

CANADIAN THESES ON MICROFICHE

I.S.B.N.

THESES CANADIENNES SUR MICROFICHE



National Library of Canada
Collections Development Branch

Canadian Theses on
Microfiche Service

Ottawa, Canada
K1A 0N4

Bibliothèque nationale du Canada
Direction du développement des collections

Service des thèses canadiennes
sur microfiche

NOTICE

The quality of this microfiche is heavily dependent upon the quality of the original thesis submitted for microfilming. Every effort has been made to ensure the highest quality of reproduction possible.

If pages are missing, contact the university which granted the degree.

Some pages may have indistinct print especially if the original pages were typed with a poor typewriter ribbon or if the university sent us a poor photocopy.

Previously copyrighted materials (journal articles, published tests, etc.) are not filmed.

Reproduction in full or in part of this film is governed by the Canadian Copyright Act, R.S.C. 1970, c. C-30. Please read the authorization forms which accompany this thesis.

THIS DISSERTATION
HAS BEEN MICROFILMED
EXACTLY AS RECEIVED

AVIS

La qualité de cette microfiche dépend grandement de la qualité de la thèse soumise au microfilmage. Nous avons tout fait pour assurer une qualité supérieure de reproduction.

S'il manque des pages, veuillez communiquer avec l'université qui a conféré le grade.

La qualité d'impression de certaines pages peut laisser à désirer, surtout si les pages originales ont été dactylographiées à l'aide d'un ruban usé ou si l'université nous a fait parvenir une photocopie de mauvaise qualité.

Les documents qui font déjà l'objet d'un droit d'auteur (articles de revue, examens publiés, etc.) ne sont pas microfilmés.

La reproduction, même partielle, de ce microfilm est soumise à la Loi canadienne sur le droit d'auteur, SRC 1970, c. C-30. Veuillez prendre connaissance des formules d'autorisation qui accompagnent cette thèse.

LA THÈSE A ÉTÉ
MICROFILMÉE TELLE QUE
NOUS L'AVONS REÇUE

La régionalisation municipale au Québec (1960-1980):

visées technocratiques et résistances locales

Thèse présentée à l'École des Etudes Supérieures
de l'Université d'Ottawa en vue de l'obtention
de la maîtrise ès arts

(Science Politique)

par

Rita Bissonnette

OTTAWA, CANADA

septembre 1982



Rita Bissonnette, Ottawa, Canada, 1983.



UNIVERSITÉ D'OTTAWA
UNIVERSITY OF OTTAWA

REMERCIEMENTS

Remerciements chaleureux à tous ceux qui m'ont encouragée à entreprendre et terminer cette thèse, plus particulièrement à Carolyne Andrew et Michel Guénard.

S O M M A I R E

Dans la série des mesures réformistes que la nouvelle élite technocratique et politique issue de la révolution tranquille prescrit au chapitre des matériaux nécessaires à l'édification d'un Etat moderne au Québec, la régionalisation municipale figure en bonne place sur la liste des priorités: Or, alors que la décennie 70 voit la plupart de ces réformes prendre pied dans la réalité, ce projet s'enlise, connaît des reculs et des errances et refait surface vingt ans après sur la base d'anciennes structures municipales--les municipalités de comté, --que les technocrates d'entrée de jeu avaient jugées obsolescentes et inadéquates en regard des objectifs de régionalisation municipale. L'hostilité et les résistances de l'élite locale du milieu rural ont été identifiées comme un facteur important de l'échec de ce projet. En partant de ce constat, notre recherche tente de démontrer que cette interprétation doit s'éclairer d'éléments plus globaux visant à expliquer les succès relatifs de cette stratégie de résistance en même temps que l'actuelle déroute des édiles ruraux groupés au sein de l'Union des conseils de comté (UCCQ) face à la mise en place des municipalités régionales de comté. Entre 1960 et 1980, l'affrontement entre l'UCC et l'Etat québécois se déroule sur un fond de scène plus profond qui révèle les ajustements et réajustements que la société québécoise, après de rapides années de rattrapage, a dû effectuer vis-à-vis un environnement capitaliste mondial en constante mutation. Cette mise en perspective nous semble essentielle à l'étude du problème puisqu'elle nous permet d'aborder l'analyse sous l'angle des deux courants qui fertilisent de façon contradictoire la question de la régionalisation municipale au Québec: la longue période centralisatrice (1960-1973) et le récent retour du balancier vers la décentralisation, mouvement qui s'amorce dans tous les Etats capitalistes avancés à partir de 1973.

P L A N

Remerciements	i
Sommaire	ii
Plan	iii
Tableaux	iv
Introduction	1
Chapitre Premier: Le Conseil de Comté: Un véritable pouvoir périphérique ..	17
1-1: Le système municipal du Québec: "Les écarts de rationalité"	17
1-2: La municipalité de comté: nature, pouvoirs, fonctionnement, évolution	27
1-3: L'Union des conseils de comté: le poids politique des notables ruraux	42
Chapitre II: Québec: 1960-1980: Les impératifs d'une modernisation	53
2-1: La problématique urbaine et régionale: les principaux diagnostics	57
2-2: Du plan global à la région d'appartenance: la longue marche des technocrates	72
2-3: La région... avec qui?	94
Chapitre III: L'affrontement UCC/Etat québécois: en attendant la troisième vague	116
3-1: La mise au rancart: 1960-1972	116
3-1-A: Pierre Laporte: les 40 régions municipales	118
3-1-B: Robert Lussier: les communautés urbaines et régionales	134
3-1-C: Maurice Tessier: les communautés municipales	154

3-2: 1972-1980 - Faire du neuf dans du vieux	182
3-2-A: Victor Goldbloom: les conseils d'agglomération	182
3-2-B: Jacques Léonard: les régions d'appartenance	204
Chapitre IV: Les Conseils de comté, suite et fin...: La MRC	276
4-1: Vieilles orientations: les recentrages administratifs et urbain	279
4-2: Nouveaux défis: le recentrage politique	287
Conclusion	299
Bibliographie	304

TABLEAUX

1	Tableau chronologique de la répartition des municipalités (du début du régime municipal à ce jour)	23
2	Pourcentage de la population urbaine au Québec, 1901-1971	59

Au Québec, le retors préfet de comté qu'était Séraphin Poudrier, a fasciné longtemps une génération encore nostalgique de ses racines campagnardes. Dans la décennie 80, la seule évocation du titre de préfet de comté paraît incongrue. Occupés à nous bâtir une société et un Etat moderne, "arrivés en ville" depuis belle lurette, nous avons complètement oublié ce personnage traditionnel de la politique municipale. Que fait-il encore dans notre décor tout neuf?

Quasi achevée, la mise en place des municipalités régionales de comté (MRC) n'a guère passionné, en effet, l'opinion publique. Nos grands quotidiens ont donné très peu d'attention aux activités des comités de consultations chargés d'en définir les limites territoriales et d'en régler l'épineuse question de la représentativité. Le boycottage de ces comités par l'Union des conseils de comté visait pourtant à retarder un processus de modernisation politico-administratif qui a commencé aux premières heures de la révolution tranquille. L'évènement toutefois a été à peine mentionné dans le flot quotidien des informations fournies par une presse québécoise majoritairement urbaine.

Le problème est pourtant intéressant. Deux décennies d'une modernisation incessante du Québec et des Québécois n'ont pas évincé ce corps politique plus que centenaire qu'est le conseil de comté. Ce n'est pas faute d'avoir essayé: l'un après l'autre

les gouvernements, qu'ils soient libéraux, unionistes ou néquistes s'y sont acharnés. A date, les conseils de comté sont toujours là et l'implantation ardue des MRC témoigne de la volonté de l'élite rurale, qu'ils regroupent, de perdurer sur la scène politique.

Plusieurs questions surgissent à l'esprit lorsque l'on aborde l'étude de ce phénomène: quelle est la nature exacte des conseils de comté? Pourquoi leur remise en question fut-elle inévitable après 1960? Comment expliquer leur longue résistance face à un appareil d'Etat de plus en plus efficace? En quoi la création de MRC représente-t-elle une menace pour les notables ruraux?

Notre démarche théorique devrait tourner autour de deux faits qui nous apparaissent fondamentaux:

1) la restructuration de l'ensemble du système municipal au Québec, s'est avérée une tâche urgente et impérieuse pour l'édification d'une société moderne, de sorte que, de 1960 à 1980, les efforts des différents gouvernements en vue de réaliser cette réforme se sont caractérisés par leur continuité.

2) ces tentatives de modernisation globale du système municipal ont été partiellement mises en échec par l'Union des conseils de comté, organisme qui a efficacement encadré la lutte des municipalités rurales, leur volonté de résister à une vague de réformes qui sapait les bases mêmes de leur pouvoir.

En résumant encore davantage le problème, on peut affirmer ceci: il s'agit essentiellement d'un affrontement entre une nouvelle élite intellectuelle ayant massivement investi l'Etat québécois à partir des années 60 et une élite traditionnelle liée à l'ancien Etat duplessiste.

Dans une excellente analyse portant sur la politique de la bourgeoisie du Québec entre 1959 et 1976, Dorval Brunelle a démontré que l'élite traditionnelle s'est retrouvée dans une situation fort précaire aux premières heures de la révolution tranquille. Ce qui caractérise la première phase de cette période, explique-t-il, c'est une forme d'alliance très spécifique entre la bourgeoisie et le mouvement syndical. A la fin des années 50, les intérêts de classe de la bourgeoisie québécoise et des centrales syndicales coïncident momentanément. L'expansion de la force de travail d'une part et la mise en place d'une stratégie de développement propre à promouvoir l'émergence décisive d'une bourgeoisie du cru, commandaient "la liquidation des rapports para-capitalistes de production" qui bloquaient l'insertion harmonieuse du Québec au bloc capitaliste nord-américain.

Cette collaboration s'explique () par la nécessité de saper les bases économique-politiques des élites traditionnelles, c'est-à-dire par la nécessité de soumettre tous les appareils de production de services à la rationalité capitaliste de production et, par conséquent, de détruire les formes plus ou moins batardes de production sociale qu'ils se trouvaient à perpétuer; nous faisons ici référence bien sûr aux écoles, collèges,

et hôpitaux sous contrôle économique, politique et idéologique du clergé, mais aussi aux 1721 municipalités, de même qu'aux 1778 municipalités scolaires. Ces milliers d'appareils constituaient un puissant rempart contre la socialisation des rapports de production et contre l'extension du salariat en particulier, en ce sens qu'ils s'avéraient autant de lieux où subsistaient des rapports para-capitalistes, soit corporatistes soit même quasi-seigneuriaux de production et, par voie de conséquence, autant de lieux servant à perpétuer une forme de rémunération à mi-chemin entre le salariat et le bénévolat.¹

Au niveau politique, la coalition bourgeoisie-classe ouvrière visait fondamentalement l'Union nationale, c'est-à-dire, selon Brunelle, "le rôle d'appui et de soutien" que le parti de Duplessis apportait à l'idéologie corporatiste véhiculée par l'élite traditionnelle. Le soutien stratégique à l'équipe de Jean Lesage se construisit alors autour d'une idéologie de remplacement qui faisait l'unanimité: la planification de l'économie québécoise.

Cette alliance contre les enjeux corporatistes fonde une forme nouvelle de collaboration autour d'une idéologie spécifique qui est la rationalisation de l'économie en général et la nécessité de la planification étatique en particulier. L'Etat, le pouvoir d'Etat et l'articulation des secteurs publics et privés de l'économie se trouvent dès lors à occuper l'avant-scène aussi bien auprès des syndicats et des associations nationalistes comme la Société Saint-Jean-Baptiste.²

Contre la tradition, la modernisation tiendra lieu d'arme idéologique. Ce mot magique scandé la décennie 60: il cautionne tous les grands projets que les intellectuels québécois avaient en vain, caressés à l'époque de Duplessis.

La déconfessionnalisation du mouvement syndical, l'étatisation des pouvoirs hospitaliers, la réforme scolaire procèdent d'une même nécessité: un réajustement de la société civile et politique, aux impératifs de croissance du capitalisme au Québec. Clercs et commissaires d'école dans ce premier mouvement de fond ont été rapidement mis au pas. Dès 1964, Pierre Laporte, ministre des Affaires municipales, ouvrait un troisième front en annonçant la réforme des structures municipales. Sa rigoureuse politique de regroupement municipal était en effet une offensive en bonne et due forme contre la kyrielle de notables locaux qui avaient proliféré dans le Québec rural. Le programme de consolidation municipal formulé alors par le MAM prévoyait prioritairement la disparition de près de la moitié des municipalités régies par le Code municipal. Profitable à l'élite traditionnelle, le morcellement territorial hérité d'un siècle de laisser-faire dans le domaine des affaires locales, s'avérait dorénavant un handicap de taille dans un processus de redécollage économique s'appuyant d'abord et avant tout sur la rationalisation de la gestion étatique à tous les niveaux: national, régional et local. Là comme ailleurs, le "rajeunissement" et la "modernisation" du système municipal étaient considérés comme une tâche urgente. Comment expliquer alors que le contentieux Québec-municipalités rurales soit encore d'actualité?

La survivance au sein d'une formation capitaliste avancée d'une élite résiduaire, a intrigué Gramsci. La lecture gramscienne

de ce fait renvoie à la notion de superstructure et surtout à celle d'intellectuel organique.

Sur le terrain de l'histoire, toute classe hégémonique, pour assurer sa suprématie, doit réussir à imposer à l'ensemble des classes sociales, sa vision du monde. C'est au sein de la superstructure et par la médiation des intellectuels qui lui sont organiquement liés qu'elle peut réaliser cette entreprise mystificatrice. Société civile et société politique constituent les deux mouvements superstructureaux d'une hégémonie dont la base prend souche au niveau de l'infrastructure et qui est parachevée au niveau de l'Etat et des organismes dits "privés" de la société civile.

La mission essentielle d'unifier, d'organiser et de diffuser l'idéologie d'une nouvelle classe hégémonique, appartient à ses "commis", les intellectuels. Ces "fonctionnaires de la superstructure" investissent à la fois l'appareil concensuel de la société civile et l'appareil de coercition étatique. Mais c'est la société civile, écrit Gramsci, qui est "le fondement éthique de l'Etat," expliquant par là que l'idéologie dominante présente l'Etat comme hors classe. Les alliances nouées au sein de la société civile entre la classe hégémonique et les classes subalternes, ont pour fondement cette vaste illusion.

Tant et aussi longtemps que les intellectuels commis aux intérêts d'une classe hégémonique peuvent prétendre que l'Etat est progressif, cette mystification est possible. Mais la parade

est difficile à maintenir. C'est pourquoi on observe dans nos sociétés modernes, note Gramsci, une "étatisation" de la société civile. L'Etat assume de plus en plus les contradictions sociales engendrées par les rapports immédiats de production. Son réformisme de façade permet à l'Etat-Ethique de garder le masque. Ainsi, l'absorption par l'Etat de la culture et de l'éducation, domaines qui autrefois, relevaient de la société civile, tient, selon Gramsci, à trois raisons:

- nécessité d'une prise en main par l'Etat pour accroître le niveau technico-culturel de la population et répondre ainsi aux exigences du développement des forces productives.
- conflit entre les intellectuels traditionnels (et notamment l'Eglise), vestiges de l'ancien bloc historique, et les intellectuels de la classe dominante.
- nécessité d'unifier l'idéologie diffusée par les organisations de la société civile.³

Pour Gramsci cependant, la triple tâche des intellectuels au coeur de l'appareil d'Etat - formation de la force de travail, liquidation de l'élite traditionnelle, diffusion de l'idéologie dominante - a ses limites: le développement du procès de travail amène tôt ou tard une rupture inévitable entre la classe dirigeante et les classes subalternes car le progressisme de l'Etat ne tient plus dans une situation de rareté et le climat social se détériore inévitablement. L'Etat-Ethique est alors démasqué et c'est l'Etat-classe qui transparaît puisque la coercition devient plus visible.

La persistance d'une élite résiduaire au sein d'un système capitaliste avancé est alors fonction de la qualité du climat social. Les technocrates ont les coudées franches en autant que la société civile dans son ensemble, intériorise la nouvelle idéologie colportée par la classe dominante. La moindre mouvance au niveau du champs social, oblige les "fonctionnaires de la superstructure" à reformuler leur stratégie vis-à-vis l'élite traditionnelle.

Il y a deux manières, écrit Louis Ouéré, de recomposer ce qui est désarticulé: la mise en relation avec l'Etat ou la production de mythes. L'un et l'autre sont affaire d'intellectuels. (...) Deux figures réalisent le travail de restauration idéologique: un conservatisme ruraliste d'une part, un mouvement de modernisation idéologique d'autre part.⁴

Dans un climat de turbulences sociales, une paix provisoire avec l'élite traditionnelle peut s'avérer utile. Si elle a pour résultat la pacification de la société civile, la rénovation d'anciens contrôles n'est pas à écarter. Il s'agit tout au plus d'un tour de passe-passe idéologique, d'un réajustement du discours technocratique. Le temps de réparer les pots cassés, thématique de modernisation et rhétorique passéiste feront bon ménage.

Ainsi, au Québec, la rupture entre la bourgeoisie et la classe ouvrière est survenue rapidement. La "désillusion tranquille"⁵ commence avec les premiers conflits de travail. La défaite de Jean Lesage en 1966, illustré les premiers glissements qui

traversent les anciennes solidarités partisanses. A la fin des années 60, la radicalisation du mouvement ouvrier, les luttes urbaines, les protestations régionales, l'émergence de "pratiques alternatives", manifestent de l'impossibilité d'un retour en arrière. Dans ce contexte social houleux, la fraction de l'élite traditionnelle qui a esquivé la première vague de fond de la révolution tranquille - c'est particulièrement le cas des administrateurs municipaux en milieu rural - a su mettre à profit la désagrégation d'une alliance bourgeoise-classe ouvrière la désignant comme victime expiatoire des retards du Québec. A la faveur d'une crise sociale qui culmine en 1970, on assiste même à un retour en grâce des notables locaux du milieu rural auprès des pouvoirs publics. L'Etat québécois redécouvre à point nommé une évidence: ces multiples fiefs locaux font partie intégrante de l'appareil d'Etat, car ils sont autant de points de contact et de contrôle disséminés sur un espace social de plus en plus difficile à cerner. Revues, corrigées, réorganisées, ces nombreuses municipalités rurales apparaîtront comme les pivots possibles d'un mouvement de décentralisation rendu impérieux par la crise sociale et la nouvelle donne économique mondiale qui caractérise la décennie 70.

Reprenant l'analyse gramscienne, Alain Bihr⁶ a démontré, en effet, que malgré des crises majeures, les formations capitalistes occidentales ont réussi au cours du XX^e siècle, à faire l'économie d'une révolution sociale. C'est une étatisation

croissante de la société civile qui a servi de rempart à des ruptures sociales explosives. Les formes contradictoire de cette étatisation - concentration et déconcentration/décentralisation de l'appareil d'Etat - correspondent à deux périodes: celle qui suit la crise de 1929 et la difficile décennie 70 qui commence avec l'escalade des prix du pétrole.

Entre 1930 et 1960, explique Alain Bihl, les exigences de la reproduction élargie du capital comme rapport social, se sont traduites par l'édification dans la plupart des sociétés libérales de puissants appareils d'Etat intervenant à tous les niveaux de la praxis sociale: impulsion, régulation de l'économie nationale, prise en charge des besoins sociaux, arbitrage et réglementation des conflits de classe, mobilisation et subordination de toute la société aux impératifs de la croissance économique. Victime de sa propre logique de concentration, l'Etat moderne menaçait "d'imploser-exploser". L'étatisation systématique de la société a abouti à une "surcharge" de l'Etat: les appareils bureaucratiques ont proliféré et les budgets consacrés au "marché des besoins"⁷ se sont accrus de façon exponentielle.

Au cours des années 70, les Etats-Providence ont été "littéralement submergés" par la gestion de la société civile, la dépendance du civil par rapport à l'étatique qu'ils avaient eux-mêmes créée."⁸ Les nouvelles formes de revendication

sociale apparues à la fin des années 60--mouvement urbain, écologiste, régionaliste, auto gestionnaire, ont été une mise en accusation de l'Etat-Leviathan, de l'Etat-Moloch, en même temps que la manifestation de nouveaux besoins sociaux nécessitant une intervention accrue de l'Etat.

A la même époque, les Etats libéraux en Occident ont dû composer avec une problématique internationale qui connaissait une "évolution explosive." On observe depuis 1970, souligne Bühr, l'émergence au niveau mondial d'un ensemble de problèmes--énergie, inflation, information, système monétaire, etc.--qui font éclater le cadre étatique national:

Tel est d'ailleurs le sens profond de l'actuelle crise structurelle du capitalisme: celle-ci n'a pas seulement le mondial pour terrain, mais aussi pour l'enjeu.⁹

Les Etats libéraux se sont donc retrouvés évincés entre deux pressions contradictoires: en assumant par une bureaucratiation plus poussée la gérance des nouveaux besoins sociaux, ils enfonçaient dans une paralysie certaine un appareil d'Etat déjà obèse au moment même où la conjoncture concurrentielle au niveau mondial, commandait une stratégie nationale misant sur la rapidité. Ils ont dû, en conséquence, "accepter un désaisissement de certaines prérogatives acquises au cours de la période précédente."¹⁰

Ce phénomène de déconcentration et de décentralisation qui s'observe à peu près dans toutes les sociétés industrielles avancées--Etats-Unis, France, Angleterre, Belgique, Québec-- apparaît cependant très ambigu. Cette décentralisation constitue, selon Alain Bihr, une forme d'étatisation plus poussée de la société. Elle se pare cette fois des vertus de la "désétatisation," thème qui est au coeur de la nouvelle revendication sociale:

De quoi s'agit-il? De transformer ces acteurs sociaux désireux de prendre du pouvoir, sinon le pouvoir, autrement dit de participer à l'organisation et à la gestion de la société civile, non seulement en interlocuteurs reconnus des pouvoirs publics, mais en "responsable" et en "entrepreneurs" auxquels le pouvoir central pourra abandonner--sous condition--certaines de ses prérogatives en matière de politique sociale (...).

Ce sera là la grande nouveauté de cette forme d'étatisation du capitalisme par rapport à la précédente: bien loin de concentrer tout le pouvoir politique au sein d'appareils fortement centralisés, hiérarchisés, bureaucratisés, coupés de la société civile, elle en 'diffusera' en quelque sorte une part à l'intérieur même de cette société civile, transformera celle-ci dans son ensemble en double de la société politique, en intégrant comme relais et médiations, les organismes et les pratiques autonomes.¹¹

L'implantation des MRC au Québec s'inscrit clairement dans ce phénomène de décentralisation observable dans la plupart des états occidentaux. L'affrontement entre le gouvernement québécois et l'Union des conseils de comté nous semble donc recouvrir des enjeux sociaux et économiques plus fondamentaux qu'il n'aura paru dans un premier coup d'oeil sur ce problème. En 1963,

comme en 1980, les technocrates ont tenté de réaligner le monde municipal sur des objectifs de développement planifiés par le pouvoir central. La prise en compte d'un climat social miné a conduit l'Etat à opérer un retournement stratégique vis-à-vis le personnel politique municipal. Ce qui importera dans une optique de décentralisation, ce ne sera plus de réduire le nombre d'élus municipaux mais d'en assurer l'encadrement idéologique. Appelées à relayer l'Etat dans sa fonction de régulation économique et sociale, les municipalités devront être sur la même longueur d'onde que le pouvoir central. Du centre à la périphérie, une même rationalité devra prévaloir. Plus que jamais les interlocuteurs locaux doivent être branchés sur leur siècle. De ce point de vue, les MRC semblent une réponse institutionnelle adéquate à des objectifs de modernisation du système municipal apparus au début des années soixante et à la nécessité évidente depuis la fin de cette décennie de décentraliser un appareil bureaucratique devenu fort encombrant dans une conjoncture économique difficile. Nos hypothèses de recherche se nourrissent d'ailleurs de ce constat et nous posons que:

- H₁: La mise en place des municipalités régionales de comté constitue une inféodation systématique des conseils de comté par l'Etat québécois en ce qu'elle parachève un processus de modernisation des institutions municipales nécessitant l'élimination du personnel politique traditionnel qui s'accrochait à cette institution.
- H₂: Les MRC, quelle que soit la couleur politique du gouvernement québécois, sont là pour rester puisqu'ils apparaissent être les institutions d'accueil d'un mouvement de décentralisation étatique en cours dans toutes les formations capitalistes au prise avec un défi économique de plus en plus mondialisé.

Notre travail de vérification se fera en quatre étapes. La première partie abordera d'emblée le monde municipal. Il nous faudra l'observer tel qu'il se présentait avant la révolution tranquille, mesurer son dérapage par rapport à la nouvelle logique administrative qui prévalait à Québec et nous poser le problème du poids politique des conseils de comté.

Le deuxième chapitre attirera notre attention sur l'Etat québécois et plus particulièrement sur sa techno-bureaucratie. Les péripéties de la réforme municipale au Québec sont étroitement liées aux avatars du plan global, ce grand projet bureaucratique qui marque une rupture définitive avec l'époque duplessiste. Il sera donc important de saisir comment cet ambitieux projet a été justifié par les technocrates québécois, pourquoi s'est-il en cours de route, étonnamment modifié, et en quoi cette nouvelle optique technocratique change-t-elle les rapports de l'Etat avec les régions.

Après avoir fait ressortir les contrastes les plus significatifs entre un pouvoir central qui tourne carrément le dos au passé et un monde municipal majoritairement traditionnel, le sujet du troisième chapitre va de soi: il s'agira d'étudier très concrètement les différentes stratégies que l'Union des conseils de comté et le gouvernement québécois ont utilisées la première pour survivre envers et contre tous, le second pour intégrer de gré ou de force, les municipalités rurales au Québec urbain.

Dans une quatrième partie, nous examinerons la mise en place, les structures, le fonctionnement des municipalités régionales de comté en regard des hypothèses formulées plus haut. Le discours étatique entourant la création du MRC sera un élément d'analyse majeur puisque la perspective à long terme nous manque ici pour parfaire notre travail de vérification.

Les ouvrages portant spécifiquement sur les conseils de comté sont inexistantes. C'est indirectement, c'est-à-dire par le biais d'études plus générales (régionalisation, structure municipales, réforme fiscale, etc.) qu'il nous a été possible de colliger des informations pertinentes pour notre recherche. En plus de ces travaux généraux, nous avons amplement eu recours à des articles de revue - notamment la Revue municipale, qui a été l'organe officiel de l'UCC jusqu'en 1976 - et aux grands quotidiens: le Devoir, la Presse, le Soleil, le Droit. Les documents gouvernementaux ont constitué un troisième filon, très riche, puisqu'ils offrent l'accès à un discours politique et à une optique technocratique qui englobent tout le rapport UCC - gouvernement québécois. Se sont ajoutés à cette littérature officielle, les études, rapports et mémoires publiés par les partis politiques, l'UMQ, l'UCCQ qui se rapportaient à notre sujet d'analyse. Ce parcours livresque et documentaire s'est enrichi également d'une recherche sur le terrain. Nous avons interviewé quelques informateurs-clés, assisté au congrès de l'UCC en 1979 et suivi les activités du comité de consultation dans notre région.

NOTES

1. Dorval Brunelle, "Le capital, la bourgeoisie et l'Etat du Québec," dans Pierre Fournier, Dir., Le capitalisme au Québec, Montréal, Editions coopératives Albert St-Martin, 1978, p. 93.
2. Ibid., p. 95.
3. Voir Hugues Portelli, Gramsci et le bloc historique, Paris, PUF; 1972.
Jean-Marc Piotte, La pensée politique de Gramsci, Ottawa, Les éditions Parti Pris, 1970.
4. Louis Quère, Jeux interdits à la frontière - essai sur les mouvements régionaux, Paris, Editions Anthropos, 1978, p. 273.
5. Voir Dorval Brunelle, La désillusion tranquille, Montréal, HMH, 1978.
6. Alain Bihr, "L'inavouable compromis," dans Le Monde diplomatique, janvier 1980.
7. L'expression est de Dorval Brunelle.
8. Alain Bihr, op.cit.
9. Ibid.
10. Ibid.
11. Ibid.

CHAPITRE PREMIER

LE CONSEIL DE COMTE: UN VERITABLE POUVOIR PERIPHERIQUE?

1-1: Le système municipal du Québec: "Les écarts de rationalité"

Certes, le Québec ne naît pas en 1960. Il subit cependant, à partir de cette époque, un bain de critiques si intense qu'il donne l'impression d'avoir à être refait de fond en comble.

Dans la foulée des réformes administratives économiques, sociales qui s'enclenchaient alors, le système municipal de toute évidence, ne pouvait faire l'économie d'une remise en question. Examinant à cette époque le système municipal tel qu'il se présentait dans un Québec engagé dans la voie d'une modernisation tous azimuts, Guy Bourassa en résumait ainsi les dysfonctions les plus apparentes:

Au Québec, la législation actuelle (dans le domaine municipal) est particulièrement complexe et inadaptée aux besoins de l'époque. Le code municipal devrait être complètement réaménagé tandis que les grandes villes sont administrées selon des chartes exceptionnelles. Ajoutons que les types de relations et de contrôle entre le provincial et les municipalités prévus par la législation présente sont souvent inapplicables de nos jours, d'où lenteur administrative et inertie. Enfin, il existe toujours un découpage des comtés chacun sous la présidence d'un préfet qui regroupe les municipalités rurales. C'est une structure qui n'a plus sa raison d'être.¹

Et c'est une pensée très répandue parmi la gent intellectuelle québécoise que M. Guy Bourassa exprimait alors en affirmant que les administrations locales devaient enjamber le courant de

modernisation apporté par la révolution tranquille ou disparaître:

...ou bien le système actuel d'administration sera non seulement corrigé mais revu en profondeur sous tous les aspects et on en fera un échelon gouvernemental valable ou bien ce sera la disparition du gouvernement local qui n'aura plus de sens dans une société où la planification pose des règles strictes.²

En regard du processus de modernisation technocratique qui s'est amorcé en 1960, le système municipal québécois s'avérait effectivement déphasé et désarticulé par rapport à la nouvelle réalité urbaine et aux tâches que cette évolution prescrivait au gouvernement. Et, ce, pour deux raisons: dans un Québec urbanisé à 80%, il maintenait une dichotomie urbaine-rurale qui bloquait l'institutionnalisation de nouvelles solidarités territoriales et, l'atomisation qui caractérisait ce palier d'administration municipale, surtout en milieu rural, contrecarrait tout le mouvement de centralisation par lequel l'Etat québécois escomptait se transformer en une administration étatique moderne contrôlant efficacement tout son espace territorial.

En réexaminant l'évolution du système municipal québécois, nous nous ferons mieux comprendre.

La mise en place de structures municipales au milieu du XIXième siècle répondait au même impératif pour le gouvernement du Bas-Canada, de contrôler adéquatement son territoire. Dans l'optique de Lord Durham, l'introduction du régime municipal au Canada était le complément essentiel d'un système de gouvernement libéral. L'absence de relais entre l'autorité centrale et la population du Bas-Canada avait constitué, à son avis, l'une des causes la plus évidente de la rébellion de 1837. Dans son rapport

sur le Canada, le nouveau gouverneur faisait ressortir les quatre vertus majeures des institutions municipales dans un régime libéral: administration plus efficace, meilleur contrôle des populations, relais politiques plus fidèle des volontés gouvernementales, lieu d'apprentissage, à la base, du bon usage des libertés toutes neuves octroyées par la métropole britannique. Mais l'implantation d'institutions municipales fort étrangères aux moeurs politiques des habitants de l'ancienne Nouvelle-France, était d'autant plus difficile à réaliser que les troubles de 1837 avaient été justement la manifestation violente de la méfiance populaire envers le régime politique mis en place par les Britanniques. C'est en acceptant de s'allier avec une élite cléricale désireuse de reprendre le leadership d'un troupeau momentanément égaré sur les sentiers de la rébellion, que le pouvoir civil parviendra finalement à instaurer un régime municipal au Bas-Canada. "Ce n'est, écrivent Francine Dansereau et Jacques Godbout, que lorsque la base territoriale du système municipal devient la paroisse que le système se stabilise."³ Couplée à la paroisse, la municipalité consolidait un compromis entre le clergé et le pouvoir civil qui marquait le début d'une longue paix sociale au Québec. Pour supplanter une élite bourgeoise et anticléricale qui avait menacé son autorité, le clergé s'appuiera sur la paroisse; pour contrer toute résurgence ou velléités révolutionnaires, le conquérant anglophone pouvait désormais compter sur des institutions municipales sagement inféodées au pouvoir ecclésiastique.

Ainsi, les premières lois municipales adoptées le 29 décembre 1840, restèrent lettre morte face à la farouche résistance des Canadiens français. Elles créaient 24 conseils de district. En 1845, elles sont abrogées pour créer des municipalités de paroisse, de canton et "sans désignation": 321 municipalités sont alors érigées. Pour la première fois, la paroisse devient un fondement du système municipal. Mais en 1847, on abolit la loi de 1845, pour substituer aux 321 municipalités, 46 municipalités de comté. Devant la levée de bouclier, les députés du Bas-Canada suggéraient la voie du compromis, c'est-à-dire des structures d'administration locale à double niveau incluant la corporation de comté et la paroisse. En 1855, la loi 17-18, Victoria, Chapitre 10, intitulée Actes des Municipalités et Chemins du Bas-Canada, établissait enfin un système de décentralisation administrative reposant sur l'octroi de plein droit du statut de municipalité locale aux paroisses et township d'au moins 300 habitants et le statut de municipalité de comté aux 61 circonscriptions électorales de l'époque. Cette loi est à la base de notre système municipal actuel.⁴

Nos premières municipalités de comté quadrillaient un espace territorial à 80% rural en 1860. Bien arrimé à la paroisse, le système municipal épaulait en quelque sorte la stratégie de repli agricole souhaitée par l'élite cléricale et cela au moment même où l'industrialisation - autre importation anglo-saxonne - démarrait dans une société confortée dans sa "vocation agricole." A l'ombre du clocher, le terrain était propice, comme le notait

Gérald Fortin, à l'éclosion d'une idéologie qui condamnait l'industrialisation "comme antithétique aux idéaux du groupe ethnique Canadien français."⁵ Soudées l'une à l'autre, les municipalités paroisses étaient, dans le paysage rural d'alors, autant de point d'ancrage d'une idéologie de la survivance qui masquait la dérive du peuple canadien-français face à un avenir économique qui lui échappait. Et cette édification d'une société - de ses institutions municipales, scolaires, sociales - autour du pôle de référence paroissial, a ceci de frappant, remarquait Jean-Jacques Simard qu'elle "organisait la vie sociale sans avoir de base dans la production."⁶

Ce premier bloc municipal majoritairement rural, était doté d'une base juridique le 24 décembre 1870. Le Code municipal englobait toutes les municipalités tant rurales qu'urbaines et consacrait définitivement le système de gestion municipal à deux paliers mis en place en 1855. Conçu en fonction du milieu rural, il devait apparaître rapidement inadapté et contraignant pour les municipalités urbaines. Dès 1876, l'acte des clauses générales des corporations et villes, qui deviendra après une première refonte en 1903, la Loi des Cités et Villes, établissait une nette frontière juridique entre milieu urbain et milieu rural dans le domaine de l'administration municipale.

Il nous faut prendre note cependant, qu'en affranchissant les villes du Code municipal, le législateur reconnaissait, certes

l'évolution urbaine en cours à la fin du XIX^{ème} siècle, mais il maintenait parallèlement, les municipalités rurales dans un cocon juridique propre à bloquer tout l'impact de cette évolution sur l'institution municipale en milieu rural. Il favorisait, ce faisant, l'isolement de son personnel politique et concrétisait dans des textes législatifs, une dichotomie rurale-urbaine qui s'est perpétuée jusqu'à nos jours dans la gestion des affaires locales.

L'absence d'un plan d'ensemble et surtout les incohérences du Code municipal, ont eu pour conséquence une prolifération des corporations municipales, principalement en milieu rural. Entre 1855 et 1901, (Tableau I) le nombre des municipalités double au Québec. Ce n'est qu'en 1918 qu'un ministère des Affaires municipales est créé dans le but "d'assurer une surveillance plus étroite des lois municipales."⁷ Après plus de cent ans de vie municipale, ce ministère, comme le soulignait en 1976 le rapport Castonguay, conservait une orientation encore toute "rurale," et étroitement légaliste:

La M.A.M. qui devait normalement être chargée de cette mission éminemment importante (i.e. leadership dans le domaine urbain), s'est limitée à exercer un contrôle légal et budgétaire étroit et statistique sur les activités des administrations municipales. Etant donné que dans les faits, les grandes villes comme Montréal et Québec échappent largement à cette action limitée du ministère, plusieurs des personnes que nous avons rencontrées n'ont pas hésité à le qualifier de ministère des Affaires municipales "rurales."⁸

TABLEAU I

TABLEAU CHRONOLOGIQUE DE LA REPARTITION DES MUNICIPALITES
du début du régime municipal à ce jour

Année	Cités	Villes	Comtés	Villages	Paroisses	Cantons	Cantons- unis	Sans dési- gnation	Districts	Total
1841	2				113	39		167	24	26
1845	2									321
1847	2	1	46	9	277	112	4	12		58
1855	2	4	61	29	292	114	4	81		501
1861	4	6	62	39	302	118	4	110		602
1871	6	8	64	62	353	140	10	120		674
1881	8	16	64	91	397	152	14	132		802
1891	10	31	67	98	439	165	16	145		901
1901	10	43	69	136	487	182	16	159		1,023
1911	15	57	71	171	520	203	24	195		1,158
1921	25	82	74	263	541	198	25	247		1,386
1931	28	93	74	305	554	196	25	283		1,511
1941	29	105	76	313	559	186	21	339		1,580
1951	34	129	76	330	558	171	13	371		1,674
1961	56	172	74	333	505	155	13	375		1,748
1971	43	221	72	278	403	153	14	282		1,662
1973	43	229	71	265						1,648

Source: Julien Drapeau, "Etude Chronologique de la Constitution et du Regroupement des Municipalités au Québec," dans Municipalité 73, novembre 1973, p. 13.

Déphasé par rapport au processus d'urbanisation et de production capitaliste qui ont transmuté les assises rurales de la société québécoise en vestiges d'un passé révolu, le système municipal apparaîtra également marginalisé dans la stratégie régionale mise au point par l'Etat, au cours des années soixante. Inévitablement, la "cybernétisation régionale"⁹ qui commence en 1966 avec la délimitation par le MIC de dix grandes régions administratives, plaçait le monde municipal dans le point de mire des technocrates :

(Les) premières formules de régionalisation (...), note Jacques Léveillé, ont été conçues en fonction de l'attribution d'un rôle moteur à une ville ou agglomération urbaine. C'est reconnaître l'existence de relation étroite entre ces régionalisations et le système municipal québécois. Les premières sont appelées inévitablement à exercer un impact sur le second du seul fait qu'elles doivent avoir pour résultat d'introduire une plus grande rationalité dans le développement socio-économique et culturel de la province.¹⁰

L'Etat québécois, investissant la région, s'est retrouvé en d'autres termes, face à d'anciens relais territoriaux ayant mis à profit la logique de décentralisation qui caractérise le système municipal du Québec. Francine Dansereau et Jacques Godbout ont remarquablement analysé ce phénomène. Au Québec, observaient les chercheurs au BAEQ, le système municipal a évolué à l'intérieur d'un système de décentralisation "jumelé" comportant deux structures parallèles, l'une déconcentrée, l'autre décentralisée, relativement autonomes à la fois par rapport au pouvoir central et par rapport à ses relations avec la structure déconcentrée de

l'appareil d'Etat. Cet état de fait, concluaient-ils, laisse une large marge à l'affrontement politique:

(Dans un système de décentralisation jumelé)
 les rapports entre le pouvoir central et les autorités locales sont caractérisés par une séparation et des conflits plutôt que par l'unité ou la coopération. Dans ce système, les pouvoirs locaux constituent plutôt un instrument de décentralisation politique que de développement social et économique.¹¹

Le grand projet de rattrapage qu'était la révolution tranquille commandait au niveau régional et local, une intégration, une cohésion de l'ensemble des instances décisionnelles et une compréhension-sinon une adhésion-des objectifs définis par le pouvoir central. Dans cette perspective, l'évolution en vase clos des municipalités rurales s'avérait dysfonctionnelle. Elle générerait selon une expression du BAEQ, des "écarts de rationalité" qui risquaient de compromettre le grand bond en avant du Québec. Comment, cependant, redresser d'un seul coup une pratique municipale qui, en cent ans d'histoire, s'était profondément articulée à l'ancien Québec agricole? Ce sera là un défi de taille pour les penseurs de la révolution tranquille. Point de convergence des municipalités rurales, résidu d'un ancien découpage territorial resté figé sur le Québec rural, les conseils de comté se sont ainsi retrouvés, au début des années 60, sous la loupe des technocrates chargés de remodeler le système municipal en fonction d'une société urbaine et industrielle. A peu près tous les observateurs prédisaient alors leur disparition à plus ou moins court terme, vingt ans plus tard, ils font encore

partie du paysage. Comme l'avaient si bien vu les experts du BAEQ, le système municipal québécois laissait une large place à l'affrontement.

1-2: La municipalité de comté: nature, pouvoirs, fonctionnement, évolution

La longue résistance des conseils de comté que l'Etat québécois a voulu successivement "rebâtir", "réstructurer", "renouveler", "revaloriser", et dont il a même "sonné le glas", quand il a fallu être plus précis, a attiré l'attention sur cette structure politico-administrative quelque peu oubliée et méconnue. On s'est étonné de sa persistance dans une société complètement urbanisée. Il a bien fallu se demander, comment cet échelon vétuste et excentré de l'administration québécoise a pu faire face avec succès à l'assaut d'un Etat nanti de troupes d'experts rompus à des exercices de modernisation aussi difficile que la régionalisation scolaire. Une question s'impose donc d'elle-même: la municipalité de comté est-elle le lieu d'un véritable pouvoir périphérique? Stagnant pour ainsi dire dans un monde rural qui s'est longtemps défini comme la société de base, le conseil de comté s'est-il transformé en fin de compte, - à la faveur de l'isolement institutionnel que nous avons décrit plus haut - en une sorte de vivier politique permettant au milieu rural de conserver, contre vents et marées, un certain poids politique dans le Québec urbain?

Pour répondre à cette question, nous examinerons de très près ce palier controversé de l'administration municipale. Il s'agira, plus précisément de cerner le phénomène d'une pratique politique dans le cadre d'une structure politico-administrative

dont les Québécois, au tout début du régime municipal, s'étaient montrés fort méfiants.

La municipalité de comté est "à la fois une division territoriale au même titre qu'une circonscription électorale et une institution politique."¹²

Cette double nature de la corporation de comté est importante à retenir. Vers la fin du XIX^e siècle, les divisions territoriales au Québec sont relativement simples: au comté de recensement correspondent les comtés municipal, provincial et fédéral.¹³ La municipalité de comté s'articule donc au point de départ sur la circonscription électorale dont elle est en quelque sorte, le décalque. Les changements démographiques vont à souhait compliquer ce premier découpage administratif. Le comté municipal et le comté de recensement resteront à peu près indemnes tandis que les comtés provincial et fédéral suivront l'ascension des courbes démographiques. En 1964, le législateur établit à 74 le nombre de comtés municipaux. Actuellement, le Québec compte 71 municipalités de comté. Mais en dépit d'une évolution qui détruit l'étroite imbrication des comtés municipal et électoral, il n'en demeure pas moins qu'un premier pli est pris: le comté municipal, "institution politique", autant qu'administrative, a été pour une longue période, avantageusement situé dans l'enjeu électoral dont le pouvoir central était tributaire. La sensibilité de la corporation de comté aux grandes fièvres électorales, demeurera d'ailleurs une donnée constante en politique québécoise.¹⁴

Les municipalités de comté englobent toutes les municipalités régies par le Code municipal, soit les municipalités locales de village ou de campagne (i.e. municipalité de paroisses, de comté, cantons-unis et sous désignation). Au total, elles encadrent environ 1300 municipalités regroupant 20% de la population québécoise. Elles couvrent le tiers du territoire québécois.¹⁵

Au sens du Code municipal, la municipalité de comté est une institution politique, - c'est-à-dire, une corporation municipale dont les membres sont les habitants et les contribuables de toutes les municipalités locales comprises dans les limites de son territoire.¹⁶

La municipalité de comté est administrée par un conseil formé de tous les maires en fonction dans les municipalités locales. C'est donc un corps politique élu au second degré: la fonction de maire d'une localité régie par le Code municipal confère automatiquement le titre de conseiller de comté à celui-ci. Les conseillers choisissent tous les ans, en décembre un préfet qui devient le président du conseil.

Les sessions générales ou ordinaires du conseil de comté sont convoquées quatre fois par année, la plupart du temps à date fixe. Ces assemblées sont publiques et se tiennent ordinairement au chef-lieu du comté. Le préfet et le secrétaire-trésorier forment l'exécutif. Depuis juin 1975, la loi permet de créer un comité administratif composé du préfet, du préfet suppléant

et d'au moins trois autres membres.¹⁷

Un bureau de délégués composé du préfet et de deux maires nommés par le conseil a juridiction sur tous les travaux dépassant les frontières d'un comté. Le Code municipal autorise également la formation d'un bureau de délégués spécial composé de trois délégués d'un comté et de trois membres d'un conseil de ville, dont la tâche est de percevoir la contribution financière des municipalités rurales et urbaines destinée à la construction et l'entretien des bureaux d'enregistrement et du palais de justice du comté.¹⁸

Les revenus du conseil de comté proviennent des municipalités membres qui sont taxées en proportion de leur bien-fonds imposable respectif selon les besoins de la corporation de comté. Le conseil a le pouvoir - nous l'avons déjà mentionné - de taxer toute ville et tout autre municipalité du comté qui bénéficie des services d'un bureau d'enregistrement et du palais de justice situés dans son comté. Il a un pouvoir de taxation directe sur les bien-fonds imposables, peut procéder à des emprunts à long terme ou temporaires et reçoit au même titre que les autres municipalités des subventions gouvernementales.¹⁹

Du strict point de vue financier, les 71 conseils de comté occupent une place insignifiante dans l'ensemble des municipalités du Québec: leurs revenus, en 1973 étaient de l'ordre de \$1,8 millions, tandis que les revenus de ces dernières se chiffraient à \$1,192 millions. L'essentiel des revenus des municipalités de

comté pour cette même année provenait des contributions des municipalités. Par ordre d'importance, les autres sources de revenus étaient les suivantes: subventions du gouvernement du Québec, \$200,000; revenus divers, \$187,000; taxe de vente pour territoire non organisé, \$173,000; subventions du gouvernement fédéral, \$76,000. Au chapitre des dépenses, le poste le plus important était celui de l'administration qui atteignait 68,1% du budget en 1973. Ce qui distingue nettement la municipalité de comté des autres municipalités pour qui ce poste ne compte que pour environ 7% du budget.²⁰

L'originalité du conseil de comté par rapport aux autres gouvernements locaux ressort à l'évidence lorsque l'on aborde l'étude des pouvoirs qui lui ont été attribués par le législateur en observant simultanément la pratique politique réelle qui s'y déroule. L'étude de Mme Andrée Lajoie²¹ sur les structures administratives régionales au Québec, le rapport de Francine Dansereau et Jacques Godbout sur les corporations municipales de l'est du Québec²² et, plus récemment, le livre V de la Commission de refonte des lois municipales sur la municipalité de comté²³ ont apporté un éclairage extrêmement précieux sur ce problème.

De leurs analyses, cinq faits sont à retenir: dans l'optique du législateur, le conseil de comté ne se présente pas comme un organisme intermédiaire entre l'Etat et les municipalités locales; il n'est pas non plus hiérarchiquement supérieur

à ces municipalités; à une exception près, les pouvoirs qui lui sont conférés ne lui permettent pas de jouer un rôle d'envergure régionale; l'urbanisation et l'intervention accrue de l'Etat québécois ont ramené la liste de ces pouvoirs à la portion congrue; enfin, le conseil de comté, avec les années, s'est délesté de tout son potentiel régional et s'est mué en un groupe de pression dévoué aux seuls intérêts des municipalités locales.

Les principaux pouvoirs attribués au Conseil de comté se rapportent à la construction et à l'entretien de certains immeubles judiciaires et d'édifices abritant les bureaux d'enregistrement, à la réglementation des chemins et cours d'eau du comté traversant plus d'une municipalité et à l'administration des territoires non-organisés.

S'il confère à la municipalité de comté des pouvoirs très restreints, le Code municipal au point de départ en fait une institution décentralisée et autonome dans sa sphère d'activité. Le rôle du préfet québécois est donc, note Mme Lajoie, tout à fait différent de celui qu'exerce le préfet français:

Les principaux pouvoirs des préfets leur sont conférés par le Code municipal et il ne s'agit pas d'une autorité dérivée des ministères provinciaux (...). Ce préfet est un président des maires ruraux d'un comté et ce n'est pas (dans l'intention du législateur qui l'a créé) un représentant régional de l'administration provinciale. C'est un cas de décentralisation et non de déconcentration administrative. Dans sa sphère, le préfet est autonome.²⁴

De plus, il faut se rappeler que le personnel politique qui compose le conseil de comté est élu indirectement: est automatiquement membre de ce conseil, nous l'avons vu, le maire d'une municipalité locale régie par le Code municipal. Le préfet et les conseillers ne sont pas les représentants de l'Etat dans le comté et, du point de vue juridique, les corporations de comté ne sont pas des "cadres destinés à permettre une implantation rationnelle des services de l'Etat sur l'ensemble du territoire."²⁵

Au cours des ans, l'administration québécoise s'est fort peu souciée de cet obstacle juridique. Ainsi, en 1933, c'est sur la base des comtés municipaux que les structures administratives des services extérieurs au ministère de la Santé sont établies de façon permanente. Certaines dispositions de la loi d'hygiène publique ont d'ailleurs imposé aux conseils de comté un "rôle d'instrument" dans la gestion des politiques provinciales de financement de certaines mesures sanitaires et sociales. Certes, explique Mme Lajoie, la pratique d'une telle "délégation interjuridictionnelle" était un accroc à l'autonomie du conseil de comté mais elle indiquait une voie très intéressante dans la mise en place d'éventuelles structures régionales:

La loi des unités sanitaires est fort intéressante à un double point de vue. En premier lieu, elle illustre le passage d'un champ de réglementation de la compétence municipale au domaine provincial sous la poussée des forces économiques; en 1933, il est apparu au législateur qu'il était inutile d'attendre des municipalités affectées par la crise, et dont les revenus, même en temps normal, sont minimes, qu'elles se chargent de l'établissement

d'unités sanitaires . Il était clair que la partie rurale et semi-urbaine de la province bénéficierait de services planifiés au niveau provincial, ou s'en passerait. Cette loi offre en outre le rare exemple d'un embryon de structure régionale inscrite dans la loi même: le critère de la division territoriale; les relations entre les cadres du ministère de la Santé et les autorités des municipalités locales et de comté sont clairement établies dans le statut.²⁶

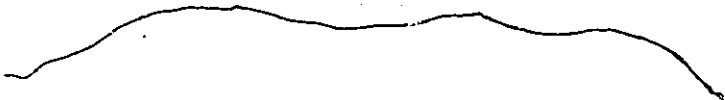
De fait, la loi des unités sanitaires plaçait le conseil de comté et les municipalités rurales dans l'orbite de ce qui peut être perçu comme un premier mouvement de modernisation de l'appareil d'Etat. Mais, nous le verrons plus loin, les notables ruraux ont montré peu d'empressement à s'introduire par ce biais dans un courant qui présageait de la régionalisation à venir.

Peu enclin à servir d'intermédiaire à l'Etat, le conseil de comté ne s'est pas affirmé non plus comme un organisme hiérarchiquement supérieur aux municipalités locales. Sont disparus très rapidement du Code municipal les pouvoirs qui l'auraient autorisé à jouer ce rôle. Les pouvoirs nécessaires à l'érection, la division et l'annexion des municipalités locales comprises sur son territoire, ainsi que celui de choisir le chef-lieu du comté étaient en effet passés sous l'autorité du lieutenant-gouverneur en conseil lorsque sera édité le nouveau Code municipal de 1916.

Le Conseil de comté n'est pas, écrit Roger Bussières, "une formule élargie du conseil municipal."²⁷ Ses compétences sont plus restreintes que celles qui ont été dévolues aux municipalités locales et l'examen des pouvoirs de réglementation qu'il exerce

conjointement avec celles-ci, permet de conclure qu'il ne peut se prévaloir d'une primauté législative sur les municipalités locales. Toutefois ses responsabilités quasi fiscales, en ce qui concerne la construction et l'entretien de certains édifices administratifs lui confère une certaine autorité régionale puisque toutes les municipalités, qu'elles soient régies par le Code municipal ou la loi des Cités et Villes, sont tenues de fournir leur contribution financière.

Jusqu'en 1960, les conseils de comté n'ont guère cherché d'ailleurs à mettre à profit leur potentiel régional. Leur longévité avait ses racines ailleurs. La pratique politique des conseils de comté s'est appuyée essentiellement sur les municipalités locales devant lesquelles ils ont toujours cédé le pas. En milieu rural, celles-ci sont demeurées le niveau d'administration locale intime que la population québécoise avait voulu privilégier dès les débuts du régime municipal. Cent années d'existence ont permis au conseil de comté de s'incruster dans des structures politico-administratives de la province sans pourtant en constituer un palier décisionnel pertinent. Examinant les activités propres à cette institution, le BAEQ et la Commission de refonte des lois municipales en sont arrivés à la même conclusion: avec le temps, le rôle du conseil de comté s'est amenuisé et la corporation de comté s'est transformée peu à peu en un groupe de pression servant de relais entre les municipalités locales et le gouvernement provincial.



