



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

L'Union des municipalités du Québec:
Une analyse de ses relations avec le
gouvernement provincial de 1960 à 1980

Par

Jacques Bertrand

Thèse présentée à l'École des Études Supérieures
de l'Université d'Ottawa en vue de l'obtention
d'une Maîtrise ès-Arts (M.A.), Science politique
option Politique canadienne

Ottawa, juillet 1981



Jacques Bertrand, Ottawa, Canada, 1981

Table des matières

<u>CHAPITRE</u>		Page
	INTRODUCTION	1
I	Le discours de l'UMQ	15
II	La structure de l'UMQ	29
III	Les mécanismes de cohésion	60
IV	Les mécanismes utilisés pour avoir accès au gouvernement	76
V	Les mécanismes utilisés pour influencer le gouvernement	90
	CONCLUSION	104
	BIBLIOGRAPHIE	109

REMERCIEMENTS

Je désire, au début de cette thèse, remercier tous ceux qui m'ont aidé à mener à bien ce travail. Je pense à Madame Caroline Andrew qui, pendant une année, a su me prodiguer conseils et encouragements.

Je veux aussi souligner l'apport de Monsieur Lucien Filion, maire de la ville de La Tuque, et de Monsieur Guy Bergeron, chef du cabinet du maire de la ville de Chicoutimi, qui, lors de nos entrevues, ont su me faire profiter de leur vaste expérience de la politique municipale.

Je remercie également ma compagne, Dominique-Hélène, pour l'aide précieuse qu'elle m'a apportée durant cette année.

Pour terminer je tiens à souligner l'aide que j'ai reçue de l'Union des municipalités du Québec soit en me permettant de participer à leurs congrès ou soit en me communiquant toute la documentation qui m'était nécessaire pour écrire ma thèse.

INTRODUCTION

Cette thèse est consacrée à l'étude d'une association; l'Union des municipalités du Québec. Nous étudions le fonctionnement de cette association municipale dans une double perspective: premièrement, les relations entre l'UMQ et ses membres et deuxièmement, dans le contexte des relations intergouvernementales.

Le choix de ce groupe se justifie pour plusieurs raisons. Nous voulons étudier un groupe de pression. Ce groupe emploie la majeure partie de ses ressources matérielles et humaines pour influencer le gouvernement provincial. Il ne fait pas parti du gouvernement. Dans cette optique, l'UMQ correspond à la conception traditionnelle du groupe de pression. Mais, parallèlement à ce statut privé, l'Union jouit d'une caractéristique qui l'associe à un organisme de nature gouvernementale: elle est composée de représentants élus au palier municipal. Cela lui confère une forme de légitimité qui est absente chez un groupe de pression ordinaire. Donc pour faire nôtre le propos de Suzanne Farkas (au sujet de "United States of Conference of Mayors"):

(...) it is a special breed of interest groups which affords the opportunity to examine an organization which is at the same time private in character and in a sense governmental.¹

L'étude de l'UMQ nous permet également d'aborder un problème qui a été peu étudié en science politique au Canada: les associations de municipalités (local government associations). Selon une des rares études qui en discutent, ces groupes jouent un rôle important.

Municipal associations play an important role in Canada's local government system. Their activities are well known among local government practitioners, both elected and appointed. However, the general public is less aware of their role in the affairs of local government.^{2,3}

Etant donné cette absence d'études, nous connaissons très peu le rôle des associations municipales dans leurs relations avec leurs membres et avec le gouvernement. Au niveau des relations avec le gouvernement on a reconnu ces associations comme étant des acteurs importants.

These bodies function as interest groups to represent the municipal point of view to their provincial governments. In most cases such governments are so legitimate that the provinces often consult them before introducing legislation, setting forth new regulations affecting municipalities, or naming people to assorted committees.⁴

Dans notre étude de l'Union des municipalités du Québec, nous nous concentrons sur la période qui est incluse entre 1960 à 1980. Cette époque représente la modernisation du Québec et la transformation des relations entre le gouvernement du Québec et l'UMQ.

Avant 1960, l'UMQ joue un rôle très limité au chapitre des relations avec le gouvernement. L'association manifeste de façon passive à l'égard des principaux problèmes municipaux. La principale activité se résume à présenter au gouvernement un cahier qui regroupe les résolutions qui ont été adoptées lors du congrès annuel. Par contre, aucun effort systématique n'est entrepris au niveau de la présentation des enjeux auprès de l'opinion publique pour obliger le gouvernement à réagir. Plusieurs facteurs expliquent cette relative inertie de l'Union: manque de ressources, les liens unissant les dirigeants de l'UMQ au parti au pouvoir, et la difficulté d'exercer des pressions efficaces sur un parti qui est solidement implanté au pouvoir.⁵

Entre 1960 et 1980, nous assistons à l'émergence d'un organisme de pression qui revendique ouvertement. Les dirigeants de l'Union cherchent à affirmer leur rôle de représentant et d'intermédiaire des municipalités auprès de leurs membres et des pouvoirs publics. Cette époque se caractérise par une prolifération de stratégies et de tactiques. L'UMQ cherche à structurer son organisme et son environnement externe selon ses besoins. Elle se donne ou sollicite auprès des membres les moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs. Nous remarquons que le même phénomène se produit en ce qui a trait aux buts poursuivis. Alors qu'autrefois il y avait un écart entre le discours et les stratégies de

l'UMQ, cette situation s'estompe graduellement depuis 1960. Il y a maintenant une plus grande articulation au niveau du discours et des stratégies utilisées.

Pour analyser le fonctionnement de l'Union dans ses relations avec ses membres et avec le gouvernement nous centrons notre attention sur deux thèmes qui reflètent l'essentiel de toute démarche pour un groupe de pression: 1) les stratégies, et 2) les ressources. Dans cette introduction nous démontrons comment ces deux thèmes éclairent le but que nous poursuivons.

Central to the achievement of group purposes are strategies and tactics. (...) Strategies and tactics (...) relate to group resources and such factors as scale of lobbying, intensity of effort, allies, and coalition building (...). 6

Dans notre étude nous essayons d'éclairer là ou les stratégies utilisées par l'UMQ pour atteindre ses objectifs. A cet égard nous n'insistons pas sur une description détaillée des activités de l'Union des municipalités du Québec. L'essentiel de notre préoccupation se situe au niveau des efforts faits par l'Union pour influencer le gouvernement.

La ou les stratégies élaborées correspondent, dans la perspective que nous adoptons, à une allocation optimale des ressources qu'un organisme a en sa possession. Plus un groupe a de ressources et plus les possibilités d'influencer le gouvernement sont élevées. Un tel groupe a la

capacité d'utiliser un éventail plus étendu et spécialisé de ressources humaines et matérielles. Il peut ainsi profiter au maximum des occasions qui lui sont offertes pour s'imposer comme un interlocuteur valable.

(...) the original group seeks to improve its access to the institutions of government by (1) improving the groups "strategic position in society", (2) by overcoming or capitalizing on the "internal characteristic of the group", and (3) "by taking advantage of factors peculiar to the governmental institutions themselves".?

Les stratégies que les dirigeants de l'UMQ poursuivent consciemment ou non essaient de modeler l'environnement dans lequel opère le groupe. Mais en réalité peu de groupes réussissent à imposer leur démarche au gouvernement. Ils doivent plutôt se résigner à accepter la contrainte que représente ce dernier. Cette contrainte se manifeste par la structure du système politique (confédéral, fédéral, unitaire), par les priorités législatives que se donne un gouvernement, par le système de partis, etc. . Mais les stratégies et la mobilisation des ressources de l'organisme sont surtout fortement influencées par les priorités du gouvernement. Dans un autre contexte, Donald H. Haider observe la même contrainte exercée par le gouvernement sur les groupes de pression composés d'élus:

While the groups seek to structure the political environment in which they operate to their immediate advantage more typically they must respond to the workings of Congress and the executive.⁸

Les stratégies que l'UMQ élabore ne s'adressent pas seulement à son environnement extérieur. Pour réussir à s'imposer auprès des autres groupes et surtout du gouvernement un groupe doit posséder une cohésion interne:

In a political interest group, the functional relationship of leaders to followers is keyed to the necessity for cohesion as a weapon in extra-group competition. The actuality or ~~at least the appearance~~ of unity is essential.⁹

Cette nécessité de cohésion se traduit par la présence d'une stratégie à l'égard des membres.

Pour que les stratégies soient efficaces il y a nécessité pour un groupe de pression de posséder des ressources. En effet, dans le cadre d'action d'un groupe, les ressources représentent les moyens de pression que celui-ci a à sa disposition. Elles permettent dans le processus des relations avec le gouvernement d'avoir premièrement, accès au gouvernement et deuxièmement, influencer les décisions dans un sens favorable aux intérêts du groupe et des membres. L'accès représente en soi une étape que tout groupe doit franchir avant d'exercer des pressions qui soient efficaces. L'accès aux centres décisionnels permet au message de l'organisme d'être transmis directement aux décideurs:

Power of any kind cannot be reached by a political interest group, or its leaders, without access to one or more key points of decision in the government. Access, therefore becomes the facilitating intermediate objective of political interest groups.¹⁰

La principale ressource que tout groupe de pression possède et utilise dans ses relations avec le gouvernement est l'information. La raison est simple, il s'agit d'un élément qui influence le comportement du gouvernement à l'égard d'un groupe de pression.

It seems logical that interest groups are approached because they have something to offer. It is possible that a group's information capability is a much more important factor for gaining access to decision-makers than is the independent skill of its lobbyists.¹¹

Mais, pour ce faire, l'information présentée doit répondre aux critères de l'interlocuteur. Ce n'est qu'à cette condition que l'information détenue par un groupe peut être utilisée par le gouvernement. Depuis 1960 l'UMQ adopte cette approche dans ses relations avec le gouvernement. L'Union a cherché à se doter d'une structure qui aurait la capacité de répondre aux besoins exprimés par l'administration publique.

La légitimité est une autre ressource sur laquelle les groupes de pression s'appuient pour revendiquer. Elle se définit comme: "the transformation of power into authority".¹² Mais tous les groupes de pression n'ont pas le même degré de légitimité.

Certains ont plus de difficulté à s'imposer comme les représentants d'un segment bien défini de la population. Selon Jonah Goldstein cette situation est caractéristique des groupes d'intérêt à base populaire ¹³ alors que:

Nor do they possess the kind of legitimacy available to both private enterprises and government. Few people challenge the mandate of General Motors to represent their stockholders; or of Parliament to represent the citizens of Canada. But it may not be immediately clear whether a public interest group performs a function not performed by government: on what ground, for example, can any consumer group claim to represent the Canadian public more effectively than the federal department of consumer and corporate affairs. ¹⁴

Par contre, dans le cas qui nous préoccupe, les membres de l'UMQ possèdent une légitimité populaire en tant que représentants de municipalités. Cette légitimité est récupérée par leur association qui l'utilise comme moyen de pression. Suzanne Farkas illustre les possibilités de cette ressource:

Its unique make-up suggest that the USCM has a kind of build-in political impact, whose potential political leverage should be considerable. The overlapping constituencies of the President, Senators, and Congressmen with those of the mayors imply great federal vulnerability. The electoral support and public approval the mayors are capable of withholding or delivering have a potentially significant effect on a large number of voters who might determine the political future of federal policy-makers. ¹⁵

Depuis 1960 les stratégies de l'UMQ se sont surtout appuyées sur l'une et/ou l'autre des deux ressources mentionnées.

Le but que poursuivons, dans cette thèse, est de comprendre le fonctionnement de l'Union dans ses relations avec ses membres et avec le gouvernement. Les principales divisions du travail sont structurées en fonction de cet objectif.

Dans le premier chapitre nous présentons le discours de l'UMQ. Cette étape nous permet de poser les jalons à l'intérieur desquels la problématique de l'Union a évolué de 1960 à 1980. Nous remarquons à ce niveau, un organisme qui cherche au cours des années à s'affirmer comme un interlocuteur valable. Nous notons, parallèlement à cette démarche, une modernisation du discours qui reflète l'avènement d'une expertise au sein du groupe.

