54,7%) des territoires traduisaient un dynamisme organisationnel latent par rapport au mouvement général (tableau 5.3).

---

<sup>133</sup> Résultats n'incluent pas Collines-de-l'Outaouais.

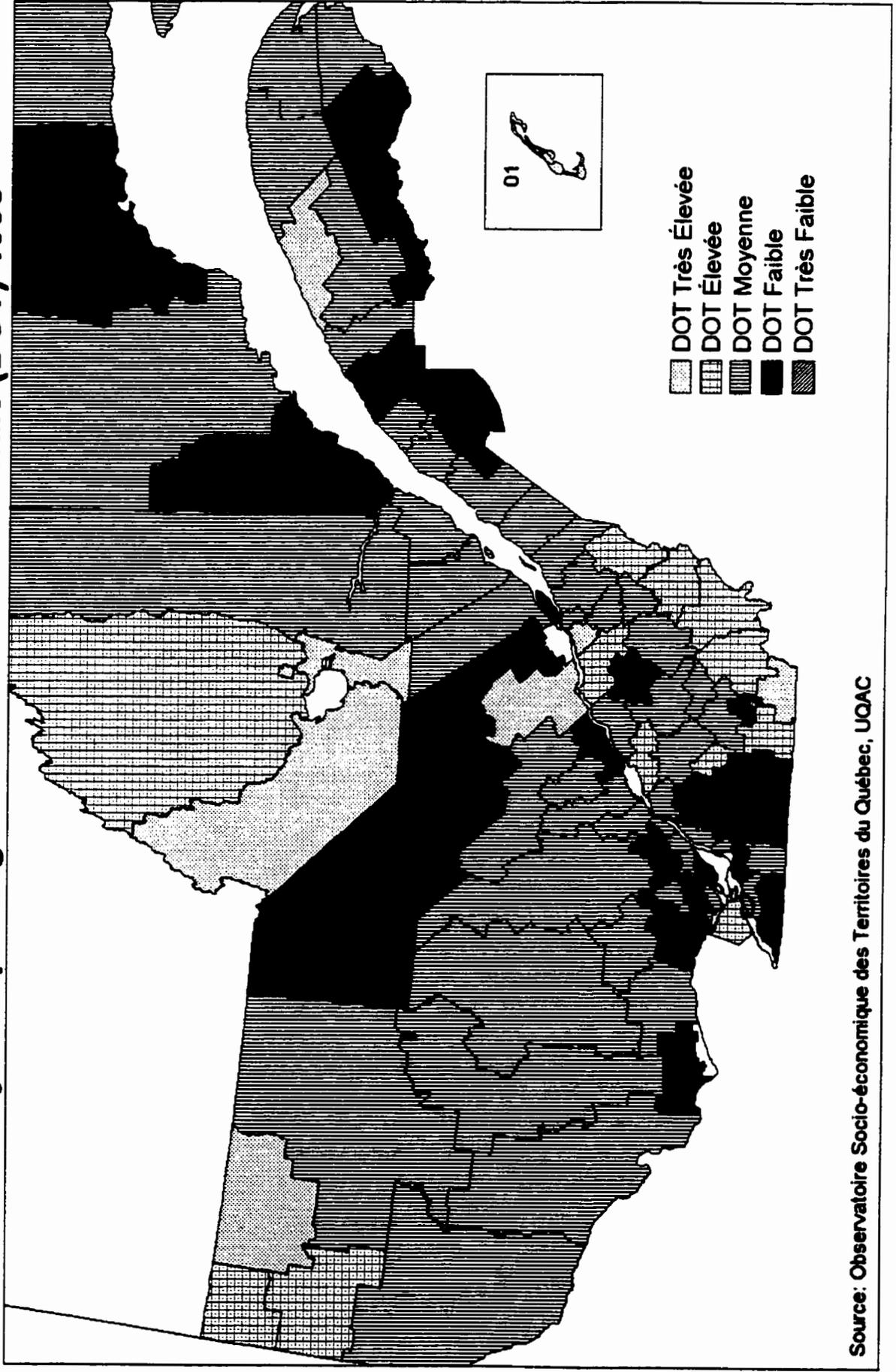
**CARTE 3**

# Dynamique Organisationnelle Territoriale (DOT) 1992



## CARTE 4

# Dynamique Organisationnelle Territoriale (DOT) 1998



Source: Observatoire Socio-économique des Territoires du Québec, UQAC

Tableau 5.3

**ÉVOLUTION DE LA TENDANCE DE LA DOT ( 1992 & 1998)**

TENDANCES	1992		1998		VARIATION	
	NOMBRE DE MRC	%	NOMBRE DE MRC	%	MRC	%
<b>DYNAMIQUE ÉLEVÉE (TYPES 1 &amp; 2)</b>	14	14,7%	19	19,8%	+5	+5,1%
<b>DYNAMIQUE MOYENNE (TYPE 3)</b>	29	30,6%	48	50,0%	+19	+19,4%
<b>DYNAMIQUE FAIBLE (TYPES 4 &amp; 5)</b>	52	54,7%	29	30,2%	-23	-24,5%
<b>TOTAL</b>	95		96			

Source : compilation de l'auteur

Ces observations nous confirment sans contredit l'évolution de l'occupation organisationnelle des territoires MRC que nous anticipions depuis ces cinq dernières années. À l'opposé, ces résultats nous amènent également à nous questionner sur les facteurs qui influent sur les quelques micro-régions qui ne se prévalent peu ou pas de leur rôle potentiel de référent territorial et ce, après tant d'années. L'intérêt porté à ces territoires *contre-courants* ne traduit que le désir de comprendre leurs réticences ou leur désintérêt envers ce cadre institutionnel. Découvrir ce qui stagne leur dynamisme organisationnel peut, par la force des choses, permettre la découverte de ce qui pourrait le stimuler. À ce titre, il apparaît pertinent à ce moment d'identifier quelques variables qui caractérisent les territoires MRC aux antipodes de la typologie proposée.

## **5.2 Analyse comparative (type 1 et type 5) : des disparités qui se confirment**

Les résultats parfois dichotomiques engendrés par cette recherche soucieuse du cadre institutionnel des territoires MRC peuvent s'appuyer sur un certain nombre de variables indépendantes aux présents travaux telles : *la population, le pourcentage de population rurale et urbaine, la densité de population, la superficie, le nombre de municipalités locales, l'industrie dominante, les revenus par habitant, le taux d'activité et finalement, le taux de chômage sur le territoire*. Ces variables ont été utilisées afin d'établir une corrélation marquée, pouvant peut-être nous éclairer sur les facteurs qui engendrent une déficience organisationnelle sur des territoires MRC établis pourtant depuis près de 20 ans.

### **5.2.1 Analyse des caractéristiques générales (type 1 versus type 5)**

Dès les premiers résultats observés, il est facile de discerner un véritable clivage entre les territoires MRC au dynamisme très élevé (type 1), comparés à ceux qui exposent un dynamisme très faible (type 5) et ce, tout autant en 1992<sup>134</sup>, qu'en 1998.

#### **5.2.1.1 Démographie**

Pour débiter, notons qu'il existe une coupure démographique importante entre ces deux niveaux de dynamisme organisationnel. Les territoires MRC du

---

<sup>134</sup> Voir tableau 5.4 concernant les résultats de 1992

type 1 représentent une population moyenne de 48 169 habitants sur leur territoire alors que les territoires MRC peu organisés à cet échelon ont en moyenne de deux fois plus de population, soit 134 073 habitants. De plus, il est intéressant de constater que les territoires MRC au dynamisme organisationnel le plus élevé ont une variation de population 91-96 en croissance de 1,92%. Celles des types les plus faibles ont progressé de 7,08% en cette même période.

#### **5.2.1.2 Urbanisation et ruralité**

De manière tout aussi contradictoire, le **pourcentage de la population urbaine et rurale** sur les territoires observés révèle des écarts insoupçonnés jusqu'alors. En 1992, les territoires MRC issus du type 1 représentaient en moyenne une population urbaine de 39,1% alors que les 18 territoires du type 5 dévoilaient une population urbaine de l'ordre de 70,0%. Nous devons avouer cependant que les résultats de 1998 modèrent ces données. L'écart passera de 54,3% pour les territoires MRC du type 1 à 60,9% pour les autres. Cependant, il est important de mentionner que 4 territoires MRC(66,7%) répertoriés dans le type 5 se retrouvent parmi les vingt territoires MRC les plus urbains de la province.

#### **5.2.1.3 Densité de population**

Le mouvement de disparités se poursuit avec les données sur la **densité de population** notant 40,8 habitants/km<sup>2</sup> pour les territoires MRC du type 1 et 485,1 habitants/km<sup>2</sup> pour les territoires répertoriés dans le type 5. Seul le

territoire de la MRC des Chutes-de-la-Chaudière contrevient réellement à cette vague avec ses **84,1 habitants/km<sup>2</sup>**(tout en étant du type 1).

#### **5.2.1.4 Étendue des territoires**

Les statistiques à propos de l'étendue desdits territoires MRC sont toutes aussi révélatrices, malgré des écarts considérables entre les territoires MRC d'une même catégorie. Si 4 territoires MRC sur les 6 (66,7%) au dynamisme le plus faible sont parmi les MRC les plus restreintes, les 2 autres (Caniapiscau et Sept-Rivières) sont parmi les plus vastes. Cela n'empêchera pas de révéler une moyenne de **2 552 km<sup>2</sup>** pour les MRC du type 1 et de **427 km<sup>2</sup>** pour les autres.

Finalement, notons que les territoires MRC à la DOT très élevée regroupent plusieurs petites et moyennes municipalités locales (moyenne de 16 municipalités). Ceux du type 5 logent des villes de plus grandes importances (moyenne de 5,3 municipalités).

### **5.2.2 Analyse statistique du profil économique (type 1 versus type 5)**

#### **5.2.2.1 Industrie dominante**

Encore une fois, il est étonnant de constater des différences aussi tranchantes dans le **type d'industries** qui domine les territoires en cause. Dans les territoires faisant preuve du plus grand dynamisme, **85,7% (6/7)** relèvent d'activités ouvrant principalement dans le domaine du bois. Les autres semblent majoritairement concernées par le traitement des **produits métalliques (66,7%)**. Cela s'explique en partie, par le fait que la majorité des territoires du

**TABLEAU 5.4**



**TABLEAU 5.5**

## Étude comparative des MRC au dynamisme organisationnel très élevé et très faible (1998)

<b>MRC 1998</b>	<b>pop_98</b>	<b>%urb</b>	<b>dens_pop</b>	<b>superficie</b>	<b>nbr_mun</b>	<b>Ind_dominante</b>	<b>Revenu</b>	<b>Tx_act</b>	<b>Tx_chô</b>	<b>Tot_org</b>	<b>com_pop*100</b>
<b><i>Dynamisme très élevé</i></b>											
1 Lac-Saint-Jean-Est	52401	65,1	19,2	2733	17	Bois, alimentation	14300	60,5	15,9	24	0,0005
2 Coaticook	15919	41,8	13,7	1164	14	Bois	12700	64,5	6,5	24	0,0015
3 Domaine-du-Roy	33860	45,8	1,8	18652	11	Bois	13800	59,0	14,8	22	0,0006
4 Abitibi	25280	44,5	3,2	8004	18	Bois	14900	61,2	14,5	21	0,0008
5 Matane	23723	52,1	7,2	3312	16	Bois	13700	55,1	20,6	20	0,0008
6 Portneuf	45185	45,1	11,5	3924	24	Bois	13800	57,7	11,5	20	0,0004
7 Chutes-de-la-Chaudière	75598	84,1	180,4	419	8	Produits métalliques	14500	71,7	7,8	20	0,0003
<b>Total</b>	<b>144506</b>	<b>n/d</b>	<b>n/d</b>	<b>7655</b>	<b>48</b>		<b>70700</b>	<b>n/d</b>	<b>n/d</b>	<b>103</b>	<b>n/d</b>
<b>Moyenne</b>	<b>48169</b>	<b>54,3</b>	<b>40,8</b>	<b>2552</b>	<b>16</b>		<b>14140</b>	<b>60,9</b>	<b>13,8</b>	<b>20,6</b>	<b>0,0005</b>
<b><i>Dynamisme très faible</i></b>											
1 Caniapiscau	4446	72,7	0,07	59434	2	Prod.minéraux et chimiques	n/d	65,6	15,2	5	0,112
2 Sept-Rivières	31080	82,0	1,17	31080	6	Bois, produits métalliques	17700	65,6	15,2	5	0,016
3 Sherbrooke	132430	87,0	308,7	429	10	Produits métalliques	15700	63,3	10,4	5	0,004
4 Rouville	33090	36,5	60,7	545	14	Produits métalliques	15900	67,2	9,2	4	0,012
5 Laval	346439	100,0	1348,5	245	1	Produits métalliques	18700	65,4	9,2	4	0,001
6 Mirabel	22689	46,3	46,1	492	1	Produits métalliques	16500	70,5	9,5	2	0,009
<b>Total</b>	<b>402218</b>	<b>n/d</b>	<b>n/d</b>	<b>1282</b>	<b>16</b>		<b>51100</b>	<b>n/d</b>	<b>n/d</b>	<b>10</b>	<b>n/d</b>
<b>Moyenne</b>	<b>134073</b>	<b>60,9</b>	<b>485,1</b>	<b>427</b>	<b>5,3</b>		<b>17033</b>	<b>67,7</b>	<b>9,3</b>	<b>3,3</b>	<b>0,007</b>

type 1 sont situés en régions éloignées, à proximité des ressources forestières, dont elles sont souvent dépendantes économiquement.<sup>135</sup>

#### **5.2.2.2 Secteurs socio-économiques de base**

L'étude des liens entre la DOT des MRC et la situation économique de ces dernières nous révèle, là aussi, certains faits notoires. En effet, la presque totalité des territoires MRC traduisant toujours une DOT très faible (type 5) en 1998 démontrent une situation économique plutôt saine. D'un autre côté, les territoires MRC les mieux organisés ne se démarquent guère sur ce plan. Ceux qui exploitent le moins leur dimension organisationnelle se positionnent tous avec les meilleurs résultats en ce qui a trait au **taux d'activité, au taux de chômage et selon les revenus par habitant.**<sup>136</sup>

La moitié des territoires MRC du type 5 logent parmi les 25 MRC du Québec ayant le taux de chômage le plus bas, ce qui peut en dire long sur la situation économique de ces milieux pourtant peu outillés du côté des organisations mercéennes. Pour leur part, les territoires au dynamisme organisationnel élevé se contentent d'une moyenne plus ou moins acceptable, à l'exception faite des données concernant le taux de chômage, plutôt inquiétantes. Dans les détails, on parle ici d'un taux de chômage moyen pour les territoires MRC du type 1 de l'ordre de **13,8%**. Les micro-régions du type 5 ont un taux moyen de chômage par territoire MRC de **9,3%**. Les écarts sont tout

---

<sup>135</sup> Citons en exemple, le Saguenay-Lac-St-Jean (région 02), l'Abitibi-Témiscamingue (région 08).