S'il est permis d'affirmer que peut-être des Conseils de comté dans le passé ont joué un rôle important (...) aujourd'hui, leur fonction administrative est réduite aux territoires non-organisés et aux cours d'eau et leur seule fonction législative s'est métamorphosée en un groupe de pression pour les corporations locales.²⁸

L'urbanisation accélérée par deux guerres mondiales, l'intervention accrue de l'Etat québécois dans des domaines de compétence municipale, ont contribué progressivement à marginaliser le conseil de comté. La création des ministères de la Voirie, des Richesses naturelles et de l'Agriculture ont entamé une liste de pouvoirs déjà fort courte. D'autre part, le conseil de comté s'est vidé de l'intérieur au fur et à mesure que ses municipalités les plus dynamiques se muaient en villes et s'affranchissaient du Code municipal.

La marche à reculons du conseil de comté s'est traduite par une pratique politique anémiée. L'enquête au BAEQ sur les corporations locales de l'Est québécois, a démontré qu'au début des années 60, trois types d'activités seulement les caractérisaient: le drainage des eaux, l'administration des territoires non organisés et les demandes adressées au gouvernement. Les deux premières tâches étaient surtout assumées par le secrétaire-trésorier, l'activité principale des maires durant les rares sessions tenues par le conseil de comté consistant à adopter des résolutions destinées au gouvernement québécois. L'ensemble des résolutions adoptées concernaient surtout des problèmes de nature

locale et touchaient rarement, au niveau régional. En dehors de ces activités associatives observent les auteurs de l'étude, c'est à peu près la paralysie générale:

L'exécution des tâches est rarement (leur) domaine et lorsque par quelques caprices de la législation ou de la procédure, le conseil de comté se voit confier l'exécution d'une tâche, on peut s'attendre à de multiples délais. Si la question des territoires non organisés est le gros problème, c'est parce que c'est le seul secteur où les conseils de comté ont un rôle d'exécution.²⁹

Un exemple plus récent confirme cette observation. La loi 33 sanctionnée en 1973 confiait aux conseils de comté des compétences régionales en matière d'évaluation foncière. C'était une belle victoire pour l'Union des conseils de comté qui ambitionnait de redonner un lustre régional aux corporations de comté. Pour l'UCC, la loi 33, comme nous le verrons dans un chapitre subséquent, était au coeur d'une stratégie de revalorisation des conseils de comté. Après une longue campagne d'information auprès de ses membres, force lui fut de reconnaître que plusieurs conseils de comté avaient encore recours au bureau de révision provincial. Cette démarche déploraient l'UCC, était regrettable. Elle pouvait "donner l'impression au gouvernement que les conseils de comté ne peuvent pas assumer leurs responsabilités en matière d'évaluation municipale."³⁰

Au grand dam de l'UCC, les membres de la Commission de refonte des lois municipales devaient poser, en 1976, un diagnostic tout aussi sévère que celui du BAEO sur les activités

des conseils de comté. Menée entre 1971 et 1976, auprès des 71 conseils de comté, l'enquête de la Commission visait à vérifier l'exercice fait par ceux-ci des pouvoirs que le législateur leur a confiés. Les statistiques colligées en cours d'enquête révèlent, écrivent les commissaires, "une situation de grande inertie au point de vue du fonctionnement pratique des conseils de comté en général."³¹ Le tableau général de ces activités montre une concentration des règlements touchant l'administration (nominations, honoraires, frais de représentation, etc.) de même que peu d'activités réglementaires: durant une période de cinq ans, les 71 municipalités de comté ont passé seulement 167 règlements. Au chapitre des résolutions, les conseils de comté "ne démontrent pas non plus une grande vitalité":³² la très grande majorité des conseils de comté ayant adopté des résolutions l'ont fait principalement sur des questions administratives ou pour simplement appuyer des projets locaux. Les activités des bureaux des délégués sont tout aussi restreintes: leurs délibérations pendant cette période ont porté uniquement sur les cours d'eau.

Cherchant à comprendre comment un corps politique dont le manque de dynamisme défiait toutes les lois de survie de l'espèce a pu se perpétuer jusqu'à nos jours, les commissaires ont trouvé dans le Code municipal l'explication de ce phénomène. La grande majorité des articles de ce texte législatif, observent-ils, portent sur l'organisation de la municipalité de comté. Un nombre très réduit d'articles leur attribue des compétences.

La longévité des conseils de comté tient en conséquence à ce fait essentiel: la partie structure a une importance prépondérante, l'exercice des pouvoirs passant au second rang. Il convient donc, concluent-ils, de se poser la question: les conseils de comté ont-ils encore une raison d'être?

A l'analyse, on a parfois l'impression que l'existence du corps politique qu'est la municipalité de comté, a comme fonction principale sa propre perpétuation comme organisation plutôt que l'exercice de pouvoirs adaptés au bien-être des collectivités (...)

L'évolution semble (le) transformer de plus en plus en groupe de pression et la question se pose de savoir s'il est normal d'institutionnaliser au moyen de textes législatifs de tels groupes de pression. La permanence d'un corps politique n'est pas nécessairement la preuve de son utilité et son attitude à se perpétuer doit laisser la place à certaines interrogations concernant sa raison d'être.³³

Jusqu'au tout début de la révolution tranquille - notre analyse de l'évolution de l'UCC nous le confirmera - le phénomène signalé par la Commission, apparaît cependant très secondaire. Ce ne sont pas les structures du conseil de comté qui maintiennent en vie cette institution mais ses composantes, les municipalités locales qui l'ont transformé selon une expression du BAEQ, en une "association de maires ruraux." Il nous semble en effet que c'est essentiellement la capacité du conseil de comté de refléter la volonté de son environnement politique et culturel qui demeure le facteur le plus satisfaisant pour expliquer leur survie. En d'autres termes, c'est en autant que les conseils de comté ont négligé leurs virtualités régionales et qu'ils ont plutôt répondu

adéquatement aux désirata des petites collectivités locales, de les utiliser comme leur porte-parole auprès du pouvoir central qu'ils ont réussi à se perpétuer dans le paysage politique.

Dans le bain culturel de la société québécoise, le conseil de comté - échelon de gestion créé par le législateur anglophone - s'est mué en un lieu de rencontre pour les édiles ruraux. S'il y a un pouvoir périphérique, c'est à la base, au niveau des municipalités locales qu'on le trouve. De plus en plus marginalisées par rapport à une évolution économique qui laissait les municipalités rurales en périphérie du Québec urbain, fort nombreux mais trop isolés les uns des autres pour s'affirmer comme un véritable pouvoir en milieu rural, les maires ruraux ont peu à peu transformé ce palier pratiquement inerte de l'administration municipale en un solide bastion des municipalités rurales. Le conseil de comté est aussi devenu le cadre d'une vie associative surtout bénéfique aux petites administrations locales, son rôle majeur se résumant finalement à ramasser en une seule gerbe, les récriminations de celles-ci afin qu'elles aient plus d'impact sur le pouvoir central.

Jusqu'en 1960, ce rôle de courroie de transmission fonde et justifie la raison d'être des municipalités de comté. La création d'une association des conseils de comté, après la dernière guerre mondiale, a consolidé cette évolution. A ce moment où le monde rural rétrécissait comme une peau de chagrin, la fondation de l'Union des conseils de comté venait très opportunément solidifier les positions des notables ruraux qui, maîtres après Dieu, dans leurs villages, n'en ressentaient pas moins le besoin de serrer les coudes

au niveau du conseil de comté d'abord, et, quand la vague d'urbanisation s'est intensifiée, à l'échelle provinciale.

1-3: L'Union des conseils de comté: le poids politique des notables ruraux

Les conseils de comté, en effet, se sont dotés très tardivement d'une association les représentant à l'échelle provinciale. La naissance de l'Union des conseils de comté dont le premier objectif était de "promouvoir les intérêts des municipalités régies par le Code municipal"³⁴ s'est produite au moment où l'urbanisation prenait de l'ampleur. Lors de ses premières rencontres avec l'UCC, le ministre Pierre Laporte devait d'ailleurs souligner ce paradoxe:

Votre union est née au début de la deuxième étape de la révolution industrielle marquée par un déplacement de la population vers les agglomérations urbaines, par la mise en place de la grande voirie qui a changé nos habitudes de vie, par l'apparition de la télévision qui permet aux habitants des derniers rangs de connaître tous les avantages de la vie moderne.³⁵

Aux prises avec des problèmes sociaux qui commencent de toute évidence à dépasser leurs capacités financières, les municipalités rurales ont éprouvé à l'époque, le besoin de reserrer leur rang. La suggestion de mettre sur pied une association, est venue d'une délégation de vingt-six préfets invités par le conseil de comté de Témiscouata à transmettre au gouvernement les doléances des municipalités rurales en ce qui concerne la loi d'assistance publique. Le but de la délégation, lit-on dans un premier compte rendu du secrétaire de l'UCC, "était de rencontrer le gouvernement de la province de Québec pour le prier de dégrever les municipalités de la province du fardeau onéreux de l'entretien

des aliénés et de l'hospitalisation des indigents."³⁶

L'UCC est fondée en février 1944. Elle représente alors 1368 municipalités rurales réparties dans 76 comtés groupant 1,490,000 habitants.³⁷ Ses premières assises se tiennent quelque temps après l'arrivée au pouvoir de l'Union nationale. Entre l'UCC et le parti de Duplessis, le coup de foudre est spontané et durable. Jusqu'en 1960, on chercherait en vain une note discordante entre cette association et son gouvernement. La parenté évidente de l'UCC avec un parti dont les assises électorales sont massivement rurales, facilite les rapports. Les quinze années de cette longue lune de miel seront caractérisées par l'échange de bons procédés.

Dès sa formation, l'UCC reçoit une aide financière du gouvernement de l'Union nationale. Les subventions gouvernementales contribueront pour moitié au budget de l'association. En 1957, ce budget, très modeste, se chiffre à \$5,016.25.³⁸ Les manifestations de bonne foi fusent de part et d'autre. En 1947, l'UCC met sur pied un comité constitutionnel en vue d'appuyer la démarche autonomiste de Duplessis. Le comité recevra une subvention de \$2000 de la part de l'Etat pour couvrir les frais de rédaction du mémoire destiné à la Commission Tremblay.³⁹ C'est à l'unanimité que l'UCC adopte à son congrès de 1950, le mot d'ordre "Nous voulons un état provincial fort dans un pays fort."⁴⁰ Rien d'étonnant à ce que l'association soit bien entendue par le gouvernement Duplessis:

Lorsque les amendements au Code municipal sont présentés en Chambre, affirme le ministre des Affaires municipales, M. Bona Dussault, je n'ai ordinairement qu'à déclarer que ces amendements sont demandés par vous et généralement ils sont adoptés sans discussion.⁴¹

Très souvent "honorés" par la présence du Chef lui-même ou de gros canons de son cabinet, les congrès de l'UCC sont l'occasion pour les politiciens de faire l'apologie du monde rural et de ses "élites." "La campagne déclare Duplessis au congrès de 1945 "c'est la base du progrès."⁴² Bien sûr, si l'avenir passe par le monde rural, nombreux doivent être ceux qui y œuvrent: l'élite rurale vaut par sa quantité. Le ministre de l'Agriculture, M. Laurent Barré, sera là-dessus très précis: la décentralisation administrative est un garde-fou contre tous les vents de licences qui nous viennent d'Europe. La municipalité locale est la base de ce barrage et ne doit pas être subordonnée au conseil de comté.⁴³ Pour le ministre des Affaires municipales, M. Bona Dussault - celui que l'UCC et l'UMQ surnommeront "le père des municipalités" - la prolifération des gouvernements locaux sur le territoire québécois est souhaitable puisque "la trinité administrative municipale, scolaire et paroissiale dans chacune de nos localités nous vaut de conserver ce que nous ont légué nos ancêtres."⁴⁴ Certes, cet ancien préfet de comté souhaitera donner plus de pouvoirs aux conseils de comté,⁴⁵ mais, il n'en fera jamais rien. "Les municipalités rurales affirme-t-il, sont autant de petites républiques."⁴⁶ C'est donc ce premier niveau municipal que le gouvernement de l'Union nationale entendait

privilégier. L'intention du gouvernement indiquait M. Dussault, en 1948, est de donner aux municipalités de la province, une plus large part d'autonomie et de rechercher le contact journalier de leurs dirigeants, "l'élite de la population rurale" qui, dans les organisations municipales et scolaire"donnent le plus bel exemple d'administration d'un peuple par le peuple de tous les pays du monde."⁴⁷

L'examen des mémoires de l'UCC de la période duplessiste révèle une parfaite conformité de vue avec le gouvernement de l'Union nationale. L'UCC s'affirme d'abord et avant tout comme une association dévouée aux seuls intérêts des municipalités rurales. Les mémoires expédiés chaque année au ministre concerné par l'une ou l'autre des résolutions adoptées en congrès, contiennent des requêtes regardant principalement les municipalités rurales. Le gros de ces requêtes a trait à la loi d'assistance publique - "ce casse-tête de nos municipalités rurales" lit-on dans un mémoire - et des demandes d'amendement au Code municipal. La vente des boissons alcooliques, la taxation des lignes téléphoniques, le colportage, etc., constituent une troisième catégorie de problèmes soulevés par les municipalités. Dans l'ensemble, les compte rendus des congrès de l'UCC et le contenu de ses mémoires, ne font preuve d'aucune vision régionale de la gestion municipale.⁴⁸ La recherche des solutions aux problèmes des municipalités conduit directement au pouvoir central. Le conseil de comté est complètement esquivé et ne cherche guère à s'affirmer.

Le mémoire remis à la Commission Tremblay en 1954, montre que l'UCC a pris conscience des effets du développement urbain sur la municipalité rurale. Son analyse des difficultés financières que connaît celle-ci, indique cependant qu'elle n'entrevoit alors aucune solution du côté d'un renforcement des conseils de comté ou d'un regroupement des localités trop petites pour faire face au défi de la modernisation.⁴⁹

La période duplessiste, comme le remarqueront les conseillers techniques de l'UCC, se termine "sur une note d'affaiblissement général" des conseils de comté. Evitant d'analyser les véritables calculs politiques qui ont été à la base de la quasi paralysie des conseils de comté, Me Viau et associés, n'ont pas cherché de midi à quatorze heures pour en trouver l'explication:

Tous les congrès annuels de l'Union des conseils de comté, depuis au moins vingt ans, ont demandé au gouvernement de prendre totalement à sa charge l'entretien d'hiver des chemins publics ainsi que l'entretien d'été des rues dans les villages, de même que l'entretien des clôtures longeant les chemins et autres travaux de voirie. De plus, les conseils de comté qui avaient la charge des unités sanitaires sans avoir les moyens financiers de le faire, faute de recevoir des fonds à cet effet, ont fréquemment demandé au gouvernement d'en défrayer le coût d'entretien.

L'histoire complète des conseils de comté (...) démontrerait à quel point les administrateurs ruraux ont été coincés entre la conscience de leur responsabilité et leur impuissance financière à les assumer.⁵⁰

Notre analyse aura démontré cependant qu'il n'était alors ni dans les intentions du gouvernement duplessiste, ni dans la tradition municipale en milieu rural de renflouer financièrement

les conseils de comté aux fins d'en faire un palier de gestion efficace. L'UCC ne découvre aux conseils de comté des "responsabilités" régionales qu'après 1960. A l'époque de Duplessis, elle s'est parfaitement conformée à un patern politique fort profitable à l'élite traditionnelle: au centre, le parti du Chef, imperturbable défenseur du Québec rural, à la périphérie une pléthore de notables locaux, vigiles tenaces d'un monde qui se disloquait. Dans ce contexte, le conseil de comté n'était plus que le point de convergence et de cohésion d'une pratique politique qui plaçait les administrateurs locaux en première ligne.

De 1936 à 1956, le noyau stable de l'Union nationale se fixait à 43% des électeurs dans les comtés ruraux.

La répartition des circonscriptions électorales indiquait Jean Hamelin en 1959, fait du vote rural la clé de voûte d'un parti. Commander le vote rural, c'est commander la province.⁵¹

Solidement enraciné en milieu rural où les contrats du ministère de la Voirie entretenaient les loyautés partisans de centaines de petites "républiques" locales, profitant d'une carte électorale inchangée depuis 1867, l'Union nationale réussissait pendant presque deux décennies à maintenir un ferme contrôle sur une société urbaine qu'elle frustrait d'un leadership plus conforme à ses aspirations.

Au début de la révolution tranquille, les conseils de comté ne constituaient plus en somme que le dernier retranchement

d'un pouvoir rural dont le poids politique restait tout de même considérable sur l'échiquier électoral. Ils n'étaient plus, du simple point de vue administratif, qu'une coquille quasi vide. En toute logique, la suppression de ces structures apparaissaient aller de soi dans une société où les frontières entre l'urbain et le rural avaient progressivement disparu. La révolution tranquille met carrément au pouvoir le Québec urbain. La nouvelle élite politique et technocratique qui s'installe alors à Québec allait s'employer à réajuster et moderniser l'administration gouvernementale en regard des impératifs d'une société industrielle et urbaine. Au niveau municipal, cette tâche rendait urgent le renouvellement des élites, surtout en milieu rural. Un des moyens les plus efficaces d'accélérer ce renouveau, c'était d'éliminer ces anciennes régions rurales qui regroupaient de trop nombreux fiefs locaux accrochés à leurs institutions municipales comme à une bouée de sauvetage face à ce que leur président qualifiera un jour de "marée urbaine." Mais cet affrontement qui débutait en 1960 entre le Québec urbain doté d'une fringante équipe technocratique et une élite rurale, forte du poids politique emmagasiné sous Duplessis, durera près de vingt ans. Reste à comprendre le pourquoi de ce très long règlement de compte.

N O T E S

1. Guy Bourassa, "L'administration municipale," dans Recherches sociographiques, vol. 9, no. 1-2, 1968, p. 48.
2. Ibid., p. 50.
3. Francine Dansereau et Jacques Godbout, Les corporations municipales du territoire pilote, annexe technique 13, Bureau d'aménagement de l'Est du Québec, 1965, p. 37.
4. Ce court bilan historique a été fait à partir des études suivantes:

Roger Bussières, Le régime municipal de la province de Québec, Québec, Ministère des Affaires municipales, 1964.

Daniel Chénard et Guy Lord, Les structures politiques et administratives des municipalités du Québec, annexe du rapport sur l'urbanisation, Editeur officiel du Québec, 1976.

Julien Drapeau, Histoire du régime municipal, Québec, Ministère des Affaires municipales, 1967.

Pierre Viau, Les municipalités du Québec: structures, Montréal, Editions de la Place, 1968.
5. Gérald Fortin, "Milieu rural et milieu ouvrier: deux classes virtuelles," dans Recherches sociographiques, vol. 6, no. 7, 1965, p. 47.
6. Jean-Jacques Simard, La longue marche des technocrates, Québec, Editions coopérative Albert Martin, 1979, p.
7. Cité, dans Daniel Chénard, op.cit., p. 17.
8. Rapport du groupe de travail sur l'urbanisation, L'urbanisation au Québec, Editeur officiel du Québec, 1976, p. 81.
9. L'expression est de Jean-Jacques Simard, op.cit.
10. Jacques Léveillé et Jean Meynaud, La régionalisation municipale au Québec, Editions Nouvelle Frontière, 1973, p. 51.

11. Francine Dansereau et Jacques Godbout, op.cit., p. 38.
12. Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, "L'organisation politique des comtés renouvelés," dans La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle, Québec, Ministère du Conseil exécutif, 1978, fascicule 4, p. 3.
13. Jacques Gagnon, "Des mots, des cartes, des chiffres," dans Critère, automne 1978, no. 23, p. 140.
14. Dans le comté de Papineau, en tous cas, le traditionnel coup de main des préfets de comté au parti de leur choix constitue toujours un moment fort de la campagne électorale. C'est ainsi que le préfet du comté municipal de Papineau, M. Jean-Paul Dinelle s'empressait, à une semaine des élections du 13 avril 1980, d'assurer le candidat Libéral de l'appui officiel de près de la moitié des maires du comté. Les seuls changements survenus, en l'occurrence depuis l'époque de Duplessis, seraient l'allégeance des maires ruraux, maintenant acquise au Parti Libéral ainsi que la fin de l'ancienne unanimité des bleus en milieu rural.... Voir Le Droit, 6 avril, 1981, "Les maires apportent leur adhésion aux Libéraux."
15. Secrétariat à l'Aménagement et à la décentralisation, op.cit., p. 6.
16. Ibid., p. 4.
17. Pierre Viau, dir., La Cité humaine, Montréal, Les Services de consultation UDM inc., 1976, p. 28.
18. Ibid., p. 25.
19. Ibid., pp. 33-34.
20. Ministère des Affaires municipales, Document de travail relatif à certaines considérations sur les finances municipales, vol. 3, septembre 1975, pp. 15-19.
21. Andrée Lajoie, Les structures administratives régionales, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1968.
22. Francine Dansereau et Jacques Godbout, op.cit.

23. Rapport des commissaires chargés de la refonte des lois municipales, Code des municipalités du Québec, Livre Cinquième: La municipalité de comté, mars 1977.
24. Andrée Lajoie, op.cit., p. 226.
25. Jean Rivera, Droit administratif, Paris, Pallox, 1962, p. 273.
26. Andrée Lajoie, op.cit., p. 148.
27. Roger Bussièrès, op.cit., p. 70.
28. Francine Dansereau et Jacques Godbout, op.cit., p. 155.
29. Ibid., p. 152.
30. Pierre Viau, dir., op.cit., p. 33.
31. Rapport des commissaires chargés de la refonte des lois municipales, op.cit., Introduction, p. vii.
32. Ibid., p. viii.
33. Ibid.
34. Revue municipale, septembre 1974.
35. Ibid.
36. Revue municipale, octobre 1944.
37. Ibid.
38. Revue municipale, mai 1957.
39. Revue municipale, novembre 1947 et octobre 1953.
40. Revue municipale, juillet-août 1959.
41. Revue municipale, novembre 1967.
42. Revue municipale, novembre 1945.
43. Ibid.

44. Revue municipale, novembre 1952..
45. Revue municipale, novembre 1947.
46. Revue municipale, octobre 1944.
47. Revue municipale, décembre 1948.
48. Revue municipale, 1948-1959.
49. Union des conseils de comté, Mémoire présenté à la Commission royale d'enquête sur les propositions constitutionnelles, mars 1954.
50. Pierre Viau, dir., La cité humaine, op.cit., p. 61.
51. Jean Hamelin, "Les élections provinciales dans le Québec," dans Cahiers de Géographie du Québec, no. 7, octobre 1959 - mars 1960, p. 188.

CHAPITRE II

QUEBEC 1960-1980:

LES IMPERATIFS D'UNE MODERNISATION

Comment l'UCC, sous la houlette de Duplessis, aurait-elle pu prévoir que la terre allait bouger sous ses pieds? Jusqu'à sa mort en 1959, Duplessis entretient le mirage d'un Québec essentiellement agricole et multiplie les mesures destinées à favoriser le milieu rural. Schizoïde, le discours duplessiste fige la vision que la société québécoise a d'elle-même sur une image pastorale et nie la métamorphose qui en fait désormais une société urbaine.

S'il y a d'ailleurs rupture en 1960, c'est bien celle qui s'opère au niveau du discours étatique. L'ethnocentrique urbain caractérise toute la révolution tranquille. Du jour au lendemain, les Québécois se perçoivent comme des "homo urbanus." Dans la nouvelle rhétorique étatique, société urbaine égale modernité et la modernité c'est l'avenir.

Le virage est rapide. Il est le fait d'une classe sociale que l'ère duplessiste a consciemment laissée aux portes du pouvoir. Dans le sillage du Parti libéral de Jean Lesage, les intellectuels honnis par le "Chef" investissent l'administration provinciale. Issus d'une classe moyenne urbaine, ils seront dans les années à venir l'âme technocratique de l'appareil d'Etat. Ce sont eux qui fabriqueront la nouvelle image de marque du Québec. Ces nouveaux clercs opposent à une longue

tradition du repli, une stratégie offensive prenant appui sur le levier étatique. Pour amener la nation à l'heure du 20ième siècle, pour permettre à une véritable bourgeoisie québécoise de garder le pas dans une économie capitaliste qui évince les enfants de chœur, ils redéfinissent le rôle de l'Etat, le présentent comme une entité globale et territoriale dans l'ensemble canadien et nord-américain. Ils distillent dans la société québécoise, à tous les niveaux, une nouvelle vision du monde. Le Québec sera une nation moderne ou ne sera pas. Modernité, rationalité, efficacité sont les mots clés de ce nouveau credo dont on retrouve l'énoncé dans toute la production intellectuelle de l'époque:

Ce qui caractérise de la façon la plus générale la société moderne, c'est la rationalité. Les décisions qui affectent la vie de l'individu aussi bien que celle des groupes peuvent être basées sur une conscience rationnelle et scientifique des faits et le choix des moyens doit être établi à partir d'un critère d'efficacité plutôt que de l'attachement à une tradition pour elle-même.¹

Pour obtenir le label de société moderne, le Québec doit, à l'instar de toutes les grandes sociétés de ce type, se doter d'un appareil d'Etat wébérien: "la forme caractéristique des rapports humains dans la société traditionnelle était le patronage (...) la bureaucratie est le mode caractéristique de la société moderne."² Et pourquoi le Québec a-t-il un urgent besoin d'une bureaucratie?

La bureaucratie comme type idéal consiste essentiellement, dans un effort plus grand de planifier l'action des groupes et de confier la direction de cette planification aux individus les plus compétents (...). L'idée de planification est une idée caractéristique de la société moderne.³

Or si dans ce discours société moderne veut dire société urbaine, c'est que la planification en tant qu'instrument de modernisation recèle une recette-miracle pour atteindre cet objectif: la régionalisation.

Vers 1960, année symbolique, la question de la régionalisation n'était pas nouvelle: elle modernisait à peine un vieux problème. Il s'est tout simplement produit que les principaux agents sociaux, les directeurs publics et privés, les aménagistes, etc. ont pris conscience de l'inexistence d'un réel réseau urbain, de l'absence de tout organisme de coordination interurbaine, de la coupure maintenue entre le monde rural et le monde urbain, du peu d'importance accordée par les institutions au fait que plus de 80% de la population vivait dans les villes ou à la campagne, mais d'emplois urbains. On a voulu être logique et faire qu'une société numériquement urbaine la devienne structurellement.⁴

La modernisation de l'appareil d'Etat, la planification, la régionalisation sont donc, à partir de 1960, les composantes d'une nouvelle stratégie nationale allant de pair avec la production d'une idéologie nationaliste "qui tient essentiellement au territoire québécois."⁵ La différence entre ce nouveau discours nationaliste et le discours duplessiste c'est que sa référence est essentiellement urbaine puisque l'opération de survivance entreprise au profit d'une classe bourgeoise nationale traquée --opération avantageusement baptisée "révolution tranquille"--

passé désormais par les consolidations d'un Québec urbain solidement arrimé aux grands axes industriels de l'Amérique du Nord.

C'est cette appréhension/construction de l'espace québécois que nous nous proposons d'examiner maintenant dans ce deuxième chapitre. Dans ce but, nous étudierons successivement les diagnostics qui sont posés au cours des années 60 sur l'espace territorial québécois, le projet de restructuration global que ces diagnostics ont suggéré aux planificateurs, ainsi que les réajustements qu'il leur a bien fallu faire en cours de route, et, enfin, les modifications des rapports Etat-régions, plus spécifiquement des rapports entre le pouvoir central et le pouvoir périphérique local qui ont résulté de cette ambitieuse entreprise technocratique.

2-1: La problématique urbaine et régionale:
les principaux diagnostics

"Année symbolique," 1960 ouvre la voie à tous les experts--planificateurs, sociologues, géographes, aménagistes, économistes, etc.--dont le savoir peu apprécié du gouvernement de l'Union nationale est soudainement considéré comme la panacée aux "retards" du Québec.

L'ère des grandes analyses globales démarre et toute la problématique régionale et urbaine du Québec est cernée de long en large. Les "tendances lourdes" sont ainsi rapidement identifiées: urbanisation continue de la société québécoise et désarticulation conséquent du monde rural, déséquilibre du réseau urbain, disparités régionales, hypertrophie et malaise économique de la métropole montréalaise, morcellement coûteux des administrations locales.

Ce tableau négatif commande, il va de soi, une politique des grands moyens. Ce sera le plan global.

Mais avant d'examiner la pertinence du remède préposé, reprenons un à un les principaux diagnostics posés.

Une première évidence d'abord: le Québec est arrivé en ville. Si l'on accepte la définition de la population urbaine utilisés par Statistiques Canada, c'est un fait qui date d'ailleurs de la première guerre mondiale. En 1921, le Québec est presque majoritairement urbain. Stimulée par deux

grands conflits mondiaux, la machine industrielle a accéléré cette concentration. A la fin de l'époque de Duplessis, le Québec est urbanisé aux trois-quarts (voir Tableau 2 à la page suivante).

Industrialisation et urbanisation ont agi comme un acide sur le milieu rural. A partir des années vingt, on constate un déclin continu de la main-d'oeuvre occupée dans le secteur primaire. Ainsi l'agriculture qui compte alors pour 37% de la production voit sa part déchoir à 6.3% en 1955, tandis que le secteur manufacturier croit constamment et passe de 38% en 1920 à 66.8% en 1955.⁶

L'exode de la main d'oeuvre du secteur primaire vers les centres urbains a littéralement vidé l'espace rural. De majoritaire qu'elle était en 1911, la population rurale voit ses effectifs fondre constamment pour ne représenter que 26% de la population en 1971.

Entre 1941 et 1971, tout le paysage régional québécois s'est transformé. A l'exception de Montréal, toutes les régions du Québec étaient encore à prédominance rurale en 1941. Cette proportion est renversée en 1971: seule la région au Bas St-Laurent-Gaspésie demeure alors majoritairement rurale, tandis que neuf régions sur dix se sont urbanisées.⁷

Les comtés municipaux suivent évidemment la même évolution: parmi les 46 comtés classés "agricoles" en 1941 "

Tableau 2

Pourcentage de la population urbaine au Québec, 1901-1971*

1901	36,1
1911	44,5
1921	51,8
1931	59,5
1941	61,2
1951	66,8
1961	74,3
1971	80,6

* La population urbaine, telle que définie par Statistique Canada, désigne habituellement les cités, villes ou villages de 1 000 habitants et plus.

Source: Rapport du groupe de travail sur l'urbanisation, L'urbanisation au Québec, Québec, Editeur officiel du Québec, 1976, p. 33.

par le Bureau provincial de statistiques, une vingtaine ont rejoint, en 1951, le peleton des comtés "mixtes" ou urbains.⁸

Le modèle culturel urbain imprègne dorénavant le monde rural: les progrès techniques, le développement des moyens de transport et du réseau de communication, l'administration régionalisée de services scolaire et sociaux ont pulvérisé les frontières entre ces deux milieux. Les villes, les gros villages, mieux intégrés au continuum urbain québécois, aimantent leur espace régional. Foyers d'immigration des populations rurales, ils en structurent également la vie sociale et économique. Le Québec des régions commence là où le Québec rural prend du recul. "Plutôt que de parler de milieu rural," écrit fort à propos Gérard Fortin, "il vaudrait mieux à notre sens parler de régions urbaines à faible densité ou plus simplement de régions polarisées."⁹

Selon le Bureau de la statistique du Québec, ce "pompage des régions" par leur centre urbain s'est accentué dans la décennie 60.¹⁰ Particulièrement important à Montréal, le phénomène s'est amplifié dans les régions du Bas St-Laurent-Gaspésie, de Québec, des Cantons de l'Est où les milieux ruraux ont perdu à peu près 5% de leur population entre 61-71. Pour la même période, les agglomérations de ces régions ont affiché des taux de croissance démographique de 15% et plus. Drainant les forces vives des milieux ruraux, les centres urbains ont

contribué également à l'érosion de leur patrimoine agricole. Le mouvement vers la banlieue, le développement urbain en saute-mouton qui se sont faits au gré des intérêts des spéculateurs ont grugé peu à peu le territoire agricole.

En l'espace de vingt ans, l'étroite imbrication du monde rural et urbain aura donc compliqué à souhait la carte territoriale du Québec. Chose certaine, la recherche de solutions aux problèmes du milieu rural devait prendre en compte dans les années 60, tout l'ensemble du réseau urbain québécois. Or il apparaîtra rapidement aux premiers planificateurs que ce réseau était aussi fort mal empoint. Alimentée en grande partie par des capitaux étrangers, l'industrialisation au Québec a généré un type d'urbanisation qui présente par certains aspects les mêmes caractéristiques que "l'urbanisation dépendante" des pays socio-développés. Selon la description de Manuel Castells, ce genre d'urbanisation "provoque une super concentration dans les agglomérations, une distance considérable entre ces agglomérations et le reste du pays et la rupture ou l'inexistence d'un réseau urbain d'interdépendances dans l'espace."¹¹

Dans un document resté "secret" l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) en fera le constat: sous l'impulsion d'un phénomène de concentration capitaliste, qui s'est accéléré après 1945, l'espace québécois s'est

partagé en deux: un Québec de base drainant sur à peine 4% du territoire, 82% de la population québécoise dans l'axe du St-Laurent et l'immense Québec des régions-ressources où une population évaluée à 959,000 habitants est répartie sur 570,000 milles carrés.¹²

Comparée à celle de l'Ontario, l'armature urbaine du Québec révèle un déséquilibre peu favorable à un développement économique intégré de l'espace québécois. Le rapport Higgins-Raynauld-Martin (HMR) qui deviendra au cours des années 70 la bible du Ministère de l'industrie et du commerce, résumera de façon lapidaire la problématique urbaine du Québec: "une sagesse élémentaire pourrait être de reconnaître et d'admettre franchement qu'il n'y a pas d'autre pôle de développement au Québec que Montréal et aucun pôle de croissance (...) qui soit vraiment fort à l'exception de Sept-Îles."¹³

Alors qu'en Ontario, la population urbaine s'est répartie dans plusieurs centres urbains d'envergure moyenne, Montréal a pratiquement avalé le reste de la province. La métropole, constate le rapport HMR, occupe 75.7% de son espace polarisé, alors que l'agglomération de Toronto n'en occupe que 47%. Le Québec, en 1971, ne compte que cinq villes ayant entre 50,000 et 500,000 habitants. La capitale torontoise, par contre, peut prendre appui sur quatorze centres urbains de ce type.¹⁴ Faute de villes relais assez dynamiques pour "ancrer les économies

régionales et sous-régionales dans une hiérarchie graduelle où trônerait Montréal,"¹⁵ le Québec des régions-ressources n'a pas suivi la trajectoire économique du Québec de base.

De fait, on peut parler d'une véritable destructuration de l'espace québécois. Cette situation, signale le rapport LaHaye en 1968, a engendré des "inégalités choquantes." Dans une province caractérisée par "la polarisation économique entre le dynamisme métropolitain et le vide rural,"¹⁶ la dérive des régions-ressources crée des citoyens de seconde zone:

Exportatrices de capitaux, de main-d'oeuvre, des matières premières, les économies régionales s'avèrent incapables de générer des innovations appuyées sur les ressources locales et les initiatives de développement, à vrai dire les impulsions qui décident du sort des gens doivent venir du grand capital métropolitain souvent téléguidé de Wall Street ou de l'Etat central.¹⁷

Vaste arrière-pays riche en ressources, les régions du Bas St-Laurent-Gaspésie, Saguenay-Lac St-Jean, Nord-Ouest, Trois-Rivières, Canton de l'Est, ont donc été, comme l'Afrique, "mal partie" en regard d'un processus de concentration industrielle qui a favorisé Montréal. Les effets désastreux de la marginalisation de ces régions ont été maintes fois décrits: exode des groupes d'âge les plus dynamiques, vieillissement des populations, niveau de vie en deça de la moyenne québécoise, taux de chômage très élevé.¹⁸

Montréal, en 1966, fournit 65% de la production intérieure du Québec tandis que des régions comme le Nord-Ouest, le Bas St-Laurent, et même la Côte-Nord, enregistre des parts très faibles de PIB, soit respectivement 2%, 2.3% et 2.1%.¹⁹ En 1967 le revenu per capita en Gaspésie représente moins de 52.4% du revenu personnel moyen des Québécois. Encore faut-il souligner que 21% de ce revenu provient de paiements de transferts.²⁰

La région montréalaise, selon le mot d'Henri Lefebvre, constitue la "centralité" québécoise: 55% de la population de la province s'y retrouve en 1966, la région de Québec vient au deuxième rang avec 15% suivi de Trois-Rivières avec 7% de la population.²¹ Conséquence moins visible mais tout aussi grave, cette domination économique et démographique contribue à l'in-féodation culturelle des régions périphériques:

Depuis 25 ans, le développement culturel originant des régions a été plus ou moins interrompu par la nature du développement économique, lequel encourage une structuration hiérarchique de l'espace. Les régions périphériques deviennent ainsi de plus en plus intégrées aux régions centrales selon un modèle de dépendance. Les conséquences de ce processus sont connues: la région de Montréal constitue le principal lieu de l'innovation et de la production. Les régions périphériques fournissent des ressources humaines et naturelles, en plus de constituer des lieux de consommation de biens matériels, de culture, de services divers originant de la région centrale.²²

Au cours des années 60, la question des disparités régionales sera au coeur du débat technocratique. Très rapidement cependant, l'attention sera portée sur Montréal. Comme toutes les grandes villes américaines, la métropole montréalaise connaît alors les maux reliés à un phénomène de croissance trop rapide: criminalité, pénurie de logements, détérioration des stocks de logement du centre-ville, congestion de la circulation, pollution, montée en flèche des coûts de services municipaux, etc. Là aussi une action gouvernementale énergique s'imposait. Mais il y avait pire. Des indices démontraient qu'au plan économique, Montréal était en train de se faire damer le pion par Toronto. Ainsi, de 1961 à 1970, l'emploi dans la région de Montréal a augmenté de 21,4% comparativement à 35,1% dans la région métropolitaine de Toronto;²³ en 1952 pour chaque cent sièges sociaux installés à Toronto, on en comptait 124 à Montréal, mais en 1972 on ne retrouve à Montréal que 67 sièges sociaux pour chaque centaine de sièges sociaux établis à Toronto.²⁴

Le recul de Montréal se reflète plus dramatiquement sur toute la province. Le Québec qui totalise 83% de la population ontarienne en 1961, n'en représente plus que 78,2% en 1971.²⁵ En 1972, son taux de chômage est le double du taux ontarien, soit 9%. Par rapport au grand réseau urbain canadien, Montréal, comme les régions périphériques, tire de l'arrière.

Certes, observent alors les auteurs du rapport HRM, la métropole montréalaise demeurait un pôle de développement mais "un pôle de développement faible, en perte de vitesse vis-à-vis la métropole torontoise."²⁶

Les comparaisons entre l'économie ontarienne et québécoise, montréalaise et torontoise, ont alimenté la réflexion technocratique québécoise. C'est que à une période où le Québec prenait un retard très évident sur une économie ontarienne en plein essor, ces comparaisons permettaient de pointer du doigt les carences structurelles, institutionnelles et socioéconomiques qui bloquaient une évolution similaire au Québec. Ainsi, ce fut tout le système municipal québécois qui, évalué sous cette optique comparative, se révélait déficient et, partant, responsable des lenteurs du Québec à prendre le train de la prospérité.

A une époque où la concentration se révélait être la loi d'airain du développement économique, le système municipal québécois se caractérisait par une parcellisation fort désavantageuse. Comparant derechef le cas québécois au cas ontarien, la Commission d'enquête sur la fiscalité municipale fera clairement ressortir cette anomalie:

Le Québec comptait 1,677 municipalités en 1963...au lieu que l'Ontario dont la population dépasse celle du Québec d'un million d'habitants n'avait que 940 municipalités. En outre, seulement les deux tiers de la population du Québec habitaient dans des municipalités de 5,000 habitants en 1963, comparative-ment à près de 80% en Ontario.²⁷

Caractéristique d'un milieu rural en constante déperdition démographique, cette atomisation municipale aggravait de toute évidence le problème des inégalités régionales.²⁸

L'urbanisation et la croissance démographique d'après guerre ont en effet provoqué, là comme ailleurs, une explosion de la demande en terme d'équipements collectifs. L'homogénéisation des valeurs et des aspirations entre les villes et les campagnes a accentué ce phénomène et amené au premier plan le problème des capacités financières des municipalités québécoises. Dans ce contexte, le trop grand nombre de municipalités locales en milieu rural apparaissait aberrant. Sur 1,691 municipalités en 1961, 1,217 avaient moins de 1,500 habitants et des ressources financières à l'avenant. La consolidation des structures municipales s'avérait donc un remède indispensable non seulement pour appuyer le décollage économique de régions et le renforcement de la zone métropolitaine, mais aussi pour offrir à l'ensemble des collectivités locales des services municipaux à coûts raisonnables.

A peu près toutes les municipalités ont d'ailleurs à cette époque de graves problèmes de financement. Une étude de

Jacques Lèveillé²⁹ portant sur la régionalisation municipale a permis de voir que cette crise était particulièrement aigüe du côté des municipalités rurales. Entre 1951 et 1961, indique-t-il, alors que la population n'augmente que de 30%, les dépenses municipales font un bond de 185%. La marge de manoeuvre des municipalités est d'autant plus étroite que les premières vagues du "baby boom" d'après-guerre envahissent alors un réseau scolaire financé en grande partie à même la taxe foncière et que le citoyen-contribuable se retrouve pressuré de deux côtés à la fois. Les municipalités se sont en conséquences endettées et le gouvernement provincial est devenu leur planche de salut face à la marée montante des dépenses.

Ainsi, entre 1950 et 1959, les dépenses des municipalités se sont multipliées par 2,4 tandis que leurs revenus se sont multipliés par un coefficient de 2,3. La dette municipale passe de \$568,6 millions en 1954 à \$1,394,3 millions en 1963. La distinction entre les revenus autonomes des municipalités et les paiements de transfert nous permettent de mesurer l'ampleur du déséquilibre fiscal. Pour la même période, la provenance de revenus municipaux se modifie considérablement: la taxe foncière compte pour une part de moins en moins importante du budget municipal--40,2% en 1950 contre 26,5% en 1961--et les subventions gouvernementales qui représentent à peine .9 des revenus municipaux grimpent à

9,7%. Cette tendance, comme devait le démontrer le rapport Castonguay, s'est maintenue puisque les paiements de transfert venaient étoffer les budgets municipaux dans une proportion de 25,9% pour les années 1971-1972 et de 37% en 1976.³⁰

En comparant les revenus des municipalités rurales et urbaines, on constate que l'administrateur municipal en milieu rural s'est vu peu à peu relégué au "rôle de coupeur de ruban," selon l'expression du président de l'UCCQ. A titre d'exemple, au début des années 60, les municipalités urbaines de la région d'Abitibi-Témiscamingue tiraient 94,4% de leurs revenus de sources locales alors que les municipalités rurales s'y abreuvaient pour à peine 51,9% de leur budget. Les subventions gouvernementales comptaient pour 5,6% du budget des premières et composaient 48,1% du budget des municipalités rurales. "On peut dire, note Léveillé, (...) que les municipalités rurales tendent de plus en plus à être à la merci de subventions gouvernementales lesquelles sont devenues un mode de financement."³¹

Trop dépendantes des subventions gouvernementales, le plus souvent distribuées à des fins précises, les municipalités rurales ne peuvent guère innover dans le domaine des services offerts à leurs citoyens. Elles ne retirent à peu près rien non plus des retombées fiscales de l'industrialisation. Les disparités intermunicipales recourent en fin de compte les,

disparités régionales. Entre 1960 et 1972, précise Jacques Léveillé, les 1400 municipalités rurales qui représentaient 26% de la population bénéficiaient de seulement 8% des revenus municipaux globaux alors que Montréal avec 40% de la population en raflait plus de 60%.

De tels exemples montrent bien l'existence d'une hiérarchisation dans la richesse et dans la satisfaction des besoins. Il y a d'abord les villes industrialisées ou encore les villes qui peuvent bénéficier de l'évaluation foncière d'une grosse industrie. Il y a ensuite les cités et villes. Enfin, le milieu rural se présente comme un milieu où les revenus sont bas et où les services même les plus essentiels doivent être subventionnés pour être distribués à la population.³²

La réforme de la fiscalité municipale tout autant que la restructuration municipale s'imposaient donc comme des mesures nécessaires au rééquilibrage du système urbain au Québec, et ce, dans une perspective de justice sociale et d'une gestion rationnelle du territoire québécois qui enthousiasme la première génération de planificateurs québécois. Ce constat majeur explique d'ailleurs l'étroite liaison que ces derniers ont, d'emblée établie tout au long de la décennie 60 (entre les premiers projets de relèvement régional et de consolidation municipale. Insérés dans un dessin plus grand--le plan global --ces deux correctifs devaient assurer une relance économique basée sur un Québec urbain et industriel dont tout le territoire national dans cette perspective globale devait être

maintenu dans le courant toujours fluctuant de l'Amérique capitaliste.

Ambitieux projet d'une technocratie qui voulait mettre les bouchées doubles après les années de grand noirceur, le plan global est toutefois resté en plan. La "longue marche des technocrates," pour reprendre une expression fort imagée de Jacques Simard, a abouti à la petite région d'appartenance. C'est ce cheminement ardu que nous examinons maintenant.

2+2: Du plan global à la région d'appartenance:
la longue marche des technocrates

Les sarcasmes de quelques analystes ont quelque peu atténué la fierté que la plupart des Québécois ressentent à l'évocation de leur "révolution tranquille." Les uns l'ont qualifié de "révolution bureaucratique," d'autres, comme la C.S.N., n'y sont pas allés par quatre chemins et ont affirmé que le gonflement de l'appareil étatique qui caractérise cette période témoigne de la frustration de "rejetons d'une bourgeoisie locale qui n'a pu trouver place dans une structure industrielle dominée par les Américains et les Anglo-Saxons."³³

Ces critiques, somme toute assez caricaturales, ont néanmoins l'avantage de faire ressortir l'originalité historique de la révolution tranquille. Les années 60 correspondent à la fois--nous l'avons vu--à un phénomène d'étatisation accrue des rapports sociaux observables dans toutes les formations capitalistes et à l'affirmation tardive au Québec d'une classe bourgeoise nationaliste s'appuyant essentiellement sur l'Etat provincial pour s'assurer une place au sein du bloc capitaliste nord-américain.

En d'autres termes, la modernisation de l'appareil d'Etat au Québec, l'explosion bureaucratique qui accompagne la révolution tranquille, répondent aux impératifs du développement capitaliste du Québec dans son ensemble et aux intérêts particuliers d'une fraction autochtone de la classe bourgeoise.

Cette dualité des intérêts capitalistes colore de façon originale la techno-bureaucratie qui conduit la révolution tranquille:

Notre société est dominée par deux constellations de planificateurs et de technocrates qui s'opposent au moins partiellement par leurs objectifs et leurs idéologies. L'une est issue de l'université. L'autre est issue de la grande entreprise industrielle et financière. L'une et l'autre cherchent à contrôler l'Etat.³⁴

En y regardant de près, on constate que les coordonnées sociales de la branche universitaire en font une classe logiquement solidaire des intérêts de la bourgeoisie autochtone: à l'orée des années 60, la nouvelle élite intellectuelle est acculée, comme la bourgeoisie québécoise, à une marginalisation certaine qui ne laisse d'autres alternatives à ces deux groupes que la pratique d'un nationalisme agressif.

Cette nouvelle élite intellectuelle origine, en effet, d'une vaste classe moyenne urbaine:

Le développement du secteur tertiaire après la seconde guerre mondiale est relié à la croissance des grandes villes et, en particulier, de la région métropolitaine de Montréal. Dans ces milieux urbanisés, en même temps que se développent les secteurs du commerce, de la finance, des assurances et des communications, il devient nécessaire de créer des institutions d'éducation, de santé et de bien-être qui sont gérées par des administrateurs ayant les compétences nécessaires et choisis, de plus en plus, non pas parmi les rangs du clergé qui ne peut seul satisfaire à la tâche, mais parmi les jeunes diplômés des sciences sociales et administratives.³⁵

Dûment diplômée et nombreuse, cette élite intellectuelle a ceci de différent avec la génération qui l'a précédée--les notaires, les médecins, les religieux--que sa spécialisation professionnelle, plus visiblement reliée à la réalité socio-économique, a révélé au grand jour les obstacles sur lesquels butaient les jeunes Québécois nouvellement diplômés:

La nouvelle classe moyenne s'était trouvée confrontée dans les années cinquante à trois institutions de blocage qui occupaient tout le champ sociétal: l'Eglise catholique qui contrôlait en grande partie le domaine des affaires sociales et de l'éducation; la bourgeoisie anglophone (canadienne et continentale) qui dominait le secteur économique et enfin, le gouvernement fédéral qui s'imposait largement dans le secteur politique par suite de la centralisation des pouvoirs et des ressources à Ottawa.³⁶

Dans ce contexte, la fonction publique québécoise est devenue un véritable exutoire pour cette génération d'intellectuels, édition 1960. Et justement, on lui faisait signe:

Pour mettre le peuple canadien-français au diapason du monde, déclare alors Jean Lesage, le seul moyen que nous possédons c'est l'Etat du Québec. C'est notre Etat. Nous ne pouvons nous payer le luxe de ne pas l'utiliser.³⁷

Le "maître chez-nous" du Parti libéral ouvre ainsi la voie aux éclopés d'une croissance industrielle téléguidée de la rue St-Jacques et de Wall Street. Déjà instruite mais pas encore enrichie, cette nouvelle élite a compris que l'Etat allait être le levier de son avenir. Dans un style lyrique, le programme du Parti libéral donne dès 1960 le coup d'envoi de ces temps nouveaux. Le futur gouvernement libéral allait créer:

...un Conseil d'orientation économique composé de techniciens, de statisticiens, de sociologues, d'économistes, de syndicalistes, d'industriels, etc. qui serait en quelque sorte le grand planificateur de notre vie économique et industrielle. Il serait le conseiller de la politique administrative, l'enquêteur perpétuel, le surveillant des tendances. Il serait l'expert qu'on appelle en consultation. C'est de lui que dépendrait en grande partie la planification à long terme nécessaire à l'équilibre de notre province.³⁸

De 1955 à 1960, les effectifs de la fonction publique québécoise doublent: ils passent de 28,000 à 56,258. En 1970, on compte 70,066 fonctionnaires au Québec. Les budgets de l'Etat se chiffrent à un très modeste \$600 million en 1960. Ils atteignent \$11 milliards 850 millions en 1977.³⁹

La décennie soizante se caractérise donc par une prolifération des instances bureaucratiques. Ce saut quantitatif s'accompagne d'une évolution qualitative tout aussi remarquable de la fonction publique québécoise: la coloration professionnelle de l'appareil d'Etat change du tout au tout:

Non seulement verra-t-on les effectifs professionnels (diplômes universitaires) gonfler remarquablement mais surtout ce mouvement s'enrichit d'un bond spectaculaire des occupations rattachées à l'ingénierie sociale et économique comme à la régulation des appareils administratifs.⁴⁰

Appelés à la rescousse d'une économie autochtone chancelante, ces nouveaux technocrates sont les spécialistes qu'une bourgeoisie québécoise à la dérive appelle de tous ses vœux. Au prise avec un mouvement de concentration tendant à évincer

ou à absorber la petite entreprise canadienne-française cantonnée de plus en plus dans des activités de sous-traitances, la gent d'affaire québécoise a pris conscience à l'époque de sa situation fragile dans l'ensemble capitaliste canadien et nord-américain. La construction de la voie maritime du St-Laurent, signale Dorval Brunelle, a marqué une étape majeure dans ce réveil tardif:

...à cause du déplacement progressif de l'axe d'industrialisation vers l'ouest et plus particulièrement autour des Grands Lacs, il apparaît que le Québec d'abord touché dans ses zones périphériques sera progressivement et inéluctablement marginalisé et que même Montréal devra céder la place à Toronto.⁴¹

Décriée par la bourgeoisie québécoise, la récession économique qui suit la construction de la voie maritime, l'est aussi par la classe ouvrière première victime du chômage qui assombrit la période 1957-59. Ce recul québécois communément ressenti tisse soudainement des solidarités idéologiques inattendues autour d'un thème cher aux technocrates.

Nos institutions prises de peur, note à l'époque Gabriel Gagnon, sont devenues conscientes de la nécessité d'une certaine forme de prévision. On vit tour à tour syndicats ouvriers, chambres de commerce, société Saint-Jean-Baptiste et tout dernièrement avant les élections, le Parti libéral, prononcer un mot magique et nouveau dans plusieurs bouches: la planification.⁴²

Piloté par une technocratie nationaliste, largement appuyé par les milieux d'affaires, suivi avec sympathie par les syndicats, le dossier de la planification s'est tout de même

embourbé en cours de route. Du plan global très tôt abandonné, on est passé à des objectifs régionaux de planification pour finalement s'en tenir à un micro-aménagement du territoire. Comment expliquer cette désescalade d'un projet ambitieux qui a cimenté autour du parti de Jean Lesage une alliance de classes restée unique dans l'histoire du Québec?

De 1960 à 1964, les planificateurs québécois, sur la lancée d'un renouveau politique qui semble plein de promesses, attaquent la problématique urbaine et régionale à bras-le-corps. "Pour eux la planification devait être globale et ne pas se restreindre aux activités gouvernementales" explique un témoin de l'époque.⁴³ Le processus de planification devait englober l'ensemble du territoire québécois et prendre en compte tous les aspects économiques et sociaux du développement. C'est dans cette première coulée généreuse que sont créés le Conseil d'orientation économique (C.O.E.Q.), le bureau d'aménagement de l'Est du Québec (B.A.E.Q.), et la commission provinciale d'urbanisme (C.P.U.).