Le deuxième chapitre aborde les questions de structure et de direction au sein de l'Union des municipalités du Québec. En ce qui a trait à la description de la structure formelle nous notons une affirmation des administrateurs et des membres du comité exécutif. L'évolution qu'a connu la structure a entraîné un retrait progressif des membres au chapitre des décisions affectant le fonctionnement de l'organisme. Au niveau de la direction nous notons l'apparition d'un nouvel acteur, c'est-à-dire: la bureaucratie. Dans cette

section nous présentons le rôle qu'exerce la bureaucratie de l'UMQ dans le groupe et nous esquissons les répercussions au niveau des relations avec le gouvernement.

Dans le troisième chapitre nous nous intéressons aux mécanismes de cohésion. Nous étudions les différents moyens que les dirigeants utilisent pour s'assurer de la participation et de l'appui de leurs membres. Ce faisant nous sommes amenés à aborder la question : Comment les dirigeants maintiennent-ils leur autorité auprès de leurs membres?

Dans le quatrième chapitre nous présentons et analysons les différentes réformes que l'UMQ a apporté à son organisme pour avoir accès au gouvernement. Nous insistons sur les stratégies et les ressources que les dirigeants ont choisi entre 1960 et 1980 pour influencer le gouvernement du Québec.

Le cinquième chapitre est consacré à l'analyse des mécanismes de consultation et de concertation que le gouvernement a créés. Dans cette section nous étudions pourquoi le gouvernement crée ces mécanismes. Nous considérons que cette interrogation est essentielle puisqu'elle nous éclaire sur le type de relation qui peut exister dans l'optique gouvernementale, entre ce dernier et un groupe de pression public. Dans un second temps nous voyons comment l'UMQ a tenté de modeler sa démarche aux attentes et aux besoins du gouvernement du Québec.

Les renseignements que nous avons utilisés pour rédiger cette thèse proviennent essentiellement de trois sources. Premièrement, les documents employés pour analyser le fonctionnement de l'UMQ ont été recueillis en majorité auprès d'auteurs américains. La démarche utilisée pour notre étude reflète cette influence de la littérature américaine. Les données que nous avons recueillies sur l'UMQ proviennent de mémoires préparés par cet organisme et de sources secondaires. Pour constituer l'histoire de l'Union, lorsque l'information existait, nous avons utilisé des sources primaires c'est-à-dire, mémoires et résumé de mémoires. A cet égard nous avons puisé abondamment dans "La Revue Municipale" qui a représenté durant la majeure partie de la période étudiée l'organe officiel de l'organisme. Les mémoires et les discours des dirigeants, lorsqu'il était possible, de les retracer ont constitué un supplément d'information. Cette source n'a pu être utilisée autant que nous l'aurions voulu. En effet l'UMQ ne conserve plus après cinq ans les discours que ces dirigeants ont prononcé. Pour pallier à la carence de cette source nous avons utilisé de façon intensive les articles de journaux. Dans cette optique nous nous sommes concentrés sur les articles ayant trait principalement aux congrès. Ils représentent l'essentiel de la "couverture" qui a été accordée à l'UMQ. De plus, les déclarations prononcées à ces occasions par les dirigeants

nous ont permis d'identifier les stratégies et les ressources que l'on voulaient adopter dans les relations avec les membres et avec le gouvernement.

REFERENCES

1. Suzanne Parkas, Urban Lobbying: Mayors in the Federal Arena, 6.

2. Lionel D. Feldman et Katherine A. Graham, Bargaining for cities, Municipalities and Intergovernmental relations An assessment, 15

3. Selon Jonah Goldstein les groupes d'intérêt public sont le domaine le moins étudié à l'heure actuelle au Canada:

Until recent years, the role of interest groups in canadian politics has attracted little systematic attention. Even those studies which have appeared mostly during the past decade have not dealt at length with the problems of one specific type of organization, an increasingly important type - the public interest group.

Jonah Goldstein, "Public Interest Groups and Public Policy: The Case of the Consumers' Association of Canada", Revue canadienne de science politique, 1 (mars 1979): 137.

4. Donald J. H. Higgins, Urban Canada: Its Government and Politics, 75-76.

5. Le fait que l'Union Nationale a été très longtemps au pouvoir et que Monsieur Maurice Duplessis en a été le dirigeant, durant toute cette période, a certainement influencer la démarche de l'UMQ auprès du gouvernement. Dans son étude de la "Union of Nova Scotia Municipalities" Peter Johnson nous décrit les effets que produit la présence d'un parti au pouvoir (durant une longue période de temps) sur la stratégie de cet organisme des municipalités. A cet égard nous croyons qu'il y a une similitude entre la situation vécue par les deux associations municipales.

This centralization of political power in the province meant that a group that wanted to influence the government had to win the support of one man. As well, the very durability of the government made it relatively immune from political embarrassment and a potential pressure group found that it could not force itself on the government but rather had to be invited to the sphere of government.

- Peter G. Johnson, "The Union of Nova Scotia Municipalities as a Pressure Group", Canadian Political Science Association, forty second meeting, 1970, 5.
6. Donald H. Haider, When Governments Come to Washington: Governors, Mayors and Intergovernmental Lobbying, 227.
7. David Truman, The Governmental Process, Political Interests and Public Opinion, cité par Donald R. Hall, Cooperative Lobbying, The Power Pressure, 67.
8. Donald H. Haider, op. cit., 217.
9. Norman R. Luttbeg et Harmon Ziegler, "Attitude Consensus and Conflict in an Interest Group: An assessment of Cohesion", The American Political Science Review, 3 (September 1966): 655.
10. David Truman, op. cit., 264.
11. Jeffrey M. Berry, Lobbying for the People, The Political Behavior of Public Interest Groups, 283.
12. Robert Presthus, "Interest Groups and The Canadian Parliament: Activities, Interaction, Legitimacy, and Influence", Revue canadienne de science politique, 4 (décembre 1971): 444-445.
13. Ces groupes d'intérêt public ne regroupent pas des individus ayant des caractéristiques bien définies.
- The public interest group (...) is organized around a status or role which virtually all persons in the community are taught to share in common - the status of consumer, citizen, taxpayer, member of the biosphere.
- Peter H. Schuck, "Public Interest Groups and the Policy Process", Public Administration Review, 2 (March/April 1977): 133.
14. Jonah Goldstein, op. cit., 139-140.
15. Suzanne Farkas, op. cit., 6.

CHAPITRE I

Dans ses relations avec le gouvernement l'UMQ poursuit certains objectifs. Ces objectifs, qui gravitent tous autour de la notion d'autonomie municipale, constituent au sein de l'organisme un discours de la chose municipale. Ce discours est l'expression minimale d'un consensus parmi les membres. Il représente un cadre qui délimite et détermine les actions et les compromis que les membres veulent que leurs dirigeants poursuivent. Par contre, le caractère limitatif de ce cadre est adapté par les dirigeants selon les exigences qu'impose leur démarche auprès du gouvernement, et selon les nouveaux développements que ce dernier présente en matière municipale.

Dans ce travail nous considérons très important l'étude du discours de l'UMQ car nous avons ainsi la possibilité d'identifier et d'appréhender la logique des stratégies de cet organisme. L'analyse de ce discours nous permet de découvrir les principaux éléments sur lesquels s'appuie l'Union pour revendiquer auprès du gouvernement les intérêts des municipalités du Québec.

Notre analyse du discours stratégique est centrée sur un dossier: la fiscalité. Depuis 1945 ce dossier a mobilisé l'essentiel des ressources que l'UMQ a consacré dans ses démarches auprès du gouvernement.

Outre l'aspect stratégique du discours nous nous interrogeons sur l'articulation de ce discours avec l'objectif central poursuivi par l'Union. En effet, comment les dirigeants de l'UMQ relient leurs préoccupations stratégiques avec le dossier fiscal et l'autonomie municipale? L'autonomie peut être considérée comme le thème idéologique principal de l'Union. Le rôle de l'Union des municipalités du Québec a toujours été de défendre et de promouvoir auprès des gouvernements provincial et fédéral l'autonomie des membres.

Dans ce chapitre nous étudions l'évolution du discours stratégique¹ depuis 1960. Nous verrons qu'un effort de modernisation et de cohérence a été fait pour donner un contenu au thème majeur du discours de l'UMQ, c'est-à-dire l'autonomie. Cet effort traduit l'affirmation de l'organisme à l'égard du gouvernement. On se donne un discours qui pourra mieux s'opposer au discours gouvernemental.

Depuis 1945 la fiscalité municipale constitue l'une des principales préoccupations de l'Union des municipalités du Québec. En 1960 et par la suite ce thème acquerra une nouvelle acuité. En effet, les besoins financiers des municipalités se sont accrus considérablement.² Face à cette situation les membres de l'UMQ ont enjoint leur organisme à exercer des pressions auprès du gouvernement pour qu'il remédie à cet état de fait. Au congrès de 1962 l'action de l'UMQ est définie en ces termes:

Que l'Union des municipalités demande au gouvernement provincial de convoquer dans le plus bref délai ses représentants attitrés et les responsables de l'Union des municipalités afin d'étudier dans son ensemble tout le système fiscal municipal et ses incidences en fonction de la taxation provinciale et fédérale, afin de trouver des solutions, une fois pour toutes, aux difficultés financières des municipalités. Et en même temps, comme mesure d'urgence, nous suggérons respectueusement au gouvernement d'étudier les moyens d'assumer dans le plus court délai possible les budgets ordinaires des commissions scolaires de la province.)

On recherche une modification radicale du système fiscal. La réforme exigée du gouvernement doit pourvoir, maintenant et dans le futur, aux besoins municipaux sans avoir à s'occuper de nouveau à ce dossier. Par la suite on ne cherchera plus à obtenir une solution permanente mais plutôt une négociation continue à l'égard de la réforme fiscale. Durant toute cette période l'UMQ évalue le maintien de la municipalité par la viabilité financière. Monsieur Marier, président de l'UMQ, déclarait en 1963: "l'autonomie réside dans la capacité et l'indépendance financière des municipalités."

A cette époque les dirigeants inscrivent la poursuite de leur objectif dans un cadre englobant les relations fiscales entre Québec et Ottawa. La solution du problème financier des municipalités est liée à la résolution du conflit fiscal opposant le Québec et le gouvernement fédéral.

La lutte du Québec (...) c'est (...) aussi celle des municipalités dans la mesure où nous revendiquons, nous aussi, le droit d'obtenir des revenus qui soient à l'échelle de nos obligations.⁵

La conception de l'autonomie municipale est liée à l'indépendance financière de la municipalité et à la résolution du problème fiscal entre Québec et Ottawa.

Depuis cette époque une évolution a caractérisé le contenu ainsi que les modalités de l'autonomie municipale. L'indépendance financière est maintenant l'unique pierre d'assise sur laquelle repose l'autonomie. Monsieur O'Bready, président de l'UMQ, déclarait devant la commission parlementaire étudiant le projet de loi no. 57 sur la réforme fiscale que "l'indépendance financière est l'essence de l'autonomie municipale"⁶.

Dans le discours stratégique sur l'autonomie municipale le conflit fiscal entre Québec et Ottawa n'est plus utilisé comme auparavant. L'UMQ veut négocier son appui aux revendications du Québec envers Ottawa en échange d'une nouvelle répartition financière en faveur des municipalités⁷. Cette démarche entraîne l'Union des municipalités vers une affirmation toujours plus grande de la municipalité par rapport aux gouvernements fédéral et provincial. En effet, l'UMQ cesse d'appuyer de façon inconditionnelle le palier provincial. Elle se définit, au début implicitement et plus tard ouvertement, comme un acteur

distinct dans ces relations avec les deux paliers de gouvernement. (Ce faisant, dans la philosophie de l'Union, la municipalité acquiert un nouveau statut.) Par rapport au gouvernement provincial l'UMQ affirme l'existence distincte de la municipalité.

On nous a dit et rabâché que les municipalités n'étaient que les filles de la province et qu'elles n'existaient que par la volonté du législateur. C'est là du verbiage juridique. Les municipalités sont une réalité qui ne dépend pas d'une conception légaliste.

Dans les relations intergouvernementales l'UMQ redéfinit le rôle de la municipalité. On reconnaît l'autorité constitutionnelle du gouvernement provincial. Par contre la sujétion du municipal par rapport au pouvoir provincial n'est plus totale. La municipalité jouit dans le discours de l'Union d'une marge de manoeuvrabilité accrue qui lui permet d'être plus autonome.