<sup>136</sup> Données statistiques: BSQ 1991 et 1996

aussi palpables en ce qui a trait au revenu par habitant ainsi qu'au taux d'activités identifié sur chaque territoire de ces MRC.

### 5.2.3 Parcours de la DOT (1992-1998) par les territoires MRC

Les données que nous avons observées précédemment nous permettent de constater la progression de la DOT; notamment au sein des territoires plus urbains. Afin de confirmer cette tendance, nous avons cru pertinent d'observer, de façon plus spécifique, la teneur de cette dernière.

À l'aide du taux de variation (%) 1992-1998 de la DOT pour l'ensemble des territoires MRC du Québec (carte 5), nous avons pu classer le parcours des micro-régions du Québec en 5 classes qui se présentent comme suit :

**Tableau 5.6**

#### **Parcours de la DOT (1992-1998)**

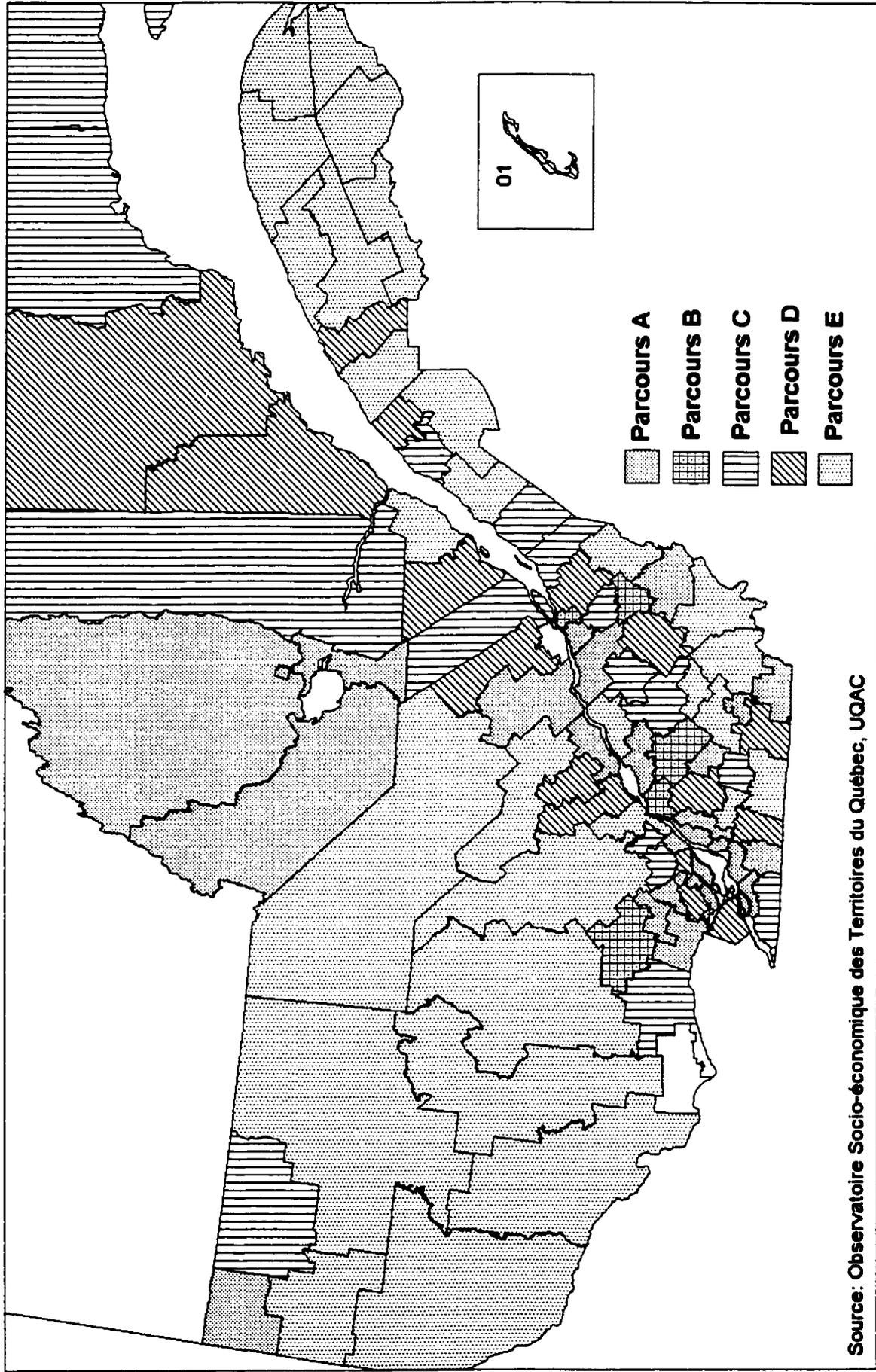
<b>Parcours DOT 1992/1998</b>	<b>Description</b>	<b>Nombre de MRC</b>	<b>%</b>
<b>PARCOURS A</b>	Progression très élevée	26	<b>27,1%</b>
<b>PARCOURS B</b>	Progression élevée	5	<b>5,2%</b>
<b>PARCOURS C</b>	Progression moyenne	18	<b>18,8%</b>
<b>PARCOURS D</b>	Progression faible	17	<b>17,7%</b>
<b>PARCOURS E</b>	Progression très faible ou régression	29	<b>30,2%</b>
<b>NON DISPONIBLE</b>	n/d	1	<b>1,0%</b>

Source : Conception de l'auteur

Nous remarquons avec étonnement que plusieurs territoires MRC ont un parcours régressif. Mais la progression exceptionnelle de quelques territoires MRC en cette période (1992-1998) eu pour effet d'augmenter cette moyenne de manière très significative.

## **CARTE 5**

# Territoires MRC selon le parcours de la DOT (1992-1998)



Source: Observatoire Socio-économique des Territoires du Québec, UQAC

Cette observation nous amène à nous questionner sur le profil de ces territoires MRC ayant, d'une période à l'autre, modifié sensiblement leur dynamique organisationnelle. Nous avons donc tenté d'identifier une fois de plus, à l'aide d'indicateurs territoriaux et socio-économiques, les composantes majeures des différents parcours (progressifs ou régressifs) effectués par le territoires MRC.

Cet exercice nous a clairement démontré le progrès énorme parcouru par un certain nombre de territoires MRC urbains. En effet, en ce qui concerne la DOT, des caractéristiques majeures séparent les territoires MRC ayant des parcours opposés (tableau 5.7). Les territoires MRC répertoriés dans le **parcours A** sont en *moyenne plus peuplés, plus urbains et ils ont une forte densité de population*. Ajoutons à cela qu'ils ont un *taux de chômage plus faible doublé d'un taux d'activité beaucoup plus élevé*.

**Tableau 5.7**

**Analyse comparative du parcours de la DOT (1992-1998)**

<b>MOYENNE/ PARCOURS</b>	<b>POPULATION MRC</b>	<b>% POP. URBAINE</b>	<b>DENSITÉ POP.</b>	<b>TAUX ACTIVITÉ</b>	<b>TAUX CHÔMAGE</b>
<b>PARCOURS A</b>	84 067	65,0	250,3	63,4%	11,2%
<b>PARCOURS B</b>	48 561	60,1	75,9	60,4%	12,0%
<b>PARCOURS C</b>	37 368	48,8	27,1	61,3%	13,0%
<b>PARCOURS D</b>	43 158	50,3	55,6	61,1%	13,5%
<b>PARCOURS E</b>	25 659	37,5	10,8	56,8%	16,7%

Source : Conception de l'auteure

En contre partie, les territoires MRC classés dans le **parcours E** sont *moins peuplés et plus ruraux*. Leur densité de population est également peu

élevée. Enfin, sur le plan économique, leur *taux d'activité moyen s'avère beaucoup plus faible et leur taux de chômage plus inquiétant*. Il va sans dire que ce portrait des parcours des territoires MRC selon leur DOT ne nous confirme que davantage leur nette progression dans les zones plus urbaines.

#### 5.2.4 Présence d'une agglomération urbaine

À la vue de tous ces résultats, qui nous révèlent une profonde distance entre les territoires MRC urbains et ruraux, nous avons cru bon observer le possible impact de la présence d'une agglomération urbaine sur l'organisation territoriale de la MRC.

Nous avons, sans tarder, identifié 27 territoires MRC logeant une agglomération urbaine. Nous les avons par la suite répertoriés suivant la typologie de la dynamique organisationnelle territoriale des MRC de 1998 (tableau 5.6). Observons ces résultats.

**Tableau 5.8**

#### **TERRITOIRES MRC LOGEANT UNE AGGLOMÉRATION URBAINE**

<b>TYPES</b>	<b>NOMBRE/MRC/ AGGLOM.URBAINE</b>	<b>TENDANCES</b>
TYPE 1	2	<b>22,2%</b>
TYPE 2	4	
TYPE 3	11	<b>40,8%</b>
TYPE 4	8	<b>37,0%</b>
TYPE 5	2	

Source : Compilation de l'auteur

Les territoires MRC qui abritent une agglomération urbaine sont organisés de manière assez disparate. Il s'avère que seulement 22,2% de ceux-ci révèlent une DOT élevée, alors que 40,8% sont moyennement organisés. Cependant, comme nous l'anticipions, la présence d'une agglomération urbaine en terres mercéennes semblerait influencer négativement l'indice de dynamisme organisationnel qui en découle. Effectivement, les résultats nous indiquent que 37,0% de ces territoires sont issus de types à la DOT faible.

De plus, nous ne sommes pas surpris de constater que les territoires MRC qui abritent une agglomération urbaine, tout en affichant à la fois un indice organisationnel faible, soient plus urbains (68,4%) que ceux qui logent dans les deux premiers types (56,7%). Mais cela ne confirme que la tendance générale des territoires MRC à la DOT plus faible que leurs compères (tableaux 5.7 et 5.8).

**Tableau 5.9**

**AGGLOMÉRATION URBAINE DANS LES TERRITOIRES TRÈS ORGANISÉS (TYPE 1 & 2)**

	<b><u>MRC</u></b>	<b><u>POPULATION 1997</u></b>	<b><u>% POP.URBAINE</u></b>
1	Rouyn-Noranda	42 638	60,5
2	Maria-Chapdelaine	28 045	60,6
3	Lac-St-Jean-Est	52 401	68,4
4	Memphrémagog	38 461	43,1
5	Beauce-Sartigan	46 318	55,4
6	Matane	23 723	52,1
	<b>Moyenne</b>	<b>38 598 hab.</b>	<b>56,7%</b>

Source : BSQ(98)