Le C.O.E.Q. a un double mandat: conseiller le gouvernement en matière économique et préparer un plan global d'aménagement pour la province. Dans un article consacré à l'évolution de l'expérience de planification québécoise entre 1960 et 1969,⁴⁴ Roland Parenteau devait conclure que la COEQ n'a finalement réalisé que le premier volet de son mandat.

La rédaction d'un plan global est mise de côté au début de 1964, à peine trois ans après la création du COEQ. L'expérience québécoise de planification, analyse Parenteau, s'est rapidement "heurtée" à des embûches de taille:

- connaissance trop imparfaite de la réalité;
- absence d'une volonté non-équivoque, non seulement de planifier, mais d'en accepter les conséquences;
- absence d'accord sur les objectifs;
- désuétude des structures d'exécution;
- partage des pouvoirs économiques entre les deux niveaux de gouvernement;
- perméabilité de l'économie québécoise aux influences étrangères.

Le pied à peine à l'étrier, les technocrates québécois ont dû prendre bon gré malgré un bain de réalisme. "Le gouvernement, note alors crûment la CSN, ne peut planifier ce qu'il ne possède pas."⁴⁵ La domination de fait du capital étranger sur l'économie québécoise, l'intervention de plus en plus résolue du gouvernement fédéral dans le domaine de la planification urbaine et régionale, marquaient les limites de l'exercice. La planification, telle qu'envisagée par le COEQ, rappelle Dorval Brunelle, ne pouvait se réaliser aux seules fins de consolider les assises économiques d'une bourgeoisie du crû. L'Etat québécois, souligne Brunelle, est solidaire de tout son environnement capitaliste: il lui faut planifier autant pour la PME québécoise que pour General Motors.

Le conseil a ainsi permis d'explorer les limites de l'intervention de l'Etat dans l'économie au profit d'une classe possédante nationaliste, c'est-à-dire québécoise, qui ne peut se permettre de se désolidariser de ses allégeances à l'endroit de la classe dominante des Etats-Unis et du Canada.⁴⁶

La stratégie du grand bond en avant devait donc être ramenée très rapidement à une tactique des petits pas, du coup par coup, moins susceptible de provoquer une contre-offensive musclée du grand capital américain et canadien.

Quant à l'expérience du BAEQ, elle est mise en marche en 1963. Elle connaît d'ailleurs le même départ euphorique que le COEQ et les mêmes lendemains qui déchantent.

Le plan d'aménagement de l'Etat du Québec devait opérer un double correctif: le nivellement des disparités régionales et le décollage économique d'une région périphérique laissée pour compte dans un mouvement de concentration industrielle qui favorisait la région montréalaise. Là aussi on voyait grand:

L'objectif de la première politique régionale de l'Etat québécois visait à égaliser le taux de croissance des diverses régions, le produit régional par tête, etc. Cette politique avait un objectif égalitaire, proposant une sorte de péréquation inter-régionale et le transfert de facteurs de production des régions où ils ont un rendement élevé vers des régions où la production est plus faible.⁴⁷

Premier exercice de planification sur le terrain, l'élaboration d'un plan d'aménagement pour l'Est du Québec devait ultérieurement être répétée dans toutes les régions défavorisées du Québec.

Remis en 1966, le rapport du BAEQ propose un généreux programme de développement en cinq points: modernisation des secteurs traditionnels de base (agriculture, pêche, forêt), création d'activités économiques nouvelles (mines, tourisme, industrie manufacturière), valorisation de la main-d'oeuvre, urbanisation fonctionnelle, émergence d'une conscience régionale.

Mais pour le gouvernement québécois occupé après 1966 par une équipe politique issue de l'Union nationale, l'époque des grands branle-bas est bel et bien terminée: c'est à la pièce que le plan du BAEQ est transposé en 1968 dans l'Entente-cadre Canada-Québec que l'OPDQ et le tout nouveau ministère à l'Expansion économique régionale mis sur pied à Ottawa sont appelés à gérer conjointement. Toute la perspective sociale du projet est bureaucratiquement extirpée:

La globalité du plan, écrit Yves Dion, ne fut pas respectée: certains des projets-clés ne furent pas acceptés par les gouvernements, et parfois, même s'ils figurent aux ententes, ils ne furent pas réalisés dans l'esprit initial. L'approche du B.A.E.Q. qui avait été essentiellement participante, fut progressivement remplacée par un approche technocratique de la part des administrateurs responsables de l'exécution du plan.⁴⁸

Créée la même année que le BAEQ, la Commission provinciale d'urbanisme (CPU) recevait comme mandat d'élaborer une politique globale d'aménagement et d'urbanisme pour le territoire québécois. Toujours dans l'esprit de la révolution tranquille, le CPU recommande, dans son rapport remis en 1968,

la confection d'un plan global, de dix plans régionaux et de plans locaux et interlocaux en parfaite conformité les uns par rapport aux autres.

La philosophie qui se dégagait du rapport LaHaye rappelle l'Union des Municipalités, dix ans plus tard, en était une de globalisation des facettes de la trame urbaine et d'ordonnance méthodique et contrôlée du haut vers le bas de toutes activités future en matière d'aménagement.⁴⁹

Livre de chevet de technocrates qui partagent une même vision de l'aménagement du territoire québécois, le rapport LaHaye a quand même subi un sort similaire à celui du plan du BAEQ. C'est par tranches successives que ses principales recommandations, le plus souvent substantiellement modifiées, sont mises en application. La philosophie de "globalisation" du CPU inspire indubitablement les trois projets de loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme qui, au cours de la décennie 70, occuperont largement l'attention des technocrates du MAM, mais c'est tronqué d'abord du plan national, ensuite du plan régional qu'un rejeton de cette philosophie, la loi 125, passe finalement la rampe et est concrétisé dans une législation.

A la fin des années 60, la montée de la protestation syndicale clôt définitivement le discours étatique visant à la mobilisation collective autour de grands projets d'aménagement de développement du territoire. Le virage bureaucratique prend définitivement le relais d'une révolution tranquille

résolument apprivoisée par un nouvel organisme: l'Office de planification et de développement du Québec. En dépit de cet escamotage, les mandats généraux de l'OPDQ sont encore ambitieusement libellés.⁵⁰ Trois objectifs majeurs sont fixés:

- préparer pour le compte du gouvernement des plans, programmes et projets d'aménagement qui tiennent compte des particularités régionales et qui permettent la meilleure utilisation des ressources économiques et sociales;
- donner des avis au gouvernement sur les politiques et programmes élaborés par les ministères en vue d'en favoriser l'harmonisation;
- coordonner les recherches, études, enquêtes et inventaires qui sont fait auprès d'autres ministères et organismes du gouvernement et agir comme agent de liaison entre ces mêmes organismes lorsque la mise en oeuvre d'un projet intéresse plusieurs d'entre eux.

Malgré cette impressionnante description de tâche, l'OPDQ est mise sur pied sans tambour ni trompettes et dans un certain imbroglio parlementaire. L'euphorie de la révolution tranquille est bien loin note un témoin de ce tassement technocratique:

Aux ambitions démesurées du COEQ qui visait à faire un plan national à la fin des années 50, a succédé l'ambition plus modéré de l'OPDQ, qui voulait d'abord faire des plans régionaux. "Région par région, bâtissons le Québec" était le slogan de l'époque.⁵¹

Pâle héritière sous diverses rubriques des grands objectifs de développement jadis attribués au COEQ et au BAEQ, la carrière de l'Office épouse au cours de ses dix premières

années d'existence les méandres politiques que la prise en compte de la réalité socio-économique canadienne impose à l'Etat québécois.

Sous l'Union nationale, la récupération technocratique se précise après une longue phase d'inaction. Certes le parti de Daniel Johnson prend le pouvoir avec dans ses cartables un vigoureux programme de planification qui rappelle le ton viril des années 60. L'Union nationale, y lit-on:

...Établira un ministère de la planification afin de réaliser un meilleur équilibre entre les diverses régions du Québec et les divers secteurs de l'activité économique (...) et adoptera une vigoureuse politique de développement régional.⁵²

Durant les deux premières années de gouverne unioniste, on ne voit pourtant rien venir. "Cette période, observe un ex-directeur de l'Office, M. Roland Parenteau, fut caractérisée par la longue attente de la réforme des structures de planification."⁵³

Face à un climat social qui se détériorait (longue grève des enseignants, crise de St-Léonard) et à une dure offensive des syndicats financiers de la rue St-Jacques qui n'apprécient guère les poussées de fièvres nationalistes, le gouvernement Johnson se trouve tout compte fait mal placé pour remettre sur ses rails une politique de planification que la prétendue "équipe du tonnerre" de Jean Lesage a prudemment abandonnée au bout de trois ans.

Les premières années d'activité de l'OPDQ sont consacrées pour l'essentiel à la réforme de l'administration publique. A toute fin pratique, écrit Dorval Brunelle, la planification devient "affaire de technocrates, de spécialistes et de bureaucrates."⁵⁴ Dirigées par l'OPDQ, les fameuses "missions de planification" expédiées en régions défavorisées (Nord-ouest, Lac Saint-Jean, Canton de l'est) ne sont plus, souligne également Yves Dion, qu'un exercice bureaucratique:

Dès que la planification régionale s'installe dans plusieurs régions à la fois, il devient impossible de concevoir chaque plan régional comme un ensemble de mesures nouvelles, de mesures d'exception qui s'inscrivent en dehors de la politique québécoise globale comme ce fut le cas pour le BAEQ. Les plans régionaux deviennent plutôt une régionalisation d'une programmation quinquennale de l'activité gouvernementale.⁵⁵

Globale, égalitaire, régionaliste, la vision québécoise du développement s'estompe au début des années 70, période où s'affirme la théorie du "fédéralisme respectable" chère au Parti libéral mené par Robert Bourassa. Refuges de technocrates restés nostalgiques du grand plan national, l'OPDQ n'a guère les moyens de sa politique. Au Canada, depuis 1968, un second maître à penser inspire les politiques de développement régional: le ministère de l'Expansion économique régionale. Tardivement converti aux avantages d'un développement planifié, Ottawa entend désormais jouer un rôle de première ligne dans un enjeu régional qui apparaît de plus en plus lié à l'édification d'une société canadienne mieux intégrée au plan national.

Bon gré mal gré, les goussets mieux garnis du Meer infuseront à l'OPDQ les ingrédients de base d'une "vision canadienne" du développement contenus dans le rapport Higgins-Martin-Raynauld. L'adoption de ce rapport par le gouvernement Bourassa, indique Lionel Robert, "marque le passage d'une volonté de rattrapage des régions en perte de vitesse à une politique de concentration des interventions de l'Etat sur la région-pôle de développement qu'est Montréal."⁵⁶

Pour un des premiers tenants de la planification globale et égalitaire, le scandale est grand. Ce qui est nouveau dans cette thèse, observe Gérald Fortin, c'est que pour améliorer la position concurrentielle de Montréal par rapport à l'espace économique torontois et aux autres régions polarisées du monde, on choisisse d'aider la région la plus prospère du Québec: "Une telle orientation constitue un renversement de l'attitude des divers gouvernements vis-à-vis la région montréalaise."⁵⁷

De fait, sous Bourassa, la planification et le développement au Québec se ramènent à la seule dimension économique: si Montréal va, tout va. L'adhésion du gouvernement libéral aux thèses du rapport HMR tient à un constat: dans l'environnement économique sophistiqué du village global qu'est devenu le marché mondial, Montréal seule possède les atouts majeurs propres à permettre au Québec de faire bonne figure face au défi concurrentiel devenu féroce. Ainsi compris, le processus de planification perd définitivement son caractère d'offensive nationaliste en faveur d'une bourgeoisie québécoise

et prend l'aspect d'une politique de soutien stratégique sans favoritisme particulier cette fois à l'ensemble de la classe capitaliste. Le gouvernement Bourassa, note fort justement Gabriel Gagnon en 1973,

...semble avoir définitivement abandonné toute velléité de planification de ses prédécesseurs mettant en veilleuse l'OPDQ et optant pour un capitalisme libéral de plus en plus dépendant des initiatives du gouvernement d'Ottawa et des entreprises multinationales.⁵⁸

D'entrée de jeu, l'option pragmatique du gouvernement Bourassa se traduit, en effet, par la mise au pas de l'OPDQ. Au virage technocratique succède le virage politique. En matière de planification et de développement, la primauté des hommes politiques sur les technocrates s'affirme nettement à partir de 1971 avec la création du Conseil du Trésor et du Comité sur les priorités et la planification. La volonté du gouvernement Bourassa de rapatrier au niveau politique tout le dossier de la planification ressort encore plus clairement l'année suivante alors que le découpage du territoire québécois en quatre régions-plan oblige l'OPDQ à travailler sous la supervision de quatre ministres placés sous la direction de M. Gérard Lévesque, ministre des Affaires intergouvernementales.⁵⁹

Ces efforts d'arrimage politique de l'OPDQ se traduisent dans un premier temps par une stratégie de développement plus "timide" de l'OPDQ.⁶⁰ A toute fin pratique, l'Office se transforme

en "succursale du Meer."⁶¹ L'Entente-cadre fédérale-provinciale renouvelée en 1974 fait triompher la thèse canadienne malgré les efforts des fonctionnaires de l'OPDQ d'y glisser un biais plus régionaliste. Montréal et ses satellites, comme l'entendait d'ailleurs le ministre de l'Industrie et du Commerce, M. Guy St-Pierre, remporte la "grosse part du gâteau." L'Entente conclut alors Le Jour risque de "coincer pour longtemps l'OPDQ entre le ministre St-Pierre et le Meer."⁶² Chose certaine, elle consacrait officiellement, comme le souligne Gérard Divay, l'acceptation des inégalités régionales:

Dans la perspective de la nouvelle entente-cadre la planification régionale semble avoir moins pour fonction d'accélérer le développement des régions périphériques que d'aménager leur état de relatif sous-développement.⁶³

Résultat de la petite guerre larvée que se livrent entre 1973 et 1976, politiciens et technocrates de l'OPDQ, les élus municipaux oubliés jusqu'ici dans l'élaboration des grandes politiques de planification gagnent soudainement du poids dans l'enjeu régional. Ce ressac des politiciens locaux s'affirme avec la révision à la baisse de la loi sur l'aménagement du territoire.

Déposé en décembre 1972, l'avant-projet de loi sur l'aménagement du territoire du ministre Tessier élimine une fois pour toutes le plan global cher aux technocrates. Le gouvernement Bourassa, explique alors un journaliste, "estime plus réaliste d'essayer de prévoir l'évaluation des stratégies des

partenaires du Québec aux États-Unis et au Canada, et d'essayer d'élaborer une série d'alternatives en ce sens."⁶⁴

Plus clairement, le gouvernement Bourassa se demande d'ores et déjà s'il "n'a pas laissé trop de corde à l'OPDQ" par le passé.⁶⁵ En juin 1974, le ministre d'État à l'Office annonce carrément les couleurs. Un certain "mythe" affirme-t-il s'est créé "au fil des ans" autour de l'OPDQ. Or, l'Office n'est pas un "super-ministère": il doit se cantonner dans la "réflexion":

...l'action proprement dite, la réalisation, c'est aux différents ministères sectoriels qu'elle appartient, aussi bien que d'autres paliers gouvernementaux, tels les communautés urbaines, les municipalités, les organismes para-publics.⁶⁶

Le tollé de protestations soulevé en région après la signature de l'Entente-cadre de 1974 empêche toutefois le gouvernement Bourassa d'opérer à vif dans l'illusion régionaliste. En 1975, la tâche d'élaborer les dix schémas d'aménagement régionaux prévus dans l'avant-projet d'aménagement du territoire est confiée à l'OPDQ. L'opération est systématisée à la fin de l'année alors que l'Office fait connaître sa "Politique à l'égard des conseils régionaux de développement," politique par laquelle l'Office s'engage fermement à procéder à une vaste consultation auprès des CRD "dans le cadre de ses schémas, projets et programmes régionaux de planification et de développement."⁶⁷

Ayant donné cet os à gruger aux fonctionnaires de l'OPDQ et aux CRD, le gouvernement Bourassa n'en continue pas moins de préparer la remontée des élus municipaux sur l'avant-scène régionale. Dès mai 1975, un document du MAM indique l'intention du gouvernement de répondre aux vœux de l'Union des municipalités et de l'Union des conseils de comté désireuses d'obtenir "une responsabilité primordiale dans l'aménagement du territoire."⁶⁸ Déposé en 1976, le projet de loi 12 sur l'aménagement du territoire reflète fidèlement cette nouvelle orientation. Les schémas d'aménagement régionaux sont oubliés et les responsabilités des administrateurs municipaux en matière d'aménagement du territoire sont clairement affirmées.

Le recul technocratique au plan de l'aménagement et du développement du territoire s'accompagne d'un nouveau discours sur le sujet. L'après-crise pétrolière assagit brusquement la généreuse rhétorique régionaliste de l'OPDQ. Désormais, il n'y en a plus pour tout le monde: à la quantité ambitionnée dans les années 60, il convient maintenant de substituer la qualité.

(...) Il serait vain, lit-on dans un texte commis par l'Office en 1973, de penser que toutes les régions du Québec pourront connaître durant les prochaines vingt-cinq années un développement égal. Au contraire, compte tenu de la diversité des vocations, les écarts de développement sur le plan quantitatif s'accroîtront sans doute dans le cas de plusieurs régions. La lutte aux "disparités régionales" a surtout un sens en terme de qualité de vie et non en terme de quantité à moins que la

société ne soit prête à tous les sacrifices, sinon à toutes les extravagances pour répartir également, en nature ou en nombre, toutes les activités sur son territoire.⁶⁹

Les acrobaties verbales de l'OPDQ autour de la notion de "qualité de vie" n'impressionnent plus guère cependant le gouvernement libéral décidé, au début de 1976, à liquider au profit d'une conduite strictement politique du développement, ce nid de technocrates, restés attachés à une vision nationaliste du développement régional. A quelques mois de la victoire du Parti Québécois, l'OPDQ est d'ailleurs quasiment évincé. Chargé de réévaluer le rôle de l'Office, un comité fait trois recommandations en ce sens: réduction considérable du personnel; prise en charge de la haute direction par des membres influents du gouvernement; transfert au ministère des Affaires intergouvernementales des ententes sectorielles entre Ottawa et Québec.⁷⁰

La victoire du Parti Québécois en novembre 1976 sauve la mise. Mais les communes affinités nationalistes entre les technocrates de l'OPDQ et le gouvernement péquiste jouent ici davantage qu'une réelle volonté du nouveau gouvernement de donner à l'OPDQ un rôle de premier plan dans le développement du territoire. Le rêve de quelques technocrates de transformer l'OPDQ en un ambitieux Office du Plan tel que décrit dans le programme électoral du P.Q. s'évanouit rapidement. L'OPDQ est placé sous la responsabilité de deux super-ministres:

Bernard Landry, ministre d'Etat au développement économique et Jacques Léonard, ministre d'Etat au Secrétariat à l'aménagement. La primauté du politique s'accroît avec la création du Comité ministériel de l'aménagement du territoire (COMPA) présidé par le ministre Léonard qui entend voir l'OPDQ "bien arrimé aux priorités du gouvernement."⁷¹

Sous le gouvernement Lévesque, l'Office n'est plus responsable que des "orientations régionales du développement." Le projet de loi 125 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme reprend pour l'essentiel l'esprit du projet de loi 12 et réaffirme en conséquence la responsabilité première de l'administrateur local en matière d'aménagement. Acculé comme le gouvernement précédent à des choix stratégiques en faveur de Montréal, le gouvernement péquiste se retrouve tout aussi mal à l'aise que ce dernier pour composer avec des instruments régionaux mis en place dans la prospère décennie 60. Ce malaise, observent les Conseils de développement régionaux du Québec, se traduit par une "incertitude" toujours pendante quant au rôle de l'OPDQ:

Par ce terme nous voulons (...) désigner ce flottement institutionnel qui accompagne constamment l'Office, et dont la manifestation la plus significative et la plus déterminante pour les CRD a été le volte-face concernant la préparation des schémas régionaux de développement (...) L'Office y a travaillé (...) quatre années subséquentes pour finalement arrêter les démarches au moment où elle aboutissaient: en effet, toutes les étapes préliminaires à la définition du schéma ont été franchies (...) puis le gouvernement s'est arrêté sur le pas de la porte. Raison invoquée: l'aménagement appartiendra aux MRC, quant aux schémas régionaux, on n'en parle plus...⁷²

Ce qui resoude par contre, après 1976, les énergies des technocrates de l'OPDQ et celles du gouvernement péquiste, c'est le dessein nationaliste qui accompagne les premières politiques régionales. Encore porteuse de ce dessein, l'OPDQ garde alors toute sa raison d'être pour le gouvernement Lévesque. Les ajustements nécessaires à une gestion de la décroissance et de la "rareté" laissent intact cet objectif mais renouvellent complètement les thèmes du discours technocratique sur la région. A la notion de "qualité de vie" déjà apparue après la cassure conjoncturelle de 73, s'ajoutent celles de "responsabilité," de "solidarité," de "dynamisme local" et un principe essentiel de "prise en main par le milieu de son propre développement." Dans un mouvement de "décentralisation" qu'on souhaite désormais au profit de "petites régions d'appartenance," l'Etat "recentré" devient "outil d'orchestration des objectifs sociaux, culturels et économiques du pays." Ce régionalisme ramené à plus petite échelle--les régions municipales--implique une toute nouvelle conception de l'aménagement:

L'aménagement (...) impliquera qu'on calibre ses aspirations, il impliquera même que l'on choisisse entre des concepts de son avenir: croissance, croissance lente, croissance zéro, retour aux sources....⁷³

De fait, pour parer aux conséquences d'une crise sociale qui éclate par à coups vigoureux dans les années 70 au fur et à mesure que les choix étatiques sous l'effet de

la décroissance, se sont braqués plus clairement sur un appui prioritaire à la classe capitaliste, l'Etat québécois a dû chambarder du tout au tout son rapport avec la région. La crise habilement recouverte d'un discours mystificateur sur la décentralisation a débouché sur le retour en grâce de l'élite municipale. Reste à comprendre pourquoi la promotion de la "petite région d'appartenance" au détriment de la région administrative s'est accompagnée de l'ascension d'une élite municipale jugée plutôt rétrograde par les premiers penseurs de la révolution tranquille.

2-3: La région... avec qui?

Participation, consultation, animation sociale ont été les thèmes-clés d'un discours technocratique qui s'est élaboré autour de l'expérience du BAEQ. Ce recouvrement idéologique rend compte des difficultés de l'exercice: il fallait établir une jonction opérationnelle entre des sociologues planificateurs porteurs d'une commune vision urbaine du développement et une population régionale encore figée sur "l'image du Québec rural, artisanal et agraire." ⁷⁴

Expédiés en territoire périphérique avec mission de remettre sur le chemin de la prospérité une région qui avait mal suivi la conversion du Québec à l'urbain, les animateurs du BAEQ ont dû d'abord s'attaquer au problème des mentalités. Pour que soient compris les objectifs de cette entreprise "scientifique" qu'était l'élaboration et l'exécution d'un plan d'aménagement, les esprits devaient être préparés. Le rattrapage idéologique précédait le rattrapage économique.

Ainsi la participation des "forces vives"--comme les nommeront les technocrates--s'avère utile pour réduire "le décalage entre les préoccupations gouvernementales et les préoccupations populaires." ⁷⁵ L'objectif est d'éviter que les premiers échanges entre les animateurs du BAEQ et leurs interlocuteurs régionaux ne dégénèrent en un dialogue de sourds:

Beaucoup plus que de faire prendre conscience des problèmes par la population, ce qui est nécessaire c'est d'amener cette population à redéfinir ses problèmes selon une optique compatible avec la société moderne. Plus qu'une conscience, c'est un changement dans la conception même du monde qu'il devient de plus en plus urgent d'instaurer dans les régions sous-développées.⁷⁶

La mentalité passéiste dans laquelle l'élite traditionnelle maintenait une bonne partie de la population au Québec est responsable, selon un autre technocrate de la première heure, de l'incapacité de certaines régions à s'adapter à une économie industrielle. Ce Québec du passé est entré dans une "société de consommation de masse" sans pouvoir se donner les moyens de ses aspirations. Si les populations de ces régions veulent goûter "aux fruits d'une société d'abondance," elles devront contribuer "à leur production." Pour ce, il lui faut de nouveaux guides:

...l'une des conséquences majeures de cette transformation (société de consommation) était de rendre désuets les mécanismes de participation sociale qui, dans un monde plus rural, avait assuré la sécurité psychologique, sinon économique des citoyens. D'une part, les élites traditionnelles s'en remettant trop facilement aux lieux communs d'un contenu culturel dépassé, étaient incapables d'expliquer vraiment la situation et de trouver des solutions permanentes aux malaises ressentis. Elles faillissaient donc à leur tâche principale (...). D'autre part, diverses institutions de participation perdaient leur sens véritable devant des problèmes à la solution desquels elles auraient dû s'attaquer: la paroisse, la municipalité et, plus généralement, l'ensemble des organismes locaux.

(...)

C'est principalement dans ce contexte que l'on a découvert l'animation sociale au Québec. Dans cette perspective, l'animation sociale se présentait comme moyen d'assurer, dans un contexte de planification du développement social et économique, une participation optimale des citoyens laissés pour compte par les transformations structurelles de l'économie et de la société québécoise.⁷⁷

Les impératifs de la reconstruction régionale exigent évidemment qu'on mette entre parenthèses les conflits sociaux au profit d'une collaboration de classe jugée essentielle. La première politique de planification, note la C.S.N., "était issue de la pensée de sociologues espérant passer d'un modèle conflictuel de développement à un modèle de participation."⁷⁸ Et cette pensée est avant tout élitiste. Sous la vigile éclairée des animateurs au BAEQ, il s'agit d'insuffler à une élite régionale bien choisie, l'abc d'une logique d'aménagement dont les vertus scientifiques tôt ou tard seront appréciées de la population.

Alors, la région... avec qui? D'entrée de jeu, le BAEQ élimine les administrations municipales de cette course au rattrapage:

Globalement le système municipal loin de favoriser le développement et l'intégration des régions marginales représente sous plusieurs aspects une force conservatrice. Son support est traditionnel; ses moyens sont artisanaux; ses liens avec les autres échelons sont de type informels donc, ici aussi, traditionnels. On voit que les municipalités peuvent difficilement participer à un type de développement planifié qui tend vers une mentalité urbaine, des relations bureaucratiques et une économie industrialisée.⁷⁹

Afin de court-circuiter une élite locale alors jugée dépassée, sclérosée, imperméable à toute approche globale de la problématique régionale, des "interlocuteurs valables" devaient d'urgence être dénichés. Dans l'Est du Québec, un seul organisme apparaît apte à parler développement: le Conseil économique régional (CÉR). Mis sur pied en 1957 par les Chambres de commerce, le CER est dominé par une élite économique fin prête à recueillir la manne que la frénésie régionaliste d'Ottawa et Québec fait tomber alors sur leur coin de pays. Au milieu des années 60, ils sont déjà plusieurs à se partager le gâteau. A peu près toutes les régions du Québec se dotent d'un CER. Première ébauche de concertation régionale, ce coude-à-coude fonctionnaires-CER se révèle profitable aux deux groupes:

...les uns et les autres y trouveront leur compte, surtout parce qu'on cherchera d'abord de part et d'autre à supplanter les anciennes élites (députés, politiciens locaux) et y gagner une part légitime du pouvoir.⁸⁰

Côté BAEQ cependant, cette collaboration quasi spontanée avec le CER s'est établie faute de mieux. Compte tenu des objectifs globaux du plan, les hérésies au niveau régional sont toujours possibles, les CER étant dominés par une élite régionale trop étroitement intéressée aux seuls aspects économiques du développement.

Gestateur d'une maquette régionale qui inspirera pour longtemps la pensée des technocrates-planificateurs, le BAEQ produit en 1966, son fameux "cadre institutionnel" destiné à faire passer du centre à la périphérie un modèle de développement destiné à investir toute la problématique régionale. Les articulations majeures du projet reflètent cette préoccupation première: 1) régionalisation de l'administration provinciale et mise en place de conférences administratives régionales; 2) regroupement municipal afin de "former des unités efficaces, dynamiques et adaptées au contexte du développement"; 3) institution de gouvernements régionaux en lieu et place des conseils de comté; 4) création d'une mission de planification composée de fonctionnaires régionaux et de représentants du gouvernement régional; 5) naissance d'une structure de consultation formée de représentants des principaux agents de développement (ouvriers, agriculteurs, syndicats, chefs d'entreprise, etc.).⁸¹

Dans cette ambitieuse perspective, les CER, pas plus que les administrateurs municipaux, n'apparaissent être les interlocuteurs régionaux que se souhaitent les technocrates québécois. En 1970, les CER, par arrêté en conseil, se transforment en Conseils régionaux de développement (CRD), nouveaux organismes de "consultation" auxquels tous les "agents socio-économiques" sont invités à participer. Le mandat d'action des CRD s'étend au domaine culturel et social. L'OPDQ prend

en charge une large part de leur financement. Ainsi inféodés à l'appareil d'Etat, les CRD, remarquent Jean-Jacques Simard, se sont retrouvés en porte-à-faux vis-à-vis les populations qu'ils étaient sensés consulter:

Vers le bas, à partir du CRD lui-même, la participation consultative oblige à ériger un réseau qui aille littéralement chercher l'opinion populaire. Mais dans la mesure où la pointe de cet appareil régional se voit réduite à devenir une succursale de l'OPDQ, l'effet principal de l'articulation institutionnalisée des intérêts locaux est de leur faire partager le rôle du CRD lui-même: la condition de l'efficacité de leur participation consultative est alors de devenir les relais--vers la base--de l'information que l'Etat voudra bien consentir à donner au réseau.⁸²

Puisque le décollage économique des régions passait par l'émergence d'une nouvelle "conception du monde," par la modernisation des mentalités, c'est une "conscience régionale" cybernétique que le BAEQ, et plus tard l'OPDQ, entendaient susciter. Générée par le truchement de CRD largement subventionnés, cette nouvelle conscience régionale ne risquait pas ainsi d'aboutir à la déviance. Les CRD deviennent tout au plus un lieu "d'apprentissage institutionnel," expression qui commence à avoir cours au sein de la technocratie québécoise, à la fin des années 60, et qui désigne en fait une pédagogie d'approche conviviale de l'élite régionale. Solidement encadrée par l'Etat, la démarche des "forces vives" en région prend en fait "beaucoup plus l'allure d'une éducation des adultes que d'une évaluation de ce qui va mal."⁸³ A se frotter à l'appareil bureaucratique, on ne fait pas la révolution. De

fait, les CRD, invités à faire un inventaire positif de la réalité régionale ont surtout développé une habilité à décrocher des subventions et à consulter sur commande des populations qui commençaient à s'agiter. De concert avec les technocrates, utilisant les mêmes ingrédients de base, ils ont donc tenter de fabriquer une conscience régionale, pas une conscience populaire.

La position des CRD comme "interlocuteurs privilégiés" de l'Etat en région tenait toutefois à un pari difficile: forger une âme aux dix grandes régions administratives sorties de l'imagination technocratique. Pour réaliser cette utopie bureaucratique, il fallait que tout aille pour le mieux dans le meilleur des mondes. Or, nous l'avons vu, au cours de la décennie 70, les "fruits de la société d'abondance" se raréfient. La politique de rattrapage régional s'est butée non seulement à des contraintes intérieures--intervention d'Ottawa, domination du capital étranger--mais la prise en compte ces dernières années d'un enjeu concurrentiel international qui se reserrait a définitivement mis un point final à la philosophie de ré-équilibre qui l'avait inspirée. Ce qui n'est plus au rendez-vous, observe Francois de Witt, "c'est la croissance" et la plupart des états occidentaux ont été acculés à des "choix brutaux" dans le domaine de l'aménagement territorial:

...le langage de demain sera tout autre, écrit Witt, il faudra admettre officiellement des trous sur la carte.⁸⁴

Plus visible sous le gouvernement Bourassa, ces "choix brutaux" ont provoqué une vague d'agitation régionale qui a pris de court l'Etat québécois. Les Opérations-Dignité en Gaspésie, CABANO, Tembec, le JAL, etc., tous ces projets ont désarçonné un appareil étatique qui croyait avoir tout prévu. Ce premier choc aura pour effet de mettre fin à un style de gouvernement devenu par trop technocratique:

De plus en plus présent, de moins en moins supportable, l'Etat, écrit André Demichel, est la cible désignée de la colère populaire. (...) Au point où nous en sommes actuellement de la prise de conscience par les masses populaires de l'exploitation dont elles sont l'objet, l'Etat est très souvent dénoncé comme auteur principal de cette exploitation. (...) Or, il est bien clair que ce n'est là qu'une vision très superficielle de la réalité historique. C'est le capitalisme qui est responsable des disparités régionales. Attaquer l'Etat c'est se tromper d'adversaires.⁸⁵

Si, comme l'observe Demichel, "l'anti-étatisme-populaire" est "une revendication dévoyée," il faut admettre que cette revendication correspond, reconnaît-il, à un "besoin réel," celui explique Lionel Robert, de démystifier le discours technocratique sur la région.

Globalement on peut dire que tous ces projets sont le produit d'une révolte ou d'une résistance aux multiples formes d'exploitation et de marginalisation que génère le système capitaliste (...). A travers parfois l'ambiguïté de leur idéologie, leur lutte pour la dignité tend à une prise de pouvoir local, partiel parfois même uniquement symbolique, qui est toujours le germe d'un affrontement plus large. (...) Au plan idéologique ces projets présentent sous un jour nouveau la question régionale

du Québec, ils ouvrent une brèche à travers le discours dominant sur la soi disante nécessité des disparités régionales, de même qu'ils servent à expliciter des situations que ce discours cherche à masquer.⁸⁶

A l'anti-étatisme populaire, l'Etat répond cependant après 1970 par un discours tout aussi ambigu sur les nécessités d'une désétatisation: on procédera à une décentralisation du pouvoir certes--et puisqu'il le faut pour camoufler la trop grande visibilité de l'Etat--mais au profit des gouvernements locaux cette fois, invités à se transformer en partenaires "responsables" du gouvernement. Le discrédit qui atteint alors l'OPDQ et par ricochet les CRD indique la volonté de l'Etat de gérer la crise au niveau politique, de multiplier en région les mécanismes d'amortissement destinés à canaliser au niveau régional le mécontentement des populations. La vacuum politique des grandes régions administratives, le leadership tout technocratique qui s'y pratique depuis 1966 par l'intermédiaire des CAR, des CRD, des bureaux régionaux des différents ministères "déconcentrés," rend trop évidente l'impuissance de l'Etat à redresser les économies régionales: envahie par les fonctionnaires, la région ne s'en porte pas mieux. Ce cadre fonctionnel trop vaste restait lié à une manière technocratique qui n'a plus cours.

Le credo égalitaire étant abandonné, les discours étatiques sur les régions se modifie. Il glisse habilement

note Lionel Robert, "de la notion de participation à celle de responsabilité."⁸⁷ Du projet d'aménagement du territoire du ministre Goldbloom à la loi 125 en passant par le rapport Castonguay, se manifeste la volonté gouvernementale de remettre au premier plan la "région traditionnelle,"⁸⁸ celle qui coïncide justement avec une ancienne aire politique, le conseil de comté. L'art du "reprise"⁸⁹ devient à la mode: en dépoussierant quelque peu les conseils de comté et les centaines de petites entités locales qui traînent encore dans le paysage, l'Etat s'adjoint fort opportunément un personnel politique nombreux dont il a un urgent besoin pour aménager la crise régionale.

Le reflux de l'élite traditionnelle est déjà perceptible d'ailleurs à la fin des années 60. "L'heure de la vérité" de la planification au Québec, observent deux chercheurs de l'Université Laval, s'est traduite par un retour en force des anciens leaders politiques de la région pilote. L'impatience de la population gaspésienne exacerbée par les lenteurs administratives qui ont accompagné la mise en place des mécanismes d'exécution du plan "donnait beau jeu, indiquent-ils en 1970, à l'élite traditionnelle qui devant ce demi-échec de la planification allait s'attaquer de plus en plus ouvertement à l'entreprise du BAEQ.⁹⁰ La signature de l'Entente-cadre en 1970 ramène plus vigoureusement à l'avant-scène le pouvoir local alors que le

ministre responsable de l'OPDQ, M. Maurice Tessier, profite de l'occasion pour remettre à leur place des CRD qui viennent à peine de s'atteler à la tâche:

A l'avenir, quant à moi, conseillers, déclare le ministre, ce ne sera plus, le CRD qui sera mon interlocuteur mais j'écouterai tous les autres, comme les maires, les conseillers municipaux et les chambres de commerce qui eux sont des connaissances auprès de la population.⁹¹

Bien que nécessaire, la réhabilitation des édiles municipaux au titre "d'interlocuteur valable" de l'Etat n'est cependant pas tâche aisée: comment redonner un rôle de premier plan à une élite dont la mentalité passéiste a été jugée mal assortie à des impératifs de modernisation qui demeurent toujours?

Cette équation très ardue est celle du ministre Tessier qui, parallèlement à son offensive contre les CRD, entreprend dès la prise du pouvoir un sprint final contre l'UCCQ en vue d'accélérer la régionalisation du système municipal.⁹² Ce que le ministre des Affaires municipales désire avant tout c'est un pouvoir politique régional capable de supplanter les CRD. Les maires ruraux sont en conséquence sommés de changer de peau, d'abandonner "leur esprit de clocher." La contre-réaction vigoureuse de l'UCC, son obstination à vouloir préserver "l'identité" des municipalités rurales oblige toutefois le gouvernement à se rabattre rapidement sur les CRD. En 1972, une "lune de miel" qui,

selon plusieurs observateurs, a toutes les apparences d'un "mariage de raison"⁹³ s'installe entre le gouvernement Bourassa et les CRD. Dans l'est, le ministre Quenneville sonne le rassemblement des dissidents: Opération-Dignité, Comité de citoyens, Chambre de Commerce--tous seront entendus du gouvernement, proclame-t-il, à la condition expresse de se rallier au CRD.⁹⁴

Paradoxalement, le CRD devait ce sursis à la bataille d'arrière-garde de l'UCC. Faute d'un pouvoir régional "responsable," l'Etat se contente du seul groupe de consultation qu'il a sous la main, le temps en fait de raffiner ses méthodes d'approche auprès de l'UCC et de reposer en termes nouveaux toutes la problématique régionale. Puisqu'après 1972 le gouvernement n'entend plus mettre la hache dans les bases traditionnelles du pouvoir local, la partie sera plus facile. Il ne restera qu'à moderniser un personnel politique qui se raccrochait à sa seule fonction administrative et tentait d'échapper à un enjeu régional devenu "politique." Cette opération de modernisation coupera court aux coups de forces technocratiques qui ont caractérisé la réforme de structures municipales entre 1960 et 1972. Nous analyserons à fond ces deux épisodes et ces deux "manières" au troisième chapitre. Qu'il suffise de rappeler pour conclure cette partie de notre recherche que cette modernisation a abouti à la mise en place des MRC. La création de ces "lieux de nouvelles solidarités"

comme les décrivent la documentation gouvernementale a signifié la remise en question du rôle des CRD qui se sont retrouvés entre "l'arbre et l'écorce."

Les conseils régionaux de développement, écrit Marie Agnes Thellier, ont voulu depuis dix ou vingt ans emplir cet espace infini (la région administrative), lui donner une âme, mais les voici encore à s'interroger sur leur sort, à attendre que ses autres partenaires choisissent entre la mort violente, la mort lente ou la résurrection.⁹⁵

C'est la mort lente finalement qui attend des ex-"interlocuteurs" de l'Etat puisque le gouvernement du Québec établissait en février 81 un mode de financement des CRD qui selon la journaliste "signifie presque leur arrêt de mort dans les toutes prochaines années."⁹⁶

Progressivement, au fur et à mesure que s'implanteront les MRC, l'Etat pourra compter sur un "interlocuteur moderne" au niveau municipal et sous-régional sans avoir à s'en fabriquer un de toute pièce comme il a dû le faire à la fin des années 60. En réinsérant les municipalités rurales dans le trame du Québec urbain, en favorisant une fréquentation assidue entre les municipalités et leurs partenaires urbains sur l'important problème de l'aménagement du territoire, en renforçant l'encadrement technique nécessaire à cette entreprise, le gouvernement peut espérer, comme le souhaitait le ministre Léonard, que se produise enfin un phénomène de

"rajeunissement"⁹⁷ de l'élite municipale déjà souhaité en 1963 par Pierre Laporte. Incapable de suivre le mouvement, les maires ruraux laisseront la place aux plus jeunes. Entre l'Etat et cet interlocuteur "responsable" on finira bien par parler le même langage. Le mérite de ce nouvel interlocuteur 80 sur les CRD saute aux yeux: à une époque où la gestion décentralisée devient le palliatif à l'explosion des demandes sociales, ces décideurs municipaux "revalorisés" seront les arbitres locaux d'un aménagement des inégalités régionales, de ces "différences" de ces "particularismes" que la littérature gouvernementale promeut pudiquement au rang des avantages qu'offrira la "petite région d'appartenance" par rapport à la froide et uniforme région fonctionnelle.⁹⁸

NOTES

1. Gérald Fortin, Le défi d'un monde rural nouveau, Conseil de la recherche en économie agricole du Canada, Ottawa, mai 1966, p. 4.
2. Ibid., p. 6.
3. Ibid., p. 5.
4. Marc-A. Lessard, "Urbanisation et pôles régionaux de développement," dans Critères, automne 1978, no. 23, p. 187.
5. Lionel Ouellet, "L'appareil gouvernemental et législatif," dans Gérard Bergeron et autres, L'Etat du Québec en devenir, Montréal, Boréal Express, 1980, pp. 62-70.
6. Dorval Brunelle, La désillusion tranquille, Montréal, HMH, 1978, p. 150.
7. Pierre Fréchette, "Le développement urbain et régional du Québec," dans Office de Planification et du Développement du Québec, Perspectives socio-économiques du Québec, Dossier technique no. 4.2, 1977, p. 10.
8. Union des conseils de comté, Mémoire présenté à la Commission d'enquête sur les problèmes constitutionnels, mars 1954, p. 17.
9. Gérald Fortin, op.cit., p. 43.
10. Bureau de statistiques du Québec, Annuaire du Québec, Québec, Editeur officiel, 1977, p. 1046.
11. Manuel Castells, La question urbaine, Paris, Maspero, 1973, p. 68.
12. "Les deux Québec: la base et les régions-ressources," dans Le Jour, 28 mars 1974.
13. Rapport Higgins-Raynauld-Martin, Les orientations du développement économique régional dans la province de Québec, Ottawa, Ministère de l'Expansion économique régional, 1970, p. 140.

14. Joseph M. Chung, "Montréal pôle de développement. L'homo-urbanis: l'étalement urbain," dans O.P.D.Q., Prospectives socio-économiques du Québec, Dossier technique no. 4.1, 1977, p. 24.
15. Jean-Jacques Simard, op.cit., p. 76.
16. B.S.Q., op.cit., p. 1048.
17. Jean-Jacques Simard, op.cit., p. 80.
18. Voir: Yves Dion et François Poulin, Les disparités régionales au Canada et au Québec: 1970-1973, Montréal, C.R.D.E., 1973.
19. Pierre Fréchette, op.cit., p. 15.
20. Yves Dion, "L'économie de l'Est du Québec, bilan et perspectives," dans Possibles, vol. 2, no. 2-3, 1978, p. 42.
21. Laurent Gratton, "La mobilité interrégionale au Québec," dans O.P.D.Q., Prospectives socio-économiques, Dossier technique no. 4.2, Annexe 4, 1978, p. 3.
22. Fernand Harvey, "L'Est du Québec: une région à la recherche de son développement," dans Possibles, vol. 2, no. 2-3, 1978, p. 18.
23. Pierre Fréchette, op.cit., p. 39.
24. Rapport du Groupe de travail sur l'urbanisme, L'urbanisation au Québec, op.cit., p. 90.
25. Yves Dion et François Poulin, op.cit., pp. 14 et 24.
26. Higgins-Raynauld-Martin, op.cit., p. 138.
27. Cité par Francine Dansereau et Jacques Godbout, dans Les corporations municipales du territoire, -pilote, op.cit., p. 37.
28. Pour une analyse en profondeur de ce phénomène, voir: Michel Verdon, Anthropologie de la colonisation au Québec, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1973, 283pp.

29. Jacques Lèveillée et Jean Meynaud, op.cit., pp. 16-40.
30. Rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation, op.cit., p. 263.
31. Jacques Lèveillée et Jean Meynaud, op.cit., p. 35.
32. Ibid., p. 36.
33. Confédération des Syndicats nationaux, Ne comptons que sur nos propres moyens, octobre 1971, pp. 47-57.
34. Cité par Jean-Jacques Simard, op.cit., p. 47.
35. Réjean Pelletier, "Les partis politiques et l'Etat," dans Gérard Bergeron, op.cit., p. 243.
36. Ibid., p. 245.
37. Cité par Réjean Pelletier, op.cit., p. 245.
38. Jean-Louis Roy, Les programmes électoraux du Québec, Tome II, 1931-1966, Montréal, Lemeac, pp. 379-380.
 Selon M. Roland Parenteau (voir note 44), il ne fait aucun doute que l'inscription de ce projet dans le programme du Parti libéral en 1960 a été le résultat de la prise de position de la Chambre de commerce de la province de Québec qui, dès 1958, accordait priorité à la planification. C'est d'ailleurs le président de la Chambre de commerce du Québec, Me René Paré, qui sera choisi comme premier président du C.O.E.Q.
39. Alain Baccigalupo, Les grands rouages de la machine administrative québécoise, Montréal, les Editions Agence d'Arc Inc., 1978, p. 20.
40. Jean-Jacques Simard, op.cit., p. 36.
41. Dorval Brunelle, "Le capital, la bourgeoisie et l'Etat du Québec: 1959-1976," dans Pierre Fournier et autres, Le capitalisme au Québec, Montréal, Editions coopératives Albert Martin, 1978, p. 91.
42. Gabriel Gagnon, "Pour une planification régionale et démocratique," dans Québec 1960-1980, La crise du développement, Textes choisis par Gabriel Gagnon et Luc Martin, Montréal, HMH, 1973, p. 35.

43. Roland Jouandet-Bernadet, "Planification régionale et planification nationale," dans Critère, automne 1978, no. 23, p. 178.
44. Roland Parenteau, "L'expérience de la planification au Québec, (1960-1969)," dans Actualité économique, 45^e année, no. 4, janvier-mars 1970, pp. 692-696.
45. C.S.N., op.cit.
46. Dorval Brunelle, La désillusion tranquille, op.cit., p. 115.
47. Lionel Robert, "L'espace et l'Etat: politiques et mouvements urbains et régionaux au Québec," dans Critère, automne 78, no. 23, p. 239.
48. Yves Dion et François Poulin, op.cit., p. 71.
49. Union des municipalités du Québec, Mémoire sur le projet de loi 125, loi sur l'aménagement et l'urbanisme, Montréal, avril 1979, p. 5.
50. Office de Planification et de Développement du Québec, Rapport annuel 77-78, Québec, Editeur officiel, 1978, p. 2.
51. Jean-Paul Gagnon, "Aménagement et décentralisation," dans Critère, hiver 1979, no. 24, p. 115.
52. Jean-Louis Roy, op.cit., p. 409.
53. Roland Parenteau, op.cit., p. 683.
54. Dorval Brunelle, "Le capital, la bourgeoisie et l'Etat du Québec," op.cit., p. 101.
55. Yves Dion et François Poulin, op.cit., p. 70.
56. Lionel Robert, op.cit., p. 492.
57. Gérald Fortin, "Débat: les orientations du développement économique du Québec," dans Actualité économique, 46^e année, no. 7, 1971, p. 110.
58. Gabriel Gagnon, op.cit., p. 492.

59. "Réduction probable du rôle dévolu à l'Office de Planification et de Développement du Québec," dans Le Soleil, 20 novembre 1981.
60. "Une timide stratégie de développement," dans Le Jour, 29 mars 1974.
61. Voir: Yves Dion et François Poulin, op.cit.
62. "Le Québec a maintenant le champ libre pour contrôler ses politiques régionales... mais Montréal et ses satellites auront la grosse part du gâteau," dans Le Jour, 15 mars 1974.
63. Gérard Divay, "La décentralisation au Québec," dans Conseil de développement régional de Québec, Du sous-développement aux expériences populaires de développement, mai 1976, p. 30.
64. "Le Québec juge prématuré de créer un palier de gouvernement régional," dans Le Devoir, 8 juin 1972.
65. "Réduction probable du rôle dévolu à l'Office de Planification et de Développement du Québec," dans Le Soleil, 20 novembre 1971.
66. "Au fil des ans, un mythe s'est créé autour de l'O.P.D.Q.," dans Le Soleil, 29 juin 1974.
67. "L'avenir des conseils régionaux de développement," dans Le Soleil, 9 mai 1980.
- Il s'agit d'une réponse des CRD associés à un article du Soleil intitulé, "Les CRD des années 80."
68. MAM, L'urbanisme et l'aménagement du territoire, vol. 2, mai 1975.
69. O.P.D.Q., Les orientations de développement du Québec, mai 73, p. 52, cité dans Lionel Robert, op.cit., p. 240.
70. "De profondes modifications seront apportées à l'O.P.D.Q.," dans Le Soleil, 14 juin 1976.
71. "L'O.P.D.Q. reprend du poil de la bête," dans Montréal-Matin, 17 mai 1977.

72. Les CRD associés, op.cit.
73. Jean-Paul Gagnon, op.cit., p. 100.
74. Jean-Claude Lebel, "L'animation sociale," dans Québec 1960-1980: la crise de développement, op.cit., p. 122.
75. Ibid., p. 125.
76. Gérald Fortin, Le défi d'un monde rural nouveau, op.cit., p. 45.
77. Jean-Claude Lebel, op.cit., pp. 122-123.
78. C.S.N., op.cit.
79. Francine Dansereau et Jacques Godbout, op.cit., p. 293.
80. Jean-Jacques Simard, op.cit., p. 67.
81. "Le Plan du BAEQ," dans Québec 1960-1980: la crise de développement, op.cit., p. 231.
82. Jean-Jacques Simard, op.cit., p. 88.
83. Gérald Fortin, op.cit., p. 45.
84. François De Witt, "La nouvelle donne économique mondial," dans 2000, no. 45, décembre 1978, p. 41.
85. André Demichel, "Procès du procès de l'Etat," dans Pouvoirs, 8, 1979, p. 173.
86. Conseil régional de développement de Québec, Du sous-développement aux expériences populaires de développement, op.cit., p. 151.
87. Lionel Robert, La commission d'aménagement de Québec (CAQ) et la communauté urbaine de Québec (CUQ): analyse de deux organismes métropolitains de planification, Conseil régional de développement de Québec, février 1978, p. 60.

88. Ces deux conceptions ont été brièvement analysées par Marcel Bélanger dans la revue Critère (automne 78, numéro 23), p. 37. Nous croyons utile d'en citer le passage le plus pertinent à notre recherche:

"L'émergence d'une conscience québécoise introduit la préoccupation nouvelle d'un modèle territorial québécois. Cependant la recherche de ce modèle demeure confuse alors même que l'existence d'un territoire québécois semble si évidente.

Il y a d'abord la contradiction entre deux expériences de la région, entre deux conceptions de la décentralisation. Qui pense "régions du Québec" traditionnel suggère un découpage en petites unités. C'est le territoire familier, de fréquentation sociale réussie, qui l'emporte ici. Depuis cette expérience, la région devient l'unité d'aménagement et l'aménagement devient le moteur du développement. Qui pense "Québec des régions" suggère au contraire un découpage en grandes unités, tels l'Est du Québec, le Saguenay-Lac-Saint-Jean, l'Abitibi-Témiscamingue, découpage qui met aussitôt en évidence les carences qui affectent l'espace québécois. Depuis cette expérience qui est celle de l'ensemble de l'espace québécois comme espace social, c'est le développement qui devient moteur de l'aménagement, dans le cadre de politiques qui favoriseraient la consolidation de métropoles régionales, comme pôles de croissance susceptibles d'instaurer la totalité du développement à toutes les échelles.

Il est clair qu'à ces deux conceptions de la région correspondent des positions politiques sinon des idéologies différentes, dont le conflit serait fatal si elles ne trouvaient la possibilité de s'articuler à une conception plus vaste qui en concilierait les réalités."

89. L'expression est de Jean-Paul Gagnon, op.cit.
90. Claude Forge et Louis St-Pierre, "Le ministre Tessier ou la fin d'une idée: la planification québécoise à l'heure de la vérité," dans Le Devoir, 27 avril 1971.
91. "Tessier se dit favorable à la disparition des CRD," dans Le Soleil, 1 décembre 1970.
92. "Le ministre Tessier à Halifax: le gouvernement municipal sera restructuré ou il disparaîtra," dans Le Devoir, 2 septembre 1970.