Nous voulons bien admettre, et j'en suis, la juridiction provinciale. Il ne s'agit pas de remettre en question l'ordonnance constitutionnelle, mais je suis de ceux qui se demandent pourquoi nous n'irions pas chercher là où elle se trouve l'aide dont nous avons si grand besoin. Nous n'avons pas un jeu pour nous abstenir et pour poudrer les offres qui peuvent nous être faites.

En ce domaine l'UMQ poursuivra cette démarche qui l'entraînera à réclamer un statut particulier dans ses relations avec le gouvernement fédéral.

Devons-nous contenter de laisser le gouvernement provincial intervenir en notre nom auprès des autorités fédérales en acceptant passivement d'en subir les conséquences? Ou ne devrions-nous pas, à titre de gouvernement responsable au palier le plus près du peuple, de ses besoins et de ses problèmes, avoir notre mot à dire dans des consultations tripartites, en agissant comme interlocuteur valable avec le gouvernement provincial auprès des autorités fédérales.¹⁰

L'échec des consultations tripartites ainsi que le retrait progressif du gouvernement fédéral du champ urbain ont modifié la perspective de l'UMQ à l'égard de ce palier. Cette position a été affirmée lors de la conférence provinciale-municipale de 1975:

Au gouvernement provincial les maires reprochent son manque de leadership dans le domaine du rapatriement de fonds fédéraux. Au gouvernement fédéral on reproche son intransigeance face aux besoins croissants des agglomérations urbaines.¹¹

Les années subséquentes l'UMQ appuie le Québec dans ses revendications. Par contre cet appui ne signifie pas que l'UMQ abandonne son rôle d'acteur distinct. Au contraire elle affirme ce rôle en offrant son appui au gouvernement du Québec. Le discours de Jean Drapeau, lors de l'ouverture du congrès de l'UMQ, traduit ce nouveau rôle:

Tant que l'imbroglio constitutionnel durera, il est inadmissible que les municipalités ne soient pas groupées avec efficacité dans le pouvoir constitutionnel dont elles sont l'une des forces les plus puissantes. Les combats à livrer sont harassants et nombreux. Il faut qu'ils soient livrés avec le pouvoir constitutionnel approprié, non pas en marge de lui, encore moins contre lui (...).

Le gouvernement provincial doit comprendre que les municipalités ne sont pas une armée rivale mais un régiment de la même armée servant un seul et même peuple.¹²

L'insertion de l'UMQ dans les relations intergouvernementales a concourru à préciser le contenu de l'autonomie municipale. En effet, en identifiant les caractéristiques qui justifient la participation de l'Union aux relations intergouvernementales on formule de nouveaux paramètres qui s'ajoutent au discours de l'UMQ. A titre d'exemple, la municipalité est perçue comme un palier de gouvernement qui jouit d'une légitimité populaire.

Le rôle moral et social des municipalités ne cesse de croître. Les citoyens des villes et des villages ont naturellement tendance à serrer les rangs autour des hommes publics qui sont les plus proches d'eux et qu'ils connaissent le mieux: leur maire, leurs conseillers municipaux.¹³

A cet égard il est intéressant de noter que l'UMQ s'est appuyée sur le propriétaire-contribuable municipal pour exercer des pressions sur les gouvernements. Lorsque les dirigeants de l'Union présentaient leurs revendications en matière fiscale, une attention particulière était apportée à l'impact de ces mesures sur le petit propriétaire. Cette relation entre le contribuable et l'administration municipale est directe.

Tous les efforts de (des) municipalités sont orientés vers la production de services pour le citoyen et sa propriété. Ces services sont essentiels à la vie de tous les jours, et il ne saurait être question de les diminuer, encore moins de les supprimer. Cependant, la qualité de ces services dépend largement de la capacité financière des municipalités. Si les ressources sont inadéquates, comme c'est souvent le cas présentement, la qualité des services en souffrira.

La légitimité populaire dont se réclamait les municipalités par l'intermédiaire de leur organisme tenait au fait que celles-ci devaient répondre directement de leurs actes budgétaires auprès de la population. Elles représentaient donc, face au gouvernement, les intérêts du contribuable.

Cette légitimité permet à la municipalité de s'imposer et d'exercer des pressions pour assurer sa viabilité financière. L'indépendance financière demeure la source qui permet à l'autonomie d'être réelle.

Parmi les revendications associées à l'autonomie municipale, c'est la notion d'acteur autonome qui a le plus évolué. Dans le nouveau cadre développé par les dirigeants de l'UMQ, la municipalité devient une entité qui s'affranchit totalement des pouvoirs fédéral et provincial. Dans cette recherche d'une autodétermination, la réforme fiscale qui doit permettre l'indépendance financière, est essentielle.

L'Union des municipalités du Québec affirme que la réforme fiscale qu'elle réclame depuis de nombreuses années doit tendre à instaurer un gouvernement municipal financièrement fort et pouvant contribuer à l'allègement du fardeau fiscal du contribuable. Cette réforme doit consacrer le droit à l'autodétermination des collectivités locales et dépasser le concept légaliste de la municipalité créature du gouvernement.¹⁵


Cette démarche de l'UMQ donnera naissance à une nouvelle articulation de deux niveaux de revendications autrefois distincts et peu intégrés¹⁶: 1) politique, et 2) administratif. Les revendications politiques sont associées à la recherche d'un statut d'acteur et plus tard d'autodétermination. Ce statut politique s'appuie, dans le discours de l'UMQ, sur la légitimité populaire que donne le fait d'être le palier de gouvernement le plus près du peuple. Les revendications administratives sont associées à l'action entreprise par l'UMQ pour que leurs membres possèdent les moyens nécessaires pour agir efficacement. Cette efficacité se définit par l'adéquation optimale entre les besoins exprimés par les contribuables et la livraison des services fournies par la municipalité.

De l'intégration de ces deux types de revendications, les dirigeants de l'Union élaboreront une définition opérationnelle de l'autonomie municipale. Cette définition s'appuie toujours sur l'indépendance financière. Par contre, il ne s'agit plus de l'unique facteur qui permet l'existence d'une autonomie.


L'indépendance financière est l'essence de l'autonomie locale. Nous croyons aussi qu'elle n'a de valeur que lorsqu'elle est conjuguée avec les autres éléments de l'autonomie.¹⁷

Ces autres éléments sont en fait des critères qui permettent de donner un contenu à l'autonomie municipale. Ils sont au nombre de trois: le droit de gérance, le droit d'orienter son avenir, le droit d'avoir son propre "design fiscal". Le droit de gérance signifie que "la municipalité a pleine juridictions sur la conduite de ses affaires"¹⁸. Le droit d'orienter leur avenir se définit comme étant la capacité pour une municipalité de se donner la vocation qu'elle désire c'est-à-dire, résidentielle, commerciale, etc.. Le "design fiscal" correspond à la faculté pour une municipalité de fixer les modalités de financement de leurs activités.¹⁹

Fondamentalement c'est le droit de gérance qui définit les autres droits. En effet, la "pleine juridiction" implique que les municipalités ont le droit de s'autodéterminer et qu'elles possèdent les capacités nécessaires pour exercer ce droit. Il (le droit de gérance) marque une étape par rapport à l'ancienne conception de l'autonomie municipale. L'autonomie n'est plus seulement politique. Elle est politique et administrative.



(...) tout effort de normalisation de la part du gouvernement qui n'entre pas dans les vues des citoyens concernés constitue une entrave sérieuse à ce droit de gérance et, partant, à l'autonomie locale. Il faut donc qu'on assure aux villes la capacité véritable de déterminer la valeur, la quantité et la qualité des services qu'elles veulent s'offrir à titre de collectivités locales (...)²⁰.



REFERENCES

1. Ce nouveau discours exprime une césure par rapport à la pratique antérieure. L'UMQ affirme la suprématie de la municipalité dans les domaines relevant de sa juridiction. En ce sens le propos de Paul Ansart mérite d'être cité bien que s'exprimant dans un autre contexte.

Le discours stratégique achève le processus de clivage tracé par l'idéologie; il s'agit de différencier radicalement les forces en présence, d'identifier les ennemis de façon claire et de marquer sans ambiguïté la frontière entre les forces rivales.

Pierre Ansart, "Idéologie stratégique et stratégie politique", Cahiers internationaux de sociologie, 63 (juillet-décembre 1977): 235.

2. La période de l'après guerre se caractérise par un accroissement considérable des dépenses municipales. Entre 1950 et 1961 il y a eu une augmentation de 185% des dépenses. Les revenus ont connu une ascension du même ordre (200%). Par contre la répartition de cette hausse a été inégal sur le territoire québécois. Certaines municipalités étant donné leur vocation industriel ont davantage profiter de ces revenus. Pour les autres villes il y a eu des pertes qui créèrent des problèmes financiers.

Jean Meynaud, Jacques Léveillé, La régionalisation municipale au Québec, 30-40.

3. Jean-Marc Laliberté, "L'Union des municipalités veut discuter de la fiscalité avec le gouvernement provincial", Le Devoir, 229 (1 octobre 1962): 3.

4. Jean-Marc Laliberté, "L'aide fédérale aux municipalités est une intrusion dans un champs de juridiction provinciale", Le Devoir, 216 (16 septembre 1963): 3.

5. Jean-Marc Laliberté, "Drapeau: Il faut repenser en entier le régime fiscal des municipalités", Le Devoir, 218 (18 septembre 1963): 1.

6. Province de Québec, "Commission permanente de Affaires municipales", Journal des Débats, 232 (10 décembre 1979): B-11104.

7. C'est ainsi que nous interprétons l'intervention de Monsieur Yves Ryan en 1968. Ce dernier voulait négocier l'appui de l'UMQ en échange d'une éventuelle négociation entre Québec et les municipalités.

Le président de l'organisme réfute à l'avance l'argument que pourrait invoquer le gouvernement à l'effet qu'il doit d'abord et avant tout résoudre ses propres problèmes fiscaux avec Ottawa. Bien au contraire, soutient-il, une négociation immédiate avec les municipalités fournirait à Québec une nouvelle force de pression susceptible de hâter un réaménagement fiscal au plus haut niveau.

[Anonyme], "Bloc-notes: Fiscalité municipale", Le Devoir, 124 (29 mai 1969): 4.

8. [Anonyme], "Pour l'UMQ: le gouvernement local: ses responsabilités, ses pouvoirs, son avenir", La Revue Municipale, 10 (octobre 1974): 31.

9. Ibid., 31

10. [Anonyme], "Le congrès de l'Union des municipalités du Québec", La Revue Municipale, 10 (octobre 1974): 10.

11. Florian Bernard, "Le dénominateur commun des villes: Il faut trouver de l'argent pour les municipalités", La Revue Municipale, 10 (novembre-décembre 1975): 26.

12. Jean Drapeau, "Les municipalités ne sont pas des pauvres à aider", Le Devoir, 222 (23 septembre 1976): 6.

13. Union des municipalités du Québec, "Les structures municipales", La Revue Municipale, 6 (juin 1971): 31.

14. Robert Bastin, "La municipalité, le citoyen et les politiques gouvernementales", La Revue Municipale, 10 (octobre 1973): 7-8.

15. [Anonyme], "Le président de l'UMQ plaide en faveur de la décentralisation", Le Devoir, 219 (20 septembre 1976): 6.

16. A certaines étapes de son évolution il y avait même contradiction entre les revendications politiques et les revendications administratives. Un exemple pouvant illustrer cette situation s'est déroulé au congrès de 1974. A cette époque l'UMQ demandait que les municipalités soient présentes ou représentées lors de processus de consultation tripartite

c'est-à-dire entre les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. Au même moment on affaiblissait le sens de cette revendication. En effet on niait la portée politique du geste précédent, en ne réclamant que des solutions qui de facto reconnaissaient la situation constitutionnelle des municipalités.

Les municipalités ne réclament pas l'autonomie pour l'autonomie, mais désirent avoir les moyens d'agir pour assumer pleinement les responsabilités qui leur sont définies.

[Anonyme], "Le congrès de l'Union des municipalités du Québec", La Revue Municipale, 10 (octobre 1974): 10.