**CARTE 6**

## Territoires MRC à la DOT élevée et faible abritant une agglomération urbaine

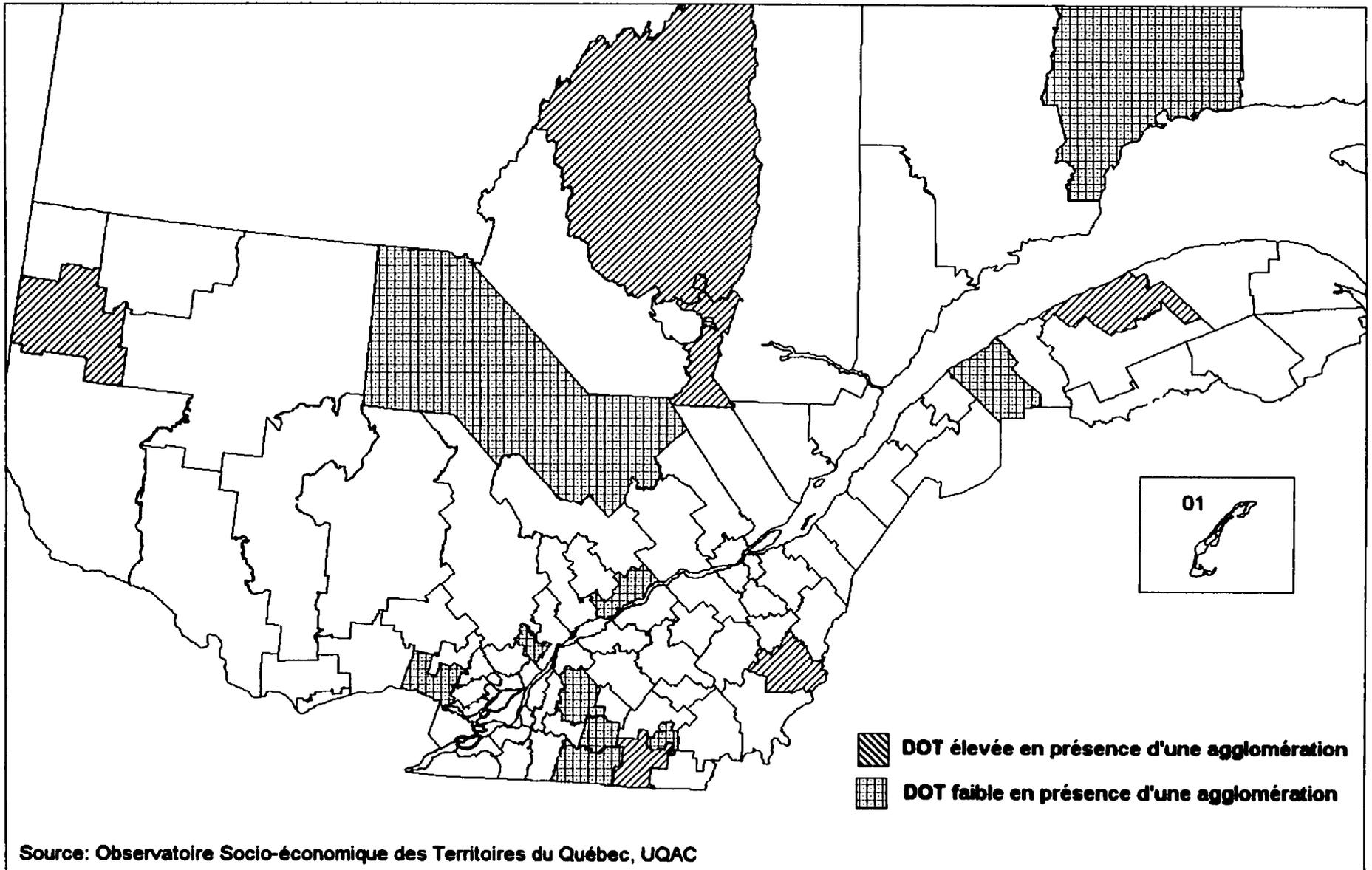


Tableau 5.10

**AGGLOMÉRATION URBAINE DANS LES TERRITOIRES PEU ORGANISÉS (TYPES 4 & 5)**

	<b>MRC</b>	<b>POPULATION 1997</b>	<b>% POP.URBAINE</b>
1	Haut-St-Maurice	16 293	69,3
2	Sept-Rivières	36 459	81,0
3	Rimouski-Neigette	52 677	66,6
4	Brome-Missisquoi	45 987	42,0
5	Sherbrooke	132 430	87,0
6	Haute-Yamaska	77 006	71,1
7	Maskoutains	78 754	65,2
8	Argenteuil	28 505	49,5
9	Joliette	52 845	66,8
10	Francheville	140 541	85,0
	<b>Moyenne</b>	<b>66 150 hab.</b>	<b>68,4%</b>

Source : BSQ(98)

**5.2.5 Analyse territoriale : des zones géographiques qui s'affirment****5.2.5.1 Les zones qui s'affirment**

Il est possible de cibler assez aisément, à l'échelle du Québec, les zones territoriales les plus organisées autour du territoire de leurs MRC. Du côté des territoires MRC au dynamisme élevé (type 1 & 2), trois zones majeures sont identifiables.

Tout d'abord la région du **Saguenay-Lac-St-Jean** (région 02), où trois des quatre MRC qui y sont établies font preuve d'une vitalité très notable à ce niveau. La MRC **Domaine-du-Roy** possède à son seul crédit 14 comités sectoriels. La deuxième zone est située complètement à l'Ouest du Québec, plus précisément dans la très vaste région administrative d'**Abitibi-Témiscamingue** (région 08). La moitié des territoires MRC qui s'y trouvent ont

su exploiter le cadre institutionnel de leurs MRC avec rigueur, faisant ainsi partie des types 1 et 2. Finalement une troisième zone, cette fois-ci identifiée dans la région de l'Estrie (région 05). La très grande majorité de ses composantes mercéennes (4/7) de cette région logent dans les types les plus dynamiques.

#### **5.2.5.2 Les zones peu organisées**

Du côté des MRC dont le dynamisme organisationnel actuel n'est pas des plus reluisants, pour ne pas dire inquiétants, notons le cas de la région de la **Montérégie** (région 16). Complètement au sud de la province, plus de 50,0% (8/15) des territoires MRC y étant rattachés sont caractérisés par un dynamisme déficient. Le même scénario sévit tout près, dans les **Laurentides** (région 15), où la moitié des composantes en titre révèlent peu d'organisations qui épousent le territoire d'une MRC. Malheureusement, ces deux régions représentent un très vaste bassin de population. Une troisième zone capte également notre attention: la région de la **Côte-Nord** (région 09). Cette région n'affiche guère de meilleurs résultats puisque près de 60% (3/5) de ses territoires MRC n'exploitent peu ou pas leur aire de gestion micro-régionale. Ce constat est tout de même surprenant puisque les caractéristiques physiques de cette région correspondent, plus souvent qu'autrement, à celles liées aux territoires propices au déploiement de leur cadre organisationnel. Par contre, le cas des territoires MRC du type 4 et 5 faisant partie de cette région, tels **Sept-Rivières** et **Caniapiscau**, s'avère particulier. Ils ont une vaste superficie tout en se

démarquant par leur faible population<sup>137</sup>. Ils sont pourtant très urbains (Sept-Rivières :82,0%; Caniapiscau :72,7%). On le sait, dans plusieurs cas les problèmes majeurs tiennent lieu de raison plus intensément dans les territoires MRC plus urbains. Déjà en 1983, les maires des zones urbanisées manifestaient peu d'enthousiasme dans la création de cet échelon territorial. Cela transparait toujours dans les données actuelles. Ceux-ci n'avaient, semble-t-il, point l'intention de perdre leurs prérogatives dans la gestion des services qu'ils possédaient déjà, au profit de la structure MRC. C'est d'ailleurs l'un des nombreux constats identifiés par Fortin et Parent en 1982.

À la lumière de tout ceci, on ne peut passer outre le rapprochement de ce qui caractérisait les territoires MRC participationnistes et technocratiques de Fortin et Parent en 1983. Si l'on observe sommairement le cas des territoires MRC issus du type 5 en 1998, nous constatons que 3 sur 6 dévoilaient leur tendance technocratique en 1983. Ce n'est pourtant pas le cas pour le territoire MRC de Laval, qui correspond cependant aux caractéristiques générales et économiques des territoires les plus technocratiques. Peut-être pourrions nous, à ce moment-ci, établir un parallèle entre ces deux portraits issus de deux contextes qui traduisent pourtant des constantes, et peuvent possiblement nous éclairer davantage sur l'essence même des milieux micro-régionaux.

---

<sup>137</sup> Sept-Rivières (1,17 hab/km<sup>2</sup>), Caniapiscau (0,07 hab/km<sup>2</sup>)

### **5.3 L'indice global : structures formelles et corporations versus comités sectoriels**

Nos recherches se sont préoccupées essentiellement de la présence de l'ensemble des organisations territorialisées à l'intérieur des territoires MRC du Québec, structures et comités confondus. Nous désirons ici bien mettre en évidence le fait que notre indice global regroupe à la fois des structures formelles, et à la fois des comités sectoriels. Nous sommes conscients tout de même que le contexte d'émergence d'une organisation formelle et d'un comité sectoriel ne soit pas toujours commandé par le même type de dynamisme. Les structures émergent régulièrement de décisions gouvernementales, tandis que les comités sectoriels proviennent de besoins plus précis de la collectivité. Nous avons cru pertinent d'étudier davantage les composantes réelles de notre typologie.

#### **5.3.1 Structures formelles et corporations**

De manière générale, les territoires MRC du Québec abritent entre **8** et **10** structures formelles et/ou corporations mercéenne (moyenne de 7,8). Les structures en matière *d'aménagement du territoire, d'évaluation foncière, de gestion des déchets, les CLE, les CLSC, les SOLIDE et les sociétés de développement* sont les plus fréquentes à cet échelon.

Si l'on consulte le tableau 5.9, on remarque que la majorité des territoires MRC à la DOT faible renferment une quantité de structures en deçà de la moyenne mercéenne. Peu d'entre eux franchissent le cap de 6 ou 7 structures formelles.

Des 29 territoires MRC révélant une dynamique organisationnelle territoriale faible, seulement 6,9% (2/29)<sup>138</sup> possèdent au moins 8 structures formelles et/ou corporations au palier MRC. Retenons également que 75,8% (22/29) de ces mêmes territoires sont reconnus comme faisant partie des 30 territoires MRC possédant le moins de structures formelles et de corporations au Québec. Ceux s'étant le moins organisés à ce niveau et qui, malgré cela, logent dans les types à la DOT élevée ont vu émerger pour le part une quantité substantielle de comités sectoriels ( voir carte géographique numéro 6).

### 5.3.2 L'émergence de comités sectoriels

On sait que plusieurs territoires MRC chapeautent depuis un bon moment des comités d'aménagement<sup>139</sup>, plus souvent qu'autrement formés de membres de leur conseil MRC.<sup>140</sup> Parallèlement à cela, plusieurs territoires MRC ont rapidement vu émerger des comités formés d'élus et de citoyens préoccupés par des problématiques étant propres à leur milieu MRC. Ces comités ont souvent tenu un *rôle consultatif*. Malgré cela, il n'est pas rare que le rôle de ces comités consultatifs se soit suffisamment implanté dans le milieu, justifiant ainsi leur permanence. C'est ce qui explique que nous nous retrouvions en présence de comités permanents et temporaires. Mais peu importe leur statut officiel, leur

---

<sup>138</sup> Rimouski-Neigette et Haute-Côte-Nord

<sup>139</sup> *Comité du conseil*

<sup>140</sup> Ministère des Affaires Municipales (1996) Relevé des comités d'aménagement, de développement et d'environnement, Gouvernement du Québec.

**TABLEAU 5.11**

# Structures, corporations, comités permanents et temporaires (1998)

RA	Nom de la MRC	Structures et corporations	rang	Comités permanents	Comités temporaires	Total comités	rang	Total
<b>Type 1</b>								
8	Coaticook	10	7	6	8	14	1	24
2	Lac-St-Jean-Est	11	4	12	0	12	4	23
2	Domaine-du-Roy	8	39	0	14	14	2	22
8	Abitibi	11	4	6	4	10	4	21
1	Matane	12	2	1	7	8	5	20
3	Portneuf	8	37	0	12	12	3	20
12	Chutes-de-la-Chaudière	7	50	10	3	13	2	20
<b>Type 2</b>								
8	Haut-Saint-François	12	2	3	2	5	12	17
4	Nicolet-Yamaska	9	19	7	0	7	5	16
8	Abitibi-Ouest	9	19	3	4	7	5	16
12	Beauce-Sartigan	11	2	2	3	5	10	16
16	Acton	7	46	1	8	9	2	16
2	Maria-Chapdelaine	9	18	1	5	6	6	15
8	Le Granit	10	3	1	4	5	8	15
16	Vaudreuil-Soulanges	11	2	2	2	4	12	15
8	Memphrémagog	7	43	5	2	7	4	14
8	Rouyn-Noranda	9	16	2	3	5	7	14
12	Les Etchemins	10	2	3	1	4	10	14
12	Lotbinière	6	51	3	5	8	2	14
<b>Type 3</b>								
1	La Matapédia	10	2	3	0	3	22	13
1	Les Basques	9	14	3	1	4	9	13
2	Fjord-du-Saguenay	10	2	3	0	3	21	13
4	Centre-de-la-Mauricie	10	2	1	2	3	21	13
8	Témiscamingue	10	2	1	2	3	21	13
8	Vallée-de-l'Or	10	2	1	2	3	21	13
11	Iles-de-la-Madeleine	8	22	4	1	5	6	13
15	Antoine-Labelle	10	2	1	2	3	20	13
16	Jardins-de-Napierville	8	21	2	3	5	6	13
16	Champlain	5	50	1	7	8	2	13
1	Rivière-du-Loup	8	21	1	3	4	6	12
3	Kamouraska	10	2	2	0	2	25	12
1	Charlevoix	9	8	1	2	3	17	12
4	Arthabaska	8	19	2	2	4	6	12
8	Val-Saint-François	9	8	3	0	3	16	12
8	L'Or Blanc/Asbestos	9	8	2	1	3	16	12
12	L'Islet	8	17	3	1	4	6	12
12	L'Amiante	10	2	0	2	2	20	12
12	Nouvelle-Beauce	8	16	3	1	4	6	12
14	Les Moulins	9	7	2	1	3	14	12
15	Deux-Montagnes	5	40	2	5	7	2	12
15	Laurentides	8	15	3	1	4	5	12
1	La Mitis	10	2	1	0	1	31	11
4	Bécancour	9	6	1	1	2	16	11
4	Mékinac	9	6	1	1	2	16	11
7	Papineau	5	36	2	4	6	2	11
7	Vallée-de-la-Gatineau	9	6	2	0	2	15	11
9	Minganie	9	6	1	1	2	15	11
9	Manicouagan	9	6	1	1	2	15	11
11	Denis-Riverin	10	2	1	0	1	25	11
12	Robert-Cliche	8	8	2	1	3	11	11
12	Bellechasse	7	13	4	0	4	4	11
14	L'Assomption	6	22	3	2	5	3	11
15	Rivière-du-Nord	5	29	6	0	6	2	11
16	Beauharnois-Salaberry	7	13	3	1	4	2	11
16	Lajemmerais	7	13	3	1	4	2	11