93. "C'est la lune de miel entre l'Etat et les CRD," dans Le Soleil, 3 mai 1972.
94. Ibid.
95. "Les conseils régionaux pris entre l'arbre et l'écorce," dans Le Devoir, 29 mai 1980.
96. "CRD: une ultime lutte pour la survie," dans Le Devoir, 26 février 1981.
97. "'Je suis contre un super-état québécois' (Léonard)," dans Le Jour, 15 mars 1977.
98. Le caractère "politique" de la région d'appartenance apparaît être, en effet, le fondement premier du nouveau découpage régional. Par rapport à la région administrative que la littérature gouvernementale décrit comme une aire d'activités technocratiques essentiellement "fonctionnelle," la région d'appartenance présente également l'avantage selon les auteurs de cette littérature de susciter "des solidarités au jour le jour dans la gestion des services qui affectent les citoyens." (Voir: Secrétariat à l'Aménagement et à la Décentralisation, La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle, fascicule 6, p.8.) Nous analyserons plus profondément les raisons qui motivent ces changements de perspectives au chapitre IV.

CHAPITRE III

L'AFFRONTMENT UCC/ETAT QUEBECOIS: EN ATTENDANT LA TROISIEME VAGUE

3-1: La mise au rancart: 1960-1972

Notre deuxième chapitre aura fait ressortir ce qui nous semble être deux phases marquantes de la politique de planification de l'Etat québécois depuis 1960. Ces deux phases, croyons-nous, correspondent à d'importants mouvements de réajustements socio-économiques au sein des formations capitalistes occidentales se traduisant pour chacune d'elles en une stratégie étatique centralisatrice durant la prospère décennie 60 et décentralisatrice quand a sonné, au début des années 70, l'heure de la désillusion.

La réforme municipale, parce qu'étroitement liée au regard que l'Etat québécois porte sur son espace territorial selon qu'il choisisse l'une ou l'autre de ces stratégies, suit inévitablement le même tempo. Entre 1960 et 1973, la réforme municipale, envisagée dans une perspective centralisatrice, vise la mise au rancart systématique des élites municipales du milieu rural, liées et encore attachées à un mode de production pré-capitaliste et dont incapables de suivre et d'épauler le vaste projet de réajustement collectif au défi capitaliste que se donnait l'Etat québécois. Après la crise économique de 1973, d'importantes portions de ce

projet collectif sont laissées pour compte, y compris et surtout les régions périphériques. Il faut désormais "bâtir sur ce qui existe" et composer avec le développement inégal. C'est sur cet échiquier national devenu inéquitable que naît la société de la troisième vague, celle qui valorise les multiples petites "régions d'appartenance."

Notre troisième chapitre aura pour objectif d'examiner en profondeur les propositions concrètes que ces stratégies contradictoires ont produit au chapitre de la réforme municipale. Pour ce, nous étudierons successivement tous les projets de réformes proposés par le gouvernement durant ces deux périodes ainsi que les tactiques du pouvoir central pour mettre au pas la fraction de l'élite municipale la plus hostile à cette réforme: les édiles ruraux. Parallèlement, nous observerons les différents modes de résistance développés alors par l'UCC. Porte-parole d'une élite municipale qui a été à la base de la puissance politique de l'Etat duplessiste, l'UCC, comme nous l'avons déjà remarqué dans les chapitres précédents, avait tout à craindre d'une réforme dont l'objectif prioritaire était de désenclaver au profit d'un Québec urbain (et capitaliste) la pratique municipale isolationniste des municipalités rurales. Ce qui était menacé au fond, c'est l'effondrement décisif d'une société ruraliste qui leur avait accordé un rôle prépondérant.

3-1-A: Pierre Laporte: Les 40 régions municipales

A près de vingt ans de distance, les discours prononcés par Pierre Laporte lors de la mise en train de la réforme des structures municipales étonnent par leur fermeté. En ces temps de renouveau, le ministre ne mâche pas ses mots. Tout change au Québec: que chacun suive.

Les arguments utilisés pour justifier cette réforme sont dans le ton de la révolution tranquille. Deux notions de base, proclame Pierre Laporte lors d'un discours¹ prononcé devant l'UCC en 1964, inspire le ministère des Affaires municipales: la limite de la notion d'autonomie municipale et le droit de chaque citoyen à des services d'une qualité égale. L'Etat, "responsable de l'ensemble de la population de la province" se doit, affirme-t-il dans ce même discours, d'intervenir de plus en plus au niveau municipal pour que soit respecté "le principe fondamental de l'égalité des citoyens":

Il ne doit pas exister de citoyens de seconde zone: tous ont droit au même confort, à la même sécurité, à la même protection.

Le moment est venu, soutient Pierre Laporte, de se demander si les 1675 municipalités du Québec sont un "actif" pour la province. Au plan économique (localisation des industries) et du simple point de vue d'une gestion municipale efficace et rationnelle (coûts, capacité financière, qualité des services,

personnel compétent) une consolidation des structures municipales s'impose: l'urbanisation a créé des interdépendances qui s'opposent à "l'égoïsme municipal," à "l'esprit de clocher" de certains administrateurs municipaux. Le gouvernement, avertit le ministre, serait justifié d'utiliser son droit "théorique" de retirer certains pouvoirs aux municipalités si celles-ci se cantonnent dans une "fausse conception de l'autonomie municipale." En somme, concluait-il au congrès de l'UCC en 1965, "si le regroupement ne s'accomplit pas, c'est ce qui arrêtera le développement économique du Québec."²

Cette virile entrée en matière du nouveau ministre des Affaires municipales ne peut guère laisser d'illusion aux maires ruraux habitués jusque là à des assises annuelles plus conviviales avec le pouvoir en place. Si depuis belle lurette ils n'ont jamais rien vu venir de menaçant sur le front municipal, les déclarations de Pierre Laporte indiquent alors nettement que la volonté gouvernementale de rationaliser la gestion des affaires locales allait passer par la disparition d'une pratique municipale traditionnelle basée sur l'amalgamation, fort renblable pour le régime duplissiste, de la notion d'autonomie municipale au projet de survivance d'un Québec rural et catholique.

Le remue-ménage de la nouvelle équipe libérale dans le domaine des affaires municipales marque bel et bien la fin d'une longue période de léthargie qui a convenu aux intérêts d'une multitude de petits potentats locaux au Québec. En 63-64, les premières commissions d'enquête sont mises à pied d'oeuvre. Elles ont pour mandat d'examiner à fond toute la question urbaine (Commission LaHaye), celle de la fiscalité municipale (Commission Bélanger) et celle des problèmes inter-municipaux dans la région montréalaise (Commission Blier et Sylvestre). Parallèlement, en province, Pierre Laporte entreprend, dans un style musclé, une vaste tournée d'information ayant pour thème principal le regroupement municipal. "Aucune municipalité, avertit-il d'emblée, n'est à l'abri du regroupement municipal,"³ et faute d'une collaboration de certains conseils municipaux le gouvernement ne se privera pas de "poser des gestes d'autorité."⁴

Devant l'Union des conseils de comté et l'Union des Municipalités, le ministre met cartes sur table: l'objectif de la réforme, précise-t-il, lors du congrès de ces deux associations, c'est "l'intercoopération municipale." Les municipalités disposent à cet égard de deux atouts majeurs: le regroupement municipal ou la mise en commun des services au niveau régional. "Il ne s'agit pas de choisir entre ces deux méthodes, souligne-t-il, elles ne sont pas concurrentes mais complémentaires."⁵

Ce qu'il importe de voir, selon lui, c'est que la restructuration municipale est désormais à envisager sous l'angle du dynamisme régional. Le découpage du territoire en dix grandes régions administratives au sein desquelles les municipalités se sont vues attribuer en 1966 des rôles bien définis (pôles régionaux, sous-régionaux) insère toute la question de la réforme des structures municipales à l'intérieur de la problématique très large du développement régional.

Il se créera inévitablement une solidarité régionale: et d'autre part, la valeur, la force, l'expansion d'une région dépendront de la force, de la valeur, de l'expansion des municipalités qui la composent. Inversement, s'il arrivait que dans une région plusieurs municipalités soient incapables de faire face à leurs obligations cela affecterait le développement de cette région. Une chose sera plus impérieuse que jamais: des municipalités fortes, progressives, suffisamment grandes pour répondre à leur vocation locale et régionale.⁶

Mais quelque soit la forme que prendra la politique du MAM en vue, selon l'expression de son ministre, de "rajeunir" et "moderniser" le système municipal, il apparaît au départ évident que ce sont les municipalités rurales qui auront le plus à perdre dans ces projets de réforme. Et ce pour deux raisons majeures aux yeux du ministre: elles contribuent pour la plus grande part à la fragmentation du territoire municipal que le MAM veut corriger; elles concentrent d'autre part leur force à l'intérieur d'anciennes structures régionales--les municipalités de comté--immuablement accrochées au bâti du Québec pré-industriel.

Avec la certitude d'avoir la raison de son côté, Pierre Laporte ne cache d'ailleurs aucunement ses intentions d'opérer à froid parmi ces bastions pas trop prolifiques du monde rural. Sans ambages, il informe l'UCC en 1964 d'une étude de son ministère prévoyant la disparition prochaine de plus de la moitié des 1400 municipalités régies par le Code municipal.⁷ Quant aux conseils de comté, le ministre indique dans une réponse au mémoire de l'UCC en décembre 1964, qu'un projet de loi en cours de préparation au MAM vise à les réorganiser de fond en comble. Les deux principaux objectifs qui sous-tendent ce projet sont indiqués: diminution du nombre de conseils de comté par voie de regroupement des conseils de comté actuels; représentation dans ces conseils non seulement des municipalités rurales mais aussi de cités et villes. Quatre fonctions précises sont attribuées à ces nouveaux organismes: confection du rôle d'évaluation et des plans directeurs, horaire de fermeture des magasins, et services de police et d'incendie.⁸

Vous conviendrez avec moi, déclare Pierre Laporte à une UMQ déjà gagnée à sa cause, que la situation présente ne peut durer. Nos conseils de comté ont perdu de leur utilité et de leur valeur au moment même où des tâches de nature intermunicipale deviennent nombreuses et plus délicates. Le conseil de comté rebâti et revalorisé pourrait être le lieu où prendrait forme cette régionalisation qui vous et nous tient à coeur.⁹

Compte tenu des liaisons traditionnelles des administrations municipales du milieu rural avec l'Union nationale, parti toujours redoutable au début des années 60, l'offensive très ouverte et énergique de Pierre Laporte contre ce que ses successeurs et lui-même ne cesseront d'appeler "leur esprit de clocher" apparaît fort hasardeuse le plan électoral. Pour comprendre ce qui peut nous sembler aujourd'hui une opération plutôt téméraire et quasi suicidaire au point de vue électoral, il nous faut nous rappeler qu'elle s'effectue à la suite d'une réforme scolaire menée de main de maître par Paul Gérin-Lajoie. En un court laps de temps, l'opération 55 conduite à la façon d'une vaste campagne publicitaire, a dépoussiéré et réorganisé un système d'éducation que d'aucuns au Québec considéraient comme le bastion exclusif et imprénable de l'élite traditionnelle.

Désireux de laisser sa marque dans la révolution tranquille, Pierre Laporte peut espérer alors répéter une pareille performance. Il est d'autant plus justifié de le croire que la réforme des structures municipales, comme celle des structures scolaires, a l'adhésion des milieux intellectuels et urbains. Les débats autour de cette question au sein de l'UMQ, du BAEQ, des syndicats pavent la voie à un mouvement en ce sens du MAM.¹⁰ Issu lui-même de ce milieu, intellectuel typique des années 60, Pierre Laporte a peu

d'antennes dans le milieu rural et partage avec ses pairs la commune et tranquille conviction que le système municipal va rapidement s'adapter au moule d'une civilisation urbaine et industrielle. Le rôle du MAM est donc de donner un bon coup de pouce: à force de colporter en milieu rural une vision dite "rationnelle" mais à vrai dire urbaine de la gestion municipale, les vieilles mentalités, tôt ou tard, espère le ministre, se dissolvent sous l'effet magique de cette version réaménagée d'un nouvel ordre municipal.

Ses rencontres avec l'UMQ l'ayant d'ailleurs persuadé qu'il existait au Québec une réelle volonté de restructurer le système municipal, Pierre Laporte abandonne en 1965 la suggestion de ses fonctionnaires de corriger de façon hâtive et autoritaire un siècle d'éparpillement municipal. Sa stratégie s'accorde plutôt finalement à celle de l'UMQ dont la bonne volonté en ce domaine ne peut être mise en doute. Depuis 1958, cette association de municipalités urbaines s'est, en effet, intéressée à la question de la restructuration du système municipal.¹¹ Son avant-gardisme en la matière l'autorise à poser comme principe premier de toute réforme que "l'initiative" d'un regroupement "origine d'abord des administrateurs municipaux eux-mêmes."¹²

Votée en avril 1965, la "loi sur la fusion volontaire des municipalités" (bill 13) respecte ce principe. Le bill 13 substitue à un mode de restructuration plutôt flou (annexion, entente intermunicipale, lois spéciales) un cadre de loi plus précis permettant à toutes les municipalités, quelque soit la loi qui les régit, de se fusionner sans qu'il soit nécessaire d'adopter à cette fin une loi spéciale. La loi donne un rôle prépondérant aux élus locaux et ne contient aucune des mesures autoritaires qu'avaient laissé entrevoir les premiers discours du ministre:

Le premier caractéristique de ce dispositif, observe Jacques Léveillé, est de reposer sur la volonté des intéressés. Sa mise en oeuvre suppose l'existence préalable d'un désir de regroupement. La loi se borne à mettre à la disposition des municipalités un instrument dont l'utilisation est censée s'effectuer en dehors de toute contrainte.¹³

De fait, pour emporter le morceau, le ministre Pierre Laporte compte visiblement sur le leadership de l'UMQ et du MAM,¹⁴ et ne s'inquiète plus guère vers la fin de son mandat d'éventuelles résistances parmi les édiles municipaux du monde rural. Ses premières rencontres avec l'UCC l'auront en effet rapidement convaincu que cet organisme n'a pas les moyens de faire face à ce double assaut. L'UCC, au début des années 60, n'a qu'un seul permanent dont la tâche se résume à préparer l'ordre du jour des congrès et à en rédiger les comptes rendus.¹⁵ La plupart de ses congrès se tiennent dans des centres de

moyenne envergure et sont à peu près ignorés des grands médias urbains. Si les déclarations intempestives du ministre Laporte concernant les municipalités rurales et les conseils de comté ont suscité à l'époque une vague de mécontentement parmi les membres de l'UCC, ce ne sont certes pas les comptes rendus rédigés par le secrétaire de l'UCC qui auraient permis au MAM d'en mesurer l'ampleur. C'est sans sourciller par exemple que le secrétaire de l'UCC, en 1964, informe les membres de l'UCC du projet de réforme des conseils de comté en cours de préparation au MAM, et la chronique de l'UCC dans la Revue municipale ne se distingue pas sous l'ère des libéraux des strictes comptes rendus des congrès de l'époque duplessiste.

La faiblesse organisationnelle, intellectuelle et financière de l'UCC (que nous avons soulignée dans le premier chapitre), permet donc au ministre Laporte de supposer que l'élite traditionnelle qu'elle encadre va passivement se rallier à un mouvement de réforme mené de concert avec l'UMQ. Très peu au fait d'une thématique régionale qui prend sa source dans les milieux urbains, mal outillée pour amorcer l'analyse des conséquences des réformes annoncées sur les municipalités rurales, l'UCC s'est retrouvée en effet démunie, dépassée et marginalisée dans un débat de fond qui plaçait la question municipale au coeur d'une problématique sociale et économique globale.

Au début de 66, l'UCC prenant tardivement conscience "de la complexité des problèmes" se dote toutefois de moyens plus appropriés pour faire face à la musique. Un comité technique chargé d'assister le bureau de direction lors des congrès est créé ainsi qu'un comité spécial ayant la responsabilité d'étudier la question de la restructuration des conseils de comté.¹⁶

Cette première modernisation organisationnelle n'empêche cependant pas l'effet d'entraînement escompté par Pierre Laporte de jouer à fond. Peu entraîné à croiser le fer sur le plan intellectuel, les dirigeants de l'UCC sans trop savoir de quoi il en retourne cèdent rapidement aux arguments développés depuis quelques années par l'UMQ et le MAM sur la restructuration municipale et projettent même une association avec l'UMQ.¹⁷

C'est en effet avec l'aval du bureau de direction de l'UCC que le sous-ministre aux Affaires municipales, Me Jean-Louis Doucet, présente aux maires ruraux, à l'automne 66, un premier projet de régionalisation qui vise à toute fin pratique l'élimination des conseils de comté. Le projet reprend les objectifs énoncés par Pierre Laporte dès 1964 et s'inspire largement des exercices réflexifs que l'UMQ durant trois congrès consécutifs a menés sur cette question.¹⁸

En lieu et place des conseils de comtés, quarante conseils régionaux sont créés.¹⁹ En plus de pouvoirs revisés des conseils de comté, ces nouveaux conseils se voient attribués les quatre fonctions déjà énumérées en 1964. Ces 40 régions municipales s'intègrent au cadre régional et sous-régional défini par le MIC en 1966. Les cités et villes en font évidemment partie. La structure politico-administrative des nouvelles régions municipales comportent un organe législatif, le conseil régional, et un comité exécutif. Le conseil régional formé de neuf membres est élu tous des quatre ans par un bureau de délégués composé de représentants élus des municipalités urbaines et rurales comprises dans la région. Toutes les municipalités de 5000h et moins y ont un représentant et peuvent y déléguer un représentant supplémentaire pour chaque tranche de 5000 et plus. Ce mode de suffrage indirect reproduit le mode électif utilisé au sein des conseils de comté. Toutefois, précise Me Doucet, l'institution d'un éventuel suffrage direct "plus susceptible d'éliminer l'esprit de clocher" n'est pas exclue. Dans l'immédiat, on peut supposer que le MAM compte d'abord sur le leadership des centres urbains avantagés par la formule de représentation pour instaurer une pratique d'intercoopération mettant à dure épreuve le traditionnel isolement municipal des administrateurs ruraux et susceptible à la longue d'écarter de la scène municipale les plus réfractaires à ces nouvelles règles du jeu.

L'acceptation du programme de régionalisation du MAM par les maires ruraux lors des assises automnales de l'UCC en 1966 montre que Pierre Laporte était sur la bonne voie.²⁰

La mise au rancart des conseils de comté aurait mis fin à l'ancienne solidarité rurale qui y avait trouvé refuge. N'eut été, tout compte fait, le retour au pouvoir de l'Union nationale et de l'instinctif sentiment de sécurité que ce retour insufflait aux édiles ruraux, il est évident que la réforme municipale amorcée par Pierre Laporte aurait atteint ses buts. En l'espace de deux ans, dans la coulée encore chaude de la révolution tranquille, il aura finalisé deux projets--le bill 13 et un programme de régionalisation municipale--destinés à introduire dans l'enjeu local une rationalité dont l'effet le plus attendu était d'assurer le renouvellement du personnel politique au niveau municipal. Pour y arriver, il aura habilement misé sur le faible degré d'organisation de l'UCC et le zèle reformiste du Québec urbain. Le résultat en est, à l'automne 66, un front commun UMQ, UCC et MAM autour d'un premier programme de régionalisation municipale.²¹

Cette stratégie cependant n'est pas sans failles, et le recul du temps permet de voir que Pierre Laporte aurait rencontré dans l'application de ses deux projets de consolidation beaucoup plus de résistance qu'il ne l'avait d'abord supposé.

Ainsi, il faut noter à ce congrès de 1966 une forte mauvaise humeur des membres de l'UCC vis-à-vis leurs dirigeants accusés de vouloir leur "passer la pilule morceau par morceau." La grogne des maires ruraux face au projet présenté par Me Doucet et défendu par les dirigeants de l'UCC montre que les fréquentations tripartites UMQ-MAM-UCC ont certes modernisé par le haut l'UCC mais que dans l'ensemble, la base est loin d'avoir suivi.

Ce fait est plus évident encore lorsque l'on observe les résultats concrets de la Loi sur les fusions volontaires en milieu rural. Le peu d'empressement des édiles ruraux à se prévaloir des dispositifs du bill 13 pour créer des entités municipales viables démontre également que Pierre Laporte, se fiant trop étroitement aux réactions des dirigeants de l'UCC, a mal perçu leur volonté et leur capacité de résistance. Son message réformiste a peu atteint les administrateurs ruraux puisque six ans après l'adoption du bill 13 seulement 6.6% des villages et paroisses, selon Jacques Léveillé, s'étaient engagés dans un processus de fusion alors que 14.5% de cités

et villes avaient utilisé ce mode de restructuration.²² Certes, dans le brouhaha de la révolution tranquille, on a guère entendu à Québec les protestations de notables du monde rural. Cantonnés dans une résistance passive, ils réussissent néanmoins à survivre à une première vague de réforme.

Mais, le "pratico inerte" des administrateurs ruraux, pour reprendre une expression de Sartre, n'est pas alors le seul facteur susceptible de retarder la réforme municipale. A l'époque de Pierre Laporte, le MAM, est encore un ministère très modeste, encore marqué par le paternalisme de Bona Dussault. La nouvelle classe de technocrates n'y a pas encore fait une percée décisive et la teneur des projets de réforme s'en ressent grandement. De plus, la stratégie de Pierre Laporte consiste davantage à faire du surfing sur la vague de la révolution tranquille qu'à bâtir une argumentation technocratique étoffée. Commentant les carences de son prédécesseur à cet égard, le ministre Dozois affirme fort justement en 1966 que ce dernier a été trop optimiste en prétendant réduire le nombre des municipalités de 1600 à 900:

A mon arrivée au ministère, s'étonne Dozois devant l'UCC, j'ai été surpris de ne trouver aucune étude, aucun plan d'ensemble concernant la politique de regroupement municipal hormis les rapports des deux commissions qui ont fait enquête sur l'île de Montréal et l'île Jésus.²³

Ce diagnostic est aussi celui de Mme Andrée Lajoie.

Toute l'économie du bill 13 démontre, observe-t-elle, que le MAM a, au point de départ, fait une mauvaise lecture de la réalité municipale en milieu rural. Les principes qui déterminent quelles fusions seront fonctionnelles n'ont été intégrés ni à la loi, ni aux règlements. La seule condition imposée est la continuité du territoire et aucun critère de référence n'est fourni aux municipalités désireuses de se fusionner. Cette absence d'encadrement technique s'avère, selon Mme Lajoie, surtout défavorable aux petites municipalités:

Les municipalités laissées à elles-mêmes et privées de critère pour prendre des décisions qui dépassent non seulement la compétence de leurs administrations mais le niveau actuel de recherches dans ce domaine ne peuvent être portées qu'à se réunir entre riches laissant à la périphérie les zones les plus pauvres.²⁴

Quelle conclusion pouvons-nous tirer en fin de compte de cette première période? Malgré ses carences, la tentative vigoureuse de Pierre Laporte d'aligner le palier local sur des objectifs de modernisation du nouvel appareil d'Etat mis en place à partir de 1960 s'est révélée une démarche fructueuse puisqu'elle a résulté en une reddition rapide de l'UCC subissant de plein jouet le premier choc de la révolution tranquille.

Regroupement de maires ruraux plus habiles à manoeuvrer sur le terrain politique local qu'à organiser une stratégie offensive de survie au niveau national, l'UCC a été incapable de canaliser et d'exprimer à ce niveau le mécontentement et les frustrations des municipalités rurales soudainement accusées de briser l'élan en avant du Québec de "l'équipe du tonnerre." Le retour au pouvoir de l'Union nationale et les turbulences sociales qui vont soudre après 1966 dans une société trop rapidement passée d'une vision ruraliste du développement au nouveau credo urbain prôné par le pouvoir central, permet toutefois à cette élite municipale traditionnelle de survivre à cette première vague de modernisation. L'UCC entre temps, se sera quelque peu modernisée. Bien que ces premiers réajustements de l'association aient d'abord résulté en une quasi absorption de l'UCC par l'UMQ, phénomène qui s'explique en partie par l'origine sociale et urbaine des premiers experts appelés à la rescousse de l'UCC, ils constituent néanmoins les indices d'une ouverture de la réflexion des notables ruraux à une problématique municipale devenue complexe. Face à la consolidation technocratique qui allait caractériser la période unioniste, ce premier effort de modernisation constituait tout de même un outil de défense mieux approprié pour préparer la résistance.

3-1-B: Robert Lussier: Les communautés urbaines et régionales

En dépit des efforts des libéraux, la carte électorale révisée en vue de refléter plus adéquatement l'urbanisation de la société québécoise, favorise encore en 1966 le retour au pouvoir d'un parti dont la clientèle électorale reste majoritairement rurale. La réforme de la carte électorale trop tardivement entreprise par les libéraux n'a pas été assez radicale pour évacuer d'un seul coup le poids énorme du Québec rural dans l'enjeu électoral. Avec un pourcentage des voix moindre que celui obtenu par les libéraux, l'Union nationale s'installe à la tête d'une province que six ans de réformes intensives ont convaincue de sa vocation urbaine et industrielle.

Pour plusieurs, les solidarités de l'Union nationale avec un Québec passéiste signifie l'arrêt certain de la marche en avant entreprise par l'équipe de Jean Lesage. Il n'en est rien. Les quatre années de gouverne unioniste sont marquées par une poussée technocratique tout aussi forte (sinon plus) au niveau de l'appareil administratif et la plupart des réformes initiées par les libéraux sont poursuivies.

Ce qui saute aux yeux durant cette période (1966-1970) c'est plutôt le fossé idéologique qui sépare la nouvelle équipe unioniste supportée par une clientèle rurale et le Québec urbain qu'elle est appelée à diriger. C'est sous l'Union nationale qu'explose, selon l'expression d'un journaliste, un "volcan social"²⁵ qui a nettement sa source dans les centres industriels

et urbains. Se dissout définitivement durant ces années l'alliance bourgeoisie-classe ouvrière qui a ouvert la voie à la révolution tranquille; s'affirme et se consolide par ailleurs, une révolution bureaucratique. La faiblesse de l'Union nationale donne de la corde aux technocrates. Les hiatus entre une équipe gouvernementale largement redevable de son mandat à un Québec rural et une société urbaine où s'intensifie depuis 1960 un procès de travail commandant un élargissement du rôle de régulation de l'Etat permettent aux technocrates de jouer un rôle de premier plan. Ce sont eux qui constituent entre Jean Lesage et les Johnson et Bertrand le support intellectuel d'un projet réformiste qui s'est affirmé dans la continuité. La création d'un ministère de la fonction publique et d'une école nationale d'administration publique (ENAP) durant cette période vient renforcer la position d'une élite administrative qui "tend, observe Pierre Sadran, à acquérir une position de domination et de structuration de la totalité du système politique."²⁶ Sous la férule des technocrates, le travail de modernisation idéologique s'accroît alors au sein de la société civile: création des CEGEPS, de l'Université du Québec, de la Bibliothèque nationale, de Radio-Québec, des Conseils régionaux de développement, tandis qu'à l'intérieur de l'appareil administratif, le champ d'action des bureaucrates s'élargit: Société d'habitation du Québec

(SHQ), Office de planification et de développement, Régie d'assurance dépôt, etc.

Du côté de la réforme municipale, deux phases caractérisent cette période: un temps d'arrêt fort bénéfique à l'UCC et, à partir de 1968, une intensification des activités au sein du MAM qui aboutit cette fois à un plan général de consolidation des institutions municipales.

Lors du congrès de l'UCC à l'automne 66, il apparaît pourtant très clairement que l'alliance traditionnelle de l'Union nationale et des maires ruraux va se resouder. Refroidissant les ardeurs régionalistes de l'UMQ et des fonctionnaires du MAM--prêts à "passer à l'action"²⁷note un journaliste--le ministre Dozois déclare alors que la formule de régionalisation présentée par Me Doucet "ne représentait pas nécessairement la pensée de ceux qui dirigent cette province depuis le 16 juin."²⁸ Il n'est plus question d'implanter à la grandeur de la province une réforme radicale des conseils de comtés. Le gouvernement considère encore que le principe du regroupement municipal est "valable" mais les modalités en sont changées: il faut désormais mettre l'accent sur la participation des contribuables et des autorités locales et approfondir les études du ministère concernant ce projet. En tout état de cause, les fonctionnaires sont renvoyés à leur table de travail et le ministre Dozois s'accorde au rythme

réformiste des membres de l'UCC qui demandent que le projet de régionalisation municipale passe d'abord l'étape des expériences-pilotes avant d'être étendu à la province.

Au congrès de 1967, les relations entre l'UCC et l'Etat québécois baignent à nouveau dans l'huile. Le seul projet concret suggéré par le ministre Dozois a trait à une intégration des services municipaux comme étape possible vers le regroupement des municipalités. Cette nouvelle politique étagée ne peut guère déplaire aux maires ruraux dont l'hostilité à une politique de réforme radicale s'est clairement fait sentir au congrès de l'UCC en 1966:

C'est un problème tout à fait différent, commente justement Paul Sauriol dans Le Devoir, de la fusion ou du regroupement des municipalités: établir un lien entre les deux risque de créer la confusion. Il peut arriver que ce soit une étape vers la fusion mais c'est parfois exactement le contraire: un moyen de conserver des entités municipales distinctes.²⁹

Très certainement avantageuses pour l'élite traditionnelle à qui elles permettaient de reprendre souffle, les hésitations du gouvernement Johnson autour des grands projets mis en train par l'équipe de Jean Lesage--COEQ, BAEQ, restructuration municipale--sont également profitables au gouvernement fédéral. Pressé de s'affirmer comme intervenant majeur dans le domaine des affaires urbaines, Ottawa entreprends alors de vastes projets d'aménagement en territoire québécois: Commission de la Capitale nationale dans l'Outaouais, zone aéroportuaire de Mirabel dans la région montréalaise.

Cependant, la parution du Rapport LaHaye, en 1968, redonne un second élan aux fonctionnaires-planificateurs frustrés par les lenteurs réformistes du gouvernement unioniste. Le rapport du CPU affirme la prépondérance du gouvernement provincial en tout ce qui concerne l'aménagement de son territoire et fournit aux technocrates les éléments d'une stratégie globale dans ce domaine. Les retombées premières du rapport, comme l'observera l'auteur lui-même en 1976, seront surtout et d'abord bureaucratiques³⁰. En même temps que se crée l'OPDQ, le MAM se réorganise et connaît son boom technocratique. Nantie de ce grand document de base une entreprenante équipe de jeunes fonctionnaires, récupérés pour une large part de l'expérience baéquienne, investit la nouvelle Direction générale de la planification du MAM chargée en particulier:

des recherches de caractère économique, sociologique, politique et administratif sur l'ensemble des structures municipales: regroupement municipal, normalisation des formalités administratives, rationalisation des formules administratives....³¹

La constitution d'une expertise qui a fait défaut à Pierre Laporte accélère soudainement le tempo d'une réforme qu'on avait cru compromise par le retour au pouvoir de l'UN. En 1969, trois grandes communautés supramunicipales sont créées. Ces trois communautés urbaines (CUM, CUQ, CRO) coiffent 90 municipalités regroupant quelque 2,500,000 habitants, et administrent près de 70% de toutes les dépenses municipales du Québec.³² A la veille des élections générales de 1970,

Le ministre des Affaires municipales, M. Robert Lussier, rompant avec la philosophie étapiste de l'ex-ministre Dozois fait connaître un programme de restructuration municipale-- le plan Remur--visant à étendre la formule des communautés urbaines et régionales à tout le territoire québécois.

Dans son article portant sur la formation de la communauté urbaine de Québec, Jacques Godbout a particulièrement bien cerné le rôle déterminant des fonctionnaires du MAM dans le processus de consultation et la confection des documents de discussion qui ont précédé la mise en place des communautés urbaines. Ce leadership technocratique, explique selon Godbout, l'étonnant déblocage du dossier de la réforme municipale sous l'Union nationale. Alors qu'en Suède, en Ontario et au Etats-Unis, ce processus passait par les lenteurs démocratiques de commissions d'enquête relativement indépendantes des gouvernements, au Québec, le MAM prenait à lui seul l'initiative d'élaborer un projet de gouvernement métropolitain:

L'action du ministère, remarque Godbout, n'est pas un simple effet de pression des corps intermédiaires, elle correspond à un projet spécifique, surtout chez le fonctionnaire.³³

Participationnistes aguerris, les fonctionnaires du MAM ont à l'époque mis au point une stratégie pédagogique qui est pour beaucoup dans le succès de l'opération. Au point de départ, indique Godbout, le ministère plaçait les maires au centre de l'étape des consultations et les impliquait de façon exclusive dans l'étude des dossiers:

On peut émettre l'hypothèse que l'importance accordée aux élus de l'agglomération dans le processus a contribué à l'acceptation du projet de loi définitif et qu'elle caractérise le nouveau style de l'administration québécoise.³⁴

Mais il ne s'agit pas, remarque-t-il, d'un exercice démocratique:

Il y a eu innovation dans le mécanisme d'exercice du pouvoir sous la tentative d'instauration d'un certain apprentissage institutionnel (l'expression est de Michel Crozier) auprès des agents de décisions ayant ultérieurement à fonctionner au sein d'une nouvelle institution. Cette innovation qu'on qualifie généralement de participation est en réalité une nouvelle pédagogie de l'exercice du pouvoir; elle appartient à l'univers des relations gouvernants/gouvernés et instaure une plus grande souplesse et collaboration au niveau de l'élaboration de projets mais non de la prise de décisions; elle n'implique pas nécessairement une plus grande diffusion de pouvoir. Au contraire, lorsqu'elle est utilisée par le gouvernement comme synonyme de plus grande démocratie, comme substitut à la démocratie formelle, elle peut devenir synonyme de manipulation.³⁵

Pour l'essentiel, le Plan Remur, reprend les principes de base établis pour les trois premières communautés supra-municipales et s'inspire de la même stratégie technocratique. L'élargissement de cette formule aux régions périphériques a cependant de quoi surprendre. De là venait le courant réactionnaire qui avait ramené au pouvoir l'UN. Les chambardements prévus au niveau municipal auraient eu pour effet immédiat de diminuer de façon radicale le nombre des "supporters" locaux que ce parti y trouvait traditionnellement. Originant d'un gouvernement unioniste, une telle réforme apparaît irréaliste, et encore plus suicidaire que celle qui fut amorcée par Pierre

Laporte. L'étude de Godbout aura démontré à l'évidence toutefois qu'elle est devenue, à la fin du mandat unioniste affaires de technocrates, prenant avantage de la molesse intellectuelle et politique de l'équipe unioniste au pouvoir pour parachever un projet de restructuration municipale amorcée en 1960.

Document de travail très étoffé, le Plan Remur³⁶ est présenté en avril 1970 comme "une politique rationnelle à l'égard du décentralisé," politique dont tout "Etat moderne" doit se doter. Les arguments déjà formulés par Pierre Laporte sont repris et précisés. Le Plan Remur y ajoute encore une réflexion--manifestement inspiré des travaux de la CPU--beaucoup mieux articulée sur les rapports entre le gouvernement local et l'Etat dans "les sociétés développées."

La municipalité de la décennie qui débute, y lit-on, doit exercer une action de modération, d'innovation et d'adaptation des politiques générales aux caractéristiques locales et régionales. Cette adaptation pourrait être aussi faite par les fonctionnaires régionaux et locaux de l'Etat, mais cette solution aurait cependant un impact négatif sur le développement démocratique d'une société et risquerait de mal répondre aux besoins ressentis par la population. La revalorisation du décentralisé, par la création de municipalités régionales et locales qui seront viables, peut permettre au contraire cette adaptation démocratique aux aspirations et aux besoins de la population.

Le document Remur décrit concrètement un programme quinquennal d'activités du MAM axé sur la création de nouvelles institutions régionales, la constitution de municipalités viables, l'articulation de programme d'aménagement et d'urbanisme, la programmation des équipements d'habitation ainsi que l'aménagement et l'assainissement des cours d'eau. Les nouvelles régions municipales proposées sont au nombre de 20, soit quatre autres communautés urbaines et 16 communautés régionales s'insérant dans les limites territoriales des grandes régions administratives. Bien qu'une carte illustrant en gros le tracé des nouvelles régions municipales accompagne le document Remur, ses auteurs indiquent que la décision du gouvernement à ce sujet n'est pas pour autant "arrêtée." On compte sur une consultation "réelle, franche et ouverte" pour déterminer les frontières de ces régions. Aucune municipalité régionale ne doit toutefois compter moins de 10,000 âmes. Leurs structures politico-administratives sont analogues à celles des communautés urbaines. Elles comportent un conseil de communauté formé d'un représentant de chaque municipalité située dans la communauté régionale, un exécutif plus retreint et un personnel administratif.

Afin de résoudre le problème du trop grand nombre de municipalités, il est proposé que les communautés régionales soient subdivisées en secteurs devant envoyer au conseil un nombre de représentants proportionnel à leur population. Les fonctions attribuées aux communautés régionales s'apparentent à celles des communautés urbaines; confection d'un plan d'aménagement régional; confection du rôle d'évaluation; traitement des données; parcs et loisirs régionaux; normalisation des règles de construction; une certaine voirie intermunicipale; promotion et développement touristique et industriel; réaménagement programmé des limites municipales comprises à l'intérieur du territoire de la communauté. Etant donné le caractère rural des communautés régionales, d'autres fonctions devraient être éventuellement ajoutées à cette liste. Le déroulement des opérations allait par ailleurs s'effectuer en deux phases: une première période de cinq ans pendant laquelle les nouvelles communautés seraient constituées, phase qui devrait donner aux dirigeants municipaux "l'occasion de discuter et de faire valoir leurs opinions," suivie d'une seconde étape permettant la création des municipalités viables "à la suite d'études faites par les différentes communautés." Des "subventions d'établissement" sont prévues pour les communautés ainsi qu'un "fonds de fusion," pour la réalisation des municipalités viables. Outre cette aide financière, une "étude approfondie de la fiscalité municipale,

est promise afin de consolider le programme de "renouveau municipal et régional" du MAM.

Comme un personnage de Somerset Maugham, l'UCC aurait pu soupirer: "plus ça change, plus c'est pareil." Entre Dozois et Lussier, cet organisme aura tout de même bénéficié d'une période d'accalmie assez longue pour s'adonner à des exercices de réflexion sur le rôle des conseils de comté et des municipalités locales face aux nouveaux défis qui leur étaient posés. C'est ainsi qu'au congrès de 68, ses membres se demanderont "si on a tiré tout le parti possible" du conseil de comté pour régler les problèmes impliquant plusieurs municipalités locales. On note chez les congressistes, mentionne la Revue municipale, "une nouvelle prise de conscience de leur fonction et un désir de disposer des moyens d'action les plus efficaces possible"³⁷. De fait, l'UCC, misant sur la priorité que le ministre Dozois donne à sa politique d'inter-coopération municipale, effectue alors un repli conservateur sur ses bases traditionnelles. Dans son mémoire remis au premier ministre Bertrand à la suite de ce congrès, l'UCC souhaite une réorganisation des conseils de comté se basant sur "une véritable politique de mise en commun des ressources des municipalités locales."³⁸ Le bill 286 permettant la réalisation de travaux et de services municipaux en commun à, selon les auteurs du mémoire, montré la voie. Point n'est besoin d'un chambardement total; pour que les conseils de

comté se transforment en un palier supramunicipal fonctionnel, il suffit que les cités et villes en fassent désormais partie. Bien entendu, le mémoire prévoit des modalités de représentation très favorables aux municipalités rurales. Les pouvoirs réclamés pour ces conseils de comté renouvelés concernent le rôle d'évaluation, les égouts et les aqueducs, les services de police et de pompier.

Renouant avec sa tradition locale, l'UCC se garde bien de recommander le regroupement des municipalités rurales et insiste plutôt pour que le gouvernement élabore une nouvelle législation leur permettant de remettre certains de leurs pouvoirs aux conseils de comté "si elles le désirent." Enfin, copiant en cela l'UMQ, l'UCC revendique l'exclusivité de l'impôt foncier pour les municipalités.

Fort mince, cette première étude de l'UCC sur le problème de la restructuration municipale démontre tout de même un phénomène intéressant: dans la première phase fort hésitante avons-nous déjà remarqué, du retour au pouvoir de l'UN, ce sont les "petites républiques" jadis choyées de Duplessis qui reprennent le haut du pavé au sein de l'UCC. Dans un premier temps, la victoire unioniste a pour effet de couper court aux harcelements réformistes de l'UMQ et des fonctionnaires du MAM sur les dirigeants de l'UCC. Ces derniers en reviennent tout naturellement à la philosophie

traditionnelle, tacitement acceptée en milieu rural, de la suprématie de la municipalité sur le conseil de comté, fut-il renoué ou pas.

Visiblement, les membres de l'UCC ont bien accueilli le message du Premier ministre Johnson qui, lors de leur congrès de 1966, avait affirmé: 1) qu'il n'allait pas "imposer aux municipalités et aux conseils de comté le même traitement que le gouvernement central fait subir aux provinces"; 2) que le gouvernement s'en tiendra au principe "du gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple, avec le peuple"; 3) que "nous" le gouvernement "allons évoluer au rythme de votre compréhension, de votre adhésion et non à celui des bureaucrates."³⁹

Mais en 1969, le discours du gouvernement unioniste est tout autre. En réponse au mémoire de l'UCC, le ministre Lussier qui succède à M. Dozois, observe que toute réorganisation des conseils de comté doit aller de pair "avec un esprit régional véritable" et qu'il faut trouver une solution définitive au problème des trop nombreuses administrations locales en milieu rural.⁴⁰ Au congrès de l'UCC en 1969, sa pensée se précise: l'UCC, avertit le ministre, devra s'employer à

transformer les conseils de comté en fonction des communautés d'intérêt (...) Ce serait s'engager sur une mauvaise voie que d'essayer de conserver à tout prix des organismes qui sont basés sur des territoires aux limites artificielles.⁴¹

Prononcé peu de temps après la création coup sur coup de trois communautés urbaines, ce discours annonce le Plan Rémur déjà en gestation au MAM. Pour "l'assistance record" --selon la Revue municipale--qui s'est rendue au congrès de 69, le volte-face de ses traditionnels alliés dans la défense des institutions locales prend l'aspect d'un véritable coup de force technocratique. Ne reconnaissant plus leur Union nationale, les maires ruraux tournent leur colère contre ceux qu'ils considèrent être les véritables auteurs de la réforme, les fonctionnaires au MAM:

Ce à quoi (les maires ruraux) s'opposent et s'opposeront toujours, déclare alors le président de l'UCC, c'est que par l'entremise d'une prétendue restructuration municipale certaines personnes non-élues tentent d'imposer leurs vues par-dessus la tête des représentants que la population s'est choisie. Pour être clair, nous pensons qu'il faut organiser nos municipalités sur une base plus logique mais nous sommes persuadés que ceux qui pensent décider des problèmes d'une région sont les personnes élues, par les contribuables d'une région.⁴²

Par crainte cependant d'être marginalisée définitivement dans ce qui lui semble devenir un irréversible mouvement de régionalisation au niveau municipal, l'UCC crée à ce même congrès un comité sur l'aménagement du territoire ayant pour tâche d'élaborer un plan de réforme tenant compte des intérêts des municipalités rurales. La politique de l'autruche, analyse un des principaux responsables de ce comité et conseiller de l'UCC, Me Pierre Viau, pourrait s'avérer désastreuse pour les municipalités rurales:

Les municipalités rurales n'avaient qu'à laisser se créer encore quelques communautés urbaines pour se retrouver un bon matin perdues dans un véritable désert trop peu peuplé pour être organisé sur une base viable. Elles devaient donc trouver une solution au difficile problème de collaboration inter-municipale et à l'éternelle division entre ruraux et urbains.⁴³

Conduite curieusement avec la collaboration des fonctionnaires du MAM--notamment du sous-ministre Me Richard Beaulieu--l'étude du comité est présentée lors du congrès de 70...quelques mois après la défaite de l'Union nationale.⁴⁴ Il s'agit d'une version modifiée du Plan Remur. Dans le but évident d'atténuer les craintes des maires ruraux, les auteurs de l'étude ont un peu abaissé la barre en ce qui concerne la dimension des régions municipales et pris en compte le "problème le plus délicat" énoncent les auteurs du rapport, à savoir celui "d'établir une représentation équitable, tant pour les villes que pour les secteurs ruraux qui l'environnent."

Le comité recommande que les conseils de comté soient transformés afin de devenir des communautés municipales englobant un bassin de population de 50,000 à 100,000 habitants s'insérant dans le cadre des dix régions administratives. Les municipalités urbaines devront y être intégrées "afin que ville et campagne soient interdépendantes." Les communautés municipales auraient l'initiative de créer des secteurs municipaux viables de 5,000 à 10,000 habitants. Pour établir

ces secteurs, le comité favorise une politique regroupement énergique:

Ces regroupements pourraient se faire en donnant aux municipalités de paroisses et de villages un délai de deux ans pour procéder, si non, précise le comité, votre Gouvernement pourrait le faire automatiquement.

Les structures politiques de ces régions municipales sont copiée sur celles qu'avait suggérées le Plan Remur (conseil régional, comité exécutif) à la différence près qu'un dosage très étudié entre représentants du milieu rural et du milieu urbain est prévu. De même, la liste des pouvoirs attribués à ces entités régionales recoupe, grosso modo, celle des communautés urbaines et régionales décrites dans le Plan Remur.

S'en étant remis à leurs "penseurs" les maires ruraux se retrouvent donc en 1970 avec une formule de régionalisation municipale ayant reçu l'imprimatur de leurs dirigeants, mais tout aussi radicale que le Plan Remur: non seulement les conseils de comté sont-ils évincés⁴⁵ et remplacés par des communautés municipales, mais encore ce programme de régionalisation autorisait le gouvernement à prendre contre les municipalités les plus récalcitrantes--en l'occurrence les municipalités de villages et de paroisses--des mesures coercitives que même Pierre Laporte avait écartées en 1965, préférant la philosophie de regroupement de l'UMQ aux visées réformistes trop radicales

de ses fonctionnaires. Marqué au coin d'une empreinte technocratique certaine, le document préparé par le comité de l'aménagement du territoire est loin de refléter comme on le verra subséquemment les opinions réelles des membres de l'UCC. Dans le contexte politique général de cette période unioniste, il constitue plutôt une preuve convaincante de l'efficacité pédagogique des fonctionnaires du MAM auprès des dirigeants de l'UCC, efficacité dont l'étude de Jacques Godbout, citée plus haut, nous a donné les principaux éléments stratégiques.

Au congrès de l'automne 70, qui survient après la victoire éclatante du Parti libéral mené par Robert Bourassa, la plus grande confusion règne au sein de l'UCC favorisant d'autant la mise au pas de cette élite traditionnelle et obstinée. Le projet de régionalisation préparé par l'étude de Me Pierre Viau pour le compte de l'UCC est perçue par les maires ruraux comme une proposition issue des fonctionnaires du MAM. Incapables de distinguer le tien du mien dans ce projet trop apparenté au Plan Remur, les congressistes acceptent finalement de guerre lasse le principe d'une réforme municipale plus radicale.⁴⁶

L'offensive cette fois est arrivée sur trois fronts à la fois: de l'intérieur de l'UCC, des fonctionnaires du MAM, du gouvernement libéral fraîchement élu. Pressés par

Me Viau d'envisager la réforme selon "des critères de rentabilité et d'efficacité,"⁴⁷ tancés par le sous-ministre des Affaires municipales, Me Beaulieu, qui avertit que son ministère allait "bouger" si les maires ruraux eux "ne bougeaient pas,"⁴⁸ semoncés par le nouveau ministre des Affaires municipales, Me Maurice Tessier, qui décrète qu'à "l'examen" les conseils de comté lui apparaissent ne plus avoir de "raison d'être et que le gouvernement libéral nouvellement élu, s'affairait déjà à préparer une loi cadre des communautés urbaines et régionales,"⁴⁹ les maires ruraux de fort mauvais gré et ne disposant d'aucune porte de sortie, cèdent finalement à ce triple coup de boutoir contre le vieux conseil de comté.

Cette seconde reddition se produit d'ailleurs dans un climat de maussaderie notable parmi les membres de l'UCC. Comme en 1966, la base a mal suivi le cheminement réflexif du bureau de direction de l'UCC toujours plus sensible à l'argumentation technocratique. Le hantise de l'Opération 55, la crainte d'être "avalés" par les villes si les urbains et les ruraux font partie de la même communauté régionale, la volonté de conserver intact leur petit fief sont autant de facteurs qui expliquent, observe alors un journaliste,⁵⁰ les réticences de cette élite traditionnelle à emboîter le pas à un mouvement de régionalisation jugé irréversible par le gouvernement, l'UMQ, les milieux urbains et même les

dirigeants de l'UCC. En 1970, cependant, les municipalités rurales ne peuvent espérer s'en réchapper en s'accrochant aux basques de l'Union nationale. Les élections de 1970 marquent le commencement de la fin du parti de Duplessis. Le retour au pouvoir d'une équipe libérale dont les bases électorales sont urbaines ne peut présager par ailleurs de lendemains meilleurs.⁵¹ Entre cette nouvelle équipe représentative d'un Québec urbain et ces irréductibles ruralistes, le moment de vérité devait inévitablement se produire. Ce choc, on l'entendra en 1973.

Au total, tout de même, les bases institutionnelles de ce pouvoir rural ont été peu entamées au cours de la période unioniste. D'une part, parce que là comme à l'époque de Pierre Laporte, le temps a manqué aux technocrates du MAM pour mettre en train le Plan Remur, d'autre part, parce que la première phase de cette période a permis à l'UCC de renouer avec sa tradition locale et d'élaborer un début de stratégie ambitionnant de conserver aux conseils de comté un caractère rural en y intégrant les municipalités urbaines dans une optique d'inter-coopération plutôt que de régionalisation.

Conséquents aux mouvances sociales qui agitent le Québec d'après la révolution tranquille, les rapides changements de cap politiques qui caractérisent cette période ne sont pas étrangers aux capacités de résistances de l'élite rurale. Mieux jouée

par la nouvelle direction de l'UCC qui prend la barre au début des années 70, cette carte politique qui mise sur les changements d'humeur de l'électorat québécois devient d'ailleurs, nous le verrons plus loin, l'arme majeure des édiles ruraux jusque-là fort mal préparés à l'assaut technocratique qui a marqué la décennie 60.

3-1-C: Maurice Tessier: les communautés municipales

S'il est une période orageuse dans les relations du gouvernement du Québec avec l'UCC, celle qui voit le ministre Tessier à l'oeuvre est à retenir. Il en résultera peu d'apports nouveaux en ce qui regarde la réforme des structures municipales. Remarquablement, on observe durant ces trois années (1970-1973) une remontée en force des notables ruraux dont "la puissance politique insoupçonnée"⁵² écrit, étonné, un éditorialiste du Soleil, aura raison de celui que l'on considérerait comme un des plus puissants ministres du nouveau cabinet Bourassa.⁵³

Cependant, faut-il le rappeler, ce qui permet à l'élite traditionnelle de reprendre du poil de la bête au début de la décennie 70, ce qui l'autorise à faire jouer soudainement son poids politique pour contrer cette réforme, c'est davantage, avons-nous souligné déjà, le fait d'un climat socio-économique perturbé, qui a un impact certain sur le peu de longévité des gouvernements élus après 1960, que d'une puissance politique véritable de l'UCC qui, par deux fois au cours des années 60, aura accepté le principe d'une régionalisation municipale désavantageuse pour les édiles ruraux sans que cet argument ne soit jamais évoqué par ses dirigeants.

De plus, les glissements politiques que nous avons analysés au deuxième chapitre autour de la question régionale ont des répercussions évidentes sur la réforme municipale. Le passage de Tessier au MAM correspond à cet égard à une période de transition qui se traduira par des incohérences plus apparentes que réelles dans la conduite de cette réforme.

Il y a à la fois continuité par rapport aux périodes précédentes et rupture. En 1970, le ministre Tessier reprend en effet le problème là où ses prédécesseurs l'ont laissé.

Le gouvernement municipal, proclame-t-il à un congrès du Barreau canadien tenu à Halifax en septembre 1970, sera restructuré ou disparaîtra.⁵⁴

La création de gouvernements régionaux, accompagnée d'une consolidation des structures municipales, devra mettre fin à son avis "au divorce qui a pendant longtemps séparé la politique locale des intérêts de la région."⁵⁵ Aux assises automnales de l'UMQ, cette même année, le ministre Tessier se disant convaincu de "l'urgence et de l'à-propos des mesures préconisées par l'UMQ depuis de nombreuses années,"⁵⁶ propose de les concrétiser lors d'une très prochaine session parlementaire par la présentation et l'adoption de quatre grands projets de loi: loi-cadre de l'évaluation municipale; loi-cadre de la planification et de l'urbanisme; loi générale des élections municipales; loi-cadre des communautés municipales. Sans contredit, ce copieux programme

se situe dans le droit fil du renouveau municipal amorcé au cours des années 60. Toutefois, parce qu'elle s'insère dans un contexte social et économique en mutation, l'approche de Tessier diffère grandement de celle de Lussier et Laporte; elle se démarque surtout des objectifs les plus généreux de cette réforme--à savoir l'égalité de tous les citoyens quelque soit la localité qu'ils habitent--pour ne plus s'en tenir qu'aux aspects les plus pragmatiques d'une politique de restructuration municipale.