17. Province de Québec, op. cit., B-11103-B-11105.

18.. Ibid., B-11104

19. Ibid., B-11103-B-11105.

20. Ibid., B-11104.

21. Kenneth D. Cameron, "Résumé des discussions", Revue de l'Institut d'Administration publique du Canada, 2 (été 1980): 210.



CHAPITRE II

Dans ce chapitre nous étudions la structure de l'Union des municipalités du Québec. Nous présentons l'évolution qui l'a caractérisée.

Dans le cadre général de notre thèse cette étude est très importante. En effet que ce soit au chapitre des relations avec les membres ou avec le gouvernement la structure de l'organisme exerce une influence. Cette influence est présente au niveau des stratégies et des tactiques qu'un groupe sélectionne. La structure, par les contraintes organisationnelles qu'elle impose, limite l'éventail des possibilités d'actions qui s'offrent à un organisme de pression. Dans cette optique la structure oriente le développement d'un groupe. Par contre, les mécanismes d'adaptation que se donne un organisme dans le cours normal de ses opérations permet de diminuer l'impact potentiellement inhibiteur de la structure. Dans le cas de l'UMQ ces mécanismes se résument dans la prépondérance acquise par la bureaucratie dans la conduite des activités de l'Union.

Dans la "loi concernant l'administration de certains biens de l'Union des municipalités de la province de Québec"¹ sanctionnée le vingt avril 1934, nous retrouvons les éléments qui nous permettent de décrire la structure formelle de l'organisme. Cette législation définit trois niveaux décisionnels, chacun ayant ses particularités.

Ces paliers qui forment l'armature de l'Union sont :
l'assemblée, le conseil d'administration et le comité
exécutif.

Dans les lignes qui suivent nous nous donnons pour
tâche de présenter l'évolution de chacune des trois parties
de la structure formelle de l'UMQ. Par contre, le lecteur
doit garder présent à l'esprit que cette démarche n'est utilisée
que pour clarifier les relations entre l'Union et ses
membres. La réalité est plus complexe car, les divisions
que nous faisons au niveau formel ne peuvent traduire les
liens informels qui existent et qui ne s'inscrivent pas
dans la structure. De plus, une structure formelle n'a de
consistance que lorsqu'elle est réinsérée dans un environnement.
Nous complétons ce chapitre par l'étude d'une autre composante:
la bureaucratie.

L'assemblée générale

L'assemblée générale de l'UMQ est formée de délégués
des municipalités. Pour être membre aucune restriction n'est
imposée à l'égard du statut juridique d'une municipalité.
Elle peut être régie soit; par la Loi des Cités et villes
ou par le Code municipal. Malgré cette ouverture l'UMQ se
compose majoritairement de municipalités régies par la L.C.V..
Cette proportion s'élève à 89,4%. L'assemblée regroupe
222 municipalités régies par la L.C.V. sur un total de
247. Sur ce total il y a 25 municipalités régies par le C.M..

A l'assemblée tous les délégués ont droit de vote. Chaque municipalité a le droit d'être représentée par un nombre de délégués qui n'excède pas celui de son conseil. Le vote par procuration est interdit. Donc seulement les délégués ont droit de vote. Autrefois l'assemblée était souveraine. Ce sont les membres présents qui acceptaient ou refusaient les résolutions. En 1974 l'UMQ modifie sa politique. Après un premier vote par l'assemblée lors du congrès annuel, les résolutions sont maintenant acheminées vers les conseils municipaux puis, retourner au secrétariat de l'UMQ pour une dernière compilation. Ce sont les conseils eux-mêmes qui en dernier ressort décident si une résolution acceptée au congrès leur convient. A noter que les conseils municipaux peuvent, suivant la directive du comité exécutif de l'UMQ, adopter séparément ou en bloc les résolutions qui leur sont proposées. Cette nouvelle pratique s'inscrit dans la perspective développée par les dirigeants d'associer davantage les membres aux résolutions qui les affectent.

C'est également dans les années 70 que la formule pour établir le montant de la cotisation a été modifiée. Au lieu d'être basée sur le budget, la cotisation se calcule maintenant selon la population. Au début, le coût per capita était fixé à 0.05¢. En fait l'UMQ a toujours maintenu un système de paiement qui ne nuisait pas à son membership. Cette situation n'est pas spécifique à l'Union:

In order to attract small as well as large municipalities, associations have a sliding scale of membership fees so that municipalities with a smaller population pay lower membership fees than larger municipalities.²

En 1979 le coût de la cotisation a été augmenté de 0.025¢. Le maximum déboursable est \$25,000.00.³

Le rôle de l'assemblée générale était défini en ces termes dans la législation de 1934:

L'assemblée générale annuelle des membres devra être tenue (...) dans le but de recevoir les rapports des directeurs et d'élire le bureau de direction pour l'année suivante, et de transiger les autres affaires qui pourront être soumises à l'assemblée dans l'intérêt de la corporation.⁴

Ce rôle connaîtra des modifications substantielles. En 1965, l'assemblée générale cesse d'élire les directeurs.⁵ En 1974, de nouveaux pouvoirs sont retirés à l'assemblée, les congressistes acceptent une résolution qui leur enlève la prérogative d'élire le président et le vice-président.⁶

Donc, présentement l'assemblée a très peu de pouvoirs étant donné que la nomination des personnes aux postes de direction lui échappe.

Conseil d'administration

Jusqu'en 1965 les administrateurs furent élus par les délégués présents à l'assemblée annuelle. Tous les délégués avaient la possibilité de se faire élire à l'un des postes disponibles, autrement dit, autant les maires que les échevins

pouvaient être élus. En théorie les deux catégories d'élus étaient égales. Par contre, une analyse des conseils d'administration nous a permis de découvrir une sur-représentation des maires aux postes d'administrateur.

En 1965, lors du congrès annuel, les membres acceptent l'idée d'une réorganisation du conseil d'administration. Cette réforme affecte les modalités de représentation, de nomination, ainsi que la structure de l'organisme.

Au chapitre de la représentation, lors de ce congrès, le comité exécutif propose aux membres de fédéraliser leur organisme. L'opération consiste à diviser la carte du Québec en trente régions. On regroupe ensuite les membres à l'intérieur des régions nouvellement définies qui ont chacune un représentant au conseil d'administration. Ainsi chaque région, ayant à sa tête un administrateur a la possibilité d'exposer un point de vue régional au sein de l'Union.

En ce qui a trait à la nomination des administrateurs la formule introduite par la réforme de 1965 augmente le nombre de représentants de neuf pour atteindre un total de trente. Ces trente administrateurs correspondent à la division du territoire québécois faites par l'UMQ. Cette réforme amène également une réforme du mode de nomination. En effet, pour que l'administrateur soit un véritable représentant régional, c'est une assemblée régionale qui élit son porte-parole au conseil d'administration.

L'introduction de la notion de région dans le

fonctionnement de l'Union a modifié la structure de l'organisme. L'UMQ devient une fédération avec la création d'un palier régional.

Cette politique de "fédéralisation" était étudiée en comité depuis 1961. Le mandat du premier comité spécifiait qu'il devait étudier la possibilité de créer des comités régionaux qui se réuniraient et étudieraient des problèmes communs pour trouver des solutions.⁷ La même année on apporte une précision à la notion de région. Elle doit être l'équivalent des régions économiques⁸.

En créant une structure fédérale pour l'Union des municipalités du Québec on veut doter l'Union d'un cadre qui reflète les préoccupations de l'époque à savoir, la création des municipalités régionales. En 1963, le président de l'UMQ Monsieur Robert Cauchon affirmait que:

(...) l'organisation des cadres de l'Union doit non seulement se faire sur un tout provincial mais également se pourvoir de cadres régionaux. La pensée régionale inspirera la régie interne de notre association mais ce qui est encore plus important, devrait nous inviter à étudier immédiatement les possibilités d'une structure administrative régionale pour les municipalités afin de leur faciliter l'amélioration de certains services municipaux et l'accès à d'autres qui autrement deviennent prohibitifs et inaccessibles⁹.

Dans ce contexte, la "fédéralisation" est perçue comme "une autre phase décisive de la campagne d'aménagement régional"¹⁰. On cherche à influencer la politique du

gouvernement provincial en ce domaine en ce faisant le promoteur de l'idée de régionalisation auprès des membres.

Monsieur Fernand Drapeau, président de l'UMQ, déclare en 1965:

Le bien fondé de la régionalisation ne fait aucun doute. La solution ne peut se concevoir ni se concrétiser sans la participation comprise et très active de la municipalité. La tâche de l'Union des Municipalités, c'est de faire connaître et de faire propager ce nouveau concept, de faire valoir au gouvernement provincial le bien fondé de notre carte régionale comme instrument de travail, de l'inviter à doter la région d'une législation appropriée.¹¹

La "fédéralisation" de l'Union s'inscrit dans le mouvement de régionalisation qui affecte le Québec des années soixante¹². A cet égard l'intégration des membres au sein de l'UMQ ne constituait pas la préoccupation immédiate de la politique de "fédéralisation" du groupe.

Jusqu'en 1974 le rôle des administrateurs ne connaît pas de changement au plan formel. Leur rôle consiste à entériner les décisions du comité exécutif. Le conseil a également pour tâche d'élire les directeurs du comité exécutif.

La réforme de 1974 accroît les pouvoirs ainsi que la présence des administrateurs dans l'organisme et auprès des membres. Maintenant, le conseil d'administration se voit confier la tâche d'élire le président et le vice-président. Le but recherché consiste à accroître suffisamment le pouvoir des administrateurs pour qu'ils puissent jouer un rôle

d'intermédiaire dynamique entre l'exécutif de l'UMQ et les membres. Concrètement cet objectif se traduit premièrement par l'obligation de convoquer deux réunions régionales par année, deuxièmement, inviter les membres de l'exécutif à l'une de ses réunions pour qu'ils puissent entrer en contact avec chacun des membres si possible, et présenter les services que leur offre l'UMQ et troisièmement, sélectionner les résolutions des municipalités (lors d'une réunion régionale) qui seront acheminées au Bureau permanent des résolutions.

La "fédéralisation" a modifié radicalement la fonction de l'administrateur. Les nouveaux pouvoirs qu'il possède ont été acquis au détriment de l'assemblée des membres qui, eux, ne conservent plus de pouvoirs réels.

Le comité exécutif

Le comité exécutif était composé avant la réforme de 1974, du président, de trois vice-présidents et des anciens présidents. Ces derniers étaient présents au sein du comité en qualité de membres ex-officio. Les autres membres étaient choisis par le conseil d'administration.

Le président a été élu par l'assemblée générale jusqu'en 1974. Règle générale celui qui accédait à ce poste avait occupé la vice-présidence l'année précédente. Le président était élu pour un an. Après 1974, le mandat est prolongé d'une année.

Lors du congrès de 1974 les membres adoptent une résolution selon laquelle tous les membres du comité exécutif seront élus par le conseil d'administration. Le quorum du comité est fixé à quatre membres. De plus, Montréal et Québec sont assurés d'un siège permanent au sein du comité. Depuis 1965 Montréal et Québec sont représentés de façon permanente au comité exécutif. En 1979, lorsque les règlements de l'UMQ furent amendés Laval a acquis ce privilège. Donc, pour douze postes à combler au comité exécutif trois sont déjà occupés par des représentants de municipalités de plus de cent mille habitants. Outre ces trois sièges, le comité exécutif se compose en majorité de membres provenant de municipalités ayant vingt-cinq mille habitants et plus. Pourtant, cette catégorie ne regroupe que la minorité des membres de l'UMQ.

Le rôle du comité exécutif a peu changé. Au plan formel il demeure le centre de la structure. Il est l'instance suprême. C'est lui qui accepte et présente les projets, les mémoires, les solutions à appliquer, qui seront soumis aux membres pour ratification.

Les comités

Dans l'exercice de ses fonctions le comité exécutif a souvent recours aux comités. Le comité est défini comme "un organisme du comité exécutif formé par ce dernier pour l'aider à résoudre un ou des problèmes particuliers"¹³.

Le premier comité à devenir permanent est le Bureau permanent des résolutions, en 1970. Les autres opéraient sur une base temporaire. Ce n'est qu'en 1974 que d'autres comités deviennent permanents.