# Structures, corporations, comités permanents et temporaires (1998)

RA	Nom de la MRC	Structures et corporations	rang	Comités permanents	Comités temporaires	Total comités	rang	Total
3	Côte-de-Beaupré	6	20	2	2	4	2	10
3	Charlevoix-Est	9	5	0	1	1	18	10
4	Drummond	8	7	2	0	2	8	10
4	Maskinongé	8	7	2	0	2	8	10
7	Pontiac	9	5	1	0	1	16	10
11	Pabok	10	2	0	0	0	26	10
11	Côte-de-Gaspé	10	2	0	0	0	26	10
12	Montmagny	7	7	3	0	3	5	10
12	Desjardins	7	7	2	1	3	5	10
14	D'Autray	8	4	1	1	2	6	10
14	Matawinie	10	2	0	0	0	23	10
16	Bas-Richelieu	9	2	1	0	1	13	10
Type 4								
14	Joliette	7	4	2	0	2	6	9
14	Montcalm	5	14	3	1	4	2	9
16	Haut-Saint-Laurent	6	8	2	1	3	4	9
16	Vallée-du-Richelieu	5	13	1	3	4	2	9
16	Haute-Yamaska	5	13	4	0	4	2	9
1	Rimouski-Neigette	8	2	0	0	0	17	8
9	Hauts-Côte-Nord	8	2	0	0	0	17	8
11	Bonaventure	6	6	2	0	2	2	8
15	Argenteuil	7	2	0	1	1	7	8
16	Haut-Richelieu	7	2	0	1	1	7	8
16	Les Maskoutains	6	4	2	0	2	2	8
3	Jacques-Cartier	5	7	0	2	2	2	7
4	L'Érable	6	4	0	1	1	5	7
4	Haut-Saint-Maurice	7	2	0	0	0	11	7
11	Avignon	7	2	0	0	0	11	7
15	Pays-d'en-Haut	6	2	1	0	1	5	7
16	Brome-Missisquoi	6	2	1	0	1	5	7
16	Roussillon	5	2	1	1	2	2	7
1	Témiscouata	5	2	0	1	1	4	6
3	Île-d'Orléans	5	2	1	0	1	4	6
4	Francheville	4	4	0	2	2	2	6
7	Collines-de-l'Outaouais	3	7	2	1	0	5	6
15	Thérèse-de-Blainville	4	4	2	0	2	2	6
Type 5								
5	Sherbrooke	5	2	0	0	0	4	5
9	Sept-Rivières	4	3	0	1	1	2	5
9	Caniapiscau	5	2	0	0	0	3	5
13	Laval	4	2	0	0	0	3	4
16	Rouville	3	2	0	1	1	2	4
15	Mirabel	2	2	0	0	0	2	2
<b>TOTAL</b>		<b>735</b>		<b>180</b>	<b>162</b>	<b>342</b>		<b>1077</b>

Source: compilation de l'auteur

présence témoigne du dynamisme et des intérêts particuliers à chacun des territoires MRC.

Il peut s'avérer que les comités traitant de dossiers qui ont trait à *l'aménagement du territoire et à la gestion des déchets* soient formés uniquement par des fonctionnaires municipaux.<sup>141</sup> Le mandat des comités débute habituellement par une étude, suivie de recommandations officielles faites au Conseil MRC. C'est souvent ce qui s'est produit pour de nombreux comités recensés en 1998 liés à *l'aménagement, au développement et à l'environnement*.

Une quantité considérable de ces comités sont constitués par la MRC. Cette démarche n'implique pas pour autant la participation de celle-ci à l'intérieur de ces comités. Plusieurs sont utilisés par d'autres organismes tels les CRD, les CDE, les groupes de citoyens, etc.

De façon plus précise, nous remarquons que les comités sectoriels identifiés lors de nos recherches occupent une part de 31,8% dans le dépouillement des organisations au palier MRC. La présence ou l'absence significative de ce type de comité influence donc fortement la résultante de notre typologie.

Par exemple, la totalité des territoires MRC qui occupent les rangs du type 1 de notre typologie sont parmi les dix territoires possédant le plus grand nombre de comités sectoriels. Nous remarquons au même moment que la

---

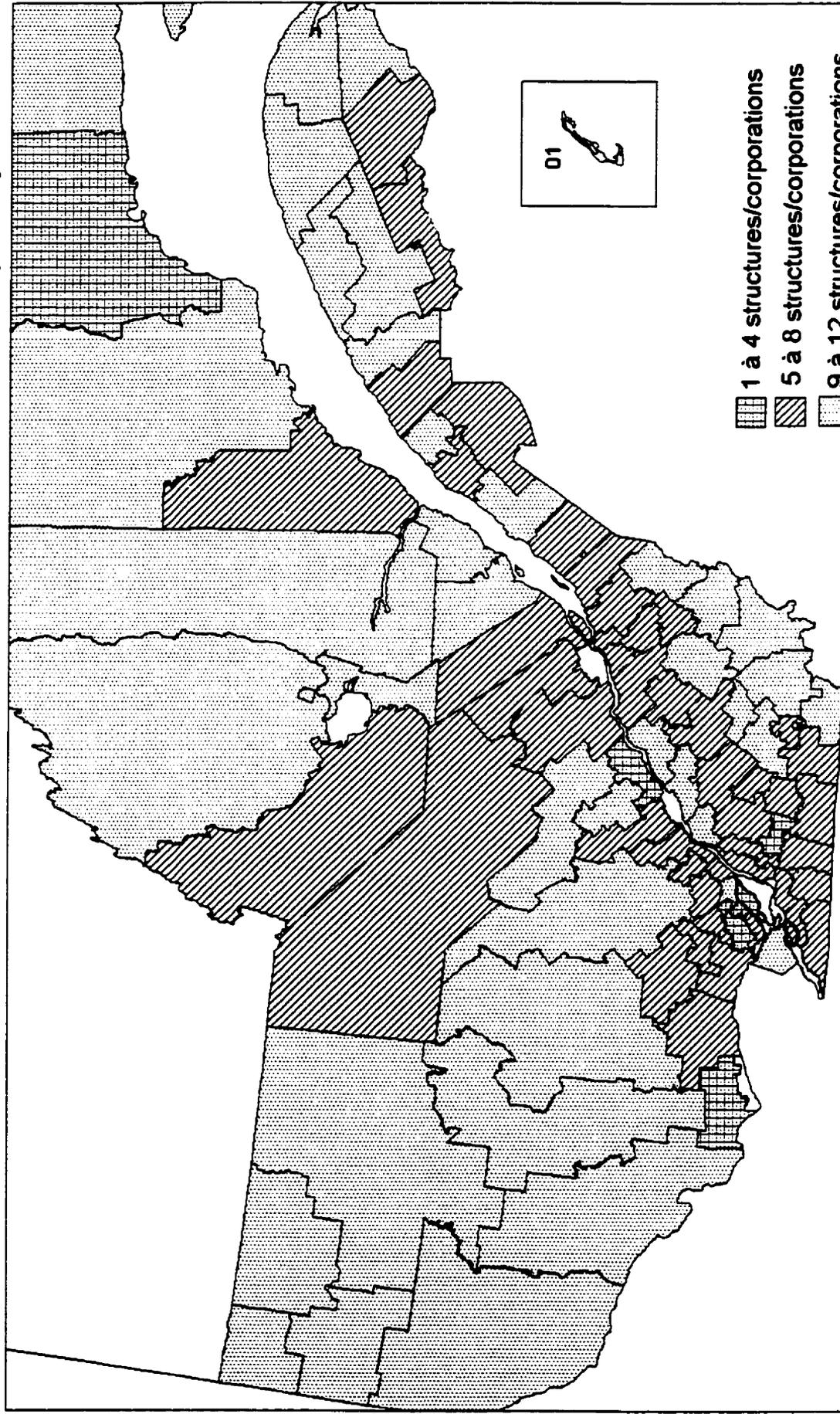
<sup>141</sup> Dans ces cas, on parle de " comité technique "

**totalité des 19 territoires MRC à la DOT élevée font partie des 25 territoires les mieux outillés à ce niveau.**

**Sur le plan géographique, notons que la région administrative du Saguenay-Lac-St-Jean a su se démarquer d'emblée sur ce plan avec un indice de 8,75 comités sectoriels par territoires MRC sur une moyenne de 3,6. Les régions de l'Abitibi-Témiscamingue (7,0) et de l'Estrie (5,3) se distinguent à leur tour. D'ailleurs, toutes ces régions logent de nombreux territoires MRC à la DOT élevée (carte 7).**

## CARTE 7

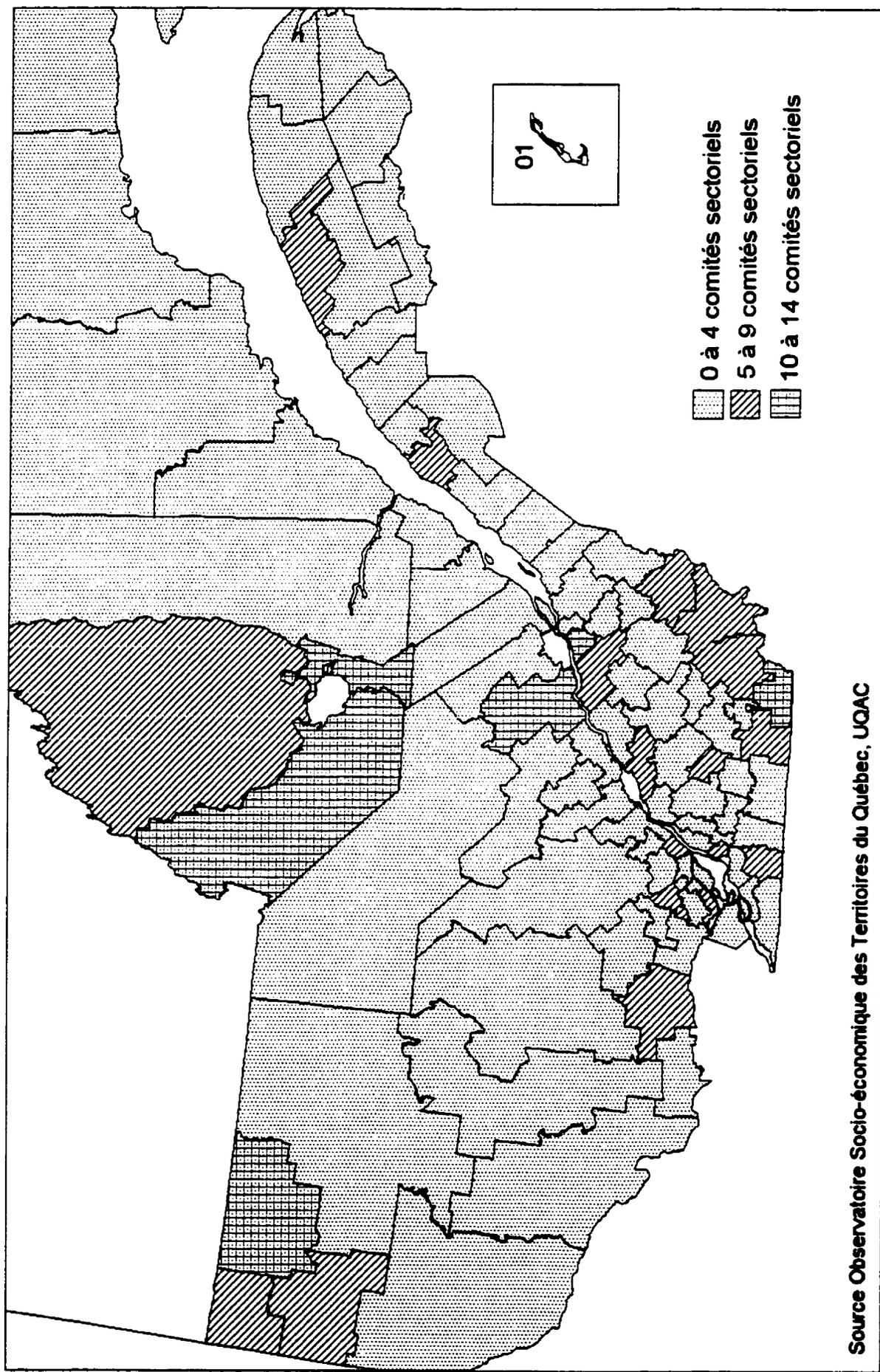
# Structures formelles et corporations en territoires MRC (1998)



Source Observatoire Socio-économique des Territoires du Québec, UQAC

## **CARTE 8**

# Comités sectoriels en territoires MRC (1998)



#### **5.4 Fortin-Parent : 20 ans plus tard...la persistance des mêmes résistances**

Comme prévu, dans l'intention de tracer le profil évolutif du dynamisme des territoires MRC, l'étude de la typologie élaborée par Fortin et Parent en 1983, jumelée aux variables physiques et socio-économiques des territoires, nous permet d'établir un parallèle intéressant avec celle que nous avons effectuée en 1998. Deux portraits, deux contextes qui traduisent pourtant des constantes. Il est vrai que l'étude des chercheurs Fortin-Parent s'attarde, par la force des choses, uniquement à la formation du conseil MRC et à sa régie interne. Notons cependant que ce sont la participation des acteurs locaux et celle des organismes du milieu au processus qui caractérisent principalement la typologie des chercheurs. Ces derniers insisteront davantage sur la réception du milieu face à ce nouveau palier, plutôt que sur l'établissement de la structure politique en soi. Cela confirme la valeur d'un tel parallèle entre les deux approches, bien que nos recherches actuelles s'intéressent principalement à la dimension territoriale des micro-régions québécoises. Observons jusqu'à quel point les territoires MRC qui étaient les plus participationnistes dans le processus de formation de leur structure sont ceux qui génèrent le dynamisme organisationnel le plus considérable à l'heure actuelle.