Ainsi, avec Tessier, la réforme municipale est d'abord et avant tout envisagée sous l'angle du fédéralisme rentable prôné par le gouvernement Bourassa: il s'agit d'en gérer adéquatement les retombées au niveau local et régional. Cette philosophie ressort très clairement, par exemple, dans un discours prononcé devant l'UMQ en 1971. Les modifications par Ottawa des "règles du jeu" en matière de développement urbain--création d'un ministère d'Etat aux affaires urbaines, (MEAU), conférences tripartites, désignation de zones spéciales, création de parcs nationaux au Québec--"forceront le Québec, commente le ministre, à adopter des politiques urbaines très dynamiques, y compris une politique québécoise."⁵⁷ L'institution d'un fédéralisme à trois rend plus urgent que jamais la formulation "d'une véritable politique urbaine":

La province, déclare Tessier, ressent un pressant et un urgent besoin de renforcer ses pôles de développement et de croissances économiques, et de concerner tous les efforts et tous les programmes susceptibles d'assurer l'expansion du Québec au niveau de toutes ses principales agglomération et de leur territoire d'influence.⁵⁸

S'impose en même temps que le prédicat d'un fédéralisme "rentable," la vision HMR du développement urbain. Ce changement de cap--dont les conséquences ont été déjà analysées en ce qui concerne la politique régionale--a aussi ses implications sur la marche de la réforme municipale. Pour la première fois, il sera question de "secteurs prioritaires" d'aménagement urbain. Le virage est pris dès mars 71:

Les raisons qui peuvent justifier la création de communautés municipales apparaissent d'abord et surtout dans le cadre de groupes de municipalités déjà urbanisées ou en voie de l'être...

Tit-on dans le Livre Blanc que le ministre Tessier présente alors au monde municipal. Cette politique de réforme municipale dûment axée sur la notion de hiérarchisation urbaine recommandée par le rapport HMR se double, sous la férule du ministre Tessier, d'une promotion remarquable de l'idée "d'interlocuteur valable." Placée dans une stricte perspective d'une stratégie urbaine rentable, la réforme municipale pose en effet, de façon aigüe, le problème de la compétence du personnel politique municipal appelé à gérer les programmes fédéraux et provinciaux s'y rattachant.

De fait, la priorité ainsi donnée à la notion d'interlocuteur valable explique pourquoi la politique de réforme du ministre Tessier a dégénéré en un affrontement ouvert avec l'UCC. Certes, cet ex-maire de la ville de Rimouski et ex-président de l'UMQ aura mis de l'avant le principe d'autonomie municipale prôné par ses confrères de l'UMQ mais, pressé d'en finir une fois pour toutes avec ce qu'il définira comme "l'intrusion rétrograde et néfaste de la petite politique dans la grande"⁶⁰ à un moment où la rentabilité d'une véritable "politique urbaine" lui apparaît évidente, il se fera fort d'en découdre avec ces empêcheurs de tourner en rond qu'étaient à ses yeux les édiles ruraux. De façon systématique, tous les projets de lois ou de réforme proposés par Tessier viseront à pilonner les bases institutionnelles de pouvoir des notables ruraux qui considéreront à juste titre d'ailleurs que cette période marquait l'escalade d'un impérialisme urbain que les prédécesseurs de Tessier avait pris soin de camoufler sous de généreux prétextes égalitaires.

Gestionnaire pragmatique de la chose municipale, le ministre Tessier s'empresse également de resserrer sa tutelle sur les fonctionnaires du MAM qui, à la faveur de la brève période unioniste, ont eu la main haute sur la réforme de structures municipales. La fabrication "d'interlocuteurs valables" commandait un retrait discret des technocrates

derrière ceux qui étaient appelés à prendre le leadership de ce renouveau: les élus municipaux. De ce côté aussi, le ministre ne se fera pas faute de prendre la manière forte:

Pendant que le nouveau gouvernement, observe un journaliste en 1971, entreprend de juguler l'OPDQ, le nouveau ministre des Affaires municipales, Me Maurice Tessier, démantelait la Direction générale de la planification de son ministère qui avait été le principal penseur du projet Lussier et augmentait son emprise par une nouvelle forme d'organigramme sur les services et les règles qui lui sont attachées. Parallèlement, il se livrait à une campagne contre les CRD de l'Est du Québec, qui rejaillit très vite sur les autres CRD de la province.⁶¹

Décidé à replacer l'élite municipale au premier plan d'un enjeu régional inéquitable, le ministre Tessier commence d'ailleurs dès 1971 à jeter du lest sur le projet d'un plan régional. L'OPDQ est alors avertie que les plans intermunicipaux ou de "secteurs" que le futur projet de loi sur l'aménagement et l'urbanisme allait confier aux communautés municipales ne seraient pas nécessairement subordonnés au plan régional; ils pourraient même, prédit Tessier, le précéder.⁶²

Encore fallait-il, pour se libérer de l'emprise technocratique, élucider tous les obstacles à la promotion et à la crédibilité des élus municipaux comme interlocuteurs privilégiés de l'Etat aux niveaux régional et rural. Sur ce plan, on doit admettre que le ministre a de la suite dans les idées et que ses intentions sont, on ne peut plus clairement exprimées. Ainsi lors de sa première apparition devant

l'UCC, il s'était empressé de "sonner le glas des conseils de comté" déclarant sans faux fuyant qu'ils ne sont "plus adéquats, plus viables, plus efficaces."⁶³ Quant aux trop nombreuses municipalités rurales, sa politique, annonce-t-il à l'UMQ en 1970, sera probablement de leur couper les vivres. Le MAM, indique-t-il, songe à leur mesurer très sévèrement les subventions gouvernementales et la gamme de services ayant pour effet "d'inciter ces municipalités à maintenir le statu quo."⁶⁴

La parution du Livre Blanc sur la réforme des structures municipales en mars 71. marque le coup d'envoi d'une large consultation auprès des élus municipaux sur une éventuelle mise en place de communautés municipales. Dans ses grandes lignes le document de travail reflète l'approche très pragmatique choisie par le ministre Tessier dans l'optique du fédéralisme rentable et manifeste surtout de son souci majeur d'en finir avec la pratique municipale isolationniste du milieu rural.

"L'exposé de la situation" tracé par le ministre reprend les diagnostics déjà énoncés par Lussier et Laporte. La multiplication des unités administratives, la restriction de leur pouvoir par les autorités provinciales, leur incapacité de résoudre de nouveaux problèmes (pollution, équipements communautaires, industrialisation, etc.) la rigidité des

structures municipales au Québec, la faible capacité administrative et financière de plusieurs municipalités, l'absence de coordination municipale-provinciale, constituent selon le Livre Blanc des motifs suffisants "pour (...) convaincre de la nécessité et de l'urgence d'un changement radical."⁶⁵

Le Livre Blanc met cependant une emphase particulière sur l'effet la plus attendu de cette réforme: la bonification du personnel politique municipal aux fins d'une coordination harmonieuse des programmes municipaux et provinciaux.

Il est évident que le regroupement des municipalités et la création des communautés municipales auront pour effet de réduire le nombre des interlocuteurs municipaux en plus d'en augmenter la valeur. Par la suite, l'Etat pourra prendre avantage de la rationalisation progressive de nos structures municipales pour établir des mécanismes de coordination municipale/provinciale afin d'assurer le maximum d'efficacité dans la réalisation et dans la coordination au niveau de chaque région des programmes municipaux et provinciaux.

Parce que cette évolution est considérée comme urgente, il n'est pas exclu, indique-t-on, que certains ministères et organismes gouvernementaux qui ont des contacts avec les institutions municipales puissent collaborer

à l'amélioration du rythme d'implantation des communautés municipales comme c'est le cas présentement de l'Office de Planification du Québec

et du ministère fédéral de l'Expansion économique qui, dans le cadre des zones spéciales, requièrent de plus en plus la présence d'interlocuteurs municipaux "valables."

Toutefois, le principe premier de la réforme reste le "respect de l'autonomie municipale." Dans la future loi-cadre des communautés municipales, on prévoit confier aux seules municipalités le pouvoir et la responsabilité de négocier entre elles une formule de restructuration à leur convenance. Certains groupes pourraient ainsi au départ choisir de se fusionner en une municipalité unique, tandis que d'autres pourraient choisir la formule des communautés municipales. La future loi-cadre, selon ce document, devait adopter "une formule souple et évolutive" respectueuse de la volonté des responsables municipaux et tenant compte "du degré inégal d'urbanisation" au Québec. Mais cette politique du "volontariat à tout prix"⁶⁶ a ses limites. La loi-cadre des communautés municipales, affirme le Livre Blanc, allait faire en sorte qu'un projet de regroupement d'une majorité de municipalités ne puisse en aucun cas être contrecarré par une minorité de municipalités. A cet égard, le Livre Blanc montre les dents:

Il est impensable, souligne-t-on, qu'un groupe minoritaire de contribuable d'une ou quelques municipalités (les municipalités rurales?) puissent faire échec à la réalisation de projets d'intérêt national ou régional.

Dans ce but, la règle de l'unanimité qui prévaut dans la loi des fusions volontaires est abandonnée et remplacée par la règle de la majorité prévoyant que

Soixante-quinze pour cent des conseils municipaux représentant soixante-quinze pour cent de la population des municipalités impliquées pourront, par règlement, obliger la ou les autres municipalités à constituer, avec l'ensemble des municipalités impliquées une communauté municipale.

Bien que déclarée "urgente," la réforme n'est attachée à aucun échéancier précis. Puisqu'on se préoccupait avant tout d'aller au rythme voulu par les élus municipaux, la première phase de la réforme s'effectuera "au gré d'un calendrier étalé sur quelques années"; les principales communautés municipales seraient créées durant cette période. Une réforme fiscale allait ensuite suivre, le document affirmant que:

...la responsabilité financière des municipalités n'est pas seulement la condition de leur indépendance vis-à-vis l'Etat, elle est aussi la condition de leur responsabilité administrative.

Dans une troisième phase, on pouvait s'attendre à ce que le gouvernement instaure "un palier de gouvernements régionaux décentralisés." Le Livre Blanc là-dessus est toutefois avare de détails et notre analyse de la philosophie réformiste de Tessier nous autorise à penser que la mention de ce palier

n'est plus, en 1971, que le relent d'un projet technocratique qui n'a plus la faveur du pouvoir politique.

Les communautés municipales sont décrites comme des "fédérations de municipalités." Comme les corporations municipales, elles doivent agir sur un territoire, être dotées de certains pouvoirs et être administrées par des administrateurs élus.

Pour éviter que le découpage territorial ne soit la "pierre d'achoppement" des réformes proposées par le gouvernement, le MAM promet de diffuser auprès des municipalités une carte délimitant 131 secteurs d'aménagement municipal à l'intérieur du cadre territorial des grandes régions administratives. Dans son allocution prononcée à l'occasion de la présentation de ce document, le ministre Tessier précise que 46 de ces secteurs sont considérés comme "prioritaire" par le MAM et le MIC:

Ils constitueront, souligne Tessier, l'assiette territoriale qui permettra l'évaluation rapide des conditions économiques et sociales d'un territoire et serviront de base à l'intervention de plusieurs ministères.⁶⁷

La priorité allant comme nous l'avons déjà remarqué aux zones les plus urbanisées, il n'est plus question que les municipalités rurales posent un obstacle à la coordination tant souhaitée des actions de l'Etat et des intervenants municipaux en matière d'aménagement. Le Livre Blanc projette

sur ce plan une intégration systématique des municipalités rurales dans ce qu'il nomme "zone d'influence prépondérante."

Les communautés municipales est-il dit

allaient couvrir, en les intégrant, des centres de services urbanisés, et des municipalités rurales périphériques.

La création des communautés municipales devait donner lieu à une forme de gouvernement à deux niveaux, soit le palier des municipalités pouvant être regroupées par voie de fusion ou d'annexion ("si elles en manifestent librement le désir") et le palier de la communauté municipale. Au point de départ la communauté municipale devait assumer sept fonctions: l'aménagement du territoire et l'urbanisme ("la plus importante") la promotion économique et le fonds industriel; l'évaluation foncière, le traitement des données; les voies de circulation intermunicipales; les offices d'habitation; le contrôle de l'environnement. A l'exercice on pouvait s'attendre à une certaine variété sous ce rapport puisque la future loi-cadre devait permettre aux municipalités de transférer à la communauté municipale n'importe laquelle de leur compétence.

La structure administrative des communautés municipales est à peine esquissée. On opte pour la représentation indirecte qualifiée de "moins coûteuse." Quand au reste, il est prévu que la communauté municipale sera administrée par un conseil représenté par un délégué de chacune des municipalités.

Selon le nombre des municipalités qui allaient constituer la nouvelle communauté municipale, il pouvait être jugé nécessaire de procéder à la nomination d'un comité exécutif dont le président et les membres, le cas échéant, auraient été choisis par et parmi le conseil de la communauté.

Enfin, si tout le processus de regroupement repose en gros sur la bonne volonté des administrateurs municipaux, le Livre Blanc annonce tout de même de généreuses "subventions de mise en place" pour stimuler les ardeurs réformistes de ces derniers. Trois types de subventions sont annoncées à ce chapitre. Leur degré d'importance s'accroît selon l'intensité du regroupement à l'intérieur d'un secteur: communauté municipale (\$2 per capita); fusion d'une ou plusieurs municipalités comprises dans la communauté (\$1 par habitant pendant cinq ans); fusion complète de toutes les municipalités de la communauté (\$2 par habitant pendant cinq ans).

Curieusement, la philosophie du "volontariat à tout prix" qui imprègne toute la politique de réforme présentée dans le Livre Blanc, a été considérée par la plupart des critiques comme le talon d'Achille de ce projet.⁶⁸ Or, on l'aura noté, la volonté du ministre Tessier de respecter l'autonomie municipale, si elle s'apparente quelque peu à l'approche de Pierre Laporte à la fin de son mandat, mordait

par contre sur une toute autre stratégie: dans les secteurs "prioritaires," ceux qui comptent le plus en regard de la politique du fédéralisme rentable de Bourassa, cette approche ne risque guère d'échouer en effet, puisque la règle de la majorité introduite dans le Livre Blanc vise justement à donner la prépondérance aux grandes municipalités urbaines qui s'y trouvent. A toute fin pratique, les secteurs majoritairement ruraux sont laissés de côté. Il importe peu finalement de tordre le bras des administrateurs ruraux que le gouvernement sait hostiles à toute politique de fusion là où le statu quo s'avère peu nuisible à la stratégie urbaine du pouvoir central. De plus, détachée de la notion de rattrapage, la politique de regroupement municipal apparaît désormais moins nécessaire en ce qui concerne le Québec périphérique.

Une des oppositions les plus virulentes au Livre Blanc est venue du Parti québécois. Il vaut la peine de s'y arrêter un peu. L'examen des propos de ce parti sur la réforme proposée par Tessier nous permettra ultérieurement de mieux cerner son évolution et sa réflexion lorsqu'il aura à son tour à formuler des propositions dans ce domaine.

Dans un document très fouillé préparé par son comité de recherche et de documentation, le PQ apporte cinq griefs majeurs contre le Livre Blanc. Énoncés en conférence de presse par son porte-parole en la matière, M. Léger, l'argumentation du PQ peut se résumer ainsi:⁶⁹

1. l'absence d'échancier, de critères précis sur la réalisation des objectifs et les ordres de priorités ne peut qu'aboutir au "statu quo" compte tenu de "l'esprit de clocher" qui prévaut chez les édiles municipaux;
2. l'envergure d'une majeure partie des communautés municipales apparaît insuffisante pour assurer un exercice efficace des grandes fonctions qu'on voulait leur confier;
3. le projet de réforme compliquerait à souhait les structures municipales du Québec, au lieu de les simplifier, car on se retrouverait face à trois paliers d'administration municipale: celui des municipalités, de la communauté municipale et d'un éventuel gouvernement régional;

4. la formule de représentation indirecte proposée par le Livre Blanc ne permettrait pas l'émergence d'un personnel politique plus compétent ainsi qu'une démocratisation fort souhaitable de la vie municipale;
5. l'administration québécoise, souligne le PQ, tend de plus en plus à s'organiser au niveau régional (CRD, OPDQ, CRO): dans cette perspective, les communautés municipales telles que décrites par le Livre Blanc n'apparaissent pas devoir être des "interlocuteurs valables" pour ces institutions.

Soixantards première manière, les intellectuels du PQ favorisent une réforme radicale. Ils recommandent la création de 10 à 25 véritables gouvernements régionaux et le regroupement rapide des collectivités locales en vue de constituer des entités administratives "aptées à résoudre efficacement, démocratiquement et le plus économiquement possible les problèmes de nature locale."⁷⁰ Principal artisan de la révolution tranquille et chef du PQ, René Lévesque a alors le commentaire acéré sur les "velléités" réformistes des libéraux:

Au plus vite, arguait-il avec toute la vigueur possible, on doit regrouper, c'est à dire annexer, fusionner; aboutir dans les plus brefs délais à quelque chose comme 400 ou 500 villes ou villages (...) éliminant 700 ou 800 souvenirs du passé qui encombrant le paysage.⁷¹

Insérés à dessein entre la parution du Livre Blanc et la présentation de la loi-cadre des communautés municipales, la première conférence provinciale-municipale, organisée pour mai 1971, est l'occasion pour les administrateurs municipaux de faire valoir leur point de vue sur le projet de réforme municipale présentée par le gouvernement libéral. L'adhésion de l'UMQ ne fait alors aucun doute. Cependant l'UMQ, traduisant en cela les inquiétudes des milieux urbains et intellectuels sur la trop large part laissée dans ce projet à la "volonté" des élus municipaux, suggère trois modifications importantes. Ainsi, pour neutraliser plus efficacement les municipalités opposées à un projet de regroupement souhaité par une majorité, l'UMQ propose de réduire de 75% à 51% les deux majorités requises pour en amorcer le processus ainsi que l'institution d'un mécanisme de regroupement obligatoire destiné à forcer en quelque sorte la collaboration de toutes les entités municipales dans les secteurs nécessitant la formation d'une communauté municipale. Enfin, pour atténuer dans un premier temps les craintes de plusieurs administrateurs municipaux prenant ombrage de la création de communautés municipales trop puissantes, l'UMQ souhaite que l'autorité de ces dernières

soit limitée d'abord à trois fonctions: schéma d'aménagement, évaluation foncière, promotion économique et industrielle.⁷²

Du côté de l'UCC, le son de cloche est fort différent. La conférence provinciale-municipale de mai 1971 constitue d'ailleurs un tournant important dans l'histoire de cet organisme. Dirigée depuis 1970 par un jeune et dynamique président, M. Jean-Marie Moreau, l'UCC réussit pour la première fois à justifier de façon précise les raisons de son opposition au projet de réforme. Le mémoire⁷³ remis à cette occasion résume, en effet, les principaux thèmes d'un discours que l'UCC ne cessera de répéter jusqu'à aujourd'hui. L'UCC, affirme alors M. Moreau, représente "un monde rural habitué et attaché à des structures connues." La suppression de ces structures créées bien avant 1867, pourrait avoir des conséquences juridiques importantes et "effacer pour toujours les efforts qu'ont mis tant de générations à bâtir le Québec." En sus de ce plaidoyer juridique et historique, l'UCC qui se dit quand même ouverte "au progrès" propose un plan de réforme propre à préserver les intérêts des édiles ruraux. Pour ce faire, le mémoire reprend les principales propositions préparées en 1970 par son comité sur l'aménagement du territoire (supra) en omettant prudemment toutefois de parler des "communautés municipales." Les conseils de comté,

selon l'UCC, doivent "servir de base à la réforme des structures." Ces nouveaux conseils de comté incluraient les villes, afin "d'éviter la formation de deux blocs urbains et ruraux s'affrontant à coeur d'année." On souhaite voir attribuer à ces conseils de comté un longue liste de pouvoir recopié sur celle du document de 1970. De même, l'UCC, à nouveau, se prononce pour la fusion forcée des villages et paroisses et suggère qu'un "mécanisme qui forcerait un conseil à entreprendre l'étude (d'un projet de fusion) soit introduite dans la loi de fusion volontaire." Enfin, argument traditionnel d'une élite traditionnelle⁷⁴ l'épouvantail d'une hausse des taxes reliée à la mise en oeuvre de la réforme de Tessier est largement brandi et constituera pour les années à venir le principal cheval de bataille de l'UCC:

Il faudrait s'y prendre à deux fois pour faire avaler une telle couleuvre à notre population rurale, avertit dans un style truculent qui restera sa marque de commerce, M. Moreau. Nous ne connaissons peut-être pas toutes les façons de présenter les choses mais nous savons qu'en fin de compte quelqu'un devra payer la note.

Toutes les suggestions de l'UCC, conclut en conséquence le Mémoire, à l'adresse du ministre des Affaires municipales, "sont suspendues à vos décisions relatives à la réforme fiscale."

Les critiques de l'UCC n'empêcheront pas le ministre Tessier d'aller de l'avant. Bien au contraire. Dans sa hâte de mettre en train "une véritable politique urbaine" il abandonne quelques mois à peine après la tenue de la conférence, le projet d'une loi cadre des communautés municipales--projet dont l'ampleur et les lenteurs rappellent par bien des aspects les plans de réforme technocratique de la décennie précédente--pour aller au plus pressé. Puisque "l'esprit de clocher" des édiles municipaux a été identifié par la plupart des observateurs comme le principal obstacle à son projet, le ministre Tessier au cours des mois qui suivent se préoccupera avant tout de fourbir des outils législatifs plus aptes à régler ce problème.

Cette "quatrième voie"⁷⁵ comme le surnommait un journaliste, prend d'abord la forme d'une révision de la loi des fusions volontaires. Au congrès de l'UCC en octobre 71, le ministre annonce abruptement ce changement de cap et dévoile des amendements importants au bill 13. La majeure partie des modifications proposées s'inspire des suggestions et des critiques de l'UMQ sur le Livre Blanc. Mais au lieu d'en faire, comme promis en commission parlementaire, les éléments de la loi-cadre des communautés municipales, le ministre s'en prévaut maintenant pour changer toute l'économie de la loi des fusions volontaires.⁷⁶

Ces amendements, révèle Tessier, auront pour effet

- a) de permettre au ministre d'établir des secteurs de regroupement plus particulièrement au niveau des agglomérations urbaines. La fusion des municipalités situées à l'intérieur d'un tel secteur de regroupement pourrait être décrétée par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur requête de 50% de la population totale du secteur;
- b) de permettre au ministre, à l'expiration du délai prévu, d'ordonner la tenue d'un référendum dans le territoire des municipalités concernées sur l'opportunité de fusionner les dites municipalités;
- c) de permettre au lieutenant-gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre des Affaires municipales, si dans un délai de deux ans la fusion n'a pas eu lieu, d'ordonner la fusion s'il juge que c'est dans l'intérêt public de le faire.

La fusion des municipalités devait être appuyée par une participation financière du gouvernement pouvant atteindre \$3 par habitant pendant cinq ans. Dans ce même délai,

le ministre prévoit réduire de 50% le nombre des municipalités. Un numéro de la revue Municipalité paru en octobre 1971 permet de voir que cette opération allait être conduite surtout dans l'aire d'influence des pôles de croissance.

C'est surtout à l'intérieur des pôles de croissance au nombre d'environ 50 que l'interdépendance des municipalités et de l'Etat tout autant que la complémentarité de leurs actions se concrétiseront, précise-t-on.⁷⁷

Cette claire option urbaine accompagnée de propos peu amènes sur "la mentalité de clocher" de certains administrateurs locaux est étalée sans précaution pédagogique aucune au congrès de l'UCC en 1971. Le gouvernement est d'autant plus justifier d'agir, proclame Tessier, que l'UCC dans son dernier mémoire a recommandé une politique de fusion forcée des villages et paroisses.⁷⁸ La réplique du président Moreau est par ailleurs aussi claire. Il n'est pas question, avertit-il, que les municipalités rurales soient "englouties dans le rouleau compresseur urbain."⁷⁹ L'UCC tient toujours à une politique de fusion forcée, preuve de sa bonne volonté en matière de réforme, mais la nouvelle loi de fusion devra assurer que les nouvelles entités locales ainsi créées s'intègrent, comme les villes existantes d'ailleurs, aux structurés de comté appelés à prendre une "envergure régionale." Le maintien de cette structure parce que garante de l'identité du monde rural

constitue la "condition préalable" à l'acceptation par l'UCC des réformes proposées par le MAM.⁸⁰

Les bousculades du ministre Tessier contribuent en fait à accélérer parmi les édiles ruraux une prise de conscience de la précarité de leur situation dans une société où, selon les mots de M. Moreau "tout était axé sur l'urbanisation."⁸¹ Ce phénomène observable au congrès de 71 facilite la tâche des dirigeants de l'UCC tiraillé jusque là entre la tradition locale d'une base peu entichée d'une politique de fusion forcée et la nécessité urgente de donner aux conseils de comté une vocation régionale afin de conserver aux édiles ruraux une certaine maîtrise du jeu dans une gestion municipale désormais axée sur un principe d'interdépendance.

La "situation d'urgence" créée par le ministre Tessier conduit d'ailleurs l'UCC à se doter enfin d'un secrétariat permanent ayant pignon sur rue dans la capitale québécoise.⁸² Après le congrès de 71, l'escalade dans la politique de la "quatrième voie" empruntée par Tessier confirme toutes les craintes de l'UCC. Cette tactique de coup par coup visant à détruire graduellement les bases institutionnelles du pouvoir rural se traduit d'abord par la création en octobre 71 d'une commission de la refonte des lois municipales ayant pour mandat de réviser et de refondre dans un seul projet de loi le Code municipal et

la Loi des cités et villes. C'est tout le barrage juridique qui a servi de couverture à l'isolationisme des municipalités rurales qui est ainsi menacé. Les rumeurs voulant que cette revision ait entre autres objectifs de faire disparaître les conseils de comté se concrétisent à la fin décembre 1971, alors que trois projets de loi concernant de près le fonctionnement de cette institution sont adoptés en une seule journée. Votée à toute vapeur au dire de l'UCC,⁸³ la loi favorisant le regroupement des municipalités (P.L. 276) vise en effet la disparition à plus ou moins long terme des conseils de comté puisque le ministre Tessier n'a aucunement tenu compte des revendications de l'UCC concernant l'intégration des municipalités fusionnées à cette ancienne entité régionale. Il est à prévoir même que les généreuses subventions prévues pour encourager le processus des fusions allaient plutôt encourager la désertion des municipalités locales hors des corporations de comté accélérant d'autant la mise au ban de cet ancien bastion rural. La Loi sur l'organisation municipale de certains territoires (P.L. 277) a apparemment le même objectif: les conseils de comté se voient nier toute responsabilité future en ce qui concerne les territoires non-organismes (T.N.O.) désireux de se doter d'une administration municipale. Ce rôle est dorénavant dévolu au gouvernement par administrateurs-fonctionnaires interposés.

Complétant ce tiers, la loi sur l'évaluation foncière (P.L. 48) permet au ministre des Affaires municipales d'ordonner le regroupement de plusieurs corporations municipales pour fins de confection de leur rôle d'évaluation respectif. Le ministre peut désigner une corporation municipale mandataire pour agir au nom des municipalités regroupées. Les demandes de l'UCC qui, depuis 1968, a réclamé un rôle à ce chapitre pour les conseils de comté sont là aussi complètement ignorées.

Quant à l'avant-projet de loi sur l'aménagement et l'urbanisme annoncé pour décembre 72, il ressort également des discours du ministre Tessier que les conseils de comté n'obtiendront aucune responsabilité dans ce domaine. Au niveau sous-régional, cette compétence allait selon toute vraisemblance être attribuée, comme cela était le cas concernant la nouvelle politique d'évaluation et de fusion au MAM, à une "municipalité mandataire" agissant dans le cadre d'un secteur de regroupement.

Rien d'étonnant à ce que le torchon brûle entre Tessier et les municipalités rurales au congrès de l'UCC tenu en l'automne 72.⁸⁴ Présument des recommandations de la commission de refonte des Lois municipales, le ministre profite de l'occasion pour faire passer un message clair et définitif: dans une province qui sera à 80% urbaine

avant la fin de la décennie, annonce-t-il, les conseils de comté n'auront plus de statut juridique. Compte tenu de ce fait, l'UCC doit d'ores et déjà envisager de disparaître ou de se réorganiser "en une nouvelle structure qui pourrait être, par exemple, l'Union des municipalités rurales."⁸⁵

Les déclarations intempestives du ministre Tessier mal reçues par une assistance, qui après tout avait fait l'effort de suivre ses dirigeants sur des propositions de réformes allant à contre-courant de sa tradition locale, bien que perçues comme des concessions nécessaires, ont pour conséquence de cimenter en un seul bloc les volontés de résistance jusque là éparses et passives des notables ruraux de se maintenir en place dans le Québec urbain décrit par le ministre. La démission de ce dernier est exigée sur l'heure et les tactiques de pressions politiques mises à exécution à l'issue du congrès sont largement soutenues par l'ensemble des maires ruraux: rencontre du C.A. de l'UCC avec le premier ministre Bourassa pour réclamer la tête du ministre des Affaires municipales, activité politique obstensible dans le comté de Gatineau à l'occasion d'élections partielles où le débat autour du problème de regroupement de Buckingham donne un regain de vie à l'Union nationale, organisation d'un imposant congrès "spécial" de l'UCC à

la fin de novembre à Québec, projet d'un front commun UCC-UMQ sur la question de la réforme fiscale.

Ce tapage de l'élite municipale rurale qui s'organise après le chaud printemps de 72, marqué par une agitation syndicale et sociale sans précédent au Québec, laisse peu de choix au gouvernement Bourassa. Pour atténuer une crise de légitimité qui prend alors de l'ampleur, il lui fait apaiser d'abord les traditionnels tenants de l'ordre établi que sont les maires ruraux. A cette fin, un moratoire sur la politique de fusion est proclamé au début de 73 et le ministre Tessier est expédié aux Travaux publics.

La période "Tessier" constitue somme toute le point culminant de la première période de réforme municipale allant de 1963 à 1973. En se démarquant de la manière technocratique pour adopter une démarche pragmatique permettant d'aller droit au but, Tessier aura fait ressortir le but essentiel et premier de cette réforme: la construction d'un tissu urbain continu et équilibré, base structurelle indispensable pour maintenir le Québec dans la lignée des régions industrielles du Canada et de l'Amérique du Nord. Ce pragmatisme et ce net préjugé envers le monde urbain ont par contre conduit à un affrontement majeur avec l'élite rurale rescapée de l'époque duplessiste.

En conclusion, soulignons ceci: l'abdication du gouvernement Bourassa donne à l'UCC l'illusion de détenir un véritable "pouvoir politique dans la société québécoise et ce d'autant plus qu'après 1973, le discours étatique sur le gouvernement local s'enrichit de thèmes passéistes qui justifient en quelque sorte la tenace résistance des édiles ruraux à un courant centralisateur de modernisation faisant fi de tous les acquis de la tradition. Or, si les bases institutionnelles du pouvoir rural ont été systématiquement menacés par les Laporte, Lussier, Tessier dont la commune vision centralisatrice commandait qu'on fasse table rase de ces "souvenirs du passé" (expression de René Lévesque) la nouvelle stratégie de décentralisation qui s'amorce après 1973 autour des principes de "continuité" et de "revalorisation" de ces institutions ambitionne le même dessein étatique jadis prôné par Pierre Laporte: le "rajeunissement" et la "modernisation" du personnel politique municipal rural resté attachée à une pratique municipale dépassée et donc, incapable de se hausser au titre d'interlocuteur valable de l'Etat quelque soit la stratégie économique et sociale adoptée par ce dernier. C'est cette continuité de la volonté étatique concernant les édiles ruraux que nous nous proposons de mettre en relief dans l'étude de la deuxième phase de la réforme municipale.

3-2: 1972-1980: Faire du neuf avec du vieux

3-2-A: Victor Goldbloom; les conseils d'agglomération

A l'approche d'élections générales au Québec, tout est mis en oeuvre pour ramener le calme sur le front municipal. Le dossier "chaud" de la réforme municipale est remis au très calme Dr. Victor Goldbloom. Les qualités diplomatiques du ministre de l'Environnement en font l'homme tout désigné pour mener à bien cette délicate et nécessaire manoeuvre de pacification.

Mais la réorientation de la réforme municipale qui s'observe nettement à partir de 1973 n'est pas seulement le résultat d'une étroite comptabilité électorale même si à première vue le gouvernement Bourassa semble escompter des bénéfices électoraux des modifications majeures qui y sont apportées. Ce virage amorcée avec Goldbloom se maintiendra sous le gouvernement péquiste et manifeste plutôt d'une réévaluation définitive du dossier en fonction de nouveaux impératifs, économiques et sociaux. D'abord élaborés sous le signe de la centralisation, la réforme municipale est maintenant axée sur des objectifs de décentralisation. Le freinage de la politique de fusion et la politisation de la notion d'aménagement du territoire constituent les deux mécanismes d'ajustement de ce volte-face. Parallèlement,

une nouvelle vision des rapports entre le pouvoir central et le gouvernement local est bâti au niveau de l'appareil idéologique. Assez confus à l'époque de Goldbloom, les thèmes de ce nouveau discours étatique sur les institutions municipales se liront clairement dans la production intellectuelle du gouvernement péquiste.

Côté UCC, une illusoire impression de force inspire le discours des dirigeants durant toute cette période. L'évincement du ministre Tessier lui laissant supposer que les municipalités rurales conservent une certaine importance dans l'enjeu électoral, l'UCC, dans un premier temps, s'emploie à pratiquer une surenchère dans la liste de ses revendications au fur et à mesure qu'approche l'échéance électorale. Dans ce but; un second congrès "spécial" réunissant un impressionnant nombre de maires ruraux est convoqué à Québec en mars 1973. L'UCC n'y va pas par quatre chemins et demande alors que le moratoire sur les fusions "forcées" soit maintenu et que le ministre Goldbloom "dans un délai d'un mois" dépose les projets de loi propres à satisfaire les exigences de l'UCC sans quoi un second congrès "extraordinaire" serait convoqué.⁸⁶

Dans les mois qui suivent, l'UCC, de concert avec l'UPA, entreprend une campagne à fond de train pour dénoncer "la mauvaise foi" du titulaire des Affaires municipales en ce qui concerne la loi sur l'évaluation foncière.⁸⁷ En juin,

l'UCC hausse encore le ton. Un congrès "spécial," de préfets de comté celui-là, est organisé. A l'unanimité, ces derniers décident de former des comités politiques ayant pour tâche de "renseigner les citoyens" sur le "fouillis" dans lequel selon eux le monde municipal est plongé depuis l'adoption du bill 48.⁸⁸ Dans l'ensemble, l'UCC continue à réclamer des pouvoirs accrus pour les conseils de comté dont la survie aux yeux de l'Union doit être consacrée par la confirmation de sa vocation régionale. Dans cette perspective, le congrès de septembre 1973 exige des amendements importants aux bills 276 et 277 ainsi que le retrait de l'avant-projet de loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire déposé par le ministre Tessier en décembre 1972. Ce projet, soutient l'UCC, dénie les minces prérogatives que les conseils de comté détiennent dans ce domaine "plutôt que de les préciser tel que nous le demandions depuis longtemps."⁸⁹

Entre cette UCC revigorée et le patient Dr. Goldbloom les accrochages sont néanmoins rares jusqu'à la conférence provinciale-municipale de 75. Aux yeux du gouvernement Bourassa, la réévaluation de la réforme municipale va de pair avec une paix politique au niveau municipal. Dans ce but, des renforts sont expédiés au MAM: un nouveau sous-ministre, M. Roch Bolduc, homme fort du Conseil du Trésor, y est expédié et l'ex-ministre Claude Castonguay prend la direction d'un groupe de travail sur l'urbanisation (GTU) chargé d'élaborer

Les grandes lignes d'une nouvelle politique d'urbanisation. Ce "renforcement" du MAM et le recours à la bonne vieille méthode des commissions d'enquête permet au ministre Goldbloom d'entreprendre plus librement sa mission pacificatrice auprès de l'UCC. Au "congrès spécial" de mars 1973, il s'empresse d'annoncer son intention de réexaminer tous les dossiers en litige: avant-projet de loi sur l'aménagement et l'urbanisme, regroupement municipal, évaluation foncière et rôle de l'UCC. Des propos qu'il tient durant cette période, il ressort qu'une politique d'aménagement du territoire est toujours considérée comme "nécessaire" par le gouvernement. Les problèmes de l'érosion du patrimoine agricole québécois et de la raréfaction des espaces verts fort dommageable pour l'industrie touristique justifiaient selon Goldbloom une action gouvernementale décisive en ce domaine. La future loi, assure-t-il cependant "ne sera pas une façon détournée d'effectuer un regroupement des municipalités,"⁹⁰ et fera une large place à la collaboration entre les instances gouvernementales, les municipalités urbaines et rurales et les conseils de comté.

Je préconise, annonce le ministre au congrès de l'UCC en octobre 1974, des rencontres entre municipalités urbaines et rurales, entre villes et conseils de comté, pour l'examen de leur territoire conjoint. Le gouvernement aidera ces groupes de municipalités à retenir les services d'urbanistes professionnels pour les guider dans leur discussions et sera présent à titre de coordinateur.⁹¹

En ce qui concerne le problème des fusions, le ministre Goldbloom veut éviter que les municipalités le perçoivent comme "une épée de Damoclès" suspendue au-dessus de leur tête. Il n'est plus question d'appliquer une politique générale, on allait plutôt "examiner chaque cas individuellement."⁹² Le gouvernement n'a plus comme objectif de réduire de 50% les 1600 municipalités du Québec comme l'avait affirmé le ministre Tessier. La priorité va maintenant à la "création de centres économiques et sociaux." Cette nouvelle philosophie réformiste est précisée au cours de l'année 72:

Ce n'est pas dans l'intérêt économique et social de la région, qu'on embête de nombreuses municipalités avec des projets de fusion. C'est là où il y a un problème de relations, c'est là où il y a un problème de vitalité économique et sociale qu'il faudra se pencher sur la question.⁹³

Se distinguant de l'approche pragmatique de son prédécesseur, le ministre Goldbloom prend soin d'ailleurs de souligner la qualité plus humaniste de sa démarche:

Il ne s'agit pas seulement de créer des pôles de vitalité économique et politique, il s'agit aussi de créer des centres de vitalité culturelle, sociale et humaine. Ce qui en substance n'est pas tout à fait pareil.⁹⁴

Au lieu d'une politique de fusion, l'accent serait mis sur "la régionalisation des services." Les futurs cas de fusion découleraient de l'étude par les municipalités de l'aménagement de leur territoire.⁹⁵ Le monde municipal au dire de M. Goldbloom n'a plus besoin de "chambardement" mais "d'évolution."⁹⁶ Conséquemment, assure le Dr. Goldbloom, les conflits avec l'UCC seront évités "dans l'intérêt du Québec" et le rôle de cette association, jadis invitée par le ministre Tessier à se faire "hara-kiri" ne sera plus remis en question.

Cette nouvelle alliance est d'ailleurs scellée par "un premier geste historique"⁹⁷ destiné à reconnaître le rôle de conseils de comté: à l'été 73, des amendements apportés à la Loi sur l'évaluation municipale permettent en effet de satisfaire une revendication importante de l'UCC, à savoir l'obtention d'une responsabilité "régionale" en matière d'évaluation foncière pour les conseils de comté. En vertu de la loi 33, sanctionnée le 6 juillet 73, les corporations de comté sont déclarées seules compétentes en matière d'évaluation foncière sur les biens-fonds situés dans toutes les municipalités qui font partie de leur territoire y compris toute nouvelle ville incorporée ou constituée après le 1^{er} janvier 1974.

A l'automne 73, un autre rameau d'olivier est tendu: un comité consultatif UCC-UMQ-MAM est mis sur pied. La décision répond à une réclamation de l'UCC décidée à rester présente dans les discussions autour de la réforme municipale. Le comité, avertit le président de l'UCC, M. Moreau, doit servir à "canaliser et étudier les problèmes communs à toutes les municipalités et non à certaines...."⁹⁸ A l'approche de la deuxième conférence provinciale municipale, des assurances sont enfin officiellement données à l'UCC quant à l'avenir des conseils de comté: "les conseils de comté, déclare le ministre Goldbloom, ne disparaîtront pas. J'ai besoin de vous et vous avez un rôle important à jouer dans l'avenir du Québec."⁹⁹

Deux sujets occupent les débats de la deuxième conférence provinciale-municipale: la réforme fiscale et les nouvelles orientations du MAM concernant l'aménagement du territoire. Très habilement, l'UCC et l'UMQ réussissent cependant à centrer les discussions autour des préoccupations financières des municipalités. Deux ordres de problème sont mis en lumière: le déséquilibre entre les revenus et les dépenses et l'effritement constant de l'autonomie locale. Dans leurs mémoires respectifs, les deux associations pressent le gouvernement d'élaborer une politique globale de réforme

fiscale et énumèrent une série de propositions en ce sens dont la principale suggère le retrait--graduel pour l'UMQ, immédiat et intégral pour l'UCC--des commissions scolaires du champ d'impôt foncier.¹⁰⁰

Remis aux participants, l'imposant document préparé par le MAM sur la fiscalité municipale propose de "dégager certaines lignes de conduite pour l'avenir"¹⁰¹ Les corrections suggérées sont néanmoins mineures--et ne peuvent guère satisfaire les appétits de réforme de ce front commun UMQ-UCC. Sur la question de l'impôt foncier, le gouvernement visiblement n'entend pas aller plus loin que la promesse faite par le ministre des Finances dans son budget printannier d'une baisse très légère de l'impôt scolaire au profit des municipalités. Selon les auteurs du document, l'impôt foncier demeure légèrement progressif, ce qui laisse encore une marge de manoeuvre aux municipalités sans qu'il soit besoin d'en exclure totalement les commissions scolaires. Au niveau des principes, le document souligne que le gouvernement local devra être de plus en plus autonome et devenir le cadre d'action où se réaliseront les arbitrages nécessaires entre services et ressources. Ceci implique que les règles de financement sont connues et qu'elles régissent l'ensemble des activités municipales, exception faite des cas d'extrême urgence ne pouvant être traités dans ce cadre. Parce qu'elles grugent progressivement l'autonomie locale dans une conjoncture

inflationniste, les nombreuses subventions conditionnelles sont par ailleurs carrément remises en question. Le gouvernement "s'interrogeait" sur la possibilité de réduire les champs et programmes attachés à ce genre de subventions et songe même, à éliminer complètement les subventions dites de fonctionnement (police, transport, loisir). En lieu et place, les programmes de subventions conditionnelles pourraient être rattachés à l'achat et à l'installation d'équipements.

Un second document ayant trait à l'aménagement et l'urbanisme est également présenté aux participants.¹⁰² Sous forme d'interrogation, il résume les principales conclusions auxquelles en est arrivé le ministre depuis sa longue période de réflexion commencée en 1973 sur ce sujet. Les principales recommandations du rapport LaHaye sont rappelées et mises en parallèle avec le "caractère permissif" du régime juridique québécois en matière d'aménagement et d'urbanisme. L'exercice permet de conclure qu'une action gouvernementale est toujours nécessaire dans ce domaine.

La planification et la concertation intermunicipale à l'exception du territoire de la région aéroportuaire (Mirabel) et ceux des communautés urbaines et régionales, sont à toutes fins pratiques inexistantes au Québec, même si les lois permettent de telles actions, observent les auteurs du document.¹⁰³

Ce constant négatif posé, on rejette toutefois l'approche "bureaucratique" qui caractérise, souligne-t-on l'avant-projet de loi présenté en 1972. Compte tenu des "changements survenus depuis 1968" (OPDQ, création des Communautés urbaines et régionales) le gouvernement choisit une voie dite plus "réaliste." Plutôt que d'élaborer une politique économique et sociale sur l'ensemble du territoire, il entend d'abord légiférer en matière d'urbanisme. Cela signifie qu'on va regarder du côté "des structures existantes" au lieu d'échafauder des structures parallèles." Le document ne retient plus en conséquence que deux types de plan d'urbanisme: le plan d'agglomération et le plan local. La nouvelle législation allait tenir compte des "besoins différents" entre le milieu rural et urbain. Plus concrètement, il est précisé que le MAM ne voit plus "la nécessité généralisée" d'établir un plan à l'échelle des comtés municipaux. Néanmoins, les conseils de comté seront appelés à jouer un rôle d'encadrement auprès des municipalités rurales n'ayant pas la capacité technique de se doter d'un plan local].

Bien reçu par l'UMQ, le document, laisse insatisfaite l'UCC inquiète d'une éventuelle marginalisation des conseils de comté en matière d'aménagement du territoire. La publication du rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation quelques mois après la conférence confirme ses craintes à cet égard et

met un terme aux relations de confiance établies par le Dr. Goldbloom.

La philosophie du GTU en ce qui concerne l'urbanisme et l'aménagement en territoire s'inscrit dans le même courant décentralisateur qui s'amorce clairement dans le document du MAM. Cependant, la réflexion politique sur le projet est poussée plus loin et se dégage des desseins technocratiques qui imprègnent encore ce dernier. En contraste avec le rapport LaHaye qui inspire encore les fonctionnaires du MAM, le rapport du GTU tourne carrément le balancier vers les municipalités et les politiciens locaux et s'objecte à l'instauration de structures de contrôle intermédiaires.¹⁰³

A l'instar du MAM, le GTU pose d'emblée le principe de base de maintien d'une "certaine continuité" et souligne son souci de s'appuyer sur les structures existantes "plutôt que de multiplier les nouvelles structures"--mais les auteurs du rapport entendent carrément tirer leçon des centralisations hâtives qui au cours de la décennie précédente ont fait table rase d'institutions pourtant encore "valables" dans les secteurs de l'éducation et des soins de santé. Au plan municipal, le GTU opte pour "un système démocratique et décentralisé" se situant dans la droite ligne de la tradition municipale du Québec. Les deux mots d'ordre du

rapport--autonomie et responsabilité--visent à réinstaurer le caractère politique des institutions municipales et à renverser un processus de provincialisation des fonctions municipales et d'assistance financière aux municipalités ayant pour effet de transformer le politicien municipal en un simple administrateur. Premier objectif du GTU, "la revalorisation du palier politique et administratif municipal," a également pour but de rendre plus visible au niveau local les coûts des exigences des citoyens en matière de services municipaux. La principale conséquence de cette évolution serait une participation accrue des citoyens et ce résultat justifie selon le GTU

le bien-fondé d'un système qui vise à concilier le plus harmonieusement possible, dans chaque milieu les préférences variées de leurs résidents, c'est-à-dire d'un système décentralisé visant à favoriser la participation des citoyens dans le processus de décision et dans l'exercice des contrôles nécessaires.

Le réexamen du dossier de la réforme municipale en fonction d'une philosophie de "continuité" et de "visibilité" amène les enquêteurs à s'opposer à l'élargissement de la formule des communautés urbaines et régionales et à proposer le regroupement comme principal instrument d'une politique urbaine conduisant au "renforcement des autorités politiques." L'aménagement du territoire dans cette perspective est considéré comme une "responsabilité locale":

Il irait contre l'esprit de notre rapport, que de proposer que les municipalités soient tenues de faire approuver leurs plan ou schéma d'aménagement par une autorité supérieure, c'est-à-dire une communauté urbaine ou par le ministère des Affaires municipales.

Le rapport Castonguay consacre également un long chapitre au financement des municipalités. S'inquiétant du fait que l'aide financière du Québec aux municipalités serait de l'ordre de \$1.9 milliard à l'horizon des années 80, les enquêteurs s'en tiennent à leur ligne philosophique et posent comme principe de base à ce chapitre que

le caractère autonome et responsable des municipalités urbaines exige qu'elles perçoivent elles-mêmes directement la majeure partie de leurs revenus et que le niveau d'impôt qu'elles prélèvent reflètent leurs décisions.

Cet énoncé mène à des propositions de réforme plus consistantes que celles du MAM. Grosso modo, le rapport Castonguay recommande: 1) l'exclusivité de l'impôt foncier pour les municipalités; 2) l'abolition de la taxe des locataires; 3) le gel des subventions per capita à leur niveau social; 4) l'élimination des subventions conditionnelles qui se rapportent à des responsabilités municipales; 5) l'accès à la taxe sur les carburants et sur les permis de véhicules automobiles si nécessaire.

Bien qu'il ne soit pas dans son mandat de traiter du cas des municipalités en milieu rural, le GTU à l'occasion aborde le problème. Comme l'avait déjà fait le ministre Tessier en 1970, on souhaite que l'état financier se resserre autour des petites municipalités afin d'accélérer la restructuration des zones urbanisées. L'option de continuité conduit par contre la commission Castonguay à faire une exception à la règle de l'autonomie locale en ce qui concerne le conseil de comté. Sur ce point, on rejoint le projet Goldbloom et on suggère qu'à l'extérieur des périmètres d'urbanisation, les conseils de comté jouent un rôle de support auprès des municipalités rurales dans l'orientation et la planification de leur développement.

Rendu public quatre ans après le dépôt de l'avant-projet de Loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, le projet de loi 12 est présenté par le ministre Goldbloom comme une solution intermédiaire entre l'OPDQ et les municipalités.¹⁰⁴ Ce compromis déjà décrit dans le document du MAM remis à la conférence est préféré au tournant plus radical recommandé par la commission Castonguay. Si le courant décentralisateur en cours depuis 1970 oblige les technocrates à reviser à la baisse les grands projets de planification dès années 60, leur bonne volonté en la matière ne va pas aussi loin que celle du GTU. Hormis l'élimination du plan régional, le projet de loi 12

du ministre Goldbloom reprend dans l'ensemble les principaux principes de l'avant-projet du ministre Tessier en l'adaptant autant que faire se peut aux exigences de démocratie attachés à ce courant décentralisateur. L'aménagement du territoire est définitivement remis à l'initiative des municipalités qui doivent cependant être regroupées pour ce faire au sein "d'agglomérations" dont les limites territoriales comme celles des "secteurs de regroupements" définis dans le projet Tessier sont déterminées par le ministre des Affaires municipales après consultation avec les municipalités concernées. "L'agglomération" de Goldbloom recouvre en fait la même réalité que le "secteur d'aménagement" de Tessier. En lieu et place de la "municipalité mandatrice" le pivot central du projet devient plus démocratiquement le "conseil d'agglomération," organisme unifonctionnel chapeautant les municipalités urbaines et rurales d'un territoire aggloméré aux seules fins de préparer le schéma d'aménagement. Le maire de chacune des municipalités agglomérées est d'office membre du conseil et y représente sa municipalité. Le préfet de comté dont une municipalité est agglomérée fait également partie de ce conseil (article 14).

Le projet de loi 12 conserve d'autre part de larges pouvoirs d'intervention au ministre des Affaires municipales: non seulement celui-ci est-il autorisé à donner des directives sur la méthodologie à utiliser pour la confection du schéma d'aménagement (article 33) mais encore le règlement d'adoption du schéma lui permet d'approuver avec ou sans modification le plan d'aménagement de l'agglomération (article 42).

Au niveau local, les municipalités agglomérées sont également encore tenues d'adopter un plan directeur, un règlement de zonage et de lotissement en parfaite conformité avec le schéma d'aménagement élaboré par le conseil d'agglomération. Le processus de consultation est par contre plus étoffé que celui prévu dans le projet Tessier. Alors que l'avant-projet donnait à une commission d'aménagement le devoir d'informer la population aux différentes étapes de la confection du schéma d'aménagement et de recueillir les suggestions des citoyens, le projet de loi 12 rend obligatoire la tenue d'une assemblée publique aux fins de fournir aux citoyens toutes les informations requises et de prendre en compte leurs représentations (article 37). Autre nouveauté, en milieu rural, le projet Goldbloom, comme cela avait été suggéré dans le document du MAM présenté à la conférence provinciale-municipale de mai 75, permet à une municipalité de déléguer certains de ses pouvoirs en matière d'aménagement aux conseils de comté (article 83).

La réflexion du ministre Goldbloom s'accordant maintenant davantage à celle de ses fonctionnaires qu'à celle de l'UCC, trois autres projets de loi sont annoncés en vue de rendre plus global l'aménagement du territoire. Outre la loi sur l'aménagement, ce plan, explique le ministre lors de la présentation de la Loi 12, sera complété par trois projets de loi concernant les réserves forestières, les parcs et le zonage agricole.¹⁰⁵

Toutefois, dès avril 76, cette résurgence d'un ambitieux projet habilement introduit à la pièce par les fonctionnaires du MAM tourne court. Caressé par l'OPDQ¹⁰⁶ le projet de loi sur la protection du territoire agricole est en effet rapidement mis de côté par le gouvernement Bourassa. Plus sensible que son ministre des Affaires municipales aux exhortations des spéculateurs, le cabinet Bourassa décidait finalement que le "zonage agricole était l'affaire des villes" et qu'en la matière le projet de loi 12 suffisait amplement.¹⁰⁷

Bien engagé au début du mandat de Goldbloom, le dialogue entre ce dernier et l'UCC s'échauffe après la conférence provinciale-municipale et la présentation du projet de loi 12. Ne voyant rien venir du côté d'une réforme fiscale pourtant promise par le gouvernement Bourassa depuis 1970, Jean-Marie Moreau au congrès de l'UCC de 1975 s'empresse de dénoncer "l'apathie active"¹⁰⁸ du Dr. Goldbloom et place cette

réforme au rang d'une priorité "devant précéder toute autre action." ¹⁰⁹ Aux prises depuis 1973 avec des pressions inflationnistes agissant à la hausse sur leurs dépenses, les municipalités par le truchement de leurs associations respectives élaborent alors une stratégie en deux volets pour faire bouger Québec: maintien du front commun UCC-UMQ créé en 1975 pour réclamer une réforme fiscale globale et menaces épisodiques de prendre le chemin d'Ottawa pour résoudre leurs difficultés financières. ¹¹⁰ L'argumentation de l'UCC sur ce problème est par ailleurs dramatisée à souhait. L'impôt scolaire occupant, selon le président de l'UCC, 70% des biens-fonds en milieu rural, les municipalités de ces territoires n'ont d'autres ressources que le 30% restant et les subventions gouvernementales. Cette situation de dépendance, clame Jean-Marie Moreau, conduit à l'inféodation des municipalités rurales à qui les visées centralisatrices du gouvernement québécois ne laissent plus à l'instar des commissions scolaires qu'un rôle symbolique." ¹¹¹

Si la solidarité entre les municipalités rurales et urbaines apparaît aller de soi sur la question de la réforme fiscale, les dissensions qui se font entendre entre les deux unions suite au projet de loi sur l'aménagement et l'urbanisme démontrent que cette collaboration s'arrête là où les édiles ruraux risquent d'être systématiquement soumis à

un leadership urbain. Côté UMQ, le projet de loi 12 est fort apprécié et qualifié de "réaliste."