Avant 1974, les mandats des comités sont déterminés selon les besoins ou les préoccupations qui se présentent aux dirigeants. L'effort de planification, à cette époque, est très peu développé. Par contre après 1974, les dirigeants l'associent à la formule des comités. Créés sur une base permanente en 1974 et complétés plus tard par un programme restreint de domaines prioritaires à étudier, les comités sont devenus importants au sein de l'UMQ. Dans son rapport annuel Monsieur Philippe Bernier, président de l'Union, écrivait à ce sujet:

La plupart des travaux, conduisant à l'élaboration de mémoires, à la présentation d'opinions ou de commentaires, bref, à la préparation des interventions de l'UMQ qu'elle qu'en soit la forme, sont réalisés par le biais de comités.¹⁴

Les comités constituent la cheville ouvrière de l'organisme. Ils permettent à l'UMQ de présenter une position municipale cohérente.

La composition de ces comités n'est pas uniforme. Certains sont composés uniquement d'administrateurs (maires siégeant au conseil d'administration), d'autres d'experts, mais la plupart regroupent ces deux catégories. Les experts sont généralement les "cadres" permanents de l'Union.

En certaines occasions les comités peuvent faire appel à l'expertise des universitaires, des maisons spécialisées ou des firmes de consultants. Parfois les comités sont composés de fonctionnaires municipaux qui sont prêtés par leurs employeurs.

La contribution des experts est devenu plus importante depuis 1974. Autrefois cet apport était irrégulier. Les ressources investies avaient une utilisation immédiate et ne s'inscrivaient pas dans le développement d'une position municipale cohérente.

En 1974, en institutionalisant la formule des comités l'UMQ s'engage dans une nouvelle voie. Les dirigeants de l'Union poursuivent une politique de rationalisation des activités de l'organisme. On abandonne la démarche parcellaire. Les comités reflètent cette tentative en canalisant l'expertise des membres et des personnes ressources de l'extérieur.

La bureaucratie

Dans cette sous-section nous étudions la bureaucratie de l'UMQ. Nous présentons l'évolution qu'elle a connue à l'intérieur de l'organisme et le rôle qu'elle joue présentement dans les relations avec les membres et le gouvernement.

La bureaucratie de l'UMQ en 1960 est composée uniquement d'un secrétaire-trésorier. Ce dernier a pour fonction de maintenir ainsi que de promouvoir la présence de l'organisme auprès des membres et des autres groupes.

Ce poste disparut quelques années plus tard alors qu'on en crée un nouveau. Il s'agit du poste d'administrateur, justifié selon les dirigeants, par l'expansion que connaît l'Union.

Cette expansion débute à la fin de l'année 1960 alors qu'un nouveau service est mis sur pied. Ce service est celui des relations de travail. Au début il n'a qu'une existence formelle au sein de l'organisme. Le titulaire de ce service n'exerce pas, à l'époque, une fonction à titre de permanent de l'Union. Il s'agit plutôt d'un spécialiste, qui après une entente avec les dirigeants de l'UMQ, devait accorder la priorité parmi ses clients à ceux qui étaient membres de l'Union. Lors de leur congrès de 1961 les délégués des municipalités adoptent une résolution qui de facto permet la croissance du nouveau service au sein de l'Union. La dernière section de la résolution se lit ainsi:

- d) Il est recommandé que les cités et villes de la province de Québec soient instamment priées par l'entremise de l'Union des Municipalités, de transmettre à celles-ci dans la mesure du possible, toutes conventions, sentences arbitrales, documents et renseignements, relatifs au domaine des relations patronales-ouvrières.
- e) Il est recommandé aux conseils de corporations municipales de coordonner le plus possible leurs négociations de conventions collectives de travail en s'adressant à l'Union des Municipalités pour avis et conseils en la matière.

Le contenu de cette résolution reflète les préoccupations exprimées au congrès de 1960 par celui qui deviendra plus tard le directeur de ce nouveau service. Je crois utile de citer malgré sa longueur les propos de Monsieur Arthur Matteau car ils traduisent la logique qui animera jusqu'à nos jours le développement de ce service.

L'Union des municipalités qui cherche à servir les intérêts bien compris de ses membres aurait tout à profit, me semble-t-il, à aider d'une façon directe les municipalités de la province à négocier leurs conventions collectives de travail en mettant à leur disposition des spécialistes en la matière, capables de représenter les cités à la table des négociations ou de servir d'aviseurs aux divers conseils municipaux de villes qui négocient eux-mêmes leur contrat de travail.¹⁶

Le but poursuivi par cette politique est d'uniformiser les contrats de travail et de raffermir la position des municipalités face aux revendications syndicales.

Monsieur Matteau insiste également sur l'importance de l'échange d'information sur les conventions collectives entre les diverses municipalités ainsi que sur la publication de statistiques. Dans son optique, une attention particulière doit être accordée à la constitution d'un front commun patronal en certaines matières.

Dans l'exercice de ces fonctions Monsieur Arthur Matteau, le directeur des relations de travail, cherchera à réaliser ce programme. L'activité de son service s'adressait aux membres¹⁷ mais avait une portée qui dépassait les cadres

de l'organisme. Par exemple, ce service de l'UMQ a joué un rôle essentiel dans la constitution du conseil consultatif patronal des services publics du Québec (1963). Quelques années plus tard, en novembre 1978, le directeur de ce service, Monsieur Jerry Giles, cherche à accroître le rôle du service à la coordination des relations de travail entre les grandes municipalités membres de l'Union. En effet dans une lettre de l'UMQ adressée aux membres il est écrit:

M. Giles (directeur du service des relations ouvrières) est d'accord à jouer le rôle de coordination dans la mise sur pied d'une association des directions de service du personnel à l'échelle du Québec si la majorité des membres en manifestent le désir.¹⁸

A noter que cette réunion a été convoquée et préparée par le directeur du service de l'UMQ. Donc nous pouvons croire que Monsieur Giles désirait que ce rôle de coordination lui soit donné.

La structure interne du service des relations ouvrières a connu une évolution entrecoupée de période de consolidation. On a surtout insisté sur une diversification des services offerts aux membres. En 1968, lors de la réorganisation du secrétariat sous la direction de Monsieur Paul Blier, un service d'information patronales-ouvrières est créé. La création de ce service répond aux vœux exprimés par les membres et par le nouveau conseil d'administration du congrès de 1967. En effet le journal

"Le Devoir" rapporte à l'époque que :

une résolution demandait que les municipalités réclament davantage des services de l'UMQ dans divers domaines techniques et notamment au chapitre de la fiscalité et des relations patronales-ouvrières.¹⁹

Ce service (relations ouvrières) complète l'essentiel de sa structure interne par l'adjonction en 1972 d'un service d'analyse des conventions collectives. Ce service permet aux municipalités-membres d'avoir accès, à un coût minime, au Centre des relations industrielles de l'Université McGill²⁰.

Dans le rapport annuel de 1979 les activités du service des relations ouvrières sont présentées de la façon suivante :

(...) il fait la mise à jour d'une banque de données sur les conventions collectives et sur les avantages sociaux qu'il distribue à tous les membres. Il fait parvenir, sur demande, des tableaux comparatifs de traitement relativement à certains postes, il fournit par téléphone ou par écrit, des renseignements concernant la négociation collective, l'arbitrage de griefs et de différends, les auditions du commissaire du travail, l'embauche du personnel, etc.. Le responsable fait l'étude des dossiers et rédige des mémoires pertinents.²¹

Un fait mérite d'être noté dans cette longue énumération des fonctions du service des relations ouvrières : l'absence d'implication directe du service dans les négociations patronales-ouvrières au niveau de la municipalité. On semble s'orienter vers la recherche et la prévision.

On insiste également beaucoup plus sur la communication d'information. Cette politique du service contraste avec sa pratique antérieure. En 1966, le Conseil syndical des employés municipaux de la Rive-Sud affirmait que:

(...) les villes ont l'habitude de recourir dans les conflits aux services d'un conciliateur de l'Union des municipalités. Il présente invariablement le même projet de convention collective.²²

Mis à part les relations ouvrières un seul autre service possède une structure permanente. Il s'agit des loisirs. Il a été créé en 1973.

Ce service transmet aux municipalités différentes données sur le loisir. Ces données permettent aux utilisateurs de faire des comparaisons et de connaître la situation qui existe ailleurs au Québec: Outre sa fonction d'information, la recherche accapare une grande partie de l'activité du service des loisirs. A ce chapitre, la recherche vise autant à répondre à des demandes spécifiques de municipalités qu'à l'élaboration de dossiers adressés à d'autres paliers²³.

L'UMQ a toujours eu des services qui avaient pour fonction d'informer. Dans le secteur de l'information une multitude de services depuis 1960 ont été créées. Leur durée de vie, pour la plupart, a été éphémère. En 1960, le secrétaire-trésorier par ses chroniques dans la "Revue Municipale" remplit ce rôle d'information. En 1962, un poste

de publiciste est créé. Un journaliste de carrière occupe ce poste. Cette personne assistait aux réunions du conseil d'administration. En 1964, un service d'information et de recherche est mis sur pied. En 1968, lors de la réorganisation du secrétariat deux nouveaux services apparaissent: un service d'archives, de documentation et d'information et le service d'une bibliothèque de référence. C'est également à cette époque que le secrétariat est supposé publier un mensuel d'information s'adressant aux municipalités. Peu d'information existe sur ces services sinon qu'on manifeste la volonté de les implanter²⁴.

En 1972, un nouveau service relatif à l'information est créé: le service de la recherche et de l'information. Un directeur est nommé. La raison de ce nouveau service est expliqué ainsi:

Devant la pression croissante que les municipalités du Québec subissent dans le domaine de la recherche, des études et rapports statistiques à jour et voulant remplir son rôle adéquatement, l'Union des Municipalités du Québec s'est doté d'un véritable service de la recherche et de l'information.²⁵

Par contre cette conception ne semble pas avoir fait l'unanimité. Monsieur Déry était davantage préoccupé par l'aspect administratif des relations avec le gouvernement. Selon lui c'était à ce niveau que l'UMQ pouvait espérer obtenir des résultats dans ses démarches auprès du gouvernement. En effet en se dotant d'un service orienté vers

la recherche:

(...). l'UMQ pourra mieux prouver ses exposés, mémoires et prises de position vis-à-vis les gouvernements (...) à l'aide de statistiques précises et recherches scientifiques, principalement en ce qui touche la fiscalité et la législation.²⁶

De plus le directeur du nouveau service espérait déborder ce cadre pour participer activement à la formulation des politiques gouvernementales. Il affirmait qu' "il serait normal que le service entreprenne des études de fonds qui viendront compléter ou nuancer les études faites par le gouvernement."²⁷

Jusqu'en 1974-75 cette perspective ne réussit pas à s'imposer de façon probante. Mais à la suite des réformes introduites (1974) nous assistons à l'implantation de services permanents qui font place à la recherche.

L'implantation d'un service d'information a continuellement connu des difficultés. Il semble que les dirigeants de l'Union ne voyaient pas l'opportunité d'un service tel que défini par Monsieur Déry. Pour ceux-ci ce qui importait, c'était la dimension des relations publiques. En effet dans son rapport à l'assemblée générale, le président de l'UMQ définissait le rôle du nouveau service ainsi: "établir de meilleures communications avec les membres, médias d'information et avec l'entreprise privée."²⁸ Cette conception s'insérait dans la stratégie politique des dirigeants de l'Union qui ne voyait pas l'opportunité de développer un

service axé vers la recherche.

De nos jours l'UMQ a à son service cinq permanents: un directeur général, une adjointe au directeur général qui est également conseillère juridique²⁹, un adjoint administratif, un conseiller en relation de travail et un agent d'information. Ce dernier poste a été créé en 1979.