##### **5.4.1 Rapprochements entre les deux études**

Les chercheurs Fortin et Parent ont identifié une corrélation marquée entre leur typologie et des variables indépendantes liées aux caractéristiques

physiques des territoires.<sup>142</sup> Les mêmes indicateurs ont donc été vérifiés en 1998 pour les types à dynamisme très élevé (type 1) ainsi que pour les types à dynamisme très faible (type 5).

Comme pour les MRC participationnistes, les territoires MRC au dynamisme élevé sont *moins peuplés, éloignés des grands centres dans la plupart des cas, et leur connotation urbaine est moins prononcée* que les territoires MRC au dynamisme organisationnel plus faible. En opposition, dans les territoires dont l'activité organisationnelle se fait plus rare, on remarque que les territoires MRC *sont très peuplés, près des grands centres et plus urbains* (tableau 5.10).

Il est clair que ces variables expliquent , en partie du moins, l'évolution des territoires MRC ayant progressé à contre courant. Cela justifierait le cas de 5 territoires qui étaient participationnistes en 1983 et qui traduisent pourtant un dynamisme faible aujourd'hui : trois d'entre elles sont des MRC très peuplées et à forte connotation urbaine. La formation immédiate d'une autre régie (évaluation foncière dans le cas présent) et la participation des organismes du milieu au processus de formation expliquent leur classement dans les MRC participationnistes en 1983. Mais dans ces cas précis, on constate que leur tendance participationniste lors de la formation de la structure n'a pas été garante d'un dynamisme ultérieur, puisqu'elles n'ont pas cherché à élargir leur cadre par la suite.

---

<sup>142</sup> Chapitre II

Tableau 5.12

**TABLEAU COMPARATIF DES INDICATEURS TERRITORIAUX DE 1983 ET 1998**

<b><u>ÉTUDE 1983</u></b>		
<b><u>Indicateurs MRC</u></b>	<b><u>Participationnistes</u></b> <b><u>(type 1)</u></b>	<b><u>Technocratiques</u></b> <b><u>(type 7)</u></b>
<b>TAILLE DES MRC</b>	10 893 km <sup>2</sup>	5 343 km <sup>2</sup>
<b>POPULATION DES MRC</b>	24 507 hab.	42 480 hab.
<b>DENSITÉ DE POPULATION</b>	11,87 hab./ km <sup>2</sup>	83,9 hab./ km <sup>2</sup>
<b>POURCENTAGE DE POP.URBAINE</b>	41,0%	58,3%
<b><u>ÉTUDE 1998</u></b>		
<b><u>Indicateurs MRC</u></b>	<b><u>Dynamique élevée</u></b> <b><u>(type 1)</u></b>	<b><u>Dynamique faible</u></b> <b><u>(type 5)</u></b>
<b>TAILLE DES MRC</b>	2 756 km <sup>2</sup>	427 km <sup>2</sup>
<b>POPULATION DES MRC</b>	42 200 hab.	134 073 hab.
<b>DENSITÉ DE POPULATION</b>	35,2 hab./ km <sup>2</sup>	485,1 hab./ km <sup>2</sup>
<b>POURCENTAGE DE POP.URBAINE</b>	52,2%	60,9%

Source : Fortin-Parent (83) BSQ (98)

Les MRC technocratiques en 1983 qui, hors de toute attente, font preuve d'un dynamisme élevé actuellement, comme la plupart de leurs semblables (4/5), sont caractérisées par *un vaste territoire, une faible connotation urbaine et une densité de population en deçà de la moyenne*. Tout porte à croire que, soit par un manque de leadership, soit pour tout autre conflit interne encore non-identifié, ces territoires MRC aient seulement mis plus de temps que leurs compères à démarrer leur structure sans pour autant repousser volontairement son évolution.

Tableau 5.13

**ÉVOLUTION DE LA TYPOLOGIE FORTIN-PARENT (1983-1998)**

<b><u>Indice organisationnel de 1992</u></b>	<b><u>Participationniste (83)</u></b>		<b><u>Technocratique (83)</u></b>	
	<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>DYNAMIQUE TRÈS ÉLEVÉE</b>	5	<b>27,6%</b>	0	<b>5,0%</b>
<b>DYNAMIQUE ÉLEVÉE</b>	3		1	
<b>DYNAMIQUE MOYENNE</b>	10	<b>34,5%</b>	3	<b>15,0%</b>
<b>DYNAMIQUE FAIBLE</b>	10	<b>37,9%</b>	11	<b>80,0%</b>
<b>DYNAMIQUE TRÈS FAIBLE</b>	1		5	

<b><u>Indice organisationnel de 1998</u></b>	<b><u>Participationniste (83)</u></b>		<b><u>Technocratique (83)</u></b>	
	<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>DYNAMIQUE TRÈS ÉLEVÉE</b>	4	<b>24,1%</b>	2	<b>20,0%</b>
<b>DYNAMIQUE ÉLEVÉE</b>	3		2	
<b>DYNAMIQUE MOYENNE</b>	17	<b>58,6%</b>	7	<b>35,0%</b>
<b>DYNAMIQUE FAIBLE</b>	5	<b>17,2%</b>	7	<b>45,0%</b>
<b>DYNAMIQUE TRÈS FAIBLE</b>	0		2	

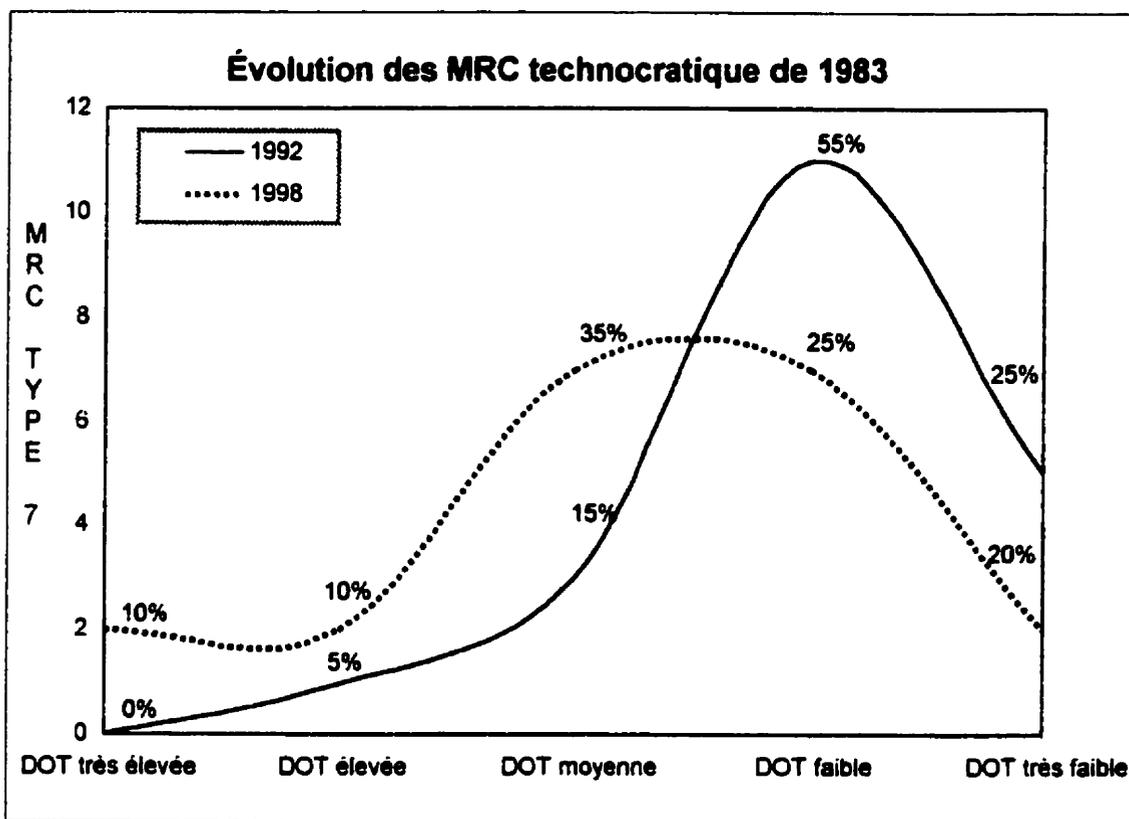
Source : Compilation de l'auteur

L'étude des territoires MRC les plus participationnistes et technocratiques en 1983 liée au dynamisme organisationnel actuel des territoires MRC met en rapport une certaine corrélation (annexe 3). Des 29 MRC les plus participationnistes en 1983, **24,1%** sont parmi les plus dynamiques aujourd'hui. Cependant près de 60% des territoires MRC du type 1 de Fortin & Parent logent dans un dynamisme moyen (**58,6%**) alors que malencontreusement **17,2%**

d'entre elles n'ont pas progressé, se voyant teintées d'un dynamisme faible. Cependant aucun de ces territoires MRC n'est caractérisé par un dynamisme très faible (tableau 5.11).

Des municipalités régionales de comté les plus technocratiques en 1983, **55%** ont su intégrer de nouvelles fonctions et élargir leur cadre pour gagner le

**Figure 2**



Source : conception de l'auteure

rang des MRC à dynamisme moyen (30%) mais aussi, fait marquant, à dynamisme élevé (20,0%). Malgré cela, près de la moitié d'entre elles, c'est-à-dire 45%, n'ont su volontairement ou non développer leur potentiel institutionnel, ce qui est pour le moins révélateur (tableau 5.10).<sup>143</sup>

#### **5.4.2 L'éternel clivage rural-urbain**

Si les résultats que nous avons obtenus récemment ne nous permettent pas de confirmer sans équivoque l'hypothèse proposée par Fortin-Parent au début des années 80, ils nous permettent cependant d'identifier facilement les caractéristiques physiques et socio-économiques des tendances observées.

Il faut comprendre cependant que les politiques du Gouvernement en matière de développement local ces dernières années utilisent de plus en plus les micro-régions comme aire de gestion dans le développement socio-économique des territoires (CLE, CLD, CLSC, etc.). Cette attitude semble avoir un effet d'entraînement sur l'ensemble des interventions locales et régionales confirmant davantage le territoire MRC en une sorte d'aire naturelle.

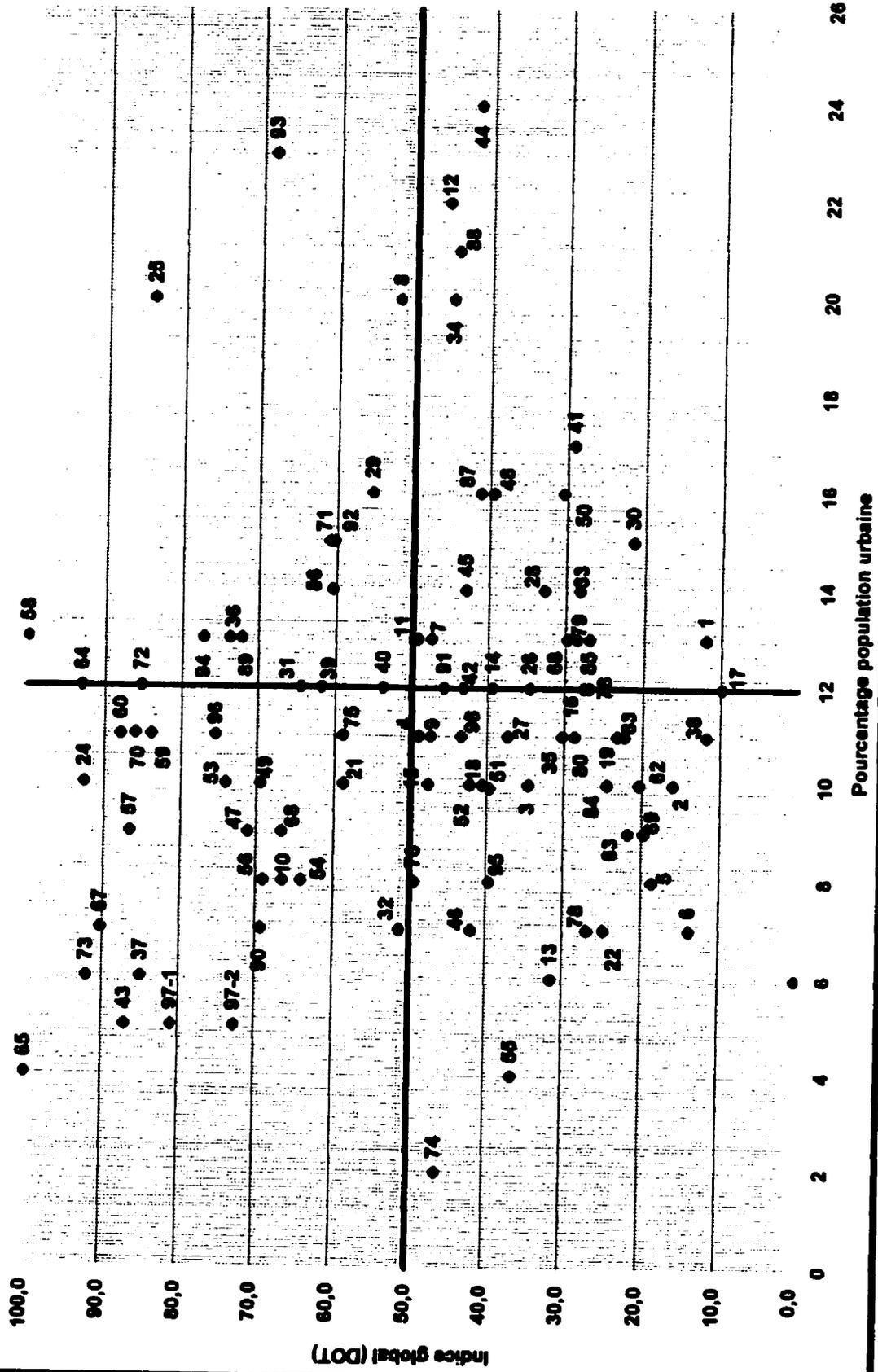
Il n'y a pas si longtemps, l'hypothèse de Fortin et Parent était davantage plausible si l'on en croit les recherches effectuées en 1992. À cette époque, 80% des territoires MRC du type 4 et 5 étaient des MRC technocratiques en 1983 alors qu'à peine 5,0% d'entre eux avaient réussi à s'organiser efficacement. Il semble évident que les cinq dernières années n'ont que confirmé davantage le rôle des territoires MRC.