Toutefois, note un observateur présent au congrès de l'UMQ à l'automne 76, les maires souhaitent que les obstacles de nature politique ne viennent pas entraver l'application de la loi et que les villes disposent de moyens financiers requis. Les villes dites polarisantes désirent une action énergique de la part du gouvernement en ce qui concerne la restructuration des municipalités. Par contre, les villes satellites favorisent le statu quo en ce domaine.¹¹²

Avantageux pour les grandes villes, le resserrement de la loi souhaité par l'UMQ est inacceptable pour l'UCC. Dans sa lutte pour ménager aux municipalités rurales un certain poids dans le processus de planification du Québec, l'impérialisme urbain tout autant que les menées technocratiques du pouvoir central s'avèraient menaçant. Obligée de faire cavalier seul sur ce terrain, l'UCC formule deux critiques contre le projet de loi 12:¹¹³ 1) la loi 12 instaurera un cinquième palier de gouvernement qui ajoutera à la "confusion" en abandonnant aux villes la responsabilité du zonage agricole; 2) le projet ignore les intérêts du monde rural menacé par l'oeuvre néfaste des spéculateurs. Ces effets négatifs seraient évités, soutient l'UCC, si l'on donnait aux conseils de comté plutôt qu'aux "conseils d'agglomération" la responsabilité de l'aménagement du territoire.

De fait, la thèse régionale développée par l'UCC depuis 1970 conduit ses dirigeants à rejeter les prescriptions du projet de loi tout autant que les recommandations du GTU

concernant les conseils de comté. Le rôle de premier plan souhaité par les conseils de comté dans le Québec urbain oblige d'ailleurs les dirigeants de l'UCC à modifier la traditionnelle argumentation ruraliste qui a accompagné les premières protestations. A partir de 1975, l'UCC, s'inspirant de récentes recherches sur "l'écologie urbaine," enrichit son discours de thèmes plus percutants et plus modernes aux fins de justifier sa place au soleil. Cet habile travail de rénovation idéologique effectué par une firme de consultants montréalaise autorise les conseils de comté à se poser comme de véritables "gouvernements régionaux," prétention que ne retiendra guère, on l'a vu, le GTU à qui l'UCC expose dans un mémoire, où se mêle allègrement les thèmes écologistes et nationalistes, le rôle des futurs cités régionales:

Au Québec, il n'y a plus qu'une seule sorte de québécois: c'est le citoyen.

Pour reprendre le modèle de l'antiquité rapporté dans la première partie de ce mémoire, le regroupement de tous les citoyens devrait s'appeler la Cité.

A une époque où le gouvernement du Québec consacre tant d'efforts et soulève tant de mécontentement à créer de toute pièce des villes nouvelles par des fusions législatives, chambardant des frontières anciennes dont on n'a jamais fait la preuve qu'elles n'étaient plus adéquates, pourquoi ne pas revitaliser le comté municipal actuel et l'équiper pour qu'il soit cette cité?

On crée artificiellement des communautés régionales ou urbaines: pourquoi ne pas utiliser le comté municipal pour en faire une CITE REGIONALE et multiplier ce modèle à la grandeur du Québec?

Nous le suggérons et en faisons la recommandation conscients que nous sommes, qu'une telle division administrative du Québec serait adéquate et rentable, parce que répondant à un critère essentiel dans l'élaboration des limites d'une région: le sentiment d'appartenance, le contexte humain à la mesure de la communauté des citoyens qui y habitent.¹¹⁴

Ainsi revampé et truffé de thèmes nationalistes, le discours de l'UCC réussit à ébranler le gouvernement Bourassa attentif à la montée du Parti québécois. Tenu à la veille d'une élection générale, le congrès de 76 est l'occasion d'un second triomphe pour l'UCC. Le scénario de 73 se répète. Devant les congressistes, le ministre Goldbloom se présente comme un ardent défenseur de la campagne québécoise et multiplie les concessions: revision du projet de loi 12 en fonction des doléances de l'UCC, attribution aux conseils de comté de nouvelles ressources pour accomplir leurs tâches et de certaines compétences pour administrer "des éléments de l'environnement."¹¹⁵

Ces efforts de conciliation avec l'élite traditionnelle surviennent encore dans une période de crise sociale intense. Le climat de quasi désobéissance civile qui marque la dernière année de régime Bourassa résulte des "choix brutaux" que l'Etat québécois a dû faire entre une politique de gestion prioritairement à la rescousse d'une classe capitaliste plus que jamais chancelante après le choc pétrolier de 1973 et la

nécessité conséquente de restreindre les revendications salariales des travailleurs et la progression des dépenses dites sociales. Les voltes-face opportunistes du ministre Goldbloom, s'ils n'assurent pas la réélection du gouvernement Bourassa, constituent néanmoins une prise en compte des éléments explosifs de cette conjoncture en regard de la politique de réforme municipale. A partir de 1973, cette réforme devient un mécanisme essentiel de ce que Carol Levasseur a décrit comme une période décisive du passage d'un Etat-Providence à un Etat-disciplinaire. Cet ajustement commencé avec Bourassa sera cependant surtout réalisé par le gouvernement péquiste. Reformulée en fonction d'un contexte socio-économique radicalement différent des illusoires années de prospérité de la décennie précédente, la réforme municipale initiée par le gouvernement Lévesque réussit, comme on le verra, un triple coup de maître: celui de récupérer à son avantage les nouveaux éléments de réflexion de la période Goldbloom (gel de la politique de fusion, politisation de la notion d'aménagement), celui de répondre encore et toujours à l'objectif de modernisation de l'édile municipale qui a prioritairement motivé cette réforme, celui enfin d'intégrer cette réforme à une nouvelle stratégie de régulation sociale découlant d'une nécessaire remise en question de l'Etat-Providence.

G

3-2-B: Jacques Léonard: les régions d'appartenance

Avec raison, Mme Louise Quesnel-Ouellet a mis en évidence dans une récente recherche le fait que l'arrivée au pouvoir du Parti québécois a constitué un "déblocage" sur le terrain de la réforme municipale.¹¹⁷

Avant d'étudier dans notre perspective le train de réformes initiées par le gouvernement péquiste, il serait utile d'approfondir ce premier constat.

Trois facteurs nous semblent pouvoir expliquer ce déblocage: la nette philosophie technocratique qui caractérise ce parti, le projet de social démocratie inscrit dans son programme et le mûrissement déjà visible sous l'administration précédente d'une réflexion sur l'aménagement du territoire posant dorénavant l'affirmation d'un réel leadership politique comme principe essentiel de ce projet.

Par bien des aspects, la victoire du PQ le 15 novembre 1976 évoque la montée au pouvoir de l'équipe de tonnerre de Jean Lesage. Jusqu'à son arrivée au pouvoir, le PQ conserve un programme dont les mots d'ordre, souligne Vera Murray, sont ceux de la révolution tranquille: planification, efficacité et décentralisation administrative.¹¹⁸ La forte tendance technocratique du programme péquiste même matée d'un courant participationniste hérité du RIN rappelle avant tout le ton et

la terminologie discursive des fonctionnaires-planificateurs du COEQ et du BAEQ. Comme le Parti libéral des années 60, le PQ en 1976 a le soutien d'une large classe moyenne nationaliste qui, à l'aube de la révolution tranquille, a fait de l'Etat québécois sa planche de salut. Après la rupture de 1966, les intellectuels issus de cette classe se sont progressivement tournés vers ce parti dont le projet nationaliste répondait à leurs plus profondes aspirations sociales et économiques puisqu'il plaçait l'Etat au coeur du devenir historique de la société québécoise. Entre cette formation et la nouvelle technocratie mise en place depuis 1960, la coopération s'est d'ailleurs établie sans problème. Alors que les arrivées successives des unionistes de Daniel Johnson et de libéraux de Robert Bourassa sur la colline parlementaire ont provoqué des ressacs notables au sein de la fonction publique québécoise, les affinités entre le PQ et les technocrates ont lubrifié tout naturellement les mécanismes d'une collaboration réciproque qui s'est traduite notamment par une activité gouvernementale remarquable dans le domaine municipal.

Si cette osmose politico-bureaucratique apparaît être un facteur déterminant dans l'accélération de la réforme municipale après 1976, une autre conséquence de la victoire péquiste s'avère ici tout aussi importante: l'intense activité

de concertation entre tous les agents socio-économiques inspirée directement de la philosophie sociale-démocrate du programme péquiste, a eu pour effet d'instaurer au Québec une paix sociale qui aura fait défaut aux gouvernements précédents pour bousculer plus aisément les traditions municipales. La pédagogie consultative et concertative pratiquée par le gouvernement péquiste et ses technocrates, génération soixante, a désarmé en quelque sorte une révolution sociale qui couvait depuis 1966 et mis les bâtons dans les roues d'une stratégie syndicale (de la CSN et de la CEQ notamment) visant à faire éclater au grand jour "le préjugé favorable" de l'Etat québécois envers sa bourgeoisie. Indubitablement, cette oeuvre de pacification sociale a facilité l'achèvement d'un projet de modernisation municipale à la traîne depuis 1960; elle a, en effet, facilité la réélection en avril 1981 d'un "bon" gouvernement" à qui l'électorat québécois donnait pour la première fois depuis 1960, l'occasion de consolider les réformes engagées dans un premier mandat.

Enfin, faut-il le rappeler, le gouvernement péquiste reprend le flambeau de la réforme municipale dans un nouvel environnement mondial qui a complètement chambardé la philosophie des pays occidentaux vis-à-vis leurs administrations locales. A cet égard, il bénéficie des erreurs d'ajustement du gouvernement précédent qui pour avoir eu le mérite d'amorcer un virage

à quarante-cinq degrés, avait néanmoins multiplié les projets contradictoires dans la première phase d'un courant de décentralisation malaisément discernable au début des années 70. Cette parenté réformiste entre les Léonard et Goldbloom sera d'ailleurs amplement soulignée dans ce troisième chapitre et nous apparaît, compte tenu des hypothèses posées, tout à fait significative en ce qui concerne la nouvelle orientation du gouvernement péquiste en matière d'aménagement du territoire. Par contraste, l'examen des éditions successives du programme péquiste, de sa fondation à nos jours, met en relief l'importance de ce dernier constat.

La vocation décentralisatrice affichée par le gouvernement Lévesque au début de son premier mandat est en effet à peine perceptible dans le programme du parti en matière d'affaires municipales. Fruit d'une réflexion qui s'est pour l'essentiel poursuivie à la fin des années 60 à un moment où le courant centralisateur atteint un point culminant, le concept de régionalisation municipale véhiculé par le programme du PQ reste lié jusqu'en 1980 à cette option première. L'institution municipale est, sur cette première lancée, examinée dans la mouvance de l'édification d'un Etat national très centralisé et cette omniprésence de l'Etat dans le projet péquiste se traduit, remarque Vera Murray, par un programme dont les lignes de force vont vers "une centralisation très détaillée" et une décentralisation très vague." 119

Relire ces programmes¹²⁰ c'est donc en quelque sorte renouer avec la rhétorique des intellectuels québécois des années 60 en ce qui a trait au développement régional et urbain. Ainsi dans La Solution (1970)¹²¹ il est précisé que l'Office du Plan--relevant du gouvernement central--aura comme première et urgente mission de préparer un plan complet d'aménagement, d'équipement et de développement régional. Ce plan, indique le programme "doit être conçu dans l'optique d'une urbanisation presque intégrale de la population." Côté région, on préconise l'institution de collectivités régionales dont les organes seront électifs. Aucune précision n'est donnée quant aux pouvoirs qui seront attribués à ces gouvernements régionaux mais on souligne que ces pouvoirs "seront limités de façon à ce qu'un contrôle soit exercé par le gouvernement central." Une politique de regroupement municipal énergique est par ailleurs recommandée "en vue de constituer des entités administratives aptes à résoudre efficacement, démocratiquement et le plus économiquement possible les problèmes de nature locale dont ils ont la responsabilité".

Dans le programme suivant intitulé Quand nous serons vraiment maître chez nous¹²² les chapitres afférant aux dimensions régionales et municipales d'un Québec indépendant sont enrichis par l'apport des recherches de l'équipe parlementaire du P.Q. à qui la parution du Livre Blanc de Tessier sur les communautés municipales donne l'occasion de pousser à un point maximal un concept de région hérité de la décennie précédente. Afin

"qu'émerge" les fameuses régions administratives, le P.Q. souhaite l'éclosion d'une "conscience régionale sans laquelle les plus beaux projets demeurent académiques.". C'est l'Etat bien entendu qui doit prendre l'initiative de cette évolution en instituant des capitales régionales qui deviendraient de "véritables préfectures.". Dans ce large cadre régional, une "revalorisation radicale" de l'institution municipale est envisagée dans le but de mettre un terme au "fouillis" des 1510 municipalités du Québec décrites dans le programme comme des institutions "désuètes, inefficaces et trop souvent déconsidérées des citoyens,." La base de cette "politique de revalorisation municipale" serait la "municipalité élargie" c'est-à-dire des municipalités regroupées et fusionnées en un ensemble d'une taille démographique qui irait de 30-40,000 habitants à des maximum de 200-250,000 habitants dans le cas des agglomérations métropolitaines. Assez confuse, la répartition des pouvoirs entre ces "préfectures décentralisées" et les "municipalités élargies" devait s'élaborer en fonction d'une déconcentration de l'appareil d'Etat proposée comme un correctif majeur au déséquilibre régional:

Il est douteux, écrit-on, que la décentralisation industrielle soit un levier suffisant pour stimuler l'économie, (...) le moteur le plus indiqué est celui que peuvent fournir (ces) nouvelles structures régionales et municipales (...). Dès qu'on parle de relèvement régional, on doit se souvenir qu'à notre époque un travailleur sur cinq gagne sa vie dans le secteur public.

L'expansion bureaucratique au niveau municipal et régional souhaitée à la faveur d'un regroupement drastique des administrations locales a évidemment toujours le même objectif: dénicher "l'interlocuteur valable."

Il nous semble, remarquent les auteurs du programme, que de tels regroupements permettront l'instauration d'unités administratives qui fourniront à leur propre population des interlocuteurs plus valables et efficaces que le poussière de municipalités actuelles, tout en demeurant proche du citoyen.

A partir de 1973 et jusqu'en 1980,¹²³ les programmes électoraux du P.Q. se figent autour de la formule des "capitales régionales" et des municipalités élargies dites désormais "régionales." Les modalités de création des municipalités régionales sont toutefois précisées ainsi que la liste des compétences qui leur seraient confiées. A la table du conseil de ces municipalités, les représentants des municipalités locales se retrouvent coincés entre des personnes élues directement par la population et des représentants de gouvernement choisis par une commission régionale. La formule, les statuts et les pouvoirs mentionne-t-on "seront adaptés au cas particulier." Dans le cadre du Plan, les municipalités régionales étaient appelées à exercer les compétences suivantes: planification et aménagement du territoire; promotion économique et fonds industriels; la voirie régionale; l'habitation; l'environnement et l'approvisionnement en eau potable; le transport en commun; l'administration des services et des équipements communautaires; la promotion et

l'aménagement touristique; l'administration des corps policiers et des pêches commerciales. Dotées de sources directes de revenus fiscaux, les municipalités régionales devaient préparer leur budget "à la lumière des recherches, des projets et des recommandations venant des municipalités locales, des comités de citoyens et des corps intermédiaires, avec l'assistance des spécialistes du gouvernement, "au besoin." Des mécanismes de péréquation et de subventions devaient assurer des revenus additionnels aux municipalités et aux régions plus défavorisées.

Or, en dépit d'un bagage théorique amassé dans le courant technocratique et centralisateur de la révolution tranquille, c'est d'emblée, comme nous l'avons souligné plus haut, sur des objectifs de décentralisation clairement pressentis par ses prédécesseurs (loi 12, rapport Castonguay) que le gouvernement péquiste réaligne son tir après la prise du pouvoir. La création d'un comité des priorités sur lequel siège le ministre, d'Etat à l'Aménagement responsable de l'OPDQ est rapidement préférée à l'ambitieux rêve technocratique qu'était l'Office du Plan. Au sein du COMPA (présidé par le premier ministre) et au ministère d'Etat à l'Aménagement, la problématique de l'aménagement est reprise là où le gouvernement Bourassa l'a laissée. La "réflexion sur les problèmes généraux de l'aménagement du territoire et sur la prise de décision en matière d'aménagement"¹²⁴ débute dès février 1977 et prend corps dans le discours inaugural

de mars lequel annonce "une vigoureuse politique de décentralisation des responsabilités afin de ramener le plus grand nombre possible de décisions le plus près possible des citoyens."¹²⁵

Ce retour du balancier du côté de la décentralisation s'accompagne d'une revalorisation du pouvoir local promu au titre de "partenaires à part entière dans l'ensemble administratif québécois."¹²⁶

De fait, l'engagement de la société québécoise sur la voie de la troisième vague marque un retour en grâce de la "poussière de municipalités" jadis prises à partie par le PQ. La proposition du programme péquiste voulant que la revalorisation du pouvoir local passe par une "diminution graduelle" du nombre des municipalités est biffée entre le 5^e et 6^e congrès¹²⁷ et le ministre des Affaires municipales, M. Guy Tardif, met fin en mai 77 à la politique des fusions obligatoires.¹²⁸ Cette ère nouvelle est d'ailleurs clairement annoncée aux maires ruraux dont la résistance, passive à l'époque de Pierre Laporte et nettement politique à celle de Tessier, avait constitué un frein au projet de fusion municipale de ces derniers. Les discours centralisateurs des gouvernements précédents, proclamés par le ministre Tardif devant l'UCC, sont bel et bien du passé ainsi que l'offensive récurrente du pouvoir central contre l'éparpillement local:

Ces discours (centralisateurs) n'ont pas de quoi vous étonner de la part de gens qui lorsqu'ils étaient au pouvoir de 1965 à 1976 ont purement et simplement rayé de la carte 104 de nos municipalités et qui, pire encore, prévoyaient rien de moins que la disparition des conseils de comté. Depuis 1976, j'ai inversé la tendance, d'une part en jetant au panier la politique de regroupement forcée de mes prédécesseurs et d'autre part en érigeant 45 nouvelles municipalités.¹²⁹

Le discours technocratique évidemment suit le mouvement. Celles, qui parmi les municipalités québécoises ont "échappé à l'ère des fusions volontaires ou obligatoires," ont droit aux félicitations d'un Etat repentí et converti à la philosophie du "small is beautiful."

Sur un terrain aussi étendu et dispersé que le nôtre, écrivent les fonctionnaires du Secrétariat à la décentralisation, il faut s'enorgueillir de compter sur la présence d'un grand nombre de collectivités locales. Ces collectivités ont été et demeurent encore des lieux historiquement importants de première appartenance; elles constituent des centres de service et d'entraide non négligeables. A une époque où l'on pense revaloriser la vie de quartier dans les grandes villes, il importe de préserver et soutenir ces instances décentralisées proches du citoyen.¹³⁰

Les thèmes de ce nouveau discours technocratique et politique sont parfaitement ródés à la conférence Québec-Municipalité de juin 1976 où une "nouvelle alliance" est proposée aux administrateurs locaux. L'objectif de "revalorisation du pouvoir local" placé au premier plan de la conférence est assorti de trois thèmes complémentaires: la fiscalité, la démocratie municipale et la décentralisation.

La réforme fiscale sera le premier volet de ce triptique à se concrétiser, allégeant d'autant un contentieux resté épineux à ce chapitre entre l'Etat et le monde municipal, l'UCC en faisant en novembre 1976 la "priorité des priorités."¹³¹ Pour l'essentiel, le projet de réforme fiscale proposé par le gouvernement à la conférence s'inspire des principales recommandations des rapports Bélanger et Castonguay sur la fiscalité municipale. Ayant à composer avec une "marge de manoeuvre" qu'il déclare très restreinte, le gouvernement québécois s'engage alors à mettre en train un réaménagement fiscal représentant un gain de \$309 million pour les municipalités. Concernant les revenus autonomes des municipalités, trois modifications importantes sont annoncées: le transfert total de l'impôt foncier scolaire normalisé aux municipalités; un élargissement de l'assiette de l'impôt foncier par le paiement sur une base per capita d'en-lieux-de taxe sur la pleine valeur des immeubles des réseaux de l'éducation et des affaires sociales; l'abolition des taxes d'affaire et des surtaxes locales et leur remplacement par une taxe foncière provinciale. Quant aux modifications prévues au niveau de l'aide gouvernementale, elles s'enlignent sur le principe d'autonomie locale tant prôché par le GTU lequel recommandait en conséquence l'abolition des subventions inconditionnelles et de la plupart des subventions conditionnelles.

La clarification du processus décisionnel et la réduction du coût des services au niveau local sont les effets escomptés d'une réforme s'inscrivant, selon la littérature gouvernementale distribuée à la conférence, à contre-courant d'un mouvement de provincialisation de fonctions municipales

qui entraînent à moyen et à court terme tant un étiolement des fonctions légitimes de l'administration municipale qu'une augmentation rapide sinon excessive du coût des services absorbés. De plus, une telle option comporte des effets négatifs au plan de la démocratie locale. Elle pourrait nuire à la participation, aux prises de décision qui les concernent et de là, le risque que ces choix ne correspondent pas aux aspirations du citoyen.¹³²

Espérant contrer cet effritement déjà fort avancé des "responsabilités financières municipales" et de la "participation responsable" des citoyens, le gouvernement quant à lui opte définitivement pour un principe d'autonomie locale nécessitant au premier chef de "revaloriser la taxe foncière municipale." En des temps difficiles, la vertu assagissante de ce remède fiscal est fort apprécié par le gouvernement québécois:

La visibilité de cette taxe, est-il souligné, est suffisante pour attirer l'attention du contribuable et provoquer chez lui une prise de conscience du fait que son compte de taxe dépend de l'ampleur des dépenses municipales.¹³³

Tel que présenté à la conférence, le projet de réforme fiscale soulève d'importantes réserves de la part des administrateurs municipaux, notamment au chapitre des dépenses inadmissibles des commissions scolaires et de la taxe de vente. De concert, les deux associations municipales réclament l'élimination complète des commissions scolaires du champ d'impôt foncier et un réexamen du problème de la taxe de vente qui aux yeux de l'UMQ constitue la seule source de revenu municipal "progressive" tandis que l'UCC y voit un mode de péréquation avantageux pour les municipalités rurales. De façon générale d'ailleurs, l'UCC s'oppose lors de la conférence à l'abandon par le gouvernement des subventions conditionnelles et inconditionnelles. Sous prétexte de réforme fiscale soutient son président, le gouvernement s'apprête à abandonner à leur sort les régions marginales et relègue aux oubliettes le principe de l'égalité des citoyens qui a été à l'origine de la réforme municipale.¹³⁴

Un tant soit peu démagogique de la part d'une association que le principe d'égalité aura peu mobilisée à l'époque de Pierre Laporte, l'argumentation de l'UCC rencontre toutefois le point de vue de maints spécialistes des finances municipales. Dans une brève étude¹³⁵ portant sur la première version de la loi l'un d'eux fera remarquer que quatre conséquences sont à

prévoir d'une réforme trop étroitement axée sur la taxe foncière:

- une réduction de la part des dépenses consacrées aux services qui ne sont pas liés à la propriété foncière; les fonctions susceptibles de souffrir davantage étant celles qui sont liées à la qualité de vie;
- une spécialisation plus grande des villes;
- le maintien des disparités intermunicipales, voire même à long terme l'accroissement de ces disparités;
- enfin, en concentrant davantage les sources de financement des municipalités sur une base peu productive, le gouvernement fournit des motifs suffisants à une nouvelle vague de revendications probablement plus intenses pour de nouvelles sources locales de revenus.

Dans l'immédiat et malgré les réticences de l'UCC à faire son deuil des subventions gouvernementales, la réforme s'avère quand même bénéfique aux municipalités rurales puisque la présence des commissions scolaires dans le champ d'impôt foncier y est là plus encombrant que dans les municipalités urbaines. Aussi, les discussions et consultations menées au

sein du comité Québec-Municipalité créé à la suite de la conférence ne changent-elles rien au fondement d'une réforme qui pour l'heure convient au pragmatisme électoral des administrateurs locaux. Invités par le ministre des Finances, M. Parizeau, à prendre un train qu'ils "attendent depuis 30 ans,"¹⁹⁶ ces derniers s'en tiendront à la loi du donnant-donnant. La taxe de vente dont le gouvernement entend désormais se réserver l'exclusivité afin d'agir directement sur certains secteurs économiques est troquée contre quelques modifications substantielles au projet initial: redistribution des en-lieux-de taxes selon la localisation des immeubles plutôt que sur une base per capita; maintien de la taxe d'affaire au niveau local et abandon de la proposition gouvernementale d'établir une taxe d'affaire provinciale. Les réclamations de l'UCC sont par ailleurs entendues: une formule de peréquation est instituée afin de garantir à toutes les municipalités un niveau de revenus autonomes au moins égal aux deux tiers de la moyenne pour le Québec. De plus, la taxe d'affaire est extensionnée au municipalités rurales et le droit de ces dernières de taxer la valeur locative des biens-fonds industriels et commerciaux est reconnu. Votée à la fin de 1979 et mise en application au début de 1980, le projet de loi 57 qui résulte de ce long travail de consultation plaît dans l'ensemble aux élus municipaux. Les mécanismes de plafonnement apposés à la toute fin des négociations aux

"inadmissibles" des commissions scolaires ne rassurant pas toutefois l'UCC qui reste décidée à obtenir du gouvernement l'évacuation totale des commissions scolaires du champ d'impôt foncier.

Les préoccupations gouvernementales sous-jacentes à la réforme fiscale--responsabilité des citoyens et des municipalités, visibilité des enjeux locaux--se retrouvent également dans le projet de réforme de la démocratie municipale que le ministre Tardif présente lors la conférence. "Inquiet" de ce que les citoyens québécois manifestent peu d'intérêt aux élections municipales, le gouvernement voit dans la "révitalisation" des institutions locales le remède approprié contre l'apathie traditionnelle de l'électeur québécois en tout ce qui concerne les affaires locales et fait de la "participation maximale des citoyens à la chose publique" l'objectif premier de cette réforme.¹³⁷ Il s'agit en somme, résumera plus tard le ministre, dans une formule imagée, "de déclubber la vie politique municipale."¹³⁸

Dans cette perspective, le processus électoral et décisionnel au niveau local est révisé de fond en comble. Le projet de démocratisation s'inspire visiblement des récentes réformes du processus électoral engagées au niveau provincial et des réflexions du rapport Castonguay sur ce sujet. Les textes gouvernementaux remis à la conférence relient étroitement la participation du citoyen à la "consécration dans les

faits de la dimension politique de l' élu local." Le constat de base selon lequel "l'essentiel des tâches d'un conseil municipal relève du domaine de la politique et non de la simple et neutre administration" conduit le ministre à faire de la reconnaissance des partis politiques au niveau municipal "la pierre d'assise" de sa réforme. En plus de cette importante modification apportée au droit municipal, une série d'actions sont annoncées dans l'optique d'une repolitisation souhaitable de la vie municipale: instauration d'un système de financement des partis et d'une liste électorale permanente; modalités précises quant à la confection des cartes électorales; abolition du droit de vote des personnes morales; nouvelles dispositions en ce qui regarde la rémunération des élus municipaux; code déontologique pour le personnel politique municipal; nouvelles dispositions législatives quant au rôle et aux pouvoirs des comités exécutifs et des commissions du conseil; une politique d'accès à l'information municipale qui au dire du ministre Tardif fera de l' élu local "un homme politique dans toute l'acceptation du terme" et dont la "clef de voûte" est la mise en place de conseils de quartier.¹³³

La question fiscale occupant toute la place, le projet de revalorisation de la démocratie municipale, malgré son ampleur, ne suscite aucun débat de fond à la conférence. Les premières réactions se font par contre sentir lors des congrès

respectifs de l'UMQ et de l'UCC qui suivent la conférence de juin 78. A l'unanimité les maires ruraux se déclarent farouchement opposés à la réforme qu'ils jugent inappropriée dans le cas des municipalités régies par le Code municipal et s'entendent pour réclamer le rejet du projet, sauf est-il précisé si les provisions de la future loi sont "volontaires et facultatives." ¹⁴⁰ Les réticences et les critiques les plus virulentes viennent de l'UMQ. Dans un volumineux mémoire remis au ministre Tardif, l'UMQ fait porter le gros de ses critiques sur les conseils de quartier auxquels elle oppose le principe de la "suprématie du conseil municipal" et voit dans l'ensemble du projet un encadrement étatique rigide contraire à la tradition nord-américaine.¹⁴¹ La hache de guerre n'est pas pour autant levée contre le projet du ministre Tardif qui pour provoquer la morosité des élus municipaux vaut néanmoins au ministre l'appui d'une large partie de l'opinion publique qui, comme l'UMQ "admet (....) que la philosophie de la loi... est incontestable." Le projet de loi 105 voté en juin 1980 consacre donc pour l'essentiel les principes exposés à la conférence Québec-Municipalités. La formule des conseils de quartier est cependant laissée de côté par le gouvernement qui en prévoit la création "pour une étape ultérieure." ¹⁴² et dans leur majeure partie les dispositions de la loi comme l'aura réclamé l'UCC, sont déclarées facultatives pour les municipalités de 20,000 habitants et moins.

Le cheminement des négociations Québec-Municipalités autour des réformes de la fiscalité et de la démocratie municipale apparaît relativement aisé en comparaison des laborieuses et explosives consultations qui aboutissent à l'adoption de la loi 125 définissant les règles relatives à l'aménagement du territoire et créant les municipalités régionales de comté. Englobée dans l'objectif de décentralisation administrative et politique proposé d'entrée de jeu par le gouvernement Lévesque, ce projet de réforme remis vingt fois sur le métier depuis les débuts de la révolution tranquille passe enfin le cap. La loi 125 constitue à notre avis le déblocage le plus remarquable réalisé par le gouvernement péquiste au niveau de la réforme municipale. Nous terminerons donc ce chapitre en examinant avec soin les différentes étapes qui ont conduit à ce résultat. Il s'agira d'abord d'étudier la période de réflexion politique et technocratique qui aura précédé l'adoption de la loi, ensuite le projet de loi 125 lui-même ainsi que la loi 90 sur le zonage agricole présentée comme cette dernière à la fin de décembre 1978, bien qu'elle en contredise totalement l'esprit, et enfin le long processus de consultations et de négociations entrepris avec l'UCCQ.

En février 1977, le dossier du développement de la région de Montréal est confié au ministre Léonard. Le vaste mandat dévolu au ministre sur ce problème déclenche au COMPA et au ministère d'Etat à l'Aménagement un réexamen de toute la problématique d'aménagement du territoire. Or, si cette problématique est reprise au point où le Dr. Goldbloom l'avait conduite, il appert rapidement que les premiers exercices de l'administration péquiste en la matière se situent dans le cadre plus ambitieux d'une stratégie nationale prenant en compte un éventuel accès du Québec à la souveraineté politique.¹⁴³ Cette optique plus globale conduit le COMPA à passer d'un premier questionnement sur l'aménagement à des considérations sur le partage des responsabilités dans un Etat national et au problème toujours aigu du développement régional.

Revisée en fonction de cette double problématique, la définition de l'aménagement du territoire concoctée par les technocrates évoque la littérature baéquienne mais les conclusions pratiques qui en sont tirées se révèlent radicalement différentes. L'aménagement du territoire défini par le ministre Léonard, dans une première entrevue à la presse, comme étant "l'organisation par la population d'un territoire de ses ressources culturelles, sociales et économiques en fonction des besoins de la collectivité et des individus"¹⁴⁴ conduit directement cette fois à l'intervenant municipal jadis boudé par les

animateurs du BAEQ et escamote sous le terme nouveau de "besoins" le problème des inégalités régionales mieux souligné dans la définition du BAEQ.¹⁴⁵

En mars 77, alors que le ministre Léonard déclare en être encore aux hypothèses de travail, il ressort en effet maintenant de ses déclarations à la presse que les orientations du gouvernement concernant la responsabilité dans le domaine de l'aménagement du territoire s'inscrivent dans le droit fil de l'option de continuité déjà remis en vogue dans le projet de loi 12 du Dr. Goldbloom et le rapport Castonguay. Jumelée plus fermement cependant à la perspective de décentralisation adoptée par le gouvernement péquiste, cette option consacre définitivement le rôle des structures politiques locales --conseils de comté, municipalités-- en tant que "structure d'accueil" de cet ambitieux projet de société. A la base de ce choix, devait d'ailleurs indiquer le ministre Léonard, se retrouvaient deux grands principes devant s'inscrire dans un projet de loi-cadre sur l'aménagement prévu pour l'automne 77:

- 1) ramener les décisions d'aménagement le plus près possible des citoyens et leur donner une prise véritable et éclairée sur ces décisions;
- 2) organiser les multiples interventions de l'Etat de façon à ce qu'elles obéissent à des objectifs connus, qu'elles suivent des processus définis et qu'elles soient respectueuses des décisions collectives des citoyens.¹⁴⁶

Dans le même esprit, une série de mesures complémentaires reliées à l'habitation, le transport, l'urbanisme, la récréation, l'environnement, le zonage agricole était annoncée par le ministre. L'ampleur du projet impressionne davantage encore quand Léonard fait part en février 1978 de la publication prochaine de trois livres blancs se rapportant aux réflexions du gouvernement sur la décentralisation. Un premier livre blanc portant sur l'aménagement du territoire devait proposer de confier à une centaine de comtés le soin de définir et adopter des schèmes régionaux d'aménagement. Ce rapport prédisait le ministre allait "susciter des discussions sanglantes." et s'accompagner d'une loi antispéculation.¹⁴⁷ Le second livre blanc devait définir les fonctions et les pouvoirs des conseils de comté renouvelés dans une perspective de décentralisation. Enfin, le troisième livre blanc prévu pour plus tard devait compléter les premiers et porter sur le développement régional. A cet égard, le ministre énonçait déjà un principe de base: les régions devaient désormais prendre en main leur propre développement.¹⁴⁸

Complétant ce branle-bas général, quatre expériences-pilotes financées à même le fonds régional de l'OPDQ étaient lancées au début de février 78 dans les comtés des Iles-de-la-Madeleine, de la Matapédia, de Gatineau et Labelle, en vue

"d'éclairer la démarche d'élaboration" du projet de loi sur l'aménagement du territoire.¹⁴⁹

Si l'option gouvernementale pour une politique ferme de décentralisation permet de marquer des points au sein de la gent politique locale notoirement ébranlée par l'élection du PQ, la parution en mars 78 d'un "projet de livre blanc sur la décentralisation" recommence à secouer sérieusement un climat municipal sensiblement calmé depuis 1977. L'ampleur de l'exercice auquel se sont adonnés avec un enthousiasme évident les technocrates du Secrétariat à la Décentralisation inquiète également le conseil des ministres qui en prend connaissance à la fin de décembre 1977. Pour comprendre à coup sûr le bien-fondé de cette réforme, les confrères de Léonard n'en tiennent pas moins à éviter de fournir des munitions à une opposition libérale prête à mordre à l'approche de l'échéance référendaire. Or les implications du projet sur la fonction publique et les institutions politiques locales (notamment les sacro-saintes commission scolaires) sont telles que le document sitôt sorti est refoulé vers les filières secrètes du gouvernement. Aux journalistes qui auront pu mettre la main sur quelques rares copies du projet, le premier ministre prendra soin d'indiquer que le processus de décentralisation allait être mis en marche avec "la plus grande prudence." De fait, l'attitude choisie par le gouvernement sera d'agir semble-t-il pour au moins

préparer la voie à son projet de décentralisation à l'occasion de réforme ou de projets s'y rapportant de près ou de loin. C'est en ce sens d'ailleurs qu'est annoncé pour l'automne 78 le premier jalon de cette approche étagée consistant à transformer le conseil de comté en "structure d'accueil" de ce projet de décentralisation par le truchement d'une loi sur l'aménagement et l'urbanisme.¹⁵⁰

L'explosif "projet de livre blanc sur la décentralisation" proposait des hypothèses de restructuration municipale pour l'ensemble du territoire québécois, y compris les communautés urbaines et régionales créées en 1969. En dehors des régions métropolitaines, 91 "communautés de comté" incluant municipalités rurales et municipalités urbaines devaient être mises sur pied. La délimitation des territoires de ces communautés s'est effectuée selon cinq critères: l'homogénéité socio-économique du territoire (pôles d'attraction, zones d'influence); l'unicité du territoire (continuité du milieu rural et urbain); la dimension démographique (minimum de 10,000 habitants); la superficie du territoire (maximum de 1000 milles carrés); les frontières politico-administratives existantes (municipalités, réseau scolaire, CLSC, comtés municipaux, unités opérationnelles des ministères). Dans ce cadre de comté rénové, le conseil se compose de 49 membres dont la représentativité est liée aux dimensions régionales et locales de cette structure. Ainsi, en vue de favoriser une philosophie de gestion

régionale, le président et une première moitié des membres sont élus au suffrage universel tandis que l'autre moitié se compose de représentants des municipalités du territoire du comté désigné par un collège électoral. Un comité exécutif ayant mandat de voir à l'administration courante complète la structure politico-administrative des communautés de comté.

Les pouvoirs dévolus à la communauté de comté devront s'effectuer, selon les auteurs du document de travail, en fonction d'un principe voulant que certaines compétences soient

décentralisées de l'administration de l'Etat, partagées en ce qui concerne les secteurs de l'éducation et des affaires sociales et assumées en ce qui concerne le palier municipal.

Une période de six ans (1979-1985) est de toute façon prévue pour le rodage de ces institutions. Au point de départ (1980) la communauté de comté se voit attribuer certaines fonctions "obligatoires," (aménagement, évaluation, fonction d'accueil pour les besoins sociaux et communautaires de première ligne et de première nécessité, éducation, i.e., les fonctions et rôles des commissions scolaires, voirie, loisir, culture) et des fonctions facultatives (transport, habitation, eau potable en épuration des eaux, développement touristique). En période de croisière (horizon 1985) les communautés de comté se retrouvent ainsi avec cinq grandes fonctions générales:

le développement socio-culturel (éducation, services de santé et services sociaux, loisirs et culture, tourisme); l'aménagement du territoire; la gestion des ressources naturelles; les fonctions de transport (intermunicipal et scolaire); les fonctions de contrôle (police, des ressources, sécurité des édifices, salubrité). Pour accomplir ce large mandat, le conseil de comté doit s'adjoindre quatre commissions: une commission de l'éducation et de la culture devant remplacer les actuelles commissions scolaires; une commission du développement social ayant sous sa responsabilité l'aide sociale, la formation professionnelle, le recyclage de la main d'oeuvre, les services sociaux et le service de santé, les garderies, l'aide juridique; une commission de l'aménagement du territoire chargée d'élaborer et de mettre à jour le schéma d'aménagement régional; une commission du développement économique et touristique assumant la gestion des parcs industriels du territoire de la communauté et responsable de la promotion industrielle ainsi que de la gérance des équipements publics de tourisme et de loisirs.

En ce qui concerne les communautés urbaines et régionales, trois hypothèses sont retenues dans le cadre de ce vaste exercice de décentralisation: le maintien des communautés qui se verraient alors confiées des pouvoirs et des fonctions additionnels; l'attribution de ces pouvoirs et fonctions aux municipalités; la création d'arrondissements devant remplacer dans ce cas les actuelles communautés.

A la conférence Québec-Municipalités, le "projet de Livre Blanc sur la décentralisation" est prudemment mis sous boisseau. Hormis la décision gouvernementale de faire du "comité rénové" la base de ce projet de décentralisation de préférence à la région administrative, aucune autre proposition ne vient concrétiser ce troisième volet du programme de revalorisation du pouvoir local. L'horizon référendaire approchant, la stratégie consultative est préférée à une politique de transparence suicidaire. Le processus de décentralisation souhaité par le gouvernement doit d'abord et avant tout, indique d'ailleurs le ministre Léonard, s'appuyer sur "une réflexion d'envergure sur nos institutions municipales" nécessitant "des moments privilégiés en matière de consultation entre l'Etat, la population, et les édiles municipaux."¹⁵¹

Mis en train dès après la conférence, cette exigeante démarche consultative se déroulera en trois phases: la création en tout premier du comité Québec-Municipalités dont les travaux menés rondement entre juin et décembre 1979 aboutissent à une première version du projet de loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme; l'élargissement du processus de consultation aux organismes intéressés par la question--CRD, comité de citoyens, commissions scolaires, etc.--à la faveur d'une tournée d'information du ministre Léonard effectuée au début de 1979; la tenue en avril 1979 d'une commission parlementaire spéciale permettant

à tous ces organismes et aux associations municipales de remettre un mémoire sur le projet de loi 125.

L'abondante matière documentaire qui alimente cette pédagogie consultative n'est pas pour autant laissée à l'initiative des consultés. Préparée par le Secrétariat à la Décentralisation¹⁵² les documents de discussions remis à l'UCC et à l'UMQ ainsi qu'aux divers organismes tirent nettement leur argumentation philosophique du "projet de livre blanc sur la décentralisation." Toutefois, pour ne pas braquer inutilement les édiles municipaux appelés à les étudier sur le comité Québec-Municipalités, une série "d'hypothèse de travail" leur est proposée, à la carte, pour aborder le délicat problème de la délimitation territoriale, du statut institutionnel et de la structure de représentativité des comtés renouvelés.¹⁵³

Concernant le découpage des territoires de comté, trois propositions sont formulées: la première proposition (73 comtés) maintient à peu près le statu quo et respecte le territoire des comtés municipaux existants; la deuxième (86 comtés) suggère un remaniement des territoires des actuels comtés municipaux de façon à corriger les divers facteurs pouvant en gêner le fonctionnement; la troisième (96 comtés) s'apparente à la formule préconisée par le livre blanc: on propose un découpage qui reconnaisse davantage "les petites régions d'appartenance" en prenant en compte les zones d'influence des centres urbains

ainsi que les territoires d'activités des nouveaux réseaux institutionnels établis depuis 1960.¹⁵⁴

Au chapitre de l'organisation politique des comtés renouvelés, trois modes d'association sont également proposés: une association institutionnelle complète, une association institutionnelle partielle, et une association fonctionnelle des municipalités. La première formule consiste à faire participer toutes les municipalités, cités et villes et municipalités rurales, à la gestion des comtés municipaux et ce pour toutes les matières et tous les champs de compétence exercés par les comtés actuels, sur l'aménagement du territoire ainsi que sur les nouvelles fonctions devant être confiées aux comtés municipaux dans le cadre de la décentralisation:

Ce premier mode d'association, souligne-t-on, correspond à l'expression la plus achevée du renouvellement des comtés municipaux et constitue l'objectif ultime qui est poursuivi.¹⁵⁵

Faute "d'un Code municipal unifié régissant toutes les municipalités au Québec," le second mode suggéré apparaît cependant être une étape possible vers ce but ultime. Cette seconde formule limiterait les activités conjointes des municipalités rurales et urbaines aux seules responsabilités nouvelles--dont l'aménagement--qui seront remises au comté renouvelé. Quant au troisième mode d'association, il se rapproche de la formule des conseils d'agglomération proposée par le Dr. Goldbloom:

il s'agirait d'associer toutes les municipalités au sein d'un organisme distinct des conseils de comté et de doter celui-ci dans un premier temps d'une seule responsabilité: l'aménagement du territoire.

La question de la représentativité, parce qu'elle pouvait selon les auteurs des documents "conditionner jusqu'à un certain point la volonté de chacun de voir s'instaurer des comtés municipaux renouvelés" est présentée avec toute la diplomatie qui s'impose. Un principe de base est reconnu: chaque comté pourra adopter la formule qui lui convient. De plus, après consultations auprès des édiles municipaux sur les modes de représentations possibles--direct, indirect, mixte--la représentation indirecte est retenue "tout au moins est-il précisé pour la mise en place des comtés renouvelés." La voie du réalisme aidant, face à l'urgence d'établir ces institutions, la proposition du Livre Blanc concernant l'élection du préfet de comté au suffrage universel est abandonnée. Ce dernier, est-il décidé, sera choisi par ses pairs. Quant aux formules de représentation souhaitées pour ces comtés, la seule exigence énoncée est à l'effet qu'elles doivent être basées sur la population. Une formule de représentation "équilibrée" est tout de même préconisée en vertu de principes fondamentaux voulant que les intérêts du milieu urbain et rural soient "équitablement représentés" et qu'aucune municipalité ne bénéficie d'une position dominante sur le conseil de comté.

En piste depuis décembre 1972, le projet de loi sur l'aménagement et l'urbanisme, révisé depuis dans l'optique devenue impérieuse d'une conduite politique plutôt que technocratique, passe l'étape d'une première lecture à la fin de décembre 1978. Telles que libellées, les composantes du projet de loi 125 reflètent les deux tendances contradictoires--centralisation-décentralisation qui ont eu cours durant plus de dix ans de réflexion étatique sur l'aménagement du territoire. Comme dans l'avant-projet de Tessier, les interventions gouvernementales prévues à la loi 125 demeurent encore très autoritaires et centralisatrices, par contre la volonté ferme du gouvernement de ramener les responsabilités en matière d'aménagement vers les élus locaux et les citoyens s'y lit avec plus de clarté que dans le projet de loi 12 déjà plus progressif que le projet Tessier sous ce rapport.

Dans sa première version, le projet de loi 125 entend établir les règles d'aménagement du territoire québécois et en remettre principalement l'application aux conseils de comté. Essentiellement, le projet habilite le comté à adopter un schéma d'aménagement sans lui en faire obligation. Toutefois, le ministre responsable de l'application de la loi peut à tout moment ordonner à un conseil de comté d'adopter un schéma d'aménagement dans un délai qu'il fixe de façon unilatérale. Le schéma d'aménagement doit être révisé obligatoirement tous

les cinq ans; il porte sur les grandes orientations d'aménagement du territoire de la corporation de comté et contient des éléments obligatoires et facultatifs énumérés dans le texte de la loi. Des mécanismes de consultation sont prévus tout au long du processus d'élaboration et d'adoption du schéma d'aménagement: deux consultations obligatoires doivent être tenues, l'une sur la proposition préliminaire, l'autre sur la version définitive. En plus des assemblées publiques convoquées à l'occasion de ces consultations, la loi 125 établit d'autres instruments de consultation: envoi d'un résumé du schéma d'aménagement à tous les numéros civiques, référendum consultatif au niveau du schéma d'aménagement. Dès les dix-huit mois qui suivent l'entrée en vigueur d'un schéma d'aménagement, chaque municipalité comprise dans le territoire d'un comté est tenue d'adopter un plan d'urbanisme, de réglementation de zonage, et de lotissement conforme aux objectifs du schéma d'aménagement. A ce palier, des mécanismes de consultations sont également prescrits par la loi: consultation facultative sur la proposition préliminaire, obligatoire sur la version finale, référendum décisionnel sur les règlements d'urbanisme. Le projet de loi 125 laisse d'autre part la porte large ouverte aux interventions gouvernementales: ainsi, les orientations du gouvernement concernant le territoire d'une corporation de comté sont indiquées au conseil dès le début du processus

d'élaboration du schéma d'aménagement et doivent obligatoirement y être incluses; le droit de décréter des zones d'intervention spéciale est, de plus, réservé au pouvoir central pour tout ce qui concerne la protection de sites d'une valeur particulière (culturel, esthétique, récréatif, scientifique, historique, écologique), l'exploitation des ressources naturelles, l'implantation d'infrastructures occasionnés par des investissements publics et privés, la résolution de problème d'aménagement justifiant une action urgente de la part du gouvernement; de plus, si le texte de loi précise que le gouvernement, ses ministères et mandataires sont liés par le schéma d'aménagement, il n'en demeure pas moins que le gouvernement conserve le droit d'ordonner après avis de la commission d'aménagement des modifications au schéma d'aménagement en vue de la rendre conforme aux objectifs d'un plan de développement d'un ministère.

Deux organismes sont créés ou modifiés pour voir à l'administration de la loi: la commission national d'aménagement et la corporation de comté. La commission nationale de l'aménagement n'a qu'un rôle technique; elle ne prend aucune décision en matière d'aménagement et ne fait aucun arbitrage. Deux tâches lui sont assignées: celle de juger de la conformité entre les objectifs des principaux actes et interventions prévues à la loi, celle de registraire et de gardien de règlements, résolutions, ordonnances et avis faits en vertu de la

loi. L'article 142 décrète par ailleurs que le gouvernement peut par lettres patentes modifier le territoire des corporations de comté défini à l'article 13 de la loi de la division territoriale. Pour fins d'aménagement, la loi indique aussi que toutes les municipalités locales--à l'exception des municipalités comprises dans le territoire des communautés urbaines et régionales--feront désormais partie de la corporation de comté ainsi que les territoires non organisés. En ce qui concerne la délimitation du territoire de comté et les modalités de représentation, le projet de loi reste ouvert et ne donne aucune définition stricte. Entre autres dispositions, il est précisé cependant à l'article 144 que les lettres patentes devront "fixer les tranches de population à partir desquelles les municipalités disposeront de voix additionnelles au conseil de comté ou déterminer le nombre de représentants additionnels devant représenter la municipalité au comté." Le conseil de comté se composerait donc, selon l'article 159, du maire de chaque municipalité ainsi que, le cas échéant, de représentants additionnels prévus aux lettres patentes. Quant au préfet, il est choisi parmi les maires par le vote des deux tiers des voix du conseil de comté et ce, pour un mandat de quatre ans.

Enfin, le projet de loi indique que l'association des représentants des cités et villes aux conseils de comté se fera (article 160), pour fins de l'application de la loi de l'aménagement, pour les compétences déjà inscrites dans les

lois municipales pour lesquelles les cités et villes sont encore assujetties à la juridiction des comtés et pour toutes autres fins que la compétence actuelle des comtés, si une majorité des voix exprimées le permet.

Quatre principes, selon le ministre Léonard, ont guidé le gouvernement lors de l'élaboration de ce projet de loi: l'aménagement est d'abord une responsabilité politique; il est nécessaire, pour ce faire, d'instituer des mécanismes permettant aux citoyens de participer réellement à la prise de décision et à la gestion de leur cadre de vie, dès le stade préliminaire de l'élaboration d'un schéma d'aménagement; l'aménagement doit être perçu comme une responsabilité conjointe et partagée de tous les paliers de gouvernement; cette concertation des choix et des actions des différents niveaux de gouvernement ne signifie pas une hiérarchie des décisions mais leur harmonisation.

Déposée en même temps que la loi 125, la loi 90 portant sur la protection du territoire agricole est pourtant en contradiction flagrante avec les professions de foi des gouvernements sur la décentralisation et jette inopinément un ombre sur la crédibilité de la démarche consultative privilégiée par le ministre Léonard en matière d'aménagement du territoire.

Le projet de loi 90 institue en effet une commission du territoire agricole qui, contrairement à ce qui se passe pour la commission nationale d'aménagement, a le dernier mot en ce qui concerne l'application de la loi. La volonté affirmée par le gouvernement lors de la conférence Québec-Municipalités de "bâtir sur ce qui existe" et de "revaloriser le pouvoir local" est oubliée: les conseils de comté sont exclus du processus décisionnel se rapportant à la délimitation du territoire agricole et les municipalités sont soumises aux décrets gouvernementaux en cas de mésentente avec la régie d'Etat concernant leurs plans respectifs de zonage agricole. La loi règle également d'un seul coup toute la question d'aménagement pour certains comtés puisque la région agricole désignée comprend 614 municipalités situées dans les basses terres du St.-Laurent et de l'Outaouais.

En réponse aux protestations du monde municipal et à l'embarras de son collègue à l'Aménagement, deux arguments majeurs sont invoqués par le ministre de l'Agriculture, M. Garon pour justifier la teneur de la loi 90: l'urgence d'agir en la matière et l'objectif d'auto-suffisance alimentaire visé par la loi. Le laxisme des administrations précédentes en ce qui concerne le patrimoine agricole plus la nécessité de contrer tout mouvement de spéculation de dernière minute sont autant de facteurs, affirme le ministre Garon, qui imposent une action urgente tout à l'opposé de la lente approche

consultative requise pour la loi sur l'aménagement et l'urbanisme; de plus, l'objectif national qui s'y rattache, appelle l'institution d'une politique uniforme que les administrateurs locaux souvent en "conflit d'intérêt" sur la question du zonage agricole auraient, selon le ministre, mal desservie. ¹⁵⁶

Cependant, si l'UCC et l'UMQ reconnaissent avec le ministre le bien-fondé de la loi 90 et l'urgence d'agir sur ce problème, des amendements à la loi n'en sont pas moins vigoureusement réclamés de la part des deux associations. La loi 90, telle que conçue, déclare l'UMQ, est "d'application sectorielle, centralisatrice, dévalorisante pour le palier municipal." ¹⁵⁷ Elle doit en conséquence, recommande l'UMQ, être repensée dans le contexte plus large de l'aménagement du territoire et dans le prolongement de la loi 125.

Quant à l'UCC, pour qui la loi "marque un important recul du monde municipal" ¹⁵⁸ elle continue de réclamer pour les conseils de comté un rôle de première ligne dans l'application de la loi et, forte de l'appui de l'opposition libérale, s'efforce de dénoncer le parti-pris du ministre Garon contre les élus locaux du milieu rural:

Nous n'accepterons pas, proclame son président, que le ministre mette en doute la compétence des élus municipaux ruraux à réaliser une protection des terres agricoles. Ne sommes nous pas en tant que protecteurs du sol québécois ceux qui ont le plus contribué à la sauvegarde de nos terres depuis vingt ans? ¹⁵⁹

Les aspects "socialistes" de cette loi sont également vilipendés.