L'évolution de la structure de l'Union des municipalités du Québec nous a permis de voir que l'assemblée générale a abandonné graduellement le pouvoir qu'elle détenait au sein de l'organisme³⁰. Cet abandon s'est produit au profit du conseil d'administration qui a assisté à un accroissement de ses prérogatives. A ce chapitre la "fédéralisation" de l'Union a raffermi le pouvoir des administrateurs auprès de l'assemblée générale. Le conseil d'administration par l'importance qu'il a acquis constitue un mécanisme privilégié de cooptation contrôlé par les dirigeants de l'UMQ³¹. Par ce mécanisme (le conseil d'administration), les membres de l'exécutif ont la possibilité de juger, ainsi que de former ceux qui exercent des fonctions de direction³². Pour ce faire trois règles sont utilisées pour s'assurer de l'orthodoxie des administrateurs aux objectifs des dirigeants: règles de l'ancienneté, de l'influence et du prestige. L'ancienneté est la voie normale que tout maire qui désire accéder à de plus hautes fonctions (lorsqu'il est élu administrateur) doit

suivre. Cette règle permet de s'assurer que celui qui obtiendra un poste de décision possède une base électorale solide.

De plus le temps nécessaire pour accéder à un poste aura permis que le nouveau titulaire adopte une attitude conforme à celle des dirigeants. Cette situation est analogue à celle observée par Suzanne Farkas dans son étude de USCM (United States Conference of Mayors):

This policy assures that members will slowly be socialized into the normal operations of the organization and gives some control to those who can act on controversial positions because their reputation at the polls is established. According to the Conference staff, the effect of this instrument for continuity and coherence is considerable. "Once in, by the time they have any role of consequence, they all think the same".³³

L'influence ainsi que le prestige rattachés à la position de membre du conseil exécutif constituent deux autres éléments qui permettent aux dirigeants de l'UMQ de maintenir leur contrôle. Ces deux éléments correspondent à des gains intangibles que les dirigeants font miroiter devant les membres. Le but de cette démarche est de conserver intacte l'autorité de l'organisme auprès des membres.

For organizations to maintain themselves as systems of cooperative activity, they must find and distribute incentives so as to induce various contributors to perform certain acts.³⁴

La composition du comité exécutif facilite le maintien d'une cohésion au sein du groupe des dirigeants de l'UMQ. En effet la présence de municipalités de dimensions relativement semblables permet une articulation de leurs intérêts, puisque les préoccupations sont communes.

La minorité qui dirige ne partage pas les mêmes problèmes que la majorité des membres. Au sein de l'UMQ ce clivage s'exprime par les stratégies ainsi que les objectifs poursuivis par l'organisme. Ceux-ci reflètent les besoins des municipalités qui axent leur démarche selon les principes d'une administration rationnelle, qui n'est plus soumise à des contraintes politiques provenant du gouvernement provincial. Les propos de Monsieur Jean Pelletier, maire de Québec, à l'égard de la réforme de la fiscalité municipale illustre ce point:

Addressing a conference luncheon yesterday, Pelletier said the reform will give municipalities their own tax base so they can determine the quality and quantity of services for their residents.
 (...) Pelletier said this will put an end to provincial favoritism and meddling in municipal affairs in the awarding of grants.³⁵

L'affirmation d'un nouvel acteur, la bureaucratie, au sein de l'UMQ a renforcé la position du comité exécutif. L'avènement d'une bureaucratie a permis au comité de s'émanciper du contrôle que les autres organes pouvaient encore exercer. Etant donné les nouvelles exigences qu'imposent les

relations avec les membres et avec le gouvernement, la bureaucratie a également réussi à s'affirmer par rapport au comité exécutif pour, dans ces conditions, fonctionner conjointement avec le comité dans le but de mieux desservir la raison d'être du groupe.

Au sein de l'UMQ la bureaucratie joue un rôle essentiel³⁶. Elle fait le lien entre les échelons supérieurs de la structure formelle et les membres. Elle a également pour rôle d'élaborer des mémoires, de participer à différents comités gouvernementaux et de représenter les intérêts de l'UMQ auprès d'autres organismes.

Au plan formel, la bureaucratie est soumise au contrôle des élus. Mais en réalité le conseil d'administration est dirigé par le comité exécutif et les membres de la bureaucratie. Les quelques rencontres du conseil d'administration ne lui permettent pas d'exercer un véritable pouvoir de contrôle. Jeffrey M. Berry écrivait:

(...) The boards of directors tend to have a very minor leadership role, or no real role at all, in most public interest groups. Although many of the boards have the statutory responsibility for making major organizational policy decisions, their "decisions" are often pro forma approval of what the staff has already determined. Even where staff is not dominant power in decision making it is often the primary source of policy initiation.³⁷

C'est donc au comité exécutif que l'appareil administratif répond de ses actes.

Par l'expertise qu'elle possède, mais surtout, par la possibilité qu'elle a d'établir des contacts avec l'environnement extérieur, la bureaucratie peut réagir et influencer la politique de l'organisme³⁸. A ce sujet il est intéressant de noter, à titre indicatif, les liens qui unissent les "cadres" permanents de l'UMQ avec certains organismes oeuvrant dans le domaine municipal ou dans des champs connexes³⁹. De même la relation avec le gouvernement déborde la participation à des comités. En effet, il y a un passage occasionnellement entre le personnel du ministère des Affaires municipales et ses agences et de l'UMQ. Cette situation permet à l'Union de renforcer ses contacts avec l'administration gouvernementale, et de mieux connaître le fonctionnement de cette administration.

Le manque d'expertise de l'UMQ a longtemps constitué un handicap. Le peu de personnel ne permettait pas de libérer certains d'entre eux pour s'orienter vers la recherche. Cette carence minait la position de l'UMQ dans ses relations avec les organismes de pression et surtout avec le gouvernement.

La réforme de 1974 a cherché à modifier cette situation. Pour ce faire, on s'est doté de comités permanents mandatés pour étudier des problèmes spécifiques. A ces comités il y avait toujours un membre de la bureaucratie. C'est à cette

époque que nous notons le début de l'institutionnalisation de la bureaucratie et qui va s'étendre à la pratique de l'UMQ.

(...) Institutionalization means a shift from ideological intelligence emphasizing problems in the strategy of conflict, to technical intelligence emphasizing problems of negotiation and administration; from less routinized problems; from most urgency to least.

Que ce soit la création des comités permanents, la mise sur pied de service de recherche⁴¹ et la participation à des comités gouvernementaux⁴², tous ces facteurs ont concourru à la bureaucratisation de l'UMQ. Ce processus a, de plus, été facilité par la composition du comité exécutif. Les maires membres mettaient à la disposition de l'UMQ certains de leurs fonctionnaires. Cet apport de ressources intellectuelles laissent voir l'importance accordée à l'expertise. Cette expertise sera utilisée par l'UMQ dans son effort d'obtenir davantage du gouvernement. De plus, la bureaucratie sera associée étroitement à une nouvelle stratégie. On délaisse les pressions politiques sans les abandonner complètement pour insister davantage sur la constitution d'un organisme doté d'une bureaucratie ayant un rôle primordial dans la défense des intérêts des membres et de l'UMQ. Un an après la réorganisation de l'Union le directeur général définissait ainsi le nouveau rôle de la bureaucratie:

Le secrétariat de l'UMQ est un organisme de service et de recherche en vue de favoriser l'autonomie des municipalités, le progrès de l'administration municipale et la diffusion de renseignements et la défense de leurs intérêts. 43 44

REFERENCES

1. Province de Québec, Loi concernant l'administration de certains biens de l'Union des municipalités de la province de Québec, chapitre 109, 1934, 425.

Cette loi a été abrogée le 31 juillet 1974. Mais les paliers qui forment la structure de l'UMQ sont conservés dans la nouvelle loi.

Province de Québec, Loi concernant l'Union des municipalités de la province de Québec, chapitre 87, 1974, 791.

Pour ce chapitre nous avons puisé également nos renseignements parmi les règlements de l'UMQ, les articles de "La Revue Municipale" et des quotidiens "Le Devoir" et "La Presse".

Union des municipalités de la province de Québec, UMQ ses buts, ses membres, ses activités, ses services, ses réalisations, 1969.

Union des municipalités du Québec, Règlement, 1976.

Union des municipalités du Québec, Règlement, 1979.

2. David Siegel, "Provincial-Municipal Relations in Canada: An Overview", Revue de l'Institut d'Administration publique du Canada, 2 (été 1980): 314.

3. Si nous nous basons sur l'évaluation des populations municipales du Bureau de la Statistique du Québec il n'y a que Montréal qui paie le maximum fixé pour la cotisation. La cotisation minimale est de six cent dollars.

4. Province de Québec, Loi concernant l'administration de certains biens de l'Union des municipalités de la province de Québec, chapitre 109, 1934, 425.

5. Rosaire Gendron, "L'Union des municipalités du Québec établit trente régions", La Revue Municipale, 8 (août 1965): 6.

6. Union des municipalités, Règlement, adopté le 20 septembre 1974.

7. A cette époque, la "fédéralisation" n'était pas l'objectif recherché. Par contre on envisageait la possibilité que "à la suite du rapport du comité, l'Union pourrait être appelée à modifier sa structure".

Gérard Payer, "Faits et gestes de l'Union des municipalités du Québec établit trente régions", La Revue Municipale, 8 (août 1965): 6.

8. [Anonyme], "Faits et gestes de l'Union des municipalités de la province de Québec", La Revue Municipale, 1 (janvier 1961) 12.

9. Marcel Lambert, "Faits et gestes de l'Union des municipalités de la province de Québec", La Revue Municipale, 9 (octobre 1961): 278-279.

10. Rosaire Gendron, op. cit., 6.

11. Fernand Drapeau, "La régionalisation dans l'optique municipale", conférence prononcée au Club Kiwanis Saint-Laurent, 8 décembre 1965: 6-7.

12. En 1965, on formait un comité qui devait compléter la campagne d'aménagement régional en proposant des cadres régionaux dotés:

des structures appropriées, en vue d'une action concertée et unifiée quant à l'exploitation plus efficace, plus économique et plus dynamique des diverses entreprises et initiatives de leur milieu.

[Anonyme], "Faits et gestes de l'Union des municipalités du Québec", La Revue Municipale, 10 (octobre 1965): 14.

Toutes les démarches entreprises par l'UMQ à cette époque, y compris la "fédéralisation", étaient des tentatives pour s'imposer comme partenaire dans la réforme des structures administratives municipales.

13. Union des municipalités du Québec, Règlement, 1976.

14. Union des municipalités du Québec, Rapport annuel 77-78, 5.

15. [Anonyme], op. cit., 278-279.

16. Arthur Matteau, "Nos municipalités en face des conventions collectives", La Revue Municipale, 1 (janvier 1960): 9.

17. Entre le 1er juin 1960, date de sa création, et la fin de 1961, 42 municipalités avaient eu recours au service des relations de travail de l'UMQ. La majorité des demandes avaient été adressées en 1961, soit une trentaine.

18. [Anonyme], Convocation auprès de l'Union des municipalités du Québec, 10 novembre 1978.
19. Antoine Ladouceur, "L'UMQ réclame l'exclusivité du produit de l'impôt foncier", Le Devoir, 230 (5 octobre 1967): 9/16.
20. [Anonyme], "Un nouveau service à l'UMQ", La Revue Municipale 8 (août 1972): 20.
21. Union des municipalités du Québec, Rapport annuel 1979, 4.
22. [Anonyme], "Des fonctionnaires municipaux demandent que les conseillers se limitent à leur fonction législative", Le Devoir, 227 (29 septembre 1966): 7.
23. Union des municipalités du Québec, Rapport annuel 77-78, 10.
24. Après avoir consulté "Le Devoir", "La Presse", "La Revue Municipale" et les dossiers de la Cité de Hull, de Chicoutimi et de la ville de La Tuque, la correspondance que l'UMQ leur avait adressé, nous n'avons pu découvrir aucun texte qui nous a démontré l'existence de ces services.
25. Jacques Déry, "Création d'un service de la recherche et de l'information à l'UMQ", La Revue Municipale, 2 (février 1972): 49.
26. Ibid., 49.
27. Ibid., 49.
28. Union des municipalités du Québec, Rapport du président, 1972.
29. La conseillère juridique à l'emploi de l'UMQ, Madame Nicole Laffond, était à l'emploi du ministère des Affaires municipales.
30. Plusieurs facteurs expliquent ce retrait:

This is so far a variety of reasons, including the pervasive apathy of members who often tend to maintain their membership for personal reasons (including inertia), as opposed to the sometimes vague collective end of their interest group.

Robert Preshus, Elites in the Policy Process, 82.