---

<sup>143</sup> En 1992, 80% des MRC du type 4 et 5 étaient d'origine technocratique.

**FIGURE 3**

# Distribution de la DOT selon la population urbaine (1998)



Il est tout de même important de comprendre que ce qui caractérisait les MRC participationnistes des technocratiques distingue au même titre les territoires MRC les mieux organisés aujourd'hui de ceux qui exploitent peu ce palier.

D'un côté les territoires essentiellement ruraux avec les caractéristiques que l'on connaît, eux qui ont plus régulièrement besoin de l'appui de la MRC dans la dotation de services à la population et dans l'acquisition d'infrastructures coûteuses. Ceux-ci renferment de nombreuses municipalités qui ont souvent moins de 5 000 habitants. De plus, dans ces territoires à l'économie souvent peu diversifiée, tout porte à croire que la formation de comités sectoriels et corporations de tout genre s'avouèrent parfois une réponse à une situation précaire. Dans ces cas précis, le palier MRC offre un support adéquat, un point d'ancrage, au dynamisme des intervenants locaux soucieux du développement de leur territoire d'appartenance.

Nous nous trouvons d'un autre côté aux prises avec les territoires MRC très urbains, logeant plus souvent qu'autrement des villes importantes, qui ont déjà en régie de nombreux secteurs de gestion de services à la population et des professionnels qui agissent déjà au niveau de la municipalité. Les petites municipalités rurales avoisinantes s'accrochent souvent davantage aux services offerts aux grandes villes qu'au territoire de la MRC.

### **5.5 Conclusion**

À la lumière de tout ceci, on ne peut passer outre le rapprochement de ce qui caractérisaient les territoires MRC participationnistes des technocratiques

de Fortin et Parent en 1983. Si l'on observe sommairement le cas des territoires MRC issus du type 5 en 1998, nous constatons que 50% d'entre eux dévoilaient déjà leur tendance technocratique en 1983. Ce n'est pourtant pas le cas pour la MRC de Laval, qui correspond cependant aux caractéristiques générales et économiques des territoires les plus technocratiques.

Parmi les territoires MRC dont le dynamisme organisationnel s'avère toujours faible, il est intéressant de constater que seulement 5 des 96 MRC (5,2%) refusent de manière catégorique de s'organiser autour du territoire affichant un dynamisme très faible. Ce qui prouve bien que la progression continue. Certains territoires se sont fait tirer l'oreille en 1983, mais rien ne prouve qu'ils ne finiront pas par se porter garants de leurs possibilités. Malheureusement, 45% des MRC à tendance technocratiques en 1983 démontrent toujours un dynamisme faible. Dans ces territoires l'échelon n'est pas la référence territoriale naturelle. Mais encore là faudrait-il se questionner sur les conséquences à long terme sur les réticences profondes de ces micro-régions envers ce palier intermédiaire.

Les territoires MRC participationnistes en 1983 ont, à 50% (14/29), su intégrer les structures de base telles : l'aménagement, la gestion des déchets et l'évaluation foncière mais aussi ont su favoriser la création d'organismes de développement social et économique tels : une société de développement, une SOLIDE et un SADC.

Certes les recherches effectuées en 1983 lors de la formation de micro-régions additionnées aux caractéristiques des territoires MRC actuels dévoilent

un monde d'inégalités mais elles prouvent également que la construction institutionnelle des territoires MRC progresse, bien que de façon quelque peu aléatoire. C'est particulièrement le cas dans les territoires plus urbains dont les composantes et les volontés du milieu sont parfois dichotomiques et les rivalités entre les villes plus fortes.

Nos recherches nous indiquent que nous aurions tort de minorer la présence de divers comités sectoriels, ponctuels et permanents, qui se forment ici et là. Ils sont en fait d'excellent baromètres, nous révélant ainsi la dynamique et les intérêts si particuliers à chaque milieu MRC. Outrepasant le rôle politique des conseils MRC et de leur corporation, il nous est désormais possible de confirmer le rôle de gestion collective des territoires MRC.

Non seulement la majorité des territoires MRC ont su bien intégrer leur rôle en matière de gestion des services collectifs et supporter des structures formelles, mais la majorité d'entre eux savent faire place aisément à l'arrivée de comités de toutes formes. La présence des CLD au sein des territoires MRC ne devrait que confirmer ce mouvement. Mais il faut continuer à se pencher davantage sur les causes des clivages organisationnels entre les territoires MRC en zones urbaines et rurales, ainsi que sur les politiques de développement axées sur les micro-régions qui entraînent, par le fait même, des conséquences inégales.

## **CONCLUSION GÉNÉRALE**

Qui aurait bien pu prédire que les territoires MRC du Québec évolueraient de la sorte ? En 1979, lors du vote de la Loi 125 sur l'Aménagement et Urbanisme, leurs prérogatives ne se limitaient pourtant qu'à la gestion d'un schéma d'aménagement. Sans incitatifs particuliers, un mouvement naturel fit de ceux-ci une aire de gestion territoriale majeure, dans des domaines d'activités des plus diversifiés. Le capital organisationnel de la majorité des territoires MRC a dépassé progressivement son cadre officiel. Les 96 territoires MRC sont, de cette façon, l'assise de multiples activités dans le domaine des *services à la population, aux travailleurs et aux organisations*.

Nos recherches nous ont confirmé d'emblée la construction organisationnelle des territoires MRC et ce, en moins de deux décennies d'administration supra-locale. En effet, l'étude de la *Dynamique Organisationnelle Territoriale (DOT)* des MRC entreprise en 1992, nous révélait déjà la présence de près d'un millier d'organisations. Six ans plus tard, en 1998, la mise à jour de ces données nous démontre, non seulement la progression constante de la DOT, mais l'émergence de multiples comités sectoriels qui ne cessent de se greffer autour de ce palier.

Malgré cela, nous ne pouvons passer sous silence les disparités qui persistent. La progression organisationnelle des territoires MRC n'est malheureusement pas généralisée sur tout l'espace québécois. Les territoires MRC peu organisés se font de plus en plus rares, mais ils existent toujours. Nous avons vu que ces disparités ne sont pas récentes. Déjà en 1983, au moment de leur formation, les chercheurs Fortin et Parent en avaient identifié

plusieurs. Ce constat d'inégalités a vivement stimulé notre intérêt pour l'évolution de la construction territoriale des MRC, ainsi que pour ses facteurs d'émergence.

En tout premier lieu, les recherches initiées par Fortin et Parent nous ont permis de tracer le profil évolutif des territoires. En ce sens, la typologie élaborées par les chercheurs s'est avouée un point de départ essentiel. En jumelant cette recherche à la nôtre, nous avons pu observer le parcours entrepris par ces petites régions au début des années 80. Par exemple, nous avons vu que, si 80,0% des territoires anciennement technocratiques dévoilent une DOT faible en 1992, six ans plus tard, cela ne sera vrai que pour 45,0% d'entre eux.

Nous avons cependant été surpris de constater des liens si étroits entre les caractéristiques qui composent les territoires MRC issues des deux tendances de chacune des typologies utilisées. La situation est simple. D'un côté, nous nous trouvons en présence de territoires essentiellement ruraux qui, au fil du temps, ont su utiliser ce palier comme aire de gestion pour leurs services publics et collectifs. De l'autre, des territoires urbains qui ne reconnaissent pas ou peu le potentiel de référent territorial attribué aux territoires MRC.

Dans cette optique, la création des territoires MRC n'a malheureusement pas obtenu l'effet souhaité. Sachant que l'apparition de ce nouvel échelon territorial émane, en partie, de la volonté du gouvernement de briser les clivages sociaux et politiques entre les citoyens ruraux et urbains, nous sommes bien loin

d'un constat de réussite. Le clivage rural/urbain qui caractérisait les territoires MRC à tendance participationniste et technocratique en 1983 persiste toujours lors de l'étude de la DOT actuelle.

En contre partie, nous aimerions insister sur la progression de la DOT en territoires MRC plus urbanisés. Suivant le courant d'une construction territoriale en émergence, il semble que les zones urbaines y échappent de moins en moins. Dans certaines zones, les territoires MRC s'affichent tel un lieu naturel où s'harmonisent les ressources et les plans d'actions des acteurs locaux, peu importe la teneur de la population urbaine. Il semble que les récents efforts du gouvernement à utiliser les territoires MRC en une sorte de creuset où se greffent les politiques de développement local aient eu son effet. Sans nier les écarts, on ne peut que constater leur tendance générale à s'atténuer.

Notre observation a malheureusement aussi ses limites. Premièrement, le fait que notre postulat de base suppose l'effet multiplicateur des organisations sur le dynamisme territorial des MRC, n'est pas une fin en soi. Car il nous est impossible de mesurer, dans ce cas-ci, l'efficacité et l'impact réel des organisations présentes sur le territoire. Ajouté à cela, nous savons que l'ensemble des organisations que nous avons répertoriées épouse les limites mercéennes. Cependant, de manière concrète, les activités de ces organisations n'ont pas toujours un rayonnement mercéen. Leurs interventions concernent parfois les intérêts d'un nombre limité de municipalités locales.

Ensuite, nous réalisons que la diversité et la multiplicité des composantes des petites régions du Québec complique leur analyse globale. Les territoires

MRC se distinguent les uns des autres à un point tel, qu'il est très ardu de créer des liens sans équivoque. Il peut s'avérer que des territoires MRC répertoriés dans un même type soient tout de même très contrastants sur des aspects majeurs. Il est impératif d'initier une analyse traitant de leurs composantes territoire par territoire.

Dans le contexte d'assainissement des finances publiques qui sévit encore, il y a fort à parier que les efforts du gouvernement en matière de déconcentration des pouvoirs locaux ne sont que les préceptes d'une importante série de politiques de développement local où les territoires MRC tiendront un rôle de premier plan. D'ailleurs, depuis 1996, le MAM s'est doté d'un plan stratégique d'action dont la première orientation consiste à *valoriser et renforcer les institutions du milieu municipal pour leur permettre de mieux s'acquitter de leurs responsabilités*.<sup>144</sup> La création des CLD répond, à ce titre, aux revendications des acteurs locaux voulant mener à bien leurs intérêts. Cependant, elle offre aux dirigeants nationaux la possibilité de transférer les problématiques financières à un échelon inférieur. Les territoires MRC se trouvent bel et bien au cœur de tout cet exercice de consolidation des communautés locales.

Dans nos recherches futures, nous devons nous pencher plus intensément sur les véritables causes et les impacts de ces clivages mercéens. Il est toujours aussi ardu de prédire les causes profondes du refus de quelques

---

<sup>144</sup> Ministère des Affaires municipales, *Le MAM fête ses 80 ans et le drapeau du Québec son demi-siècle*, Revue MUNICIPALITÉ, juin-juillet 1998, p.7

territoires à s'organiser autour du palier MRC. Pour certains d'entre eux, nous pourrions nous questionner sur la pertinence même de ce découpage institutionnel. Certains territoires MRC n'ont pas du tout progressé depuis les dix dernières années. Bien que peu nombreux, ces derniers n'auront peut-être bien rien à gagner des politiques de développement local du gouvernement, faisant du territoire MRC l'assise des plans d'actions s'y rattachant.

Au terme de cette recherche, bien d'autres questions demeurent. De quelle façon pouvons-nous véritablement stimuler la construction territoriale mercéenne en zones urbaines? Quel rôle devront approfondir les territoires MRC dans le futur? La promotion du développement? La gestion des services municipaux ? Comment stimuler la construction multisectorielle complète des territoires MRC? Le gouvernement devrait-il imposer davantage les territoires MRC comme les principaux gestionnaires de ses futures politiques socio-économiques? Etc.

N'oublions-pas, en terminant, que cette participation active des territoires MRC dans la pratique des politiques de développement local demeure un fait sensiblement nouveau. Retenons qu'au moment de leur création, les territoires MRC levaient les voiles sur le régime municipal au sein duquel s'était bâti le Québec. Historiquement et socialement, la réunification des urbains et des ruraux était un événement colossal en soi. Les clivages qui persistent à ce niveau en témoignent. Quoi qu'il en soit, jusqu'à présent les territoires MRC ont démontré leur aptitude à mobiliser les énergies productrices des micro-régions québécoises en zones rurales et semi-rurales. Des centaines d'organisations

qui ont choisi leurs territoires MRC respectifs dans le déploiement de leurs activités le prouvent chaque jour.

## BIBLIOGRAPHIE

Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada (1855) Loi 18 Victoria, c.100

Assemblée législative du Canada, Arrêts et règlements du Conseil supérieur du Québec et Ordonnances et jugements des intendants du Canada.

Assemblée législative du Canada, Édits, ordonnances royaux, déclaration et arrêts du Conseil d'État du Roi concernant le Canada.

Audette, Richard (1992) Les MRC, dix ans après : un bilan de leur engagement, Conseil des Affaires Sociales, PUQ, 39 p.