Au dire de l'UCC, la loi porte atteinte à la "propriété privée" puisqu'elle prive l'agriculteur de la "plus-value" de ses terres sans lui offrir une indemnité compensatrice.

Or, les traditionnelles prétentions de l'UCC à se poser en défenseur attitré des intérêts du monde rural ont cette fois-ci peu de portée face à l'adhésion de l'Union des Producteurs agricoles (UPA) aux objectifs du projet de loi 90 ainsi qu'à la satisfaction générale que ce projet suscite parmi les grands médias québécois.¹⁶⁰ Le gouvernement continuera donc d'aller de l'avant sur ce projet en laissant au ministre Léonard la tâche de recoller les pots cassés au palier municipal.

Accompagnant le projet de loi 125, une "proposition d'harmonisation" avec la loi 90 est ainsi suggérée par ce dernier. Selon le texte de la proposition, les conseils de comté se verraient confier "le pouvoir d'élaborer et de gérer un règlement de zonage agricole sous la surveillance générale de la commission de protection du territoire agricole."¹⁶¹ Cependant, l'intransigeance du ministre Garon qui couve jalousement son projet de loi met de toutes évidence en échec la proposition d'harmonisation du ministre Léonard.¹⁶² Elle ne sert plus d'ailleurs au cours des laborieuses négociations qui recommencent en 79 avec l'UCC qu'à entretenir les espoirs encore tenaces des maires ruraux au chapitre de la gérance du patrimoine agricole.

Malgré cette soudaine poussée centralisatrice, les consultations autour de la première version du projet de loi 125 s'intensifient au cours de l'année 79. L'essentiel des efforts du Secrétariat à l'aménagement se portent vers l'UMQ et l'UCC. L'élargissement des consultations à d'autres organismes apparaît en effet secondaire face à la mobilisation générale des édiles municipaux autour de la loi sur l'aménagement et de la volonté concomitante du gouvernement de voir en eux des interlocuteurs privilégiés.

Deux phénomènes politiques importants se précisent d'ailleurs très clairement durant cette dernière et décisive phase: la consolidation d'une pédagogie des petits pas qui se lit déjà dans la documentation gouvernementale remise aux groupes consultés et la marginalisation de plus en plus patente de l'UCC dans le processus d'élaboration finale du projet de loi 125.

A la politique de transparence que le gouvernement péquiste aurait voulu faire prévaloir pour tout ce qui regarde son programme de décentralisation est substitué définitivement en 1979, une démarche plus nuancée, plus réaliste, plus dosée en vue de réaliser cette réforme. Or, écrit François Bloch-Lainé, la méthode étagée a de notables avantages sur celles des livres blancs ou commissions d'enquête qui sont les instruments classiques d'une politique de transparence:

A cette méthode (livres blancs, commissions d'enquête), une autre sagesse oppose le sentiment que toute vérité n'est pas bonne à dire et qu'à trop le dire on s'expose à ne pas le faire prévaloir. La plupart des citoyens n'ayant pas accédé à la majorité politique, les gouvernements comme les médecins avec la plupart des malades, devraient prescrire sans trop d'explications. En outre, beaucoup d'opposition d'intérêt sont à ce point irréductibles qu'on ne peut toujours en avoir raison sans ruse. Enfin, suivant la même analogie médicale, la vérité effraie plus souvent qu'elle n'apaise et l'anxiété que produit sa révélation ajoute parfois au mal, le rendant plus difficile à guérir qu'il ne l'e serait dans le demi-silence.¹⁶³

De fait, ce qui est prescrit aux élus municipaux en 1979 c'est d'abord et avant tout l'aménagement du territoire et l'emphase mis sur ce projet au détriment de toute la problématique de décentralisation, rarement évoquée durant cette dernière étape, a pour résultat de faire rejouer à fond des connivances urbaines UMQ-Etat québécois toujours réaffirmés depuis 1960 lorsqu'il s'agit d'aménagement du territoire. C'est finalement la conjugaison de cette solidarité urbaine entre l'UMQ et l'Etat et le perfectionnement d'une pédagogie technocratique toujours mieux rodée depuis l'époque de Lussier qui seront les facteurs immédiats de la mise au pas de l'UCC.

Ce dernier phénomène ressort nettement lors de la conférence sur l'aménagement convoquée par l'UMQ en mars 1979. Invitée à la conférence, l'UCC sera à peine entendue. Par contre, entre le gouvernement et l'UMQ s'établit une "lune de

miel"¹⁶⁴ qui transcende les options partisans de cette dernière¹⁶⁵ et demeure au beau fixe jusqu'à l'adoption du projet de loi 125. D'entrée de jeu, les municipalités urbaines déclarent ne pas vouloir "chausser les vieilles bottines des conseils de comté" et indiquent dans un volumineux document rédigé à la suite d'une consultation auprès des 235 municipalités membres leur volonté de s'arroger la maîtrise de l'aménagement du territoire.¹⁶⁶

Remis à la commission parlementaire spéciale tenue en avril, le mémoire de l'UMQ reprend les grandes lignes de ce document et exprime la tranquille certitude des élus urbains d'être entendus du gouvernement. Un appui de principe est d'emblée accordé au projet de loi 125, projet qui au dire de l'UMQ marque "un net progrès sur les propositions précédentes."¹⁶⁷

Le projet de loi 125, commentent les auteurs du mémoire, couronne donc plus de dix ans de discussions sérieuses, tantôt acerbes, tantôt cordiales. Comme de plus, il est le fruit de la collaboration de l'UMQ avec le gouvernement dans une partie de sa conception et que l'Union a procédé elle-même à une consultation auprès de ses membres (...) il n'est plus questions de remettre en cause la nécessité d'une loi-cadre sur l'aménagement et l'urbanisme. L'opinion générale des élus municipaux est, en effet, favorable à ce type de législation puisqu'elle en a réitérée le besoin au cours de cette décennie.

Un "dernier polissage" du projet de loi est quand même réclamé. A cet effet, le mémoire, très étoffé, suggère une liste de modifications susceptibles de consacrer dans le texte législatif un leadership que l'UMQ souhaite plus carrément municipal et urbain dans le domaine de l'aménagement du

territoire. Ces constats et revendications de l'UMQ sont exprimés sans détour:

- Le projet de loi 125 intervient après l'entrée en vigueur d'un nombre important de lois statutaires affectant l'aménagement du territoire et après la mise en place des communautés urbaines. Cet état de fait réduit considérablement l'urgence d'adopter à toute vapeur un projet de loi qui requiert des ajustements et des clarifications. Il est en somme risqué d'appliquer à travers le Québec en même temps un modèle identique de structures d'aménagement; il faudrait d'abord commencer avec les corporations déjà en place et quant au reste du Québec, inventorier les capacités techniques de s'engager à fond dans cette opération sérieuse et s'assurer de son besoin spécifique de le faire;
- le zonage agricole est une des fonctions de l'aménagement et la délimitation des périmètres urbains constitue la pierre d'assise des schémas et des plans. Or la loi 90 transforme les municipalités en agents d'information, de consultation ainsi qu'en commissionnaires de l'Etat et le mandat accordé à la commission de protection du territoire agricole a pour résultat de reléguer au second rang les facteurs reliés à l'expansion de la zone urbaine. L'Union demande donc qu'on harmonise non seulement les dispositions législatives et réglementaires de la loi mais que surtout l'on en rapproche l'esprit.
- des trois hypothèses de regroupement suggérées par le gouvernement, l'UMQ retient de préférence la troisième formule et souhaite que soit clarifié l'article 142 de la loi qui permet au ministre responsable de modifier les limites territoriales en des actuelles corporations de comté. Le regroupement doit être volontaire et prendre la forme d'une association fonctionnelle carrément distincte des conseils de comté. Ce cadre vieux de plus de cent ans ne s'harmonise plus avec les lignes de force socio-économique du Québec. Jusqu'à ce que le gouvernement finalise l'intégration du système juridique municipal dans une seule loi, la Loi des cités et des villes, ces deux structures devront coexister. Il va sans dire que l'appellation "conseil de comté" doit être rejetée pour ces nouvelles structures à qui conviendrait mieux le titre de "communautés régionales";

- dans le cadre de cette institution, la représentation urbaine doit être favorisée, protégée et garantie puisque les municipalités urbaines correspondent à plus de 80% de la population du Québec;
- le projet de loi 125 accorde un rôle excessif au gouvernement et au ministre responsable et l'information au citoyen y frôle la consultationite aiguë du défunt BAEQ. L'UMQ propose que le rôle de ces différents intervenants soit réduit afin que ne soit pas retardée indûment l'adoption des schémas et des plans et que soient respectés le mandat et l'expérience des élus municipaux en matière d'aménagement;
- l'UMQ recommande enfin que le ministre des Affaires municipales soit désigné comme seul ministre responsable de la Loi et que des précisions plus substantielles soient données au chapitre du financement des schémas et des plans.

Avant même que l'UMQ ne remette son mémoire à la commission spéciale et ne l'assortisse de propos louangeurs sur les préoccupations du gouvernement en matière de consultation, le dialogue entre le monde urbain et le ministre Léonard s'est déjà bien engagé lors de la conférence sur l'aménagement. Des assurances sont alors données aux édiles municipaux à l'effet que le gouvernement n'entend pas imposer "une structure figée dans le béton."¹⁶⁸ La suggestion de l'UMQ de créer une table de concertation qui ne soit pas basée sur les actuels conseils de comté est donc bien reçue par le ministre Léonard qui profite de l'occasion pour mettre en évidence les points de la réforme qui se rapprochent le plus de la philosophie municipale de l'UMQ.¹⁶⁹ Tout ce qu'il faut retenir de ce projet, souligne-t-il, c'est que 1) le nouvel organisme pour lequel on trouvera ultérieurement une appellation appropriée devra être formé de municipalités urbaines et rurales réunies pour fins d'aménagement;

2) que le gouvernement n'imposera aucune fusion forcée à l'intérieur de ces structures; 3) que cette table collective devra grouper des élus d'une région d'appartenance à laquelle les citoyens s'identifient spontanément; 4) que le territoire et la formule de représentation du nouvel organisme seront déterminés exclusivement par les maires; et 5) qu'il n'y aura aucun pouvoir nouveau sans revenus additionnels.

Côté UCC, les grincements de dents se font entendre au point de départ de la longue démarche consultative entreprise par Léonard. Habituee à déceler les menaces que dissimulent aux dépens des municipalités rurales tout qualificatif accolé aux municipalités de comté, l'UCC ne se fait pas faute d'avertir le gouvernement qu'elle n'entend nullement lui faciliter la tâche de transformer ces bastions traditionnels du milieu rural en structure "rénovée" à l'avantage des municipalités urbaines. Pour contrer cette énième offensive urbaine, la stratégie de l'UCC se portera cette fois sur deux fronts à la fois: l'UMQ et le gouvernement péquiste.

C'est ainsi qu'à son congrès automnale de 78, l'UCC pour la première fois s'incorpore et prend le nom d'Union des conseils de comté et des municipalités locales du Québec dans le but d'inciter les municipalités urbaines à s'intégrer aux 71 conseils de comté. Cette transformation de l'UCC en rivale de l'UMQ s'accompagne d'une proposition de représentation qui se veut invitante pour les villes. La formule de

représentation soumise aux congressistes à cette fin par le bureau de direction de l'UCC devait permettre aux villes d'être autant des membres actifs de l'Union avec chacune un droit de vote lors des congrès même si les représentants des municipalités urbaines n'y étaient pas tous délégués par le conseil de comté dont ils feraient partie. La crainte qu'une soudaine marée urbaine n'immerge leur association conduit cependant les membres de la base à rejeter cette formule pour adopter des modalités de représentation plus sécurisantes pour les maires ruraux. Adoptée par l'ensemble des congressistes, cette formule prévoit que trois délégués, y compris le représentant des villes, seront envoyés aux congrès sans autre droit de vote supplémentaire pour les municipalités urbaines. 170

Parallèlement à cette politique de porte entr'ouverte auprès des municipalités urbaines, l'UCC a d'autre part recours à deux tactiques pour inculquer au gouvernement péquiste plus de considérations envers les conseils de comté: un lobbying intensifié auprès de l'opposition, notamment auprès du PLQ électoralement intéressé à endosser les plaintes des maires ruraux et la menace réitérée de jeter tout son soi-disant poids politique dans la balance.

A la conférence Québec-Municipalités, les rappels historiques sont à cet effet jugés salutaires pour ramener le gouvernement à plus de prudence dans sa tentative de "rénover" la municipalité de comté:

Que ceux qui rêvent de mettre la hache dans les limites des comtés, déclare le président de l'UCC, M. Moreau, s'attendent à une guerre sans merci de la part des municipalités rurales. Et avant de déterrer la hache de guerre, peut-être peuvent-ils jeter un coup d'oeil sur un passé tout de même pas si lointain. Ils constateront alors sans peine que les assaillants ont disparu depuis belle lurette tandis que les comtés sont toujours là pour assurer les responsabilités qu'on veut bien leur confier. ¹⁷¹

Le maintien des conseils de comté, répète derechef l'UCC, est garant de la survie d'un monde rural qui a encore sa place dans le Québec contemporain. Au colloque des préfets de comté réunis en février 1979, afin d'élaborer un mémoire pour la commission parlementaire, cette conviction est encore une fois mise de l'avant par le président de l'UCC:

- Nous ne voulons pas que le monde rural, avec ce qu'il a de valeurs encore solides soit compromis et dilué dans cette société.... ¹⁷²

Le mémoire ¹⁷³ de l'UCC remis à la commission parlementaire s'emploie en conséquences à défendre "les droits traditionnels" des municipalités rurales en matière d'aménagement avec autant de fermeté que l'UMQ pour la cause urbaine. Si les municipalités rurales ne peuvent se targuer de représenter la majorité de la population québécoise, elles peuvent se prévaloir du fait qu'elles occupent plus de 80% du territoire québécois, argumente l'UCC:

Il faudra se rendre compte qu'il s'agit de l'aménagement de territoire, souligne-t-on, et que ce dernier se trouve en très grande partie à l'intérieur des municipalités régies par le Code municipal et que la législation doit être orientée en respectant les droits traditionnels de ces municipalités.

En regard de ce principe, le projet de loi 125 est vertement critiqué. L'article 142, affirme l'UCC, donne au gouvernement "le pouvoir absolu" de créer de nouveaux conseils de comté dont on ne sait trop s'ils coexisteraient avec les anciens conseils de comté ou s'ils seraient carrément substitués à ces derniers. Pour ne pas "heurter la tradition" le projet de loi 125 devra établir "le droit exclusif" des municipalités rurales en matière d'aménagement et la réforme des conseils de comté devra se faire, recommande l'UCC, à partir des 71 comtés municipaux. Révisé selon les désirs des municipalités rurales, l'article 142 se lirait comme suit:

Que chaque corporation de comté actuelle soit seule habilitée à demander des lettres patentes avec pouvoir de modifier ses limites internes pour fin d'aménagement du territoire et d'établir le mode de représentation des villes à ces fins, y compris la possibilité d'accorder aux comtés et aux villes un droit de veto.

Pour le reste, les revendications de l'UCC se rapprochent de celles de l'UMQ: précisions sur le monde de financement, harmonisation des lois 125 et 90, allègement du processus de

consultation, réduction du pouvoir d'intervention du gouvernement. Ces communes revendiquent cessent lorsque le mémoire aborde la question de la formule de représentation: s'il a la faveur de l'UMQ et du gouvernement, le mode de représentation basée sur la population apparaît inacceptable à l'UCC qui favorise la formule une municipalité-un vote, plus favorable à la sauvegarde du "caractère rural" des conseils de comté.

Avant d'ailleurs que ne se confirme dans le texte de loi révisé une réflexion gouvernementale visiblement favorable au milieu urbain, l'UCC, un mois à peine après la tenue de la commission parlementaire, convoque à Québec un congrès spécial qui se veut une répétition de la manifestation de force jadis organisée à l'époque de Tessier. A la quasi unanimité, les 1200 congressistes endossent le mémoire et autorisent le bureau de direction à prendre toutes les mesures de pressions nécessaires pour obtenir les modifications réclamées dans le mémoire. A défaut de ces amendements déclarés "essentiels" le gouvernement est invité à abandonner le projet de loi 125 et à se contenter de modifier le Code municipal de façon à y intégrer les municipalités régies par la loi des Cités et Villes, assurant ainsi "la prépondérance du monde rural." 174

Malgré son ampleur, ce congrès spécial est à peine commenté par les grands médias et, par voie de conséquence, a peu d'impact sur un public de plus en plus mobilisé par la question nationale. L'affrontement UCC-gouvernement est cependant attentivement suivi par une opposition libérale encore persuadée de l'importance du poids politique des maires ruraux et convaincue que le débat autour des conseils de comté pouvait devenir explosif pour le gouvernement péquiste.¹⁷⁵ Cet appui officiel du PLQ s'organise surtout à partir du dépôt en deuxième lecture du projet de loi 125, au début de juin 79. De concert avec les libéraux, l'UCC qui déclare ce projet "pire que le premier"¹⁷⁶ porte le gros de ses critiques sur l'article 167 (ancien article 142) qui autorise le gouvernement par lettres patentes à créer des "municipalités régionales de comté (...) succédant aux droits et obligations de toute corporation de comté."¹⁷⁷

Employée pour la première fois dans un texte officiel, l'appellation "municipalité régionale de comté" a pour effet de lever les ambiguïtés habilement entretenues par le ministre Léonard autour de la notion du "conseil de comté rénové" qui depuis 1977 aura eu deux significations selon qu'il s'adressait à l'UMQ ou à l'UCC. Les dernières illusions de l'UCC à qui le ministre Léonard avait encore promis lors de son congrès spécial de mai 79 que le gouvernement à l'encontre de ses prédécesseurs "ne créera pas de nouvelles structures locales et ne détruira pas celles qui existent déjà"¹⁷⁸ s'estompent une fois pour toutes

avec la parution de cette deuxième version du projet de loi 125. A l'automne 79 la hache de guerre est définitivement levée entre l'UCC et le gouvernement péquiste. Le refus catégorique du ministre Léonard en août 79 d'assurer la survie des conseils de comté dans le texte de loi¹⁷⁹ conduit l'UCC à tenir son congrès de 79 sous un thème alarmiste, "la municipalité de comté - suite ou fin?" et à y faire état au grand jour des sympathies de l'opposition pour sa cause.

Cet ultime congrès de l'UCC avant le dépôt en troisième lecture de la loi 125 constitue par ailleurs une étape critique pour le gouvernement... qui s'en tire sans trop de casse. Toutes les ressources d'une pédagogie gradualiste sont mises à contribution pour franchir ce dernier obstacle. A cet effet les discours des ministres Léonard et Tardif prononcés au congrès contiennent les ingrédients requis pour amortir le choc d'un traitement de modernisation des conseils de comté.¹⁸⁰

Trois modifications sont annoncées concernant le projet de loi 125. Ces nouveaux "acquis" en faveur des municipalités rurales, souligne le ministre Léonard, sont dus à la "détermination du gouvernement d'en arriver à un équilibre des voix entre le monde urbain et le monde rural." Ainsi, la loi 125 dans sa nouvelle facture contiendra:

- 1) un ajout à l'article 167 qui impose obligation au gouvernement avant l'émission des lettres patentes constituant les MRC, de procéder à une consultation auprès des conseils et des citoyens des municipalités locales sur la délimitation du territoire des MRC ainsi que sur les modalités de représentation. Cette consultation devra se faire au point de départ sur la base d'une dizaine ou une quinzaine de zones de consultation comprenant le territoire entier des municipalités de comté et les cités et villes;
- 2) un nouvel article spécifiant que les conseils de comté actuels continueront d'exister tels qu'ils sont actuellement jusqu'à l'entrée en vigueur des lettres patentes créant les MRC (article 173);
- 3) une disposition législative établissant clairement que les municipalités rurales au sein des MRC conservent le droit exclusif de délibérer sur des questions qui étaient déjà de leur ressort selon les dispositions au code municipal (article 188).

Dans le cadre de ce "comté rénové" la litigieuse question du zonage agricole, assure enfin Léonard, pourra être abordée dans une optique plus acceptable pour l'UCC:

C'est dire qu'il faudra qu'il y ait des comtés renouvelés. Dès ce moment, ces comtés renouvelés pourront avec leurs schémas d'aménagement et surtout au fur et à mesure qu'ils gagneront en expérience en matière d'aménagement, assumer des rôles accrus en matière de protection du territoire agricole. D'ailleurs, si les pouvoirs en cette matière ne leur semblaient pas suffisants selon la déclaration d'harmonisation, ils auront tout le loisir de demander des ajustements.

Des documents remis aux congressistes viennent également éclairer le débat.¹⁸¹ Le cadre organisationnel de la consultation y est décrit amplement, ainsi que la liste des modifications devant être apportées à la loi 125. En plus des amendements annoncés par le ministre Léonard au chapitre des MRC, des modifications propres à satisfaire à la fois l'UMQ et l'UCC sont énumérés en ce qui concerne les règles d'aménagement: allègement du processus de consultation et du processus de modification, allongement du délai pour l'adoption d'un plan d'urbanisme, adoucissant sous certains aspects du pouvoir d'intervention du gouvernement, caractère obligatoire du schéma, etc.

Ni les propos rassurants des ministres, ni les amendements proposés, ni la mise à contribution de nouveaux mécanismes de consultation ne viennent à bout cependant de la méfiance de l'UCC, toujours persuadée à la fin du congrès que l'opération MRC vise "l'élimination pure et simple des conseils de comté."¹⁸² Des "garanties" moins précaires pour les municipalités rurales sont exigées dont le droit de veto

accordé aux deux types de municipalités et déjà réclamé dans le mémoire de l'UCC ainsi que le retrait de l'article 167 donnant au gouvernement l'autorité d'émettre les lettres patentes créant la MRC. Cette autorité doit être attribuée, affirme l'UCC, à l'assemblée nationale, terrain plus démocratique où les municipalités rurales seraient mieux placées pour faire prévaloir leurs droits. D'autre part, l'institution d'un droit de veto permettrait aux municipalités de ville ou de campagne de défendre leurs intérêts respectifs lors du processus de création des MRC et d'élaboration du schéma d'aménagement.¹⁸³

Largement appuyées par le chef du PLQ, M. Claude Ryan, ces revendications de l'UCC sont l'occasion pour ce dernier de stigmatiser l'autoritarisme du gouvernement péquiste sur les municipalités et de raccrocher le débat à la problématique nationale. La loi 125, proclame M. Ryan, donne au gouvernement "le pouvoir de tripoter les frontières des comtés municipaux" et cet assaut du gouvernement péquiste contre les institutions locales met en évidence la nécessité d'élaborer une constitution québécoise accordant "à ces structures de base que sont les municipalités une place clairement et solidement établie dans le régime fédéral du pays."¹⁸⁴

Ces manoeuvres partisans en vue de conférer une envergure nationale au débat entourant les conseils de comté tombent toutefois à l'eau. Deux raisons peuvent expliquer

cet échec: ce congrès de l'UCC, comme les précédents, a peu d'écho dans une presse québécoise éminemment montréalaise et de plus en plus coupée de la réalité régionale et locale; la jonction UCC-PLQ dans ce contexte a été perçue par la presse comme un événement mineur relevant davantage de l'opportunisme électoral que des profondes convictions ruralistes d'un parti qui après tout avait donné son coup d'envoi à la révolution tranquille.

En somme, ce que ce support politique factice aura permis de mesurer c'est l'isolement de plus en plus patent de l'UCC dans un Québec qui parlait urbain. En 1977, vingt ans après la mort de Duplessis, l'UCC se retrouve dans l'impossibilité de prendre appui sur l'Union nationale, son alliée traditionnelle au niveau provincial, pratiquement évincée de la scène politique au fur et à mesure que s'est effectuée la montée irrésistible du Parti québécois en région.

A l'intérieur même des rangs de l'UCC d'ailleurs des dissidences venues de l'est du Québec, région animée plus sensible au langage technocratique du gouvernement péquiste, ébranlent pour la première fois ce front municipal-rural jusque là singulièrement uni.¹⁸⁵ Forts de l'appui de plus de 200 édiles ruraux du Bas St-Laurent et de la Gaspésie; assurés de l'approbation de l'UMQ, à peine secoués par le tapage du PLQ autour des limites territoriales des conseils de comté, les ministres Léonard et Tardif partent de ce congrès avec la

certitude qu'ils peuvent sans trop de risque aller de l'avant. Le 21 novembre 1979, la loi 125 est enfin votée ouvrant ainsi la voie à une politique de régionalisation et d'aménagement du territoire qui aura mis vingt ans à se préciser.

1. Pierre Laporte, discours prononcé devant l'Union des conseils de comté, dans Revue municipale, septembre 1964.
2. Revue municipale, septembre 1965.
3. "Aucune municipalité n'est à l'abri du regroupement municipal," dans Le Devoir, 18 octobre 1966.
4. Pierre Laporte, discours prononcé au 43^e congrès de l'UMQ en septembre 1964, cité par J-Roger Bédard, La bataille des annexions, les Editions du Jour Inc., 1965, p. 53.
5. Pierre Laporte, discours prononcé devant l'UMQ, dans Revue municipale, avril 1966.
6. Ibid., p. 12.
7. Revue municipale, septembre 1964.
8. Revue municipale, décembre 1964.
9. Pierre Laporte, discours prononcé devant l'UMQ, dans Revue municipale, octobre 1965.
10. L'idée d'instituer des véritables gouvernements régionaux a toujours été en vogue parmi les intellectuels québécois. Encore en 1972, lors d'un colloque organisé par l'ENAP autour de la question du pouvoir régional, les Vincent Lemieux et Guy Bourassa s'employaient encore à promouvoir un concept de conseil régional qui emballait les premiers penseurs de la révolution tranquille. Les caractéristiques de ces gouvernements régionaux sont clairement formulées en 1966 par M. Jean-Claude Lebel, président du Comité de liaison de l'Est du Québec.
 - Ces gouvernements devraient être hiérarchiquement supérieurs aux gouvernements locaux à l'égard desquels ils pourraient jouer des rôles actuellement remplis par le MAM, et hiérarchiquement inférieurs au gouvernement provincial, ils ne devraient pas émaner des gouvernements locaux mais être constitués de conseillers élus au suffrage universel.
 - Ils auraient un pouvoir réel de décision en matière de développement régional (zonage, urbanisation, concentration des populations, industrialisation, etc.) et à cette fin ils auraient la responsabilité d'administrer au moins la partie du budget provincial consacré à promouvoir le développement régional.

Leur base territoriale serait les grandes régions administratives de la province.

L'instauration de gouvernements régionaux élus au suffrage universel aurait été certainement une façon radicale d'assurer l'élimination de la vieille élite municipale; elle aurait également renforcé et élargi un processus de bureaucratisation qui commençait à prendre de l'embonpoint au niveau du gouvernement central. De toute évidence cela faisait l'affaire et des technocrates et des syndicats qui auraient profité d'un agrandissement notable de leurs aires d'activité. Rien d'étonnant donc à ce que M. André Thibodeau, président du Syndical canadien de la fonction publique au Québec se soit déclaré un fervent partisan de ce projet lors du congrès de l'UCC en 1966.

Voir Le Devoir, 15 octobre 1966.

11. L'UMQ publiait en 1958 une brochure intitulée "Pour une administration régionale."

Voir Revue Municipale, juin 1968.

12. "Journées d'étude de l'Union des municipalités," dans Revue municipale, avril 1966.

13. Jacques Léveillé, La régionalisation municipale au Québec, op.cit., p. 76.

14. Voir "Laporte: l'UCC est responsable de la faillite du regroupement municipal," dans Le Devoir, 12 juin 1968.

15. Nous tenons cette information de l'actuel secrétaire de l'UCC, M. André Nadeau, en poste depuis 59. Voici un extrait de l'entrevue.

"Au point de vue organisation, il ne faut pas en parler avant le Dr. Janelle (1969). Quand je suis arrivé en 59, j'étais le seul permanent et je le suis resté. On me donnait \$100 pour garder les minutes, organiser les congrès, etc. Le Dr. Janelle était dynamique. Il voulait réveiller les conseils de comté, leur dire de s'organiser s'ils ne voulaient pas disparaître. On a acheté alors une Gestetener pour donner l'information. C'est avec M. Jean-Marie Moreau (1970) que le grand tournant se prend. On a installé une permanence ici à Québec, on avait une secrétaire à plein temps et on a fait appel à des experts - la firme VDM (Montréal). Puis on a augmenté les cotisations. Avant c'était \$25 par comté, maintenant c'est .20½ per capita.

A partir de ce moment (1970), les congrès ont été tellement fréquentés qu'on ne peut plus les organiser hors de Québec et Montréal. A l'heure actuelle, l'UCC est en bonne santé financière et dernièrement on a engagé à plein temps une jeune avocate pour expliquer à nos membres le tas de projets de lois qui nous sont tombés dessus récemment.

16. Revue municipale, février 1966.
17. Revue municipale, juillet 1966.
18. Revue municipale, avril 1966.
19. "Les éléments d'une formule de régionalisation," dans Revue municipale, octobre 1966.
20. "Les conseils de comté favorisent la régionalisation municipale," dans Le Devoir, 15 octobre 1966.
21. "Vues identiques sur la formule de régionalisation municipale," dans Le Devoir, 14 octobre 1966. L'UCC acceptait alors également le principe d'une fusion du Code municipal et de la Loi des cités et villes.
22. Jacques Léveillé, op.cit., p. 89.
23. Revue municipale, octobre 1966.
24. Andrée Lajoie, Les structures administratives régionales, op.cit., p. 290.
25. "Rentrée parlementaire dans un climat d'agitation sociale," dans Le Soleil, 11 octobre 1969.
26. Pierre Sadran, "La modernisation de l'administration publique au Québec et en France," dans Etudes canadiennes, 1976, vol. 6, p. 24.

Cette adhésion des grands technocrates à l'intérieur de l'appareil d'Etat est aussi soulignée par James Ian Dow que Pierre Sadran cite dans l'article ci-haut mentionné.

"L'émergence de certaines élites administratives coïncide avec celle d'autres élites nouvelles de la classe moyenne. Leur indépendance par rapport au secteur privé dépend de leur formation, de leur modèle de carrière (...) et de leur idéologie. Il semble que l'on assiste depuis quelques années à l'émergence d'un sens de l'Etat parmi les hauts fonctionnaires."

On se souviendra à ce propos des protestations du ministre Mario Cardinal dénonçant l'emprise des hauts fonctionnaires (nommés par les Libéraux) sur le ministère de l'Éducation.

27. "La politique municipale du gouvernement," dans Le Devoir, 17 octobre 1966.
28. Ibid.
29. Paul Sauriol, "L'intégration des services municipaux," dans Le Devoir, 8 août 1967.
30. "La loi 12 sur l'aménagement au territoire," dans La Presse, 6 avril 1976.

Rien d'étonnant puisque M. Jean-Claude LaHaye avoue qu'à la relecture (huit ans après sa parution) il apparaît que le "rapport LaHaye" décrivait une forte machine administrative, née du besoin vital de concevoir un système intégré et cohérent englobant tous les paliers de l'administration publique."

31. "Pour mieux remplir son rôle, le ministère des Affaires municipales se réorganise," dans Municipalité 69, vol. 1, no. 1, juin 1969, p. 6.
32. Ministère des Affaires municipales, Plan Remur, 1970, p. 10.
33. Jacques Godbout, "La formation de la communauté urbaine de Québec et le rôle de l'État dans la restructuration des pouvoirs locaux," dans Recherche sociographique, vol. 12, no. 2, 1971, p. 193.
34. Ibid., p. 204.
35. Ibid., p. 206. Cette stratégie pédagogique des fonctionnaires au MAM ne se limitait pas seulement à la consultation des acteurs municipaux. La réforme des structures municipales posait le problème de la compétence au personnel politique surtout en milieu rural. Ainsi au début de 1970, le MAM s'engageait dans un premier programme de formation et de perfectionnement qui s'adressait aux secrétaires-trésoriers et aux administrateurs élus des municipalités de 5,000 habitants et moins, invités à s'inscrire à une série de sessions intensives se tenant dans 27 centres différents.

"Devant l'ampleur et la complexité des tâches assumées par l'administration publique, souligne-t-on, il devient nécessaire de repenser et de réaménager les structures afin de

les adapter à des fonctions nouvelles. Dans le même temps, il faut se préoccuper de constituer un réservoir de cadres de qualité, sans quoi toute réforme ou toute restructuration n'a aucun sens."

Voir Municipalité 70, vol. 2, no. 3, octobre 1970.

36. Ministère des Affaires municipales, Plan Remur, p. 4.
37. Revue municipale, octobre 1968.
38. Union des conseils de comté, Mémoire présenté à l'Honorable Jean-Jacques Bertrand, 26 mars 1969, p. 2.
39. "Un traitement démocratique aux municipalités et conseils de comté," dans Le Devoir, 17 octobre 1966.
40. Revue municipale, avril 1969.
41. Revue municipale, novembre 1969.
42. Ibid., p. 12. Dans un même souffle des congressistes réclament l'abolition du droit de grève dans la fonction publique.
43. Pierre Viau, "Municipalités-Communautés," dans Revue municipale, décembre 1970.
44. L'Union des conseil de comté, Mémoire annuel présenté à l'Honorable Maurice Tessier, 30 décembre 1970.
45. Claude Masson (La Presse, 21 septembre 1970) montre bien le problème de marginalisation qui attend les conseils de comté. Sur les 74 conseils de comté que comptait le Québec en 1970, deux seulement avaient une population de plus de 50,000 âmes. Si on incluait les cités et villes, le nombre des conseils de comté atteignant plus de 50,000 habitants n'était que de 24.
46. "Lors du congrès de l'Union des Conseils de comté: Les conseils ruraux disent oui à la régionalisation," dans Revue municipale, octobre 1970.
47. "Les présidents des éventuelles communautés régionales seraient élus par les maires," dans La Presse, 18 septemgre 1970.
48. "Régionalisation rurale: Québec agira bientôt si les maires ne commencent pas à bouger," dans La Presse, 18 septembre 1970.

49. "Tessier sonne le glas des conseils de comté," dans La Presse, 21 septembre 1970.
50. "Le spectre de la régionalisation fait hésiter les maires des petites municipalités," dans La Presse, 19 septembre 1970.
51. Voir à ce propos: "Les ruraux face aux urbains," éditorial de Claude Masson, dans La Presse, le 21 septembre 1970.
52. Paul Lachance, "Visa le voir...", dans Le Soleil, 6 juillet 1973.
53. "Trop d'obstacles s'opposent à un bouleversement complet," dans Le Soleil, 25 février 1971.
54. "Le gouvernement municipal sera restructuré ou il disparaîtra," dans Le Devoir, 2 septembre 1970.
55. Ibid.
56. "Une véritable politique de régionalisation," Allocution prononcée par Me Maurice Tessier le 29 septembre 1970, dans Municipalité 70; vol. 2, no. 8, novembre 1970.
57. "Ottawa ayant modifié les règles du jeu, il faut une politique urbaine québécoise," dans Le Devoir, 2 octobre 1971.
58. Ibid.
59. Ministère des Affaires municipales, Livre Blanc sur la réforme des structures municipales, mars 1971, p. 37.
60. Cité par Paul Lachance, op.cit.
61. François Demers, "Une quatrième voie... très rentable pour le parti," dans Le Soleil, 13 novembre 1971.
62. "Réduction probable du rôle dévolu à l'Office de planification et de développement du Québec," dans Le Soleil, 20 novembre 1971.
63. La Presse, 21 septembre 1970, op.cit. Voir note 49.
64. "L'évolution des structures régionales en milieu rural et en milieu urbain," Allocution prononcée par Me Maurice Tessier, le 2 octobre 1970, dans Municipalité 70, vol. 2, no. 8, novembre 1970, p. 7.

65. Livre Blanc sur la réforme des structures municipales,
op.cit.
66. L'expression est du journaliste Francois Demers dans l'article déjà cité à la note 61.
67. Allocution de l'Honorable Maurice Tessier à l'occasion de la présentation du Livre Blanc sur la réforme des structures municipales, 10 mars 1971, p. 16.
68. A consulter les articles de: Alain Baccigalupo, "Volontaire, la réforme municipale risque d'avorter," dans Le Devoir 27 avril 1971; Claude Gendron, "L'électoratisme, pierre d'achoppement de la réforme "volontaire" municipale," dans La Presse, 24 mars 1971; Evelyn Dumas, "Municipal differences," dans Montreal Star, 3 juin 1971.
69. Marcel Léger, "La réforme municipale est vouée à l'échec," dans Point de Mire, 14 juin 1971.
70. Parti Québécois, La solution, le programme du Parti québécois, Montréal, les Editions du Jour, 1970, p. 36.
71. René Lévesque, "La jungle municipale," dans Point de Mire, 3 juillet 1971.
72. Voir Paul Sauriol, "Une méthode de plus réaliste pour la réforme des structures municipales," dans Le Devoir, le 14 août 1971.
73. UCC, Mémoire remis à la Conférence provinciale-municipale, le 21 mai 1971.
74. Jacques Léveillé et Jean Meynaud, op.cit., p. 24-26. Ce fait est particulièrement souligné par les auteurs de cette première recherche de fond sur la restructuration municipale au Québec:

"Les tenants de la conception traditionnelle (du système municipal) admettent généralement que le système municipal québécois est en état de crise parce qu'il n'arrive pas à satisfaire les besoins nouveaux. Mais la seule conclusion qu'ils formulent à ce propos consiste à attribuer à un facteur unique, le facteur financier, le caractère inadéquat des structures municipales vis-à-vis le problème à résoudre - conclusion importante certes mais qui a le tort de se limiter à un aspect du dossier.

Ainsi dans l'optique traditionnelle le problème financier devient la pierre d'achoppement de tout le système municipal alors que pour les promoteurs d'une réforme municipale la solution du problème financier n'est qu'une étape - une étape ne pouvant être véritablement franchie que dans le cadre d'une réorganisation complète de l'administration municipale québécoise."

75. Francois Demers, op.cit.
76. "Importante modifications au projet de loi-cadre des communautés municipales," dans Municipalité 71, juillet-août 1971, p. 14.
77. "Des amendements importants seront apportés à la loi des fusions volontaires," dans Municipalité 71, octobre 1971, p. 7.
78. "Les mesures coercitives de fusion annoncées par Tessier sont loin de plaire aux maires ruraux," dans La Presse, 12 octobre 1971.
79. "Les conseils de comté: lutte ultime pour survivre," dans La Presse, 9 octobre 1971.
80. Revue municipale, octobre 1971.
81. "La restructuration rurale soulève une levée de boucliers," dans La Presse, 8 octobre 1971.
82. Revue municipale, octobre 1971.
83. "Sanction de la Loi du regroupement municipal, malgré les protestations de l'Union des conseils de comté," dans Le Soleil, 15 décembre 1971.
84. "Un mauvais quart d'heure pour le ministre Tessier," dans La Presse, 25 septembre 1972.
85. Revue municipale, octobre 1972.
86. "Le gouvernement n'entend plus faire disparaître les conseils de comté," dans Le Devoir, 27 mars 1973.
87. "L'UPA et l'Union des conseils de comté critiquent la loi de l'évaluation foncière," dans Le Devoir, 23 juin 1973.
88. "Les préfets de comté s'arment de comités politiques," dans Le Devoir, 18 juin 1973.

89. "Les conseils de comté restent un peu craintifs," dans Le Devoir, 18 septembre 1973.
90. Allocution du Dr. Goldbloom au congrès spécial de l'Union des conseils de comté," Municipalité 73, avril 1973, p. 5.
91. "Les conseils de comté vivront," Municipalité 74, vol. 11, novembre 1974, p. 8.
92. Allocution du Dr. Goldbloom, op.cit., p. 5.
93. "Des centres économiques et sociaux plutôt que des fusions massives," dans Le Devoir, 25 mai 1973.
94. "Le moratoire n'a plus de raison d'être," dans Le Soleil, 22 mai 1973.
95. Revue municipale, octobre 1973.
96. "Goldbloom défend l'autonomie municipale contre les fusions," dans La Presse, 24 décembre 1973.
97. L'expression est du ministre Goldbloom.
98. Revue municipale, octobre 1973.
99. "Les Conseils de comté vivront," ibid. Voir note 91.
100. "Les municipalités accordent priorité à la fiscalité," dans Le Soleil, 17 mai 1975.
- Dans son mémoire, l'UCC recommandait: 1) la remise aux municipalités de tout le champ de l'impôt foncier; 2) l'instauration d'un régime permettant au contribuable de déduire leurs impôts sur le revenu les taxes qu'ils paient aux municipalités; 3) la possibilité pour les municipalités de lever un impôt sur les transactions immobilières; 4) la révision de la loi sur l'évaluation foncière de façon à élargir l'assiette fiscale des municipalités; 5) l'amélioration du mode de financement par l'émission d'obligations non taxables. Voir: Revue municipale, juin 1975.
101. Ministère des Affaires municipales, Document de travail relatif à certaines considérations sur les finances municipales, vol. 3, septembre 1975, p. 2.
102. Ministère des Affaires municipales, L'urbanisme et l'aménagement du territoire, vol. 1, no. 2, mai 1975, p. 2.

103. Groupe de Travail sur l'urbanisation, op.cit., pp.102-256.
104. "Une commission parlementaire étudiera le projet de loi 12," dans Le Devoir, 4 mai 1976.
105. "Les terres arabes aussi," dans Le Devoir, 4 mai 1976.
106. Le gouvernement Bourassa créait en 1974 un Comité inter-ministériel sur le zonage agricole, relevant de l'OPDQ. Le comité avait pour objectif de délimiter le champ d'action de chacun des ministères ayant juridiction en ce domaine. Cette analyse permettait au comité de conclure à la nécessité d'une intervention globale, plutôt que sectorielle. En conséquence, le comité recommandait la création d'une commission permanente préoccupée de toutes les questions relatives au zonage. Cette commission interministérielle permanente sur l'aménagement du territoire a été rattachée à l'OPDQ et a repris tout le dossier du zonage. Voir André Déglise, "Un pays à zoner," Québec Sciences, janvier 1976.
107. "Zonage agricole: un enterrement de première classe," dans Le Soleil, 10 avril 1976.
108. "La réforme fiscale... ça urge," dans Revue municipale, novembre-décembre 1975.
109. "Les unions de comté soulignent l'urgence d'une réforme fiscale," dans Le Devoir, 4 octobre 1975.
110. "L'autonomie des municipalités, ça n'existe presque plus....," dans Le Soleil, 4 octobre 1975.
111. Revue municipale, novembre-décembre 1975.
112. "Evaluation, fiscalité, aménagement du territoire...., lignes de force communes aux deux grands congrès municipaux," dans Revue municipale, octobre 1976.
113. Ibid.
114. Viau et associés, La cité humaine, op.cit., p.121.
115. "Le rôle des conseils de comté s'accroîtra," dans Le Soleil, 27 septembre 1976.
116. Carol Levasseur, "De l'Etat-Providence à l'Etat-disciplinaire," dans Gérard Bergeron et al., L'Etat du Québec au devenir, op.cit., p.297.

117. Louise Quesnel-Ouellet, "Aménagement urbain et autonomie locale," dans Gérard Bergeron et Roger Pelletier, L'Etat du Québec en devenir, op.cit., p. 231.
118. Vera Murray, Le Parti québécois de la fondation à la prise du pouvoir, Montréal, HMH, 1976, p. 29.
119. Ibid., p. 60.
120. Une étude approfondie du concept de région au Québec reste à faire. A cet égard, le programme du RIN (1968-69) apparaît exemplaire, notamment en ce qui concerne la notion du gouvernement régional.
121. Parti Québécois, La Solution: le programme du Parti québécois, Montréal, les Editions du Jour, 1970, pp. 33-34-36-37-197-198.
122. Parti Québécois, Prochaine étape: Quand nous serons vraiment maîtres chez-nous, Montréal, les Editions du Parti Québécois, 1972.

L'idée d'un rattrapage régional par la voie d'une expansion bureaucratique réalisé tant au niveau d'un gouvernement régional que des gouvernements locaux est liée aux ambitions sociales, déjà signalées, de la classe moyenne qui soutient le P.Q.. A la page 34 du programme, ce projet est clairement explicite:

"Dotées par l'Etat de ressources correspondant à l'ampleur de leurs nouvelles tâches, avec des budgets et des services bien plus considérables qu'aujourd'hui, ces municipalités deviendraient des employeurs parmi les plus importants."

Le programme recommande également que le régime de travail et les conventions collectives du secteur public soit élargis au personnel municipal....

123. Voir: Les programmes électoraux du Parti québécois pour les années 1973, 1975, 1978, 1980.

124. Secrétariat à l'Aménagement et à la Décentralisation, la décentralisation, une perspective communautaire nouvelle, op.cit., avant-propos.

125. "Le discours inaugural," dans Le Devoir, 9 mars 1977.
126. Ibid.
127. Voir respectivement les programmes électoraux de 1976 et de 1978.
128. "Tardif met fin aux fusions obligatoires," dans Le Soleil, 2 mars 1977.
129. "Allocution du ministre des Affaires municipales, M. Guy Tardif," dans Information - UCCQ, octobre-novembre, décembre 1980, p. 11.
130. Secrétariat à l'Aménagement et à la Décentralisation, La décentralisation: une perspective nouvelle, fascicule 1, p. 15.
 Le Secrétariat à la Décentralisation est un groupe de travail ad hoc créé au début de 1977.
131. Jean-Marie Moreau, "L'autonomie municipale par la fiscalité," dans Information - UCCQ, janvier 1977.
132. MAM, La revalorisation du pouvoir municipal, Réforme fiscale, et le projet, document de référence déposé par le Secrétariat des conférences socio-économiques à la conférence Québec-Municipalités tenue à Québec les 9, 10 et 11 juin 1979.
133. Ibid., 1. Les fondements et principes, p. 26.
134. MAM, La revalorisation au pouvoir municipal, Rapport de la conférence Québec-Municipalités, Secrétariat des conférences socio-économiques, juin 1978, pp. 28-29.
135. Alain Lapointe, "Le projet de réforme du régime fiscal des municipalités: une réponse financière à un problème budgétaire," dans Dominique Achbour et autres, Finances municipales en transition, Chicoutimi, Gaetan Morin éditeur, 1979, p. 134.
136. "La réforme fiscale: beaucoup plus qu'une réaffectation des taxes perçues," dans Revue municipale, novembre 1979.
137. MAM, La revalorisation du pouvoir municipal, (Rapport), op.cit., p. 107.

138. "Tardif s'explique sur la démocratie municipale," dans Le Soleil, 13 octobre 1978.
139. MAM, La revalorisation du pouvoir municipal, (Rapport), op.cit., pp. 105-115.
140. "Les préfets de comté, adversaires farouches du projet gouvernemental de la démocratie municipale," dans Revue municipale, décembre 1978.
141. "Les maires contre les conseils de quartier," dans La Presse, 23 janvier 1975.
- "L'UMQ rejette la formule de conseils de quartier," dans Le Devoir, 29 septembre 1978.
142. Voir note 138.
143. "Léonard définira une stratégie axée sur la décentralisation," dans Le Devoir, 16 février 1977.
144. "Je suis contre un super-Etat québécois," dans Le Soleil, 15 mars 1977.
145. La définition du BAEQ est ainsi libellée: "On peut définir l'aménagement comme un processus visant à optimiser les interrelations entre la population, les ressources et l'organisation socio-économique d'un territoire donné dans le but d'y assurer un meilleur niveau de vie et partant une possibilité accrue de développement humain."
- BAEQ, Dimension de l'aménagement, texte extrait du document I, juin 1964, publié dans Québec 1960-1980. La crise du développement, op.cit., p. 46.

Dans une entrevue au Soleil (15 mars 1977), le ministre Léonard précisera qu'il souhaite que chaque conseil de comté subvienne ses propres besoins et vive selon ses capacités de payer. Le ministre admet en conséquence que toutes les régions ne pourront se payer des services de qualité identique. En l'absence de progrès économique, facteur qui selon lui constituerait la solution idéale pour les régions défavorisées, le ministre suggère de trouver des solutions intermédiaires: entre autres solutions, l'octroi d'un budget global ou la mise sur pied d'un système de financement progressif en fonction des pouvoirs qu'un conseil de comté pourra assumer dans une sorte de "liste de magasinage optionnel." Pas question cependant de céder des points d'impôts aux conseils de comté...

146. "Redonner des pouvoirs aux vieux conseils de comté," dans Le DEvoir, 19 mars 1977.
147. "Un projet de loi antispéculation accompagnerait le rapport Léonard," dans La Presse, 24 septembre 1977.
148. "Des pouvoirs accrus au conseil de comté?" dans Le Devoir, 7 février 1978.
149. Développement - Québec, vol. 6, no. 1, mars-avril 1980, p. 12.
150. Les copies de ce fameux "Projet de livre blanc sur la décentralisation" étant rarisissimes, nous avons dû nous référer pour cette partie de notre recherche à des articles de Bernard Descôteaux parus dans Le Devoir, les 4 et 5 avril 1978, de même qu'à un article du Montréal Star paru le 15 mars 1978. Nous avons pu compléter nos renseignements grâce à la diligence de l'UCC qui s'est empressé de nous envoyer copie d'une partie du chapitre 5 portant sur les pouvoirs attribués à la communauté municipale. Dans la série des fascicules verts portant sur la décentralisation, ce chapitre-apparemment devait constituer la matière du fascicule 5. Pour des raisons que l'on comprend ce fascicule n'a jamais été publié.
- Bernard Descôteaux, "Québec posera à l'automne les premiers jalons d'une politique de décentralisation," dans Le Devoir, 4 avril 1982.
- "La décentralisation sonnera le glas de la CUM," dans Le Devoir, 25 avril 1982.
- Richard Daignault, jr., "P.Q. studies urban power shift," dans The Montreal Star, 15 mars 1978.
151. MAM, La revalorisation municipale, (Rapport), op.cit., pp. 138-140.
152. Le Secrétariat à la décentralisation est un groupe ad hoc relevant du ministère d'Etat à l'Aménagement. Peu après sa création au début de l'année 77, le ministère de Jacques Léonard a pris le nom de Secrétariat à l'Aménagement et à la Décentralisation.
153. Ces documents distribués à l'UMQ et l'UCC constituent une série de "fascicules verts." Le Secrétariat à l'Aménagement et à la Décentralisation devait produire neuf fascicules. Le numéro 5, portant sur le réaménagement des pouvoirs dans une perspective de décentralisation n'a jamais paru. Titre générique de ces documents: La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle.

154. Fascicule 6: le territoire des comtés municipaux renouvelés.
155. Fascicule 4: l'organisation politique des comtés municipaux renouvelés, p. 13.
156. "L'Union des conseils de comté ignore Garon," dans La Presse, 16 octobre 1978.
157. "L'UMQ dénonce le caractère sectoriel de la loi," dans Le Devoir, 6 décembre 1978.
158. Ibid.
159. "Le zonage agricole doit demeurer entre les mains des municipalités (président Moreau)," dans Le Soleil, 16 octobre 1978.
160. "L'UPA rejette l'indemnisation au profit de la rentabilité," dans Le Devoir, 7 décembre 1978.
161. Secrétariat à l'Aménagement et à la Décentralisation, Proposition d'harmonisation de la loi sur la protection du territoire agricole et du projet de loi sur l'aménagement, Québec, 13 août 1979.
162. "Aucun pouvoir aux conseils de comté," dans La Presse, 18 janvier 1979.
163. Jacques Antoine, Le pouvoir et l'opinion, Paris, Editions Daniel, 1972, préface de François Bloch-Laine, p. 14.
164. "La lune de miel de Guy Tardif," dans La Presse, 27 mars 1979.
165. On se souviendra que le premier congrès de l'UMQ tenu sous l'ère péquiste s'est soldé par de rudes affrontements verbaux entre le ministre Tardif et les maires des grandes villes du Québec. Ces derniers avaient jugé opportun d'affirmer leur option fédéraliste en invitant exceptionnellement à leurs assises le ministre d'Etat aux Affaires urbaines, M. André Ouellet.
166. "Les maires ne veulent pas des vieilles bottines des conseils de comté," dans le Journal de Montréal, 19 mars 1979.
- "L'UMQ: oui un principe de la loi 125: non au conseils de comté renouvelé," dans Revue municipale, mai 1979.

167. Union des Municipalités du Québec, Projet de Loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme, Mémoire présenté à l'intention de M. Jacques Léonard, ministre d'Etat sur l'Aménagement, Montréal, avril 1979.
168. "Aménagement du territoire: accord entre Québec et les maires," dans La Presse, 19 mars 1979.
169. "Le ministre Léonard veut rassurer le monde municipal," dans Revue municipale, mai 1979.
170. Revue municipale, décembre 1978.
171. MAM, La revalorisation du pouvoir municipal, (Rapport), op.cit., p. 31.
172. "Les conseils de comté veulent plus de protection," dans Le Soleil, 12 mars 1979.
173. Mémoire de l'Union des conseils de comté et des municipalités locales au Québec (UCCQ) Inc., présenté à la commission parlementaire siégeant pour l'étude du projet de loi numéro 125, Québec, 21 mars 1979, p. 7 et suivantes.
174. "Le monde rural s'inquiète du projet de loi 125," dans Revue municipale, juillet 1979.
- "Divorce entre les conseils de comté et Léonard," dans Le Soleil, 22 mai 1979.
175. "L'opposition avertit Léonard qu'il ne faut pas toucher aux conseils de comté," dans Le Devoir, 15 août 1979.
176. "Le projet de loi amendé est pire que le premier (L'UCC)," dans Le Devoir, 19 juin 1979.
177. Projet de loi 125 (reimpression), p. 49.
178. Voir: Information - UCCQ, vol. 6, no. 1, janvier-février 1981, extraits du discours de Léonard lors du mini-congrès de mai 1979.
179. "Léonard sonne le glas des conseils de comté," dans La Presse, 7 août 1979.
180. Voir: Discours des ministres Léonard et Tardif prononcés lors du congrès de l'UCC, septembre 1979.