On pourra également consulter la première partie du livre de Robert Michels intitulée "Leadership in Democratic Organizations" pour avoir un aperçu général des causes qui suscitent et maintiennent l'apathie des membres à l'intérieur d'une organisation.

Robert Michels, Political Parties, A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracies, 61-104.

31. De plus, à l'occasion, ce mécanisme est utilisé pour récupérer les maires dissidents jouissant d'une certaine audience auprès de la population.

32. A Characteristic of virtually all organized groups is government through an "active minority". Or to restate the proposition, almost all organizations tend to be oligarchical. The membership plays a peripheral role in the internal governments, whereas a small number of individuals make the decisions and speak for the group.

Abraham Holtzman, Interest Groups and Lobbying, 14.

33. Suzanne Farkas, Urban Lobbying: Mayors in the Federal Arena, 141.

34. James Q. Wilson, Political Organizations, 32.

35. [Anonyme], "Mayors find fault with finance reform scheme", The Gazette, (September 28, 1979): 4.

36. (...) the more heterogeneous the membership or constituents of an organization, the more ambiguous, diffuse, diversified, and numerous its purposes or products; this more complex structure of goals means more variables to consider and a more urgent problem of coordination.

Donald H. Haider, When governments come to Washington: Governors, Mayors and Intergovernmental Lobbying, 39.

37. Jeffrey M. Berry, Lobbying for the people. The Political Behavior of Public Interest Groups, 197.

38. Dans son article J. Leiper Freeman identifie deux façon pour une bureaucratie d'influencer la formulation d'une politique:

Although bureaucracies are primarily regarded as organizations which execute policies assigned to them (...), they must also be reckoned with as sources of influence upon (...) policies. The nature of this influence is basically twofold. First, members of bureaucracies can give shape to stated policies through the exercise of choice and judgment in administering them. Second, in attempting to affect the objectives and working conditions which society will authorize for their organizations, members of bureaucracies necessarily engage in pressure politics.

J. Leiper Freeman, The Bureaucracy in Pressure Politics dans Francis Rourke, Bureaucratic Power in National Politics, 24.

39. Ces liens avec l'extérieur constituent autant de facteurs qui militent en faveur de l'appareil administratif de l'UMQ. Sa présence dans le "milieu" fortifie sa position auprès du comité exécutif et du conseil d'administration. De plus, cela lui permet d'avoir accès à certaines sources d'information primaire.

40. Harold Wilensky, Organizational Intelligence, Knowledge and Policy in Government and Industry, 86.

41. Ces modifications étaient faites dans le but explicite de faire de l'UMQ " un instrument de travail, de recherche et de pression" et ce faisant " effaçant l'image d'une association à portée sociale".

[Anonyme], "Le congrès de l'Union des municipalités du Québec", La Revue Municipale, 10 (octobre 1974): 8.

42. En 1974, un comité consultatif provincial-municipal est créé. Le président et le directeur général de l'UMQ participe aux délibérations de ce comité. Son rôle: permettre au milieu municipal d'exprimer ses critiques à l'égard des politiques gouvernementales et les solutions à y apporter. On aborde également les projets du gouvernement affectant les municipalités.

Le gouvernement avait le contrôle de ce comité. L'UMQ n'avait pas le droit de publiciser les discussions de ce comité. Seul le gouvernement avait ce droit.

43. Union des municipalités du Québec, Rapport des activités 1974-75.

44. Cette affirmation de la bureaucratie est reliée en partie à l'action des gouvernements provincial et fédéral dans le secteur municipal. Samuel H. Beer fait la même remarque pour les associations municipales américaines.

Their sudden surge of activity dates from the mid-sixties and came as a response to the increase in federal programs spawned by the new professionalism. As the mayors (...) through which these programs were carried out became aware of their value (...). They developed a heightened interest in and increasing contact with federal contact with federal policy making and administration. Their Washington activities grew and their national organizations headquartered there expanded in members, budgets and staffs. In this sense it was not the lobby that created the programs but the programs of the professional bureaucratic complex that created the intergovernmental lobby.

Samuel H. Beer, "Federalism, Nationalism, and Democracy in America", The American Political Science Review, 1 (March 1978): 18.

CHAPITRE III

Dans le chapitre précédent nous avons décrits le fonctionnement de la structure de l'UMQ en faisant abstraction des mécanismes utilisés par l'organisme pour conserver son membership. Mais pour tout organisme de pression les relations avec les membres constituent un facteur primordial de réussite dans la poursuite de leurs objectifs. Les groupes de pression puisent leur pouvoir ainsi que leur légitimité de l'appui que les membres manifestent à l'égard de leurs dirigeants et des buts de leur organisme¹. C'est cet appui qui détermine dans quelle mesure un groupe peut influencer ou exercer des pressions auprès d'un gouvernement. A cet égard la cohésion interne d'un groupe est importante.

The scope and amount of group's political activities occur within the boundaries set by the internal areas of agreement that form the substance of group cohesion.²

Dans cette optique, il est essentiel de connaître les mécanismes qui favorisent le maintien de l'adhésion des membres à un organisme.

Dans le cas qui retient notre attention, l'Union des municipalités du Québec, la cohésion interne pose un problème. En effet, l'hétérogénéité du membership et la volonté des municipalités de conserver des relations directes avec le gouvernement provincial nuisent à la constitution d'un

organisme représentatif puissant³. Fondamentalement ces deux facteurs posent la question de la cohésion à l'intérieur de l'UMQ. Dans cette section nous ne cherchons pas seulement à identifier les moyens employés par la direction pour créer une cohésion. Nous cherchons également à expliciter les mécanismes utilisés par les dirigeants pour raffermir leur pouvoir auprès du gouvernement et des membres. Dans cette recherche la constitution d'une cohésion constitue un élément important.

Pour ce faire nous étudions trois mécanismes qui représentent autant de moyens à la disposition des dirigeants pour créer une cohésion et influencer leurs membres. Ces trois mécanismes sont: le congrès, la fédéralisation, les services. Chacun dans sa sphère d'activité représente un moyen potentiel de cohésion et d'influence pour les dirigeants. Nous essayons de déterminer ce que représente chacun des mécanismes et comment ils sont utilisés par les dirigeants pour modifier l'attitude de leurs membres. (Quels sont les pouvoirs et les moyens à leur disposition pour forger des consensus.)

Le congrès de l'UMQ a deux fonctions officielles: 1) informer, et 2) éduquer. Dans les lignes qui suivent nous donnerons une description sommaire de chacun de ces éléments. Mais avant de nous lancer dans cette voie nous devons noter que l'élément social des congrès de l'Union a longtemps surpassé en importance les deux fonctions

officielles⁴. Les membres et dans une certaine mesure les dirigeants étaient plus préoccupés à voyager et à s'amuser qu'à étudier les problèmes municipaux. A titre d'exemple entre 1924 et 1970 vingt congrès sur un total de quarante-six se sont déroulés en voyage. Le dernier a eu lieu en 1967 alors que l'UMQ louait le paquebot Queen Elizabeth pour une croisière à Nassau.

L'aspect social des congrès n'a pas complètement disparu. Par contre les dirigeants de l'UMQ ont confiné son importance lors de périodes bien définies durant le déroulement du congrès. C'est-à-dire qu'on organise plusieurs réceptions après les ateliers.

Lors des congrès on profite de cette période pour informer les membres des activités passées et futures de leurs dirigeants. Il s'agit en fait d'un rapport annuel des activités de l'organisme qui reprend et condense l'information que l'UMQ a envoyé à ses membres durant l'année. Le congrès est également utilisé pour faire connaître les programmes gouvernementaux qui s'adressent aux municipalités. A ce chapitre les dirigeants de l'Union reçoivent l'aide du gouvernement du Québec c'est-à-dire, surtout le ministère des Affaires municipales. Cette aide se traduit par la présence de fonctionnaires du gouvernement qui ont pour tâche de permettre aux membres de l'UMQ de mieux connaître et de mieux comprendre les programmes qui s'adressent à eux.

Durant plusieurs années l'éducation des membres a été la principale préoccupation des congrès. A cette époque on accordait la priorité, lors des assises annuelles du groupe, à la participation des experts. Ceux-ci prononçaient des conférences au cours desquelles ils livraient leurs réflexions sur la nécessité d'une restructuration du milieu municipal orientée vers une plus grande rationalisation. Leurs conclusions étaient utilisées par les dirigeants de l'UMQ pour demander au gouvernement et aux membres d'appliquer les réformes jugées nécessaires pour le maintien de l'autonomie municipale.

Lors de la réorganisation de 1974 on adopte la formule des ateliers. Ils s'inscrivent dans l'approche éducative que poursuit l'UMQ. Par rapport à la situation antérieure les ateliers se spécialisent. En 1974 on concentre les ressources affectées au congrès ainsi que l'intérêt des membres sur certains sujets spécifiques. De plus ces ateliers permettent de scinder en plusieurs groupes les membres de l'Union. Ce faisant l'organisme accroît la possibilité d'une rétroaction plus grande de ses membres et, d'une identification des municipalités avec les problèmes discutés.

Cette courte description des fonctions officielles du congrès acquiert une logique pour notre étude si nous identifions ceux qui en définissent le contenu. Qui informe,

qui éduqué? Ces questions nous permettent de rejoindre la problématique de cette section. En recherchant ceux qui orientent et dirigent l'organisation des congrès nous recherchons ceux qui consciemment ou non forgent les attitudes, les comportements des membres.

Chaque année le congrès de l'UMQ aborde un éventail limité de questions reliées aux principaux problèmes municipaux. Ce choix est fait par les membres du bureau de direction. Ce sont eux qui, réuni au sein d'un comité du congrès, détermine l'orientation générale des problèmes qui seront abordés. De plus les dossiers étudiés par les membres sont élaborés par les comités de l'UMQ. Ces comités sont formés des administrateurs et des directeurs de l'Union. Avant d'être présentés aux membres les dossiers des comités sont soumis à l'examen et à l'approbation des membres du comité exécutif. Dans ces conditions les documents soumis à la discussion lors des congrès reflètent la position commune que les dirigeants ont adopté à l'égard de certains problèmes.

Au congrès annuel lorsque l'assemblée générale se réunit des résolutions sont soumises au vote des membres. Chacune peut être discutée avant son adoption ou son rejet. Mais toutes les résolutions avant d'atteindre cette étape doivent emprunter la voie d'un processus de conformité aux politiques de l'Union. Après avoir été acceptée par les membres réunis en assemblée régionale, la résolution est

transmise aux membres composant le comité permanent des résolutions. Ce n'est qu'après l'approbation de ce comité qu'une résolution peut être présentée à l'assemblée générale.

Ainsi que le suggère la description qui précède, toute la mécanique du congrès est déterminée par les dirigeants. Ils ont la possibilité de tout contrôler. Ils sont en possession de l'ensemble des mécanismes de communication pour le congrès. Les trois fonctions du congrès (information, éducation, social) concourent à renforcer la position des dirigeants. Toute l'information transmise aux membres est l'objet d'un biais et d'une filtration de l'organisme. Ainsi, les problèmes sélectionnés selon les critères de l'Union reflètent ses préoccupations. De plus, les solutions sont élaborées selon l'analyse faite par ceux qui dirigent l'UMQ. Mais paradoxalement les fonctions que nous avons identifiées permettent une plus grande cohésion des membres à l'égard de leur organisme. Cette situation n'est pas différente de celle qui se reproduit parmi des groupes comme le NLC (National League of Cities) et le USCM:

For newly elected officials and those from smaller cities the chance to meet their peers, share their problems, and gain a national perspective are often highly valued. Many members indeed, especially if they are less involved in the national lobbying work, would regard these "solidary" benefits as the principal personal value derived from membership and rank these values alongside the more tangible services to their administration and their community.

Dans l'étude des mécanismes favorisant la cohésion interne d'un groupe de pression la "fédéralisation" est importante. En effet, elle nous permet de distinguer le type de relation ainsi que le niveau d'interaction qui existe ou pourrait exister entre et parmi les instances de l'organisme étudié.

The formal organization of interest groups is of particular importance for several reasons. In the first place, formal organization is usually a consequence, and therefore an index of fairly high frequency of interaction within a groups (...). The degree of group's cohesion is frequently indicated in its formal organization.⁶

Autrement dit, la cohésion d'un groupe se reflète dans la forme d'organisation qu'il a adoptée. Par cohésion, nous entendons le degré d'unité qui lie les membres à une association. Dans le cadre d'action d'un groupe, cet aspect est essentiel. Comment un groupe réussit-il à maintenir l'unité de ces membres?