Aydalot, Philippe (1985) Économie régionale et urbaine, Éditions Économica, Paris, 487 p.

Baccigalupo, Alain (1984) Les administrations québécoises des origines à nos jours, Tome I : les municipalités, Éditions Agence d'Arc inc., Montréal.

Baccigalupo, Alain (1984) Les administrations québécoises des origines à nos jours, tome II : L'environnement, Éditions Agence d'Arc inc., Montréal.

Baccigalupo, Alain (1990) Système politique et administratif des municipalités québécoises, Éditions Agence d'Arc inc., Montréal, 568 p.

Bédard, J.E. (1898) Code municipal de la Province de Québec, annoté-suivi des statuts concernant les corporations, 663 p.

Bérubé, Pierre (1993) L'organisation territoriale du Québec. Dislocation ou restructuration : l'urgence d'agir, Éditions officielles du Québec, Québec, 171 p.

Brochu, I. et M-U Proulx (1995) La construction institutionnelle des régions du Québec, dans la revue Administration Publique du Canada, vol.38, numéro 1, pp.94-111.

Brown, Craig et al. (1987) Histoire générale du Canada, Éditions Boréal Compact, Montréal, 693 p.

Bussièrès, Roger (1964) Le régime municipal de la province de Québec, Imprimeur officiel de la Reine, 110 p.

Code municipal (L.R.Q., c.27,1)

Conseil des Affaires Sociales (1989) Agir ensemble, Éditions Gaëtan Morin, Québec, 209 p.

Desmarais, J. (1997) Les municipalités locales et les MRC ont leur place dans le développement économique, entrevue avec Rémi Trudel dans la revue MUNICIPALITÉ, décembre-janvier, p.4-7

Désy, Jean et al. (1988) MRC et municipalités : vers une union libre?, Éditions du GRIR, UQAC, 152 p.

Dionne, H., Klein, J-L. et Larrivée, J. (1986) Vers de nouveaux territoires intermédiaires?, Publications GRIDEQ et GRIR, Rimouski et Chicoutimi, 230 p.

Dionne, H., Gagnon, C. et Klein, J-L. (1986) Du local à l'État : les territorialités du développement, Publications GRIDEQ et GRIR, Rimouski et Chicoutimi, 141 p.

Drapeau, Julien (1967) Histoire du régime municipal au Québec, Ministère des Affaires Municipales, Québec.

Drapeau, Julien (1974) Étude chronologique de la constitution et du regroupement des municipalités du Québec, dans la revue MUNICIPALITÉ, numéro 17.

Fortin, Gérald -Parent, Lucie (1983) Les MRC et leur capacité d'extension, INRS-Urbanisation, numéro 38, novembre, 89 p.

Fortin, Gérald -Parent, Lucie (1985) Les MRC : un devenir perpétuel, INRS-Urbanisation, numéro 42, 68 p.

Friedman, John (1975) Regional Policy readings in theory and applications, Cambridge, MA, MIT Press, 808 p.

Gendron, François (1983) Le choix des régions, PUQ, Gouvernement du Québec, 132 p.

Godard, O. et Ceron, J-P. (1995) Planification décentralisée et modes de développement, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, Paris.

Gouvernement du Québec (1978) La décentralisation : une perspective communautaire, fascicule numéro 4.

Gouvernement du Québec (1997) Projet du Livre Blanc sur la décentralisation, préambule.

Gravel, Robert J. (1987) Les institutions municipales locales au Québec. Structures et fonctions, PUQ, Québec, 94 p.

Hamel, M. (1948) Le rapport Durham, traduit et annoté par l'auteur, Éditions du Québec, Québec, 376 p.

Klein, Juan-Luis (1986) Enjeux et acteurs dans la gestion du territoire, dans Dionne, Gagnon et Klein, Du local à l'État : les territorialités du développement, Éditions du GRIR, UQAC.

Laberge, Réal (1981) Document fantôme : le chapitre 5 destiné des pouvoirs étendus aux MRC, Journal Le Soleil, Québec, vendredi 13 février.

Lajoie, Andrée (1968) Les structures administratives régionales. Déconcentration et décentralisation au Québec, PUQ, Québec, 332 p.

Lanctôt, Gustave (1948) Le régime municipal en Nouvelle-France, dans la revue *Culture*, numéro 9.

Lemelin, André (1984) 150 ans de vie municipale, dans la revue *MUNICIPALITÉ*, Édition spéciale, MAM, Québec

Linteau, P.A., Durocher, R., et Robert, J.C. (1989) Histoire du Québec contemporain : Le Québec depuis 1930, Tome II, Éditions Boréal Express.

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.Q.1979, c.51)

Loi sur les citées et les villes (L.R.Q., c.c-19)

Meir, R. (1974) Planning for an Urban World, Cambridge, Mass., MIT Press.

Ministère des Affaires municipales (1980) Guide d'explication de la Loi sur l'Aménagement et Urbanisme, Gouvernement du Québec.

Ministère des Affaires municipales (1985) Le schéma d'aménagement. Collection Aménagement et urbanisme, Gouvernement du Québec, Deuxième édition.

Ministère des Affaires municipales du Québec (1996) Relevé des comités en aménagement, développement et environnement, Gouvernement du Québec.

Ministère des Affaires municipales (1998) Le MAM fête ses 80 ans et le drapeau du Québec son demi-siècle, Revue *MUNICIPALITÉ*, juin-juillet, pp.5-7

Ministère des Affaires municipales (1998) Répertoire des municipalités du Québec, PUQ, Québec, 776 p.

Parizeau, Jacques (1989) Rapport de la commission d'étude sur les municipalités, Union des municipalités du Québec, Québec, 292 p.

Parti Québécois (1970) La solution : le programme du P.Q., Éditions du Jour, Montréal, 125 p.

Perrin, Jean-Claude (1983) La reconversion du Bassin d'Alès. Contribution à une théorie de la dynamique et de la politique locale, Centre d'économie régionale, Aix-en-Provence, Notes de recherche numéro 32.

Planque, Bernard (1983) Observations et interprétations de la dynamique spatiale contemporaine : une nouvelle organisation spatiale du développement, Centre d'Économies régionales d'Aix-Marseille,

Proulx, Marc-Urbain (1992) Le secteur public territorial : les MRC, Cahier de recherche, Département des sciences économiques et administratives, UQAC, 28 p.

Proulx, M-U (1992) Appartenances, utilités et fonctions. Le cas des petites régions MRC du Québec, Revue canadienne des sciences régionales, volume XV, 307-325 p.

Proulx, Marc-Urbain (1995) Réseaux d'information et dynamiques locales, Publications du GRIR, UQAC.

Proulx, Marc-Urbain (1995) Légitimités des trois échelons territoriaux décentralisés au Québec, dans *l'Action Nationale*, vol.LXXXV, numéro 6.

Proulx, Marc-Urbain (1998) L'organisation des territoires au Québec : deuxième partie, dans *l'Action Nationale*, vol.LXXXVIII, numéro 3, pp.85-136

Revue MUNICIPALITÉ (1980) Les grandes réformes du monde municipal 1977-1980, Édition spéciale.

Secrétariat au développement des Régions (1997) Guide d'implantation des centres locaux de développement, Publications gouvernementales, Québec, 16 p.

Secrétariat au développement des Régions (1997) Politique de soutien au développement local et régional, Publications gouvernementales, Québec, 50 p.

Sokoloff, Béatrice (1989) La place des MRC dans les dynamismes régionaux. *Revue Canadienne de Sciences régionales*, XII, volume I, pp. 45-60

Tardif, Guy (1978) La revalorisation du pouvoir municipal, Livre Blanc, Gouvernement du Québec.

Tessier, Maurice (1971) Proposition de réformes des structures municipales, Livre Blanc, Gouvernement du Québec.

Union des Conseils de Comté du Québec (1972) Dossier pour le premier ministre préparé par l'UCCQ à la suite du 29<sup>ième</sup> congrès annuel, septembre 1972, Montréal.

Union des municipalités du Québec (1994) La décentralisation et les municipalités : les enjeux, le potentiel, Québec, 118 p.

Union des municipalités régionales de comté (1986) Rapport du comité de travail sur les pouvoirs des municipalités et des MRC, Québec, 103 p.

Viau, Delisle et Massey (1977) Considération sur l'évolution de la législature municipale québécoise relative aux pouvoirs de maires, conseillers et fonctionnaires, *La revue municipale*, juin.

## **ANNEXE 1**

### Organisations en territoires MRC (1992)

Nom de la MRC	Type 1	emér.	déchet	déval	fonc.	voite	sports	cult.	envir.	autres	disc	com_éco	t_Qué	tr_Can	cle	cade	tour.	agric.	forêt	mines	pêch.	comm.	indus.	dév.	agent	motel	ind.	cas	Total
Métiers	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	23
La Metopédie	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	22
Témiscamingue	1	0	1	0	0	1	0	0	6	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	22
Les Etchemins	1	1	1	1	1	1	1	1	5	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	22
Haut-Saint-François	1	1	1	0	1	0	0	3	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	2	1	20	
Kamouraska	1	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	19	
Rouyn-Noranda	1	0	1	1	1	1	1	1	5	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	19	
Antoine-Labellé	1	0	1	0	1	0	0	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	19	
Type 2																													
La Grande	1	1	1	0	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	2	1	19	
Abitibi	1	0	1	1	0	0	0	5	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	1	19	
Pabok	1	1	1	0	0	1	1	3	1	0	1	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	1	17	
Domaine-du-Roy	1	1	1	0	0	1	1	2	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	15	
Cherbourg-Est	1	1	1	0	0	1	0	4	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	1	1	1	1	0	0	16	
Météneg	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	16	
Type 3																													
Lac-St-Jean-Est	1	1	1	0	0	0	0	2	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	2	1	14	
Coaticook	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	14	
Val-de-la-Croix	1	0	1	1	0	0	0	2	1	0	1	1	1	2	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	14	
Denis-Rivest	1	1	1	0	0	0	0	3	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	14	
D'Audrey	1	1	1	0	0	1	0	2	1	1	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	1	14	
Vaudreuil-Soulanges	1	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	0	0	14	
Les Basques	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	14	
Témiscouata	1	0	1	0	1	0	0	2	0	0	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	13	
Centre-de-la-Mauricie	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	2	1	13	
Béarnois	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	13	
L'Or Blanc/Ashbooke	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	13	
Val-Saint-François	1	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	13	
Memphringoueg	1	0	1	0	0	0	0	1	2	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	2	0	13	
Val-de-la-Gatineau	1	0	1	0	0	0	0	2	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	13	
Charlevoix	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	12	
Haut-Saint-Maurice	1	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	12
Bas-de-la-Madeline	1	0	1	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	12
Avignon	1	0	1	0	0	1	1	3	1	1	0	0	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	12
L'Annapolis	1	0	1	0	0	0	0	2	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	12
Mackinac	1	1	1	0	0	0	0	2	1	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	12	
La Malbaie	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	0	1	0	11	
Rimouski-Neigetsé	1	0	1	0	0	0	0	2	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	11	
Fjord-du-Saguenay	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	11	
Nicolet-Yamaska	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	11	
Pontiac	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	11	
Abitibi-Ouest	1	1	1	0	0	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	11	



Nom de la MRC	amh.	déchet	éval. forc.	voies	sports	cult.	serv.	autres	chc	com_sco	tr_Qué	tr_Can	cha	cadc	tour.	agnc.	forêt	mines	plch.	comm.	indus.	div.	éqnt	motel	ind.	casé	Total
Lochville	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	6
Argenteuil	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
Franchville	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Sept-Rivières	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4
Compton	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Thérèse-de-Blainville	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	4
Pays-d'en-Haut	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Val-de-Richelieu	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Roussillon	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Sherbrooke	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Leval	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Mirabel	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2
Collines-de-l'Outaouais	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Total	95	41	26	5	8	19	29	114	78	44	70	33	32	48	41	8	12	3	4	38	41	37	32	27	49	699	
Moyenne	1.0	0.43	0.89	0.083	0.08	0.2	0.305	1.2	0.82	0.48	0.74	0.35	0.3	0.51	0.43	0.095	0.14	0.03	0.042	0.38	0.43	0.39	0.337	0.28	0.5	10.31	