181. Secrétariat à l'Aménagement et à la Décentralisation, 1) Mise en place des municipalités de comté. Mécanisme de consultation, août 1979; 2) Aperçu des modifications apportées au projet de loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme.
182. "Rien à faire, les conseils de comté n'apprécient pas le projet de loi 125," dans La Presse, 20 octobre 1979.
183. "Les conseils de comté veulent plus de garanties," dans La Presse, 22 octobre 1979.
184. "Ryan soumet l'idée d'une constitution québécoise," dans Le Soleil, 22 octobre 1979.
185. "Le renouvellement des conseils de comté plaît à 200 édiles," dans Le Soleil, 31 août 1979.

CHAPITRE IY

LES CONSEILS DE COMTE, SUITE ET FIN...: LA MRC

Certes, le processus de mise en place des MRC en est encore à ses débuts au Québec. Dans quelques années, il sera intéressant d'étudier très concrètement les effets de la régionalisation municipale sur le personnel politique local. Notre étude aura tenté de démontrer que la tendance ira vers un renouvellement/rajeunissement inévitable des édiles municipaux, surtout en milieu rural, où se sont manifestées les résistances les plus tenaces aux divers projets de modernisation issus du gouvernement québécois.¹

La MRC, croyons-nous, aura tôt fait de liquider les derniers verrous qui ont servi de refuge à la pratique municipale isolationniste et marginalisée des administrateurs locaux du milieu rural. Au sein de cette élite traditionnelle, le choc ressenti par une modernisation qui vise essentiellement à décroiser les barrières entre le Québec urbain et rural, présage d'un phénomène de relève municipale d'autant plus accéléré que la modernisation déjà vieille de vingt ans des secteurs scolaire et social, a exercé les appétits de pouvoir d'une nouvelle élite régionale fin prête à faire son nid dans des institutions locales restées jusqu'à récemment rebelles à un nouvel esprit régional.

Compte tenu des hypothèses posées au début, ce dernier chapitre visera donc à décrire les articulations concrètes du projet de rajeunissement du personnel politique local sous-jacent à l'actuel processus de régionalisation comme il le fut d'ailleurs dans tous les projets du genre présentés depuis 1960 par le gouvernement québécois.

A cette fin, nous examinerons brièvement la nature de la MRC, ses pouvoirs, son fonctionnement, après quoi nous analyserons comment, à travers des phénomènes de continuité et de rupture, l'Etat québécois entend atteindre par le truchement des MRC un objectif visé depuis vingt ans: l'émergence d'une nouvelle élite municipale plus apte à épauler les stratégies du développement ambitionnées par le pouvoir central.

Le recentrage de l'élite locale fondé en effet, nous l'avons constaté, la question de la régionalisation municipale. Cependant, entre le courant centralisateur qui nourrit d'abord la pensée technocratique sur ce problème et l'actuel virage vers la décentralisation, ce recentrage est marqué selon l'expression fort juste de Gérard Divay de "vieilles orientations et de nouveaux défis." A la nécessité d'ajuster le palier local à la stratégie de développement éminemment urbaine privilégiée par l'équipe technocratique qui prend les rênes de la révolution tranquille s'est ajoutée la nécessité toute aussi impérative, au cours des années 70, d'impliquer les administrateurs locaux

dans le débat social résultant de l'aggravation de la crise économique. Examinée dans cette perspective, la MRC apparaît être une réponse adéquate aux visées technocratiques qui sous-tendent la réforme municipale: la création de ces entités régionales réalise en fait un triple recentrage de l'élite locale: non seulement les anciens objectifs de rationalisation administrative et d'affermissement du phénomène urbain se retrouvent-ils tout entiers dans la réforme, mais s'y greffent désormais des objectifs de recentrage "politique" dont le but ultime est de responsabiliser les élus municipaux appelés à gérer et à justifier au niveau régional et local une stratégie de développement inégal

4-1: Vieilles orientations: les recentrages
administratifs et urbains

Il y avait 71 conseils de comté. Il y aura bientôt environ 94 MRC au Québec. La consultation menée sans trop de problème et comme promis par le ministre Léonard sur la base des anciennes structures de comté a abouti au nombre de "communautés municipales" souhaité par les auteurs du Livre blanc sur la décentralisation. Le boycottage entrepris par l'UCC aura eu peu de prise sur cet habile exercice de consultation conduit discrètement par le ministre Léonard. A n'en pas douter, la loi 125 contient bel et bien, selon les mots du président de l'UCC, "les mécanismes d'exécution," des anciens conseils de comté.² Le tout est affaire d'étapisme.

La loi 125, effectivement, ne modifie aucunement le statut de la corporation de comté.³ Cependant, une fois le processus de consultation terminé, la loi autorise le gouvernement à délivrer les lettres patentes permettant de constituer une MRC. Dotée de ces lettres patentes, la MRC devient une corporation municipale de comté et constitue une municipalité au sens du Code municipal. Dès l'entrée en vigueur de ses lettres patentes, la MRC succède à la corporation de comté dont tout le territoire est placé sous la juridiction de cette nouvelle MRC.

Le conseil d'une MRC se compose des maires des municipalités urbaines et des municipalités rurales comprises dans son territoire. La loi 125 donne trois champs de compétence aux MRC. La plus importante est évidemment celle qui a trait à l'aménagement et l'urbanisme qui établit les bases d'une collaboration systématique entre les deux types de municipalités menaçant d'autant "l'esprit de clocher" des édiles ruraux tant décrit par les tenants de la régionalisation municipale. La nouvelle MRC détient également les pouvoirs d'une corporation de comté, notamment quant aux chemins, ponts et cours d'eau, bureaux d'enregistrement et évaluation foncière. L'article 188 indique toutefois que dans ce cas, seuls les représentants qui étaient membres de la corporation de comté ont droit de vote. La loi 125 ouvre enfin largement la porte en matière d'ententes entre la MRC et les cités et villes de son territoire (article 189). Le conseil de la municipalité régionale peut, en effet, décréter par règlement adopté à la majorité des deux tiers des voix de ses membres qu'il a compétence à l'égard des cités et villes sur l'une ou l'autre des matières suivantes: évaluation foncière, perception du droit sur les mutations immobilières, exploitation d'un système de gestion des déchets.

Fait à noter dans la première version de la loi 125, l'article 189 ne donnait aucune précision sur les matières pouvant faire l'objet d'une entente avec les cités et villes.

A la demande de l'UCC, inquiète de voir les MRC soudainement submergées par la multiplication d'ententes au profit des municipalités urbaines, le projet de loi 12 (1980, c.34, a.8) a eu pour effet de limiter la portée de l'article 189. La volonté très claire du gouvernement d'accélérer l'évolution des mentalités municipales vers un véritable esprit régional n'en reste pas moins vigoureux. Ainsi, au chapitre des ententes intermunicipales, les MRC pourront mettre à profit un champ d'activité que la législation élargit constamment. Votée dès décembre 79, la loi 74 sur les ententes intermunicipales permet à une corporation municipale régie par le Code municipal ou par la loi sur les cités et villes de déléguer sa compétence sur une matière municipale à la MRC. Cette loi ne permet toutefois pas de confier à une MRC le pouvoir de faire des règlements et le pouvoir de taxer.

En vertu d'autres lois, il est de plus possible pour la MRC de conclure avec une corporation municipale régie par la loi sur les cités et villes ou par le Code municipal, des ententes par lesquelles elle pourrait exploiter un système de gestion des déchets, expédier des avis et des comptes de taxes et percevoir des taxes. Une corporation municipale régie par la loi sur les cités et villes peut aussi conclure avec la MRC une entente aux fins de déléguer sa compétence en matière d'évaluation foncière et également pour placer certains cours d'eau sous sa juridiction.

Enfin, une corporation municipale régie par le Code municipal peut conclure une entente avec la MRC afin que celle-ci établisse et maintienne un fonds de pension de retraite pour les fonctionnaires et employés à plein temps de la corporation locale.

Nantie de compétences qui pour être limitées n'en sont pas moins importantes, la MRC fonctionnera à un rythme qui n'a plus rien à voir avec les anciennes réunions conviviales des maires ruraux. Le préfet, élu lors de la première séance tenue par le conseil de la MRC, est choisi parmi les maires. Il doit, pour être élu, recevoir le vote affirmatif de la majorité des voix des membres du conseil. Ce chef du conseil de la MRC a un mandat de deux ans et préside les séances avec un droit de veto prépondérant advenant une égalité des voix sauf, précise la loi, "pour les fins de l'exercice des pouvoirs dévolus par une loi générale ou spécifique à une corporation de comté à l'égard des municipalités assujetties à sa juridiction lorsque le préfet n'est pas le maire de ces municipalités."

Le conseil de la MRC doit tenir une séance ordinaire au moins une fois tous les deux mois. La MRC peut se doter d'un conseil d'administration si ses lettres patentes le spécifie. Les décisions du conseil sont prises à majorité des voix. Chaque représentant y dispose d'une voix ou, le cas échéant, du nombre de voix déterminé par les lettres patentes.

Il dispose également d'un droit de veto qui limite toutefois à quatre-vingt-dix jours les délibérations et le vote sur la question mise aux voix et ne s'exerce qu'une fois par un même membre sur une même question.

Gradualiste, appliqué à petites doses, ce programme de regroupement municipal enfin mis en selle vise encore et toujours des objectifs de rationalisation administrative déjà affirmés dans les projets précédents. Si la façon de faire est devenue plus "politique," le dessein technocratique est toujours là. "Ce qui est nouveau dans le cas du Québec, note justement Gérard Divay, ce ne sont ni les objectifs, ni les préoccupations, mais seulement l'attitude du gouvernement central (provincial) à l'égard de la réorganisation municipale."⁴

Modernisation et rattrape ont été les deux thèmes clés des premiers discours technocratiques sur la région. La philosophie égalitaire étant maintenant chose du passé, reste la modernisation. A cet égard, les objectifs d'ajustement du local au central, du rural à l'urbain, demeurent inchangés. Les "lumières" de ce côté viennent toujours d'en haut. La rationalisation du système municipal, souligne Pierre Gremion, tient essentiellement à une volonté centralisatrice:

La première rupture que toute sociologie du système politico-administratif local se doit d'opérer est d'expliquer pourquoi le nouveau central se trouve investi du privilège de la rationalité, pourquoi la volonté locale ne peut s'exprimer que comme 'irrationnelle'.⁵

La transition actuelle des gouvernements locaux "d'une forme traditionnelle jusqu'à une forme moderne et mieux adaptée"⁶ selon l'expression même d'un des premiers pionniers de la régionalisation municipale, s'effectue dans l'optique des anciennes orientations attachées à la refec-tion du palier local. Les mots pour dire cette nécessaire modernisation se sont sophistiqués mais les objectifs majeurs sont encore là:

-ajustement des administrations locales au gouvernement central (provincial):⁷

"...il faudrait s'assurer d'une certaine cohérence entre les décisions et interventions des différents paliers du gouvernement à cet égard, il faudra pouvoir retrouver des liens de conformités (en matière d'aménagement) entre les gestes et décisions du niveau local et les objectifs des schémas de comté, et entre ces schémas et les objectifs du gouverne-ment...."

"...cette perspective de conjugaison des efforts entre les divers paliers du gouvernement se reflètera (...) dans l'aide technique que le gouvernement offrira aux collectivités locales."

-rationalisation des services:⁸

"Ce cadre municipal (MRC) doit constituer une véri-table région communautaire où il sera possible sur la base d'une population plus large de se donner des services et des équipements plus adéquats."

"...il ne faut pas que le nombre de municipalités constituant ce territoire soit trop élevé. Il serait difficile de faire une gestion convenable à 100 ou même 50 municipalités."

-émergence d'interlocuteurs locaux valables:⁹

"...le comté municipal renouvelé peut devenir un interlocuteur moderne, capable de gérer un large éventail de services."

-désenclavement rural (coopération intermunicipale):¹⁰

"Il n'est pratiquement plus possible de distinguer les villes des campagnes qui les environnent étant donné les nombreux domaines de complémentarité (...). Dans ce contexte, la coopération intermunicipale devient de plus en plus désirable: elle doit pouvoir s'inscrire dans une institution politique et administrative intermunicipale sur la base de la petite région d'appartenance."

-affirmation nationale:¹¹

"...la responsabilité des gouvernements locaux de même que celle qui a trait à l'organisation du territoire est de la juridiction exclusive des provinces...."

"...ce réaménagement (la décentralisation) conduit en définitive à faire de l'Etat un lieu de convergence des inspirations collectives et un outil d'orchestration des grands objectifs sociaux, culturels et économiques du pays."

La loi 125 constitue en somme le dernier jalon d'un projet technocratique qui, pour avoir connu des hauts et des bas, ne s'est jamais démenti depuis la révolution tranquille: celui de transformer les entités locales en autant d'arc-boutants d'un Etat moderne s'affirmant comme outil essentiel de la relève par la société québécoise du défi capitaliste nord-américain et mondial. La loi entend permettre également de parachever les ajustements institutionnels indispensables à un bâti régional dont l'impératif premier dans l'enjeu capitalisme est la consolidation d'un continuum urbain. "L'impérialisme urbain"¹² qui a justifié toute les résistances de l'UCC à la modernisation municipale sous-tend toujours et encore la régionalisation municipale:

On peut (...) prévoir que l'obligation pour les villes et les municipalités rurales de planifier ensemble va entraîner de sérieuses difficultés dans de nombreux secteurs du Québec. Le poids démographique des villes et leurs équipes de fonctionnaires spécialistes risquent fort d'avoir raison de toute velléité d'affirmation des localités rurales. L'impérialisme des villes sur la banlieue rurale va maintenant pouvoir s'affirmer mieux que jamais. On peut même se demander à cet égard si l'objectif premier de la loi n'est pas précisément de faciliter aux villes le contrôle de leur espace environnant. Chose certaine les municipalités rurales se verront imposer des orientations d'aménagement non et non voulues. Ces orientations pourraient même aller en régions périphériques jusqu'à accélérer la destruction de certaines localités au profit d'une urbanisation accrue des villes et centres de services.¹³

4-2: Nouveaux défi: le recentrage politique

Héritière des visées centralistes et urbaines des derniers projets de restructuration municipale qui l'ont précédée, la loi 125 contient également les ingrédients d'un troisième recentrage qui ambitionne la mise au pas définitive des édiles du monde rural. La volonté gouvernementale de "politiser" la pratique municipale en vue de préparer la voie à une décentralisation qui se fera sur fond de crise économique transforme ces derniers en acteurs de premier plan d'un débat social que l'Etat entend désormais renvoyer au niveau local et régional. Réaffirmée par le ministre Léonard, la nécessité de "rajeunir" et de "moderniser" le personnel politique local trouve ainsi une autre justification dans ce "nouveau défi."

On pourrait avancer l'hypothèse que ce qui est nouveau est peut-être le recentrage politique général du gouvernement local. Par rapport au centre, l'administration locale ne se tient plus à la périphérie et à l'écart, mais elle est peut-être malgré elle entraînée dans des débats et des choix politiques fondamentaux.

(...)

Les élus locaux ont tendance à vouloir être considérés comme de simples administrateurs. En fait (...) ils sont entraînés dans la politique, et ce de plus en plus (...). Au niveau local, des groupes de citoyens aspirent à la direction des activités sectorielles qui les concernent directement et des oppositions sont reconnues et structurées. Plus fondamentalement, le gouvernement local est de moins en moins tenu à l'écart des grandes questions politiques, comme le suggèrent l'évolution des relations centrale-locale et les projets de décentralisation. Le gouvernement

local est pris dans l'engrenage des choix politiques importants: le niveau des services et l'égalité face à ces services, les conditions de survie collective, l'évolution des finances publiques, les relations et interactions entre sphères publique et privée, l'évaluation des nouvelles demandes sociales. Même à l'intérieur de l'administration locale, les évolutions sociales ont des répercussions (par exemple, la professionnalisation, la syndicalisation sur la prestation de service). Défis nouveaux? Peu importe. Les élus et les citoyens doivent y faire face et les analystes du gouvernement local ont à se demander qu'elle est et qu'elle sera la teneur spécifique de la vie politique locale dans ce mouvement de recentrage.¹⁴

Le courant décentralisateur dans lequel s'inscrit l'actuel processus de régionalisation municipale ajoute en effet une toute autre dimension à la notion "d'interlocuteur moderne" mise de l'avant par l'Etat québécois. L'UCC ne s'est pas trompée qui a vu là un "défi" incontournable pour l'ancienne élite municipale.

Mystificateur, le discours technocratique sur la décentralisation couvre un mouvement de désétatisation devenu, selon l'expression d'André Dumouchel, "un besoin du capitalisme."¹⁵ La responsabilisation des politiciens locaux constitue la pierre d'assise d'un redéploiement des économies capitalistes reposant sur un recentrage de l'Etat sur des objectifs globaux de gestion, un délestage des appareils bureaucratiques et un dégonflement de dépenses sociales, dont la progression explosive depuis deux décennies restreint d'autant les marges de manoeuvres nécessaires à une stratégie concurrentielle qui a le monde pour enjeu.

"Bâtir le Québec" qui met l'accent sur un impératif de "compétitivité" au plan international a comme corrolaire la MRC, ce lieu de "nouvelles solidarités" où les principaux agents économiques "prendront en main leur propre développement." Pour esquiver les coûts politiques d'une crise consécutive à une stratégie de gestion qui commande de sévères allègements de la facture sociale, l'Etat se fait le chantre de la petite "région d'appartenance" et de la "démocratie municipale." Ce "dérapage du champ social au champ géographique"¹⁶ est au coeur du nouveau discours sur la région:

Ainsi, un pouvoir local démocratique serait par nature la correction d'un pouvoir central porteur d'autorisation lui aussi par nature. (...) Dans ce système de pensée réactionnaire, centralisé est identique à hiérarchisé, décentralisé à démocratique. Sans aucun contenu de classe? Sans savoir qui décide, qui contrôle? En fonction de quels intérêts de classe, contre lequel? Au total, face à l'Etat-centre, cela va de soi, la municipalité à condition qu'elle soit renouée ou restaurée égalerait démocratie.¹⁷

Inspiré du courant passéiste qui traverse la pensée écologique,¹⁸ le nouveau discours technocratique sur la région fait de la reconnaissance des "coins de pays"¹⁹ et du maintien "d'un grand nombre d'entités locales"²⁰ les conditions de base d'une véritable démocratie locale. Or, en-deça de ce soudain lyrisme en faveur de structures locales, jadis considérées comme autant de butoirs à une réforme rationnelle de la gestion municipale, l'objectif ambitionné par l'Etat reconverti au "small is beautiful" ressort clairement à la lecture des

fascicules verts sur la décentralisation. Il s'agit d'abord et avant tout d'instituer au niveau local et régional les mécanismes d'amortissement d'une protestation sociale devenue inévitable. En regard de cet objectif essentiel, la valorisation de la petite région d'appartenance et des nombreuses localités dans un partage régional forcément inégal permet à l'Etat d'établir des bases institutionnelles plus aptes à arbitrer au niveau régional et local le combat social autour des maigres pitances laissées par une économie de la décroissance.

Dans un courant de décentralisation qui tient étroitement à une gestion de la rareté, la démocratie municipale se pare donc de toutes les vertus parce qu'elle place l' élu municipal au coeur d'un mécontentement social dont l'Etat entend désormais bloquer la remontée au palier local et régional. Le partage des responsabilités et la visibilité des enjeux étant l'effet escompté du nouvel échiquier régional mis en place par la loi 125, les avantages maintenant affirmés par l'Etat de la petite région sur "les grandes régions fonctionnelles et utilitaires," de la pluralité locale sur la fusion municipale, tiennent essentiellement au fait que la première a pour caractéristique fondamentale de "constituer l' assise géographique d'un pouvoir politique"²¹ convié à partager la responsabilité de la crise et que la seconde permet de favoriser

"la participation effective"²² de citoyens invités à assumer des choix de développement qui impliqueront de durs affrontements sociaux.

Le découpage des institutions intervenant dans l'aménagement et la planification semble consacrer l'existence d'une coupure entre planification économique--planification de la production--et planification sociale--planification de la consommation.

(...)

Ce découpage est d'ordre fondamentalement idéologique non pas parce qu'il serait un pur écran de fumée placé devant le réel, mais parce qu'il oriente les pratiques sociales: en reflétant un phénomène réel--l'importance de la consommation collective dans le champ d'action des collectivités locales--il limite la portée des mouvements revendicateurs qui se structurent autour des conditions de reproduction de la force de travail, d'une part parce que ces mouvements butent spontanément sur les interlocuteurs municipaux au lieu de déboucher sur une mise en cause du rôle de l'Etat central, d'autre part parce qu'ils tendent à s'enfermer dans une logique de réaménagement des moyens de consommation sans que les politiques d'aménagement industriel --dont le poids dans la transformation des conditions de consommation est pourtant déterminante--soient elles-mêmes mises en question.²³

De fait, au fur et à mesure que la question de l'égalité sociale a été évacuée de la problématique régionale, la notion de responsabilité s'est affirmée comme le thème central du nouveau discours sur la région: responsabilité des élus locaux, responsabilité des citoyens, responsabilité communautaire. A ce grand thème de base des notions secondaires sont venues logiquement s'ajouter: "diversité," "respect des différences," "bénévolat," "lieux de solidarité," "voisinage," "entraide," etc... La sophistication du discours ne parvient

pas cependant à masquer le but premier de l'opération décentralisation: la visibilité des coûts, attachés à la prestation des services et partant, leur abaissement par la voie d'un arbitrage social dont on espère qu'il sera plus efficace à l'échelle de la petite région:

Ces communautés en gestation--expliquent les auteurs de fascicules verts sur la décentralisation--ces nouveaux territoires d'appartenance, peuvent constituer l'assise d'une implication accrue et plus totale des citoyens dans l'organisation de leur cadre capable de gérer à moindre frais un large éventail de services en accord avec les aspirations de leur population et suffisamment articulée pour accueillir efficacement une décentralisation des responsabilités gouvernementales.²⁴

Si le "recentrage politique," comme l'a si bien vu Gérard Divay, caractérise la nouvelle réforme municipale, c'est bel et bien parce que cette réforme s'articule à un processus de régulation ayant pour but de diluer une contestation sociale qui risquait d'aboutir à une crise de légitimité de l'Etat.²⁵ Pour ce faire, la nouvelle régionalisation multiplie les relais régionaux et locaux et installe en première ligne les élus locaux. Plus que jamais, ce recentrage rend impératif le rajeunissement et la modernisation des dirigeants locaux. Car de quoi s'agit-il au juste?

Il s'agit, observe Louis Queré, d'injecter aussi bien dans l'appareil d'Etat que chez les élites dirigeantes de nouvelles catégories pour une nouvelle pratique sociale, catégories dont l'inscription sur toute la surface du social soit en mesure de restaurer le dispositif de son unification et de son identification, en quelque sorte de la recentrer. Cette

tentative concerne en particulier les institutions locales, instances où s'effectue l'articulation de l'appareil d'Etat à l'espace territorial.

(...)

Car il s'avère aujourd'hui essentiel pour le nouveau pouvoir social de régionaliser ou de décentraliser, non point pour renouveler la pratique de la démocratie ou même pour mettre fin à une accumulation de contradictions dangereuses pour le maintien de l'ordre, mais pour matérialiser sa propre logique (...). La décentralisation nécessaire n'est dès lors que la forme de cette expansion du centre sur tout le corps social, jusqu'à consubstantialité.²⁶

Parce qu'il justifie en quelque sorte tout autant que la révolution tranquille, l'urgence d'une modernisation des mentalités municipales, l'actuel courant de décentralisation frappe de plein fouet l'ancienne élite traditionnelle réfugiée au niveau local. Pour cette ancienne élite qui a pu éviter le ressac d'une crise sociale qui cumule depuis la fin du régime Lesage, le "choc du futur" viendra du fait que la décentralisation engagée par l'Etat aménage les institutions municipales en autant de points de contrôle en vue de gérer et d'amortir cette crise. "Compétence-guide,"²⁷ l'aménagement amorce ce processus et au fur et à mesure que s'élargiront au sein d'une nouvelle élite régionale des appétits pour de nouvelles compétences--appétits sur lesquels l'Etat compte beaucoup pour assurer le virage vers la troisième vague--l'ancienne élite rurale dont on a pu constater l'instinctive anorexie en tout ce qui concerne l'exercice réel de nouvelles compétences manifesterà peu d'appétit pour relever ce pesant défi.

NOTES

1. A consulter pour une telle recherche: le sondage effectué à l'été 79 par le MAM en vue d'obtenir des données sur le profil, la tâche, et la rémunération des élus municipaux.
2. Information - UCCQ, octobre-novembre-décembre 1980.
3. Ministère des Affaires municipales, La municipalité régionale de comté, sa constitution, ses pouvoirs, son fonctionnement, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, pp.6-7.
4. Gérard Divay, "Vieilles orientations et nouveaux défis," discours prononcé lors d'un colloque sur l'administration publique, Québec, 27-31 mai 1979.
5. Pierre Grenon, Le pouvoir périphérique, Paris, Editions du Seuil, 1976, p.155.
6. Robert Robert, "Le gouvernement local, nouvelles orientations," discours prononcé lors du colloque cité plus haut, p.11.
7. Op.cit., fascicule 3, p.17, fascicule 6, p.9.
8. Op.cit., fascicule 1, p.9, fascicule 6, p.16.
9. Op.cit., fascicule 1, p.9.
10. Op.cit., fascicule 6, p.15.
11. Op.cit., fascicule 3, p.18, fascicule 1, p.10.
12. "Les ruraux et la loi 125: toujours la même crainte de l'impérialisme urbain," Le Soleil, 20 octobre 1980.
13. Clermont Dugas, "La loi sur les municipalités régionales de comté: un outil de centralisation," Le Devoir, 7 octobre 1980.
14. Gérard Divay, op.cit..
15. André Demichel, "Procès du procès de l'Etat," dans Pouvoirs 8, 1979, p.172.

Le phénomène de décentralisation, c'est-à-dire la dénonciation par l'Etat de son propre étatisme--le "nouveau fédéralisme" de Reagan en est l'exemple le plus frappant --a été analysé successivement comme un phénomène néo-conservateur, néo-libéral ou néo social-démocrate.

L'analyse de Demichel permet de voir qu'il devient "le bien commun de toute les idéologies" puisque lié à des transformations des rapports de force entre les grandes puissances capitalistes.

16. Christian Berenguier, "L'aménagement et les élections municipales," dans Le pouvoir local, sous la direction de Raymond Ledrut, Paris, Edition Anthropos, 1979, p.212.

17. Ibid.

18. Pour vérifier la parenté entre le nouveau discours technocratique sur la région et le discours écologique, nous proposons cet extrait d'un texte commis par un écologiste québécois de la première heure:

"Avec l'avènement de la société post-industrielle se profile à l'horizon le modèle de l'écosociété. En bref, l'écosociété, probabilité historique qui ne peut être que le fruit d'un choix politique, véhicule d'abord l'idéal culturel de la démocratie par rapport au règne de la technocratie et des technocultures de la modernité industrielle: regain des idéologies, intérêt personnaliste, idéal autogestionnaire, convivialité (...) Elle affirme aussi l'idéal culturel du développement par delà la simple croissance économique: développement organique et différencié, intérêt pour l'homme intégral, recherche de la qualité de vie au-delà du niveau de vie, retour à l'artisanat, des technologies douces et intermédiaires (...) L'écosociété, c'est aussi l'idéal d'appartenance par opposition au déracinement de la modernité industrielle: régionalisme et non bureaucratie centralisatrice (...) On le voit, l'idéal de l'écosociété est l'héritier des formes de convivialité déjà vécues au sein du village archaïque, de la cité grecque ou médiévale. Il est aussi l'héritier du sentiment national puisque comme lui, il promet l'appartenance de chacun à un fonds collectif de significations et valeurs en même temps que la différenciation culturelle.

-Jean Proulx, "Force d'unité et volonté de différence," dans Critère, n° 23, automne 1978, p.31.

19. Op.cit., fascicule 6, p.3.
20. Op.cit., fascicule 1, p.15.
21. Op.cit., fascicule 6, p.15.
22. Robert Robert, op.cit., p.21. Le retournement des technocrates québécois sur la question des fusions est ainsi justifié:

"Si on réduisait de façon inconsidérée le nombre de municipalités que l'on connaît actuellement on se trouverait à détruire du même coup la base de la participation effective. Il ne faut pas oublier que l'existence d'une instance supramunicipale ou régionale, donc forcément un peu plus loin des gens, doit être compensée en certaines régions par la protection du patelin local qui correspond à la vie de quartier dans les grandes villes.

23. Danielle Bleitrach et Alain Chenu, "Politiques urbaines et appareils d'Etat," dans Le Pouvoir local, op.cit., p.232.
24. Op.cit., fascicule 1, p.18.
25. Pour comprendre en profondeur les éléments anciens et nouveaux de cette crise nous conseillons la lecture de l'excellent ouvrage dirigé par Gérard Bergeron et Réjean Pelletier sur L'Etat québécois. Parmi les différents articles, ceux de Lionel Ouellet et Carol Levasseur, bien qu'ébauchés à travers différentes lunettes théoriques, nous semblent bien cerner le problème. Cet extrait de l'analyse de Carol Levasseur explicite clairement ce que nous entendons par crise de légitimité de l'Etat:

"La critique des effets pervers engendrés par ces stratégies d'intervention réformistes se double dorénavant d'une remise en cause de la légitimité même de l'action de l'Etat et d'une tentative systématique de réduire drastiquement sa surface d'emprise en fixant des limites rigoureuses à son territoire d'intervention dans la praxis sociale. L'image d'un Etat généreux, efficace et infaillible, qui était au coeur des représentations relatives à l'Etat-Providence a vécu. La légitimité de la machine étatique se fonde maintenant sur sa capacité à s'abstenir, à se désengager de ses responsabilités sociales, à comprimer ses dépenses "improductives", à calquer ses modes d'opération sur ceux de la grande entreprise privée, à restaurer à l'échelle sociale les principes de la productivité, de la rentabilité et de la compétitivité, à accorder la

primauté aux procédures automatiques du marché dans la régulation globale des échanges sociaux, etc.

Ceci dit, il ne faudrait pas en conclure pour autant à un démantèlement pur et simple des systèmes d'intervention liés à l'avènement de l'Etat-Providence et à une restauration imminente de l'Etat gendarme classique dans le cadre d'un retour en force à l'économie concurrentielle de marché. Au-delà des apparences, il s'agit moins de donner un coup d'arrêt brutal à l'expansion de l'appareil étatique que de provoquer un déplacement de ses objectifs et de réajuster ses modalités d'opération en fonction des impératifs d'un redémarrage de l'accumulation du capital, bref de redéfinir les paramètres généraux de ses interventions dans la perspective d'une régulation essentiellement disciplinaire des rapports sociaux.

Renonçant de plus en plus ouvertement à ses objectifs traditionnels de plein emploi, de justice redistributrice et d'égalité des chances tout en s'efforçant de réduire le volume et le coût de ses programmes sociaux et de limiter l'érosion du secteur marchand de l'économie, l'Etat a désormais pour mission stratégique d'assainir l'organisation du rapport salarial fordiste et de faire prévaloir des normes de travail, de production et de consommation susceptibles d'assurer un nouvel essor de la logique du capital et du règne de la marchandise: que ce soit à travers le plafonnement autoritaire de la progression du salaire direct, le freinage du rythme de croissance du salaire indirect, l'accentuation de la mobilité et de la précarité de la main-d'oeuvre, la consolidation des mécanismes d'incitation au travail ou le renforcement des dispositifs régressifs dans la gestion des conflits sociaux. Un nouveau type d'Etat est ainsi en train de naître dans le sillage de l'actuelle croisade contre l'étatisation et la bureaucratisation rampantes de la société civile: L'Etat disciplinaire.

Sans doute l'instauration de cette forme entièrement nouvelle de régulation-étatique des rapports sociaux suit-elle un cours très contrasté d'un pays à l'autre dans la mesure où elle est moulée par les orientations politico-idéologiques des coalitions gouvernementales, par l'état des rapports de classes et, tout particulièrement, par l'intensité et la profondeur de la résistance opposée par les usagers et les salariés des services collectifs publics. Cependant, la tendance lourde, commune à tous les pays capitalistes avancés depuis leur entrée en crise structurelle, est à l'adoption d'une logique disciplinaire dans la conduite des affaires de l'Etat et le gouvernement du Parti québécois n'échappera pas à cette évolution."

26. Louis Queré, op.cit., pp.58-60.

27. Robert Robert, op.cit..

C O N C L U S I O N

L'analyse, sur un espace de vingt ans, du dossier de régionalisation municipale au Québec nous a permis de faire le constat suivant: cette régionalisation continue le processus de modernisation étatique engagé durant la révolution tranquille en même temps qu'elle établit les bases institutionnelles d'une décentralisation destinée à corriger la croissance bureaucratique démesurée et l'explosion des demandes sociales auxquels a abouti la mise en place de l'Etat-Providence édifié au cours de cette période par une nouvelle élite technocratique et politique.

Une question demeure toutefois entière: comment expliquer les retards enregistrés au chapitre d'une reconstruction municipale jugée tout aussi nécessaire dans les années 60 que les réformes rapidement réalisées de secteurs de la santé, de l'éducation et des affaires sociales?

Sans prétendre apporter toutes les réponses à cette question, notre recherche nous autorise à identifier quelques-uns des obstacles politiques et économiques sur lesquels les technocrates ont buté en cours de route malgré une tenace volonté, toujours renouvelée en dépit des changements de direction politique, de transformer le palier local en un jalon de gestion harmonieusement intégré à l'ensemble des nouvelles pratiques administratives et politiques initiées par l'Etat central.

Une première piste, suivie au début de la recherche, nous a permis de constater que cette réforme s'attaquait d'entrée de jeu à un personnel politique chevillé à la puissante machine électorale duplessiste qui a dominé le Québec durant près de vingt ans. Tel n'est pas le cas dans le domaine de la santé, de l'éducation et des affaires sociales anciennement dominés par une élite cléricale et religieuse ne disposant pas de ce solide ancrage politique. Même si elle n'est pas déterminante dans la marche de la réforme, la prise en compte de ce fait par les différentes équipes politiques qui se succèdent à Québec entre 1960 et 1976, contribue à atténuer les ardeurs réformistes des fonctionnaires du MAM. Ce n'est que lorsque l'Union nationale montre des symptômes certains d'agonie que la réforme municipale entre dans sa phase décisive, c'est-à-dire au moment même où le Parti québécois réussit à percer partout dans le Québec des régions jadis fidèles à cette vieille formation politique.

Autre élément à retenir, la réforme municipale, comme nous l'avons vu au deuxième chapitre, est étroitement liée à l'ambitieux projet de planification globale qui enthousiasme les penseurs de la révolution tranquille. Les reculades qui ont marqué ce projet sous l'effet conjugué de facteurs politiques (Ottawa) et économiques (domination du capital américain et canadien) se sont inévitablement repercutées sur la teneur

du projet de régionalisation municipale qui perd progressivement ses points de références: plan global, plans régionaux.

Enfin--c'est à notre avis le facteur le plus important à souligner--la question de la régionalisation municipale déjà mal engagée dans les années 60, s'enlise profondément au cours de la première partie de la décennie 70, alors que des réajustements de stratégies s'imposent aux Etats capitalistes confrontés à un défi mondial qui se joue sur un fond de crise économique.

Le Québec n'échappe pas à ce nouvel enjeu mondial et la réflexion technocratique sur le problème aboutit ici comme ailleurs à un virage décentralisateur qui accorde un rôle de premier plan à l'élus local et bouleverse les perspectives de la régionalisation municipale.

Or, la mise au point d'un discours nostalgique sur la région d'appartenance qui résulte de cette réflexion technocratique constitue un élément clé du déblocage réussi par le ministre Léonard au chapitre de cette réforme. Ce recours à des thèmes passéistes, qui revalorisent l'élus local au détriment d'une technocratie à qui l'Etat prétend réserver désormais un rôle plus effacé, courcivite habilement, en les récupérant, les arguments utilisés par l'UCC pour justifier les résistances des édiles ruraux aux projets successifs de régionalisation municipale. Désormais privée des traditionnelles menaces de représailles politiques--menaces qui faisaient plus illusion qu'elles

n'avaient de fondements réels--embrouillée par un discours technocratique qui enlève les mots de la bouche aux penseurs de l'UCC, cette stratégie de résistance des édiles ruraux a tourné court face à la dernière et habile offensive que les fonctionnaires-pédagogues du MAM ont mené sans tapage inutile à partir de 1978.

A compter de cette date d'ailleurs, l'affrontement entre l'UCC et le gouvernement québécois se cristallise sur un point essentiel: les tâches dévolues à la MRC. Et pour cause: l'alourdissement des compétences attribuées à cette nouvelle entité régionale aura pour effet d'accélérer le processus d'élimination de l'ancienne élite rurale jusqu'ici protégée par une structure de comté restée imperméable à l'évolution de la société québécoise. L'UCC ne s'y trompe guère qui voit dans son ultime campagne en faveur d'un freinage de la réforme un moyen de survivre encore un peu à une vigoureuse et décisive vague de fond. De fait, la régionalisation municipale qui parachève au début des années 80 une série de mesures réformistes entreprises dans les années 60 dans les domaines de la santé, des loisirs, de l'éducation, des affaires sociales, ouvre paradoxalement la voie à une révision de ces réformes en fonction du nouveau cadre régional constitué par la MRC. Encore flou, ce nouveau dessein technocratique en faveur d'une région municipale polyvalente se précisera au fur et à mesure qu'une nouvelle relève municipale.

aux niveaux local et régional, se méritera le titre d'interlocuteur valable refusé à l'ancienne élite municipale du Québec rural.

BIBLIOGRAPHIE

Livres et documents de référence

- Antoine, Jacques. Le pouvoir et l'opinion, Paris, Editions Daniel, 1972.
- Baccigalupo, Alain. Les grands rouages de la machine administrative québécoise, Montréal, Les Editions Agence d'arc Inc., 1978.
- Bédard, J. Roger. La bataille des annexions, Montréal, Les éditions du Jour Inc., 1965.
- Brunelle, Dorval. La désillusion tranquille, Montréal, Hurtubise HMH, 1978.
- Bureau de la statistique du Québec. Annuaire du Québec, 1977-78, 56^e édition, Québec, Editeur officiel, 1978.
- Bussièrès, Roger. Le régime municipal de la province de Québec, Québec, Ministère des Affaires municipales, 1964.
- Castells, Manuel. La question urbaine, Paris, Maspero, 1973.
- Club Jean Moulin. Les citoyens au pouvoir, Paris, Editions du Seuil, 1968.
- Confédération des Syndicats nationaux. Ne comptons que sur nos propres moyens, 1971.
- Conseil régional de développement de Québec. Du sous-développement aux expériences populaires de développement, mai 1976.
- Conseil régional de développement de Québec. Développement régional et mouvement populaire: l'exemple de l'Est du Québec, janvier 1979.
- Commission de refonte des lois municipales. Rapport des commissions chargés de la refonte des lois municipales. Livre cinquième: la municipalité de comté, Québec, Editeur officiel, mars 1977.
- Commission provinciale d'urbanisme. Québec, Editeur officiel, 1968.
- Danieau, Yvon. L'aménagement des régions rurales, Le Centre de culture politique de l'Université Laval et l'Union catholique des cultivateurs, Montréal, 1963.

- Dansereau, Francine et Godbout, Jacques. Les corporations municipales du territoire-pilote, annexe technique, Bureau de l'aménagement de l'Est du Québec, 1965.
- Débbasch, Charles et al. La décentralisation pour la renouation de l'Etat, PUF, 1976.
- Dion, Yves et Poulin, François. Les disparités régionales au Canada et au Québec: les politiques et programmes, 1960-1973, Université de Montréal, Centre de recherches en développement économique, 1973.
- Divay, Gérard et al. Regroupement municipal et intégration sociale, Montréal, Presse de l'Université du Québec, INRS-Urbanisation, 1975.
- Dulong, Renaud. Les régions, l'Etat et la société locale, PUF, 1978.
- Ecole nationale d'administration publique. Colloque sur le pouvoir régional, 24-30 mars 1973.
- Fortin, Gérald. Le défi d'un monde rural nouveau, Conseil de la recherche en économie agricole du Canada, Publication n° 4, mai 1966.
- Gremion, Pierre. Le pouvoir périphérique, Paris, Editions du Seuil, 1976.
- Gouvernement du Québec: Bâtir le Québec. Énoncé des politiques économiques, Editeur officiel, 1979.
- Harvey, Edmour. La régionalisation, Imprimerie St-Bruno, 1968.
- Higgins, B., Martin, F. et Reynaud, A. Les orientations du développement économique régional dans la province de Québec, Ottawa, ministère de l'Expansion économique régionale, 1970.
- Lajoie, Andrée. Les structures administratives régionales, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1968.
- Lefebvre, Henri. La pensée marxiste et la ville, Casterman, 1972.
- Lefebvre, Henri. La révolution urbaine, Gallimand, Coll. Idées, 1970.

- Martnay, Joseph. La région pour un Etat moderne, Paris Editions. France-Empire, 1970.
- Meynaud, Jean et Léveillé, Jacques. La régionalisation municipale au Québec, Montréal, Editions Nouvelles Frontières, 1973.
- Ministère des Affaires municipales. Plan Remur, 1970.
- Ministère des Affaires municipales. Proposition de réforme des structures municipales, Québec, Editeur officiel, 1971.
- Ministère des Affaires municipales. Proposition de réforme des structures municipales: secteur d'aménagement municipaux, Québec, Editeur officiel, 1971.
- Ministère des Affaires municipales. L'urbanisme et l'aménagement du territoire au Québec, Québec, Editeur officiel, mai 1975.
- Ministère des Affaires municipales. Document de travail relatif à certaines considérations sur les finances municipales, Collection du MAM, vol. 3, Québec, Editeur officiel, 1975.
- Ministère des Affaires municipales. La municipalité régionale de comté, sa constitution, ses pouvoirs, son fonctionnement, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Québec, Editeur officiel, 1980.
- Ministère des Finances. Document de travail sur le financement municipal, Conférence provinciale-municipale, Québec, Editeur officiel, 28 mai 1971.
- Murray, Vera. Le Parti québécois de la fondation à la prise de pouvoir, Montréal, Hurtubise HMH, 1976.
- Office de planification et de développement du Québec. Les orientations de travail de l'OPDQ, (Document interne), février 1974.
- Office de planification et de développement. Rapport annuel, 1977-78, Québec, Editeur officiel.
- Office de planification et de développement. Prospectives socio-économiques du Québec, première étape, Québec, Editeur officiel, 1978.

- Parti Québécois. Evaluation de la réforme municipale proposée par le ministère des Affaires municipales, Comité de la recherche et documentation, 27 mai 1971.
- Parti Québécois. La solution: Le programme du Parti québécois, Montréal, Les éditions du Jour, 1970.
- Parti Québécois. Prochaine étape: Quand nous serons vraiment maître chez-nous, Montréal, Les éditions du Parti québécois, 1972.
- Parti Québécois. Un gouvernement du Parti québécois s'engage, Programme officiel, Montréal, Les éditions du Parti québécois, mai 1973.
- Parti Québécois. Le programme, l'action politique, les statuts et règlements, Edition 1975.
- Parti Québécois. Programme officiel du Parti Québécois, Edition 1978.
- Parti Québécois. Programme officiel du Parti québécois, Edition 1980.
- Piotte, Jean-Marc. La pensée politique de Gramsci, Ottawa, Les éditions Parti Pris, 1970.
- Pisani, Edgard. La région... pourquoi faire? ou le triomphe de Jacobins, Calmam-Levy, 1969.
- Portelli, Hugues. Gramsci et le bloc historique, Paris, PUF, 1979.
- Quere, Louis. Jeux interdits à la frontière - essai sur les mouvements régionaux, Paris, Editions Anthropos, 1978.
- Robert, Lionel. La commission d'aménagement de Québec (CAQ) et la communauté urbaine de Québec (CUQ): analyse de deux organismes métropolitains de planification, Conseil régional de développement de Québec, février 1978.
- Roy, Jean-Louis, Les programmes électoraux au Québec, Tome II, 1931-1966, Lemeac, 1971.
- Secrétariat à l'Aménagement et à la Décentralisation. La décentralisation, une perspective communautaire nouvelle, Québec, Editeur officiel, 1978, fascicules 1-2-3-4-6.

Secrétariat des conférences socio-économiques. Rapport de la conférence Québec-Municipalités (juin 1978): la revalorisation du pouvoir municipal, Québec, Editeur officiel, juin 1978.

Secrétariat des conférences socio-économiques. Réforme fiscale, 1- les fondements et principes, 2- Le projet, Québec, Editeur officiel, juin 1978.

Simard, Jean-Jacques. La longue marche des technocrates, Montréal, Les éditions Albert Saint-Martin, 1979.

Union des conseils de comté. Mémoire présenté à la Commission d'enquête sur les problèmes constitutionnels, mars 1954.

Union des conseils de comté. Mémoire annuel présenté à l'honorable Maurice Tessier, 30 décembre 1970.

Union des conseils de comté. Mémoire remis à la Conférence provinciale-municipale, 21 mai 1971.

Union des conseils de comté. Mémoire sur le projet de loi 125, loi sur l'aménagement et l'urbanisme, Montréal, avril 1979.

Union des municipalités du Québec. Projet de loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme, Mémoire, avril 1979.

Verdon, Michel. Anthropologie de la colonisation au Québec, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1973.

Viau, Pierre. La cité humaine, Montréal, Service de consultation-VDM, 1976.

Viau, Pierre. Les municipalités du Québec; structures, Montréal, Éditions de la Place, 1968.

Articles

Beringuier, Christian. "L'aménagement et les élections municipales;" dans Le Pouvoir local, sous la direction de Raymond Ledrut, Paris, Édition Anthropos, 1979, pp.211-219.

Bihr, Akain. "L'inavouable compromis," dans Le monde diplomatique, janvier 1980.

- Birnbaum, Pierre. "Le pouvoir local: de la décision au système," dans Revue française de sociologie, vol. 149, n° 3, 1973, pp.336-351.
- Bleitrach, Danielle et Chenu, Alain. "Politiques urbaines et appareils d'Etat," dans Le Pouvoir local, sous la direction de Raymond Ledrut, Paris, Editions Anthropos, 1979, pp.223-249.
- Brunelle, Dorval. "Le capitalisme, la bourgeoisie et l'Etat du Québec," dans Pierre Fournier, Directeur, Le capitalisme au Québec, Montréal, Editions co-opératives Albert St-Martin, 1978, pp.90-112.
- Bourassa, Guy. "L'administration municipale," dans Recherches sociographiques, vol. 9, n° 1-2, 1968, pp.45-55.
- Bourassa, Guy. "La démocratie municipale: déblocage ou impasse?" dans Possibles, vol. 5, n° 2, 1981, pp.39-48.
- Castells, Manuel. "Controverse sur le pouvoir local," dans Revue française de sociologie, vol. 15, 1954, pp.237-252.
- Clark, Terry Nicolas. "Quelques réflexions sur le pouvoir local," dans Revue française de sociologie, vol. 15, 1974, pp.247-256.
- Demichel, André. "Procès du procès de l'Etat," dans Pouvoirs 8, 1972, pp.168-179.
- De Witt, François. "La nouvelle donne économique mondiale," dans 2000, n° 45, décembre 1978, pp.30-40.
- Dugas, Clermont. "La loi sur les municipalités de comtés: un outil de centralisation," dans Le Devoir, 7-octobre 1980.
- Dion, Yvon. "L'économie de l'Est du Québec: bilan et perspectives," dans Possibles, vol. 2, n° 2-3, 1978, pp.33-59.
- Divay, Gérard. "Le développement de l'initiative locale," dans La Revue de l'Institut d'Administration publique du Canada, vol. 23, n° 2, été 1980, pp.236-251.
- Divay, Gérard. "Vieilles orientations et 'nouveaux' défis," communication présentée au Colloque international: L'Administration publique: perspectives d'avenir, Québec, du 27 au 31 mai 1979.

- Drapeau, Julien. "Etude chronologique de la constitution et du regroupement des municipalités du Québec," dans Municipalités, vol. 5, n° 17, décembre 1973, pp.11-13.
- Drapeau, Julien. "Histoire du régime municipal au Québec," dans La Revue canadienne d'urbanisme, vol. 18, n° 8, hiver 1968, pp.12-15.
- Fortin, Gérald. "Milieu rural et milieu ouvrier: deux classes virtuelles," dans Recherches sociographiques, vol. 1, n° VI, 1965, pp.47-59.
- Fortin, Gérald. "Débat: les orientations du développement économique du Québec," dans Actualité économique, 46^e année, n° 7, 1971, pp.109-134.
- Gagnon, Gabriel. "Pour une planification régionale et démocratique," dans Québec 1960-1980, la crise du développement, Textes choisis par Gabriel Gagnon et Luc Martin, Montréal, Hurtubise HMH, 1973, pp.35-40.
- Gagnon, Jacques. "Des mots, des cartes, des chiffres," dans Critère, n° 23, automne 1978, pp.139-150.
- Gagnon, Jean-Paul. "Aménagement et décentralisation." dans Critère, n° 24, hiver 1979, pp.99-119.
- Godbout, Jacques. "La formation de la communauté urbaine de Québec et le rôle de l'Etat dans la restructuration des pouvoirs locaux," dans Recherches sociographiques, vol. 12, n° 2, 1971, pp.175-225.
- Hamelin, Jean et al. "Les élections provinciales dans le Québec," dans Cahiers de géographie de Québec, n° 7, octobre 1959 et mars 1960.
- Harvey, Fernand. "La question régionale au Québec," série de trois articles, dans Le Devoir, 5-6-7 décembre 1975;
- Harvey, Fernand. "L'est du Québec: une région à la recherche de son développement," dans Possible, vol. 2, n° 2-3, 1978, pp.17-30.
- Jouandat-Bernadet, Roland. "Planification régionale et planification nationale," dans Critère, n° 23, automne 1978, pp.169-179.
- Lapointe, Alain. "Le projet de réforme du régime fiscal des municipalités: une réponse financière à un problème budgétaire," dans Dominique Achbour et al., Finances municipales en transition, Chicoutimi, Gaetan Morin (ed.), 1979.

- Lapointe, Jean-Louis. "La réforme de la fiscalité municipale au Québec," dans La revue de l'Institut d'administration publique du Canada, vol. 23, n° 2, 1980, pp.269-280.
- Lebel, Jean-Claude. "L'animation sociale," dans Québec 1960-1980: la crise du développement, Textes choisis par Gabriel Gagnon et Luc Fortin, Montréal, Hurtubise HMH, 1973, pp.121-128.
- Lefebvre, Henri. "Les institutions de la société post technologique," dans Espace et société, n° 5, avril 1972, pp.3-20.
- Léger, Marcel. "La réforme municipale est vouée à l'échec," dans Point de Mire, 18 juin 1971.
- Lévesque, Carol. "De l'Etat-Providence à l'Etat-disciplinaire," dans Gérard Bergeron et al., L'Etat du Québec en devenir, Montréal, Boreal Express, 1980, pp.285-328.
- Levesque, René. "La jungle municipale," dans Point de Mire, 3 juillet 1971, pp.40-50.
- Lessard, Marc-André. "Urbanisation et pôles régionaux de développement," dans Critère, n° 23, automne 1972, pp.181-189.
- Marceau, Roger. "La planification est-elle possible au Québec?" dans Cahiers de Cité libre, novembre-décembre 1966, pp.11-22.
- Ouellet, Lionel. "L'appareil gouvernemental et législatif," dans Gérard Bergeron et al., L'Etat du Québec en devenir, Montréal, Boreal Express, 1980, pp.61-108.
- Parenteau, Roland. "L'expérience de la planification au Québec (1960-69)," dans Actualité économique, 45^e année, n° 4, janvier-mars 1970, pp.679-696.
- Pelletier, Réjean. "Les partis politiques et l'Etat," dans Gérard Bergeron et al., L'Etat du Québec en devenir, Montréal, Boreal Express, 1980, pp.241-261.
- Proulx, Jean. "Force d'unité et volonté de différence," dans Critère, n° 23, automne 1978, pp.27-34.

- Robert, Lionel. "L'espace et l'Etat: politiques et mouvements urbains et régionaux au Québec," dans Critère, n° 23, automne 1978, pp.231-258.
- Robert, Robert. "Le gouvernement local: nouvelles orientations," communication présentée au Colloque international sur l'administration publique: perspective d'avenir, Québec, du 27 au 31 mai 1979.
- Quesnel-Ouellet. "Aménagement urbain et autonomie locale," dans Gérard Bergeron et al., L'Etat du Québec en devenir, Montréal, Boréal Express, 1980, pp.211-238.
- Sabran, Pierre. "La modernisation de l'administration publique au Québec et en France," dans Etudes canadiennes, vol. 6, 1976, pp.19-35.

Les références se rapportant à des informations plus événementielles sur le problème étudié ont été annotées à la fin de chaque chapitre. Elles ont été notamment recueillies dans La Revue Municipale (1940-1980); Information-UCCQ (1976-1980); Le Devoir (1960-1980); et La Presse (1960-1980).