## **ANNEXE 2**

# Organisations en territoires MRC (1998)

MA	Nom de la MRC	aménagement	gestion des déchets	évaluation foncière	voies lar. & loisirs	culture	env.	tourisme	agri-culture	forêt	commerce	industrie	planif. dével.	abon. transp.	urban. rurale	CLSC com. laire	CLE	Travail Canada	SADC	Société dével.	Autres	Total	
	<b>Type 1</b>																						
5	Coaticook	3	1	1	0	1	1	1	1	1	1	2	0	0	1	1	0	1	0	1	1	3	34
2	Lac-St-Jean-Est	2	2	1	0	0	4	3	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	23
2	Dumaine-du-Roy	1	1	1	0	1	2	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	0	1	6	22
8	Abitibi	1	1	1	1	0	1	0	1	2	1	1	0	1	0	1	0	1	1	1	1	3	21
1	Mérens	2	1	1	0	0	2	2	1	1	1	2	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	20
3	Portneuf	3	0	1	0	1	2	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	1	1	2	20
12	Chutes-de-la-Chaudière	3	1	1	0	1	1	1	1	0	1	2	1	0	0	0	1	0	0	1	1	3	20
	<b>Type 2</b>																						
5	Haut-Saint-François	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	17
4	Nicolet-Yamaska	1	0	1	0	1	0	1	1	0	1	2	1	0	0	1	0	1	1	1	1	2	16
2	Abitibi-Ouest	2	1	1	0	0	1	0	0	2	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	2	16
12	Beauce-Sartigan	2	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	1	1	0	16
16	Acton	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	0	1	0	3	16
2	Marie-Chapelle	1	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	2	1	0	1	1	1	1	1	15
5	Le Grant	2	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	1	1	1	1	2	15
16	Vaudreuil-Soulanges	2	3	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1	0	1	1	1	15
5	Mémphringog	2	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	1	1	2	14
6	Rouyn-Noranda	2	2	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	2	14
12	Les Etchemins	2	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	0	14
12	Lotbinière	2	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1	1	4	14
	<b>Type 3</b>																						
1	La Mitis	2	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1	1	1	0	13
1	Les Basques	2	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	13
2	Fort-du-Saguenay	1	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0	2	0	1	1	1	13
4	Centre-de-la-Mauricie	3	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	13
6	Témiscamingue	1	0	1	0	0	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	13
6	Val-de-l'Or	1	2	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	2	0	1	0	13
11	Rou-de-la-Médiane	2	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	1	1	0	1	1	13
15	Antoine-Laballe	2	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	0	13
16	Jardins-de-Nephtisville	2	0	1	0	0	2	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	1	1	1	13
16	Champlain	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	6	13	
1	Rivière-du-Loup	2	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	12
1	Kamouraska	2	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	0	0	12
3	Cherbourg	2	1	1	0	0	0	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	12
4	Arthabaska	2	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0	2	12	
5	Val-Saint-François	2	2	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	1	1	0	12
5	L'Or Blanc/Aboiteos	2	1	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	12
12	L'Islet	2	0	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0	1	1	1	1	0	12
12	L'Anierie	1	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	1	1	2	12
12	Nouvelle-Beauce	2	1	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	12
14	Les Moulins	3	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	12
15	Deux-Montagnes	3	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	2	12

# Organisations en territoires MRC (1998)

RA	Nom de la MRC	aménagement	gestion des déchets	évaluation foncière	voies publiques	sports & loisirs	culture	environnement	tourisme	agriculture	forêt	commerce	industrie	planif. dével.	aménagement	CLSC com. éco-locale	CLE	Travail Canada	SADC	Sociétés dével.	SOLIDE	Autres	Total
15	Laurentides	3	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	12
1	Le Mills	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	1	1	1	0	11
4	Bécancour	2	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	0	1	0	11
4	Matane	2	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1	0	1	1	0	1	0	11
7	Papineau	2	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	2	0	11
7	Val-de-la-Gatineau	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	11
9	Margate	3	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	11
9	Montouillon	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	1	1	0	0	11
11	Dorville-Riverin	1	2	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	0	11
12	Robert-Cléry	1	2	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	1	1	1	0	11
12	Bouches	2	2	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	0	11
14	L'Assomption	1	0	1	0	0	0	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	0	0	11
15	Rivière-du-Nord	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	3	11
16	Beauharnois-Salaberry	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1	1	3	11
16	Lapointe	2	4	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	11
3	Côte-de-Beaupré	2	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	10
3	Charlevoix-Est	1	1	1	0	0	0	0	2	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	10
4	Drummond	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	0	10
4	Maskinongé	2	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	10
7	Puyféro	2	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	10
11	Pabok	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	0	1	1	1	0	10
11	Côte-de-Gaspé	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	0	1	1	0	10
12	Montmagny	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	2	1	1	0	10
12	Dorval	3	0	1	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1	1	1	0	0	10
14	D'Aulny	2	2	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	10
14	Matane	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	10
16	Bas-Richelieu	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	10
Type 4																							
14	Joliette	2	0	1	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	9
14	Montbéliard	2	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	9
16	Haut-Saint-Laurent	3	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	9
16	Val-de-Richelieu	3	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	9
16	Haut-Yamaska	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	9
1	Rimouki-Nigrette	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	8
9	Haut-Côte-Nord	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	8
11	Borromée	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	1	0	1	0	8
15	Argenteuil	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	8
16	Haut-Richelieu	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	8
16	Les Maskouains	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	8
3	Jacques-Cartier	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	7
4	L'Érable	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	0	0	7
4	Haut-Saint-Maurice	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0	7
11	Avignon	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	0	7

# Organisations en territoires MRC (1998)

RA	Noms de la MRC	aménagement	gestion des déchets	développement foncier	voies lar- & loisirs	sports & loisirs	cul- ture	env. nat	tour- nisme	agri- cultu- re	forêt	com- merce	indus- trie	planif. dével.	décan- tralisat- ion	urban/ ruralité	CLSC com. soc- iaire	CLE	Travail Canada	SADC	Société dével.	SOLIDE	Autres	Total	
15	Pays-d'en-Haut	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0	7	
16	Brome-Missisquoi	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	7	
16	Rouillon	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	7	
1	Témiscouata	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	6	
3	Ile-d'Orléans	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	6	
4	Franchville	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	6	
7	Collines-de-l'Outaouais	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	6	
15	Thérèse-de-Bienvenue Type 6	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	6	
5	Sherbrooke	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	6	
9	Sept-Rivières	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	6	
9	Comptoneau	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	6	
13	Leval	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	4	
16	Rouville	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	4	
15	Mirabel	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	4	
	<b>TOTAL</b>	<b>178</b>	<b>70</b>	<b>66</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>31</b>	<b>36</b>	<b>23</b>	<b>30</b>	<b>40</b>	<b>48</b>	<b>32</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>78</b>	<b>18</b>	<b>94</b>	<b>33</b>	<b>48</b>	<b>66</b>	<b>74</b>	<b>1977</b>	
	<b>MOYENNE</b>	<b>1,911</b>	<b>0,73</b>	<b>0,69</b>	<b>0,06</b>	<b>0,04</b>	<b>0,1</b>	<b>0,32</b>	<b>0,31</b>	<b>0,24</b>	<b>0,31</b>	<b>0,42</b>	<b>0,60</b>	<b>0,33</b>	<b>0,06</b>	<b>0,08</b>	<b>0,81</b>	<b>0,18</b>	<b>1,0</b>	<b>0,34</b>	<b>0,56</b>	<b>0,71</b>	<b>0,77</b>	<b>0,71</b>	<b>19,22</b>

## **ANNEXE 3**

**TRAJECTOIRE DES MRC SELON LEUR TYPE**

<b>RA</b>	<b>Nom de la MRC</b>	<b>1983</b>	<b>1992</b>	<b>1998</b>
1	<i>La Mitis</i>	1	3	3
1	<i>Matane</i>	1	1	1
1	<i>La Matapédia</i>	1	1	2
1	<i>Rimouski-Neigette</i>	4	3	4
1	<i>Les Basques</i>	1	3	3
1	<i>Rivière-du-Loup</i>	1	4	3
1	<i>Témiscouata</i>	4	3	4
1	<i>Kamouraska</i>	3	1	3
1	<i>Charlevoix-Est</i>	1	2	3
1	<i>Charlevoix</i>	1	3	3
2	<i>Domaine-du-Roy</i>	7	2	1
2	<i>Maria-Chapdelaine</i>	7	4	2
2	<i>Lac-St-Jean-Est</i>	6	3	1
2	<i>Fjord-du-Saguenay</i>	2	3	3
3	<i>Île-d'Orléans</i>	7	5	4
3	<i>Côte-de-Beaupré</i>	7	4	3
3	<i>Jacques-Cartier</i>	6	4	4
3	<i>Portneuf</i>	1	4	1
4	<i>L'Érable</i>	4	5	4
4	<i>Mékinac</i>	1	2	3
4	<i>Centre-de-la-Mauricie</i>	7	3	3
4	<i>Francheville</i>	5	5	4
4	<i>Bécancour</i>	4	3	3
4	<i>Arthabaska</i>	2	4	3
4	<i>Drummond</i>	2	4	3
4	<i>Nicolet-Yamaska</i>	3	3	2
4	<i>Maskinongé</i>	2	4	3
4	<i>Haut-Saint-Maurice</i>	7	3	4
5	<i>Le Granit</i>	4	2	2
5	<i>L'Or Blanc/Asbestos</i>	1	3	3
5	<i>Haut-Saint-François</i>	1	1	2
5	<i>Val-Saint-François</i>	6	3	3
5	<i>Sherbrooke</i>	7	5	5
5	<i>Coaticook</i>	7	3	1
5	<i>Memphrémagog</i>	4	3	2
7	<i>Papineau</i>	7	4	3
7	<i>Collines-de-l'Outaouais</i>	n/d	n/d	4
7	<i>Vallée-de-la-Gatineau</i>	1	3	3
7	<i>Pontiac</i>	1	3	3
8	<i>Témiscamingue</i>	1	1	2
8	<i>Rouyn-Noranda</i>	3	1	2

<b>RA</b>	<b>Nom de la MRC</b>	<b>1983</b>	<b>1992</b>	<b>1998</b>
8	<i>Abitibi-Ouest</i>	1	3	2
8	<i>Abitibi</i>	1	2	1
8	<i>Vallée-de-l'or</i>	1	3	3
9	<i>Haute-Côte-Nord</i>	4	4	4
9	<i>Manicouagan</i>	1	4	3
9	<i>Sept-Rivières</i>	5	5	5
9	<i>Caniapiscau</i>	5	5	5
9	<i>Minganie</i>	1	4	3
11	<i>îles-de-la-Madeleine</i>	3	3	3
11	<i>Pabok</i>	3	2	3
11	<i>Côte-de-Gaspé</i>	4	3	3
11	<i>Denis-Riverin</i>	3	3	3
11	<i>Bonaventure</i>	1	4	4
11	<i>Avignon</i>	1	3	4
12	<i>L'Islet</i>	3	4	3
12	<i>Montmagny</i>	2	4	3
12	<i>Bellechasse</i>	3	4	3
12	<i>Desjardins</i>	3	4	3
12	<i>Chutes-de-la-Chaudière</i>	2	4	1
12	<i>Nouvelle-Beauce</i>	1	4	3
12	<i>Robert-Cliche</i>	1	4	3
12	<i>Les Etchemins</i>	1	1	2
12	<i>Beauce-Sartigan</i>	3	3	2
12	<i>L'Amiante</i>	2	3	3
12	<i>Lotbinière</i>	1	5	2
13	<i>Laval</i>	2	5	5
14	<i>D'Autray</i>	4	3	3
14	<i>L'Assomption</i>	7	4	3
14	<i>Joliette</i>	7	4	4
14	<i>Matawinie</i>	1	3	3
14	<i>Montcalm</i>	7	4	4
14	<i>Les Moulins</i>	6	3	3
15	<i>Deux-Montagnes</i>	2	5	3
15	<i>Thérèse-de-Blainville</i>	7	5	4
15	<i>Mirabel</i>	n/d	5	5
15	<i>Rivière-du-Nord</i>	7	4	3
15	<i>Argenteuil</i>	7	5	4
15	<i>Pays-d'en-Haut</i>	2	5	4
15	<i>Laurentides</i>	7	4	3
15	<i>Antoine-Labelle</i>	2	1	3
16	<i>Brome-Missisquoi</i>	1	4	4
16	<i>Haute-Yamaska</i>	1	4	4

<b>RA</b>	<b>Nom de la MRC</b>	<b>1983</b>	<b>1992</b>	<b>1998</b>
16	<i>Acton</i>	7	4	2
16	<i>Bas-Richelieu</i>	2	4	3
16	<i>Les Maskoutains</i>	7	4	4
16	<i>Rouville</i>	2	5	5
16	<i>Haut-Richelieu</i>	2	4	4
16	<i>Vallée-du-Richelieu</i>	6	5	4
16	<i>Champlain</i>	5	5	3
16	<i>Lajemmerais</i>	2	4	3
16	<i>Rousillon</i>	7	5	4
16	<i>Jardins-de-Napierville</i>	7	4	3
16	<i>Haut-Saint-Laurent</i>	1	4	4
16	<i>Beauharnois-Salaberry</i>	5	5	3
16	<i>Vaudreuil-Soulanges</i>	6	3	2

Source: compilation de l'auteur

## **LISTE DES ABRÉVIATIONS**

**BSQ : Bureau de Statistiques du Québec**

**CAE : Centre d'Aide aux Entreprises**

**CDE : Corporation de Développement Économique**

**Cégep : Centres d'Études Générales et Professionnelles**

**CLD : Centres Locaux de Développement**

**CLE (98) : Centres Locaux d'Emploi**

**CLE (92) : Comité Local pour l'Emploi**

**CLSC : Centre Local des Services Communautaires**

**CRCD : Conseil Régional de Concertation et Développement**

**CRD : Conseil Régional de Développement**

**CRIQ : Centre de Recherche Industrielle du Québec**

**CRO : Communauté Régionale de l'Outaouais**

**CRSSS : Conseil Régional de la Santé et des Services Sociaux**

**CUM : Communauté Urbaine de Montréal**

**CUQ : Communauté Urbaine de Québec**

**DOT : Dynamique Organisationnelle Territoriale**

**MAM : Ministère des Affaires Municipales**

**MICC : Ministère d'Industrie et Commerce du Canada**

**MRC : Municipalité Régionale de Comté**

**OPDQ : Office de Planification de Développement du Québec**

**PQ : Parti Québécois**

**PQ : Parti Québécois**

**SADC : Société d'Aide au Développement des Collectivités**

**SOLIDE : Société Locale d'Investissement dans le Développement de l'Emploi**

**SOLIDEQ : Sociétés Locales d'Investissement dans le Développement de l'Emploi du Québec**

**TNO : Territoires non-organisés**

**UCCQ : Union des Conseils de Comté du Québec**

**UMQ : Union des Municipalités du Québec**

**UMRCQ : Union des Municipalités Régionales de Comté du Québec**

**UQAC : Université du Québec à Chicoutimi**