Dans cette section nous cherchons à démontrer comment l'UMQ a utilisé la "fédéralisation" pour assurer sa cohésion interne.

Les relations formelles à l'intérieur de l'UMQ se font selon un cadre fédéral depuis 1965. Mais ces relations n'acquièrent une pertinence qu'au début des années 1970. C'est à cette époque que les dirigeants semblent devenir conscient de la nécessité de réorienter leur attitude à

l'égard de leur membership. Nous assistons (aux premières ébauches de stratégie⁷ qui requièrent une participation active des membres dans la poursuite des objectifs de l'UMQ. Cette émergence d'un intérêt s'accompagne d'une reconnaissance de l'hétérogénéité du membership et la nécessité de mobiliser les membres pour atteindre les objectifs de l'organisme.

Dans leur tentative de mobiliser les membres, les dirigeants emploient la ressource que représente l'administrateur. La position stratégique occupée par l'administrateur dans la hiérarchie de l'UMQ confère à celui-ci un rôle important à jouer pour conserver la cohésion du groupe. Il est le plus près des membres. Il est leur représentant. Officiellement il doit "représenter pleinement l'esprit et les désirs de sa région"⁸. Pour ce faire, les statuts de l'organisme oblige les administrateurs à deux réunions régionales annuelles. (Une réunion depuis le mois de novembre 1979). Outre cet aspect formel, l'administrateur jouit d'une autorité informelle auprès des maires des municipalités membres de l'UMQ. Son élection à ce poste témoigne de ses capacités de leadership. L'audience dont il jouit le rend plus présent et plus près des membres. Plus il y a de contact, plus les possibilités d'influence s'accroissent. En utilisant son audience régionale l'administrateur a la possibilité d'exercer une pression morale sur les membres dissidents. Cette tactique favorise le maintien

de la cohésion du membership. Cette influence de l'administrateur est orientée vers le renforcement des liens entre les membres et l'UMQ car il est le représentant de cet organisme auprès des membres (comme nous l'avons déjà exposé dans le chapitre précédent).

L'impact de la "fédéralisation" se répercute également à un autre niveau. Elle est un instrument privilégié qui permet de canaliser et de sélectionner les éléments les plus dynamiques de l'Union. Elle offre en plus la possibilité de récupérer les éléments potentiellement perturbateurs. Dans ces conditions générales la "fédéralisation" devient un mécanisme d'intégration, puisqu'elle permet aux dirigeants de contrôler des ressources que certains convoitent⁹.

Les mécanismes de cohésion d'un organisme de pression ne sont pas uniquement de nature structurelle. Ils n'ont pas, pris isolément, la capacité nécessaire pour assurer la permanence du groupe. Il doit y avoir d'autres mécanismes qui permettent aux membres de trouver avantageux leur participation à un groupe de pression. Pour les dirigeants, il s'agit de posséder des ressources qui pourront être utilisées pour la cohésion ainsi que la mobilisation des membres.

The behavior of persons occupying organizational roles (leader, spokesman, executive, representative) is principally, though not uniquely, determined by the requirements of organizational maintenance and enhancement and that this maintenance, in turn, chiefly involves supplying tangible and intangible incentives to individuals in order that they will become, or remain, members and will perform certain tasks.¹⁰

Dans le cas qui nous préoccupe, les mécanismes auxquels nous faisons référence sont: les services.

Dans cette section nous démontrerons la façon dont les services concourent à accroître le degré de cohésion à l'intérieur de l'organisme. Cette analyse sera globale. Nous ne nous attarderons pas à la description des services, tâche qui a été réalisée dans le chapitre précédent. Ici nous étudions la logique qui caractérise l'ensemble des services en rapport avec leur vocation initiale: 1) au début les services avaient pour mission d'intervenir directement dans le fonctionnement de l'administration municipale. 2) Plus tard les services seront dirigés vers la recherche au profit des membres. L'UMQ cherche à créer un intérêt commun et à susciter une cohésion parmi un membership hétérogène par la livraison de ses services.

Le premier service que l'UMQ a offert à ses membres avait pour objectif d'accroître la professionnalisation des administrations municipales. La technique utilisée a consisté à intervenir directement au niveau de la municipalité. A l'époque, les dirigeants de l'Union ont cru répondre

adéquatement à un besoin exprimé par leurs membres. En agissant de la sorte, on espérait que le nouveau service susciterait suffisamment d'intérêt pour constituer un puissant mécanisme de cohésion.

Cette approche a échoué. L'UMQ ne possédait pas les ressources nécessaires pour satisfaire les besoins exprimés par ses membres à l'égard du service des relations de travail. Ce service n'employait qu'une seule personne. Dans ces conditions, l'UMQ n'avait pas les moyens d'assurer la viabilité de sa stratégie.

Un autre facteur explique l'échec de cette approche. L'existence de ce service semble avoir accru le clivage entre petites et grandes municipalités. En 1963 le maire de Sherbrooke, Monsieur Nadeau, désapprouvait la formule du service des relations de travail:

M. Nadeau a ajouté que la formule actuelle de l'Union des municipalités rend des services considérables aux petites villes mais aide très peu les grands centres comme Montréal, Québec et Sherbrooke.¹¹

Ce faisant, c'était l'UMQ en tant qu'organisation qui était menacée, puisque ses membres les plus importants avaient l'impression de payer un coût prohibitif par rapport aux services qu'ils recevaient de l'Union. Les dirigeants de l'UMQ n'ont pas eu d'autres choix que de modifier leur approche à l'égard des services. Ils ont cherché une formule beaucoup moins conflictuelle qui répondrait tout de même

à leur besoin de créer une cohésion au sein du groupe.

Les nouveaux services que s'est donné l'UMQ sont dirigés vers la recherche. Leur but n'est pas d'intervenir directement auprès des membres. Ils ont pour tâche de constituer des banques de données, des rapports; des mémoires. Cette information est transmise aux membres.

En procédant de la sorte les nouveaux services réussissent là où les anciens avaient failli. En livrant un produit qui est potentiellement utile à tous et qui ne suscite aucune discrimination quant à la clientèle, il n'y a plus de risque qu'une situation conflictuelle émerge entre grandes et petites municipalités. La supériorité des nouveaux services dans la constitution d'une cohésion au sein de l'Union se manifeste à un autre chapitre. L'information livrée aux membres jouent un rôle d'éducation. L'information donnée cherche toujours dans une certaine mesure à mobiliser et à orienter les membres vers un objectif: la nécessité de se regrouper pour agir efficacement. Suzanne Farkas a écrit à ce sujet dans son étude de USCM:

Labelling (...) internal education system as "research" is related to the "official nature" of the membership and serves as a dissent reducing technique. (...) Factual material presented in "reference book" form gains acceptability by appearing as a political and non-ideological. It is an integrative mechanism in that it is a control for dealing with a group of chief executives accustomed more to giving orders and advice than to taking them.¹²

Dans ce chapitre nous avons été en mesure de voir comment l'UMQ utilisait certains mécanismes pour maintenir la cohésion de son membership. L'utilisation des ressources employées témoignent d'une nouvelle préoccupation qui intéresse les dirigeants de l'Union. On cherche à associer le plus possible les membres à toutes les démarches qu'entreprend l'UMQ auprès du gouvernement. Cette stratégie vise en fait à renouveler auprès des autorités gouvernementales, chaque fois que cela s'avère nécessaire, la légitimité des demandes faites par l'Union. A ce niveau, cette stratégie s'insère dans la nouvelle approche que poursuit l'UMQ dans ses relations avec le gouvernement. On cherche à présenter une position qui sera le reflet des besoins exprimés par le monde municipal. Selon cette perspective au niveau des discussions administratives la position défendue par l'UMQ acquiert une plus grande pertinence et un poids plus grand.

(...) Group coherence should strengthen the bargaining power vis-à-vis its sponsoring department. The clearer are group goals, the better defined are group interests, the less the internal pluralism of the group, the narrower the range of latitude permitted the bureaucratic sponsor.¹³

REFERENCES

1. Like all political organizations, they are accorded more legitimacy when they can show they are representative of the attitudes and values of a particular segment of society.

Norman R. Luttbeg, Harmon Ziegler, "Attitude Consensus and Conflict in an Interest Group: An Assessment of Cohesion", The American Political Science Review, 3 (September 1966): 655.

2. Carol S. Greenwald, Group Power, Lobbying and Public Policy, 43.

3. L'UMQ n'est pas le seul organisme à être confrontée à ce problème. Ceux qui ont à affronter l'hétérogénéité doivent faire appel à plusieurs ressources.

Only a separate and "selective" incentive will stimulate a rational individual in a latent group to act in a group-oriented way. In such circumstances group action can be obtained only through an incentive that operates, not indiscriminately, like the collective good, upon the group as a whole, but rather selectively toward the individuals in the group. The incentive must be "selective" so that those who do not join the organization working for the group's interest, can be treated differently from those who do.

Mancur Olson, The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups, 51.

4. Jules Héroux, "Dossier: L'Union des municipalités du Québec ... de 1919 à 1979", Municipalité 79, 7 (août-septembre 1979): 29.

Le témoignage d'un congressiste, le maire Paul O. Trépanier, est également révélateur de l'ambiance qui régnait lors des assises de l'Union:

Beaucoup de temps pour boire et manger mais très peu pour discuter. (...) deux heures pour dîner, deux heures pour souper, trois heures pour boire, une heure et demie pour le café et il ne reste plus de temps pour les choses importantes.

Claude Masson et Pierre Vennat, "Beaucoup de temps pour boire et manger mais très peu pour discuter", La Presse, 215 (14 septembre 1968): 12.

Il semble que malgré les efforts des dirigeants de l'UMQ, pour éviter les abus d'autrefois, que des maires et des conseillers municipaux profitent du congrès de l'UMQ pour visiter la métropole et s'y amuser aux frais des contribuables. La ville d'Aylmer illustre ce point alors qu'au congrès de mai 1980 le maire et les conseillers ont dépensé \$8,000 en trois jours.

5. William P. Browne, Robert H. Salisbury, Organized Spokesmen for Cities: Urban Interest Groups dans People and Politics, 271-272.

6. David Truman, The Governmental Process, Political Interest and Public Opinion, 112-113.

7. Entre 1960 et 1968 aucune action concertée mobilisant l'ensemble des ressources n'a été entreprise par l'UMQ lorsqu'elle cherchait à influencer le gouvernement. Durant cette période on se satisfait d'un appui formel des municipalités qui se traduit par un vote positif aux résolutions présentées ou reflétant la position de l'Union.

Ce n'est qu'en 1968 que le président demande aux membres d'appliquer les résolutions adoptées dans leurs relations avec le gouvernement. Mais l'effort apporté à ce chapitre pour convaincre les membres demeure marginal par rapport aux activités de l'organisme.

En 1969 on recherche plus activement l'appui des membres. La technique utilisée est le congrès d'étude et/ou spécial. Ce faisant on essaie d'obtenir un intérêt immédiat et circonstanciel par l'importance accordée à un problème.

La technique présentement utilisée consiste à faire entériner les résolutions des congrès de l'UMQ par les conseils municipaux. En procédant ainsi on implique directement les municipalités dans les politiques de l'Union. Puisque lorsqu'un conseil de ville a adopté les résolutions il a une obligation morale à appliqué ce qu'il a voté.

8. Union des municipalités du Québec, Règlement, 1976.

9. Par exemple, pour un maire, le fait de siéger au comité conjoint sur la fiscalité représente un puissant stimulant à se conformer à la politique de l'UMQ, ne serait-ce que pour le prestige qu'il en retirera.

10. James Q. Wilson, Political Organizations, 13.

11. [Anonyme], "Le maire Nadeau s'élève contre le paternalisme de l'Union des municipalités", Le Devoir, 208 (6 septembre 1963) 3.
12. Suzanne Farkas, Urban Lobbying: Mayors in the Federal Arena, 147-148.
13. Fred Thompson et W. T. Stanbury, The Political Economy of Interest Groups in the Legislative Process in Canada, 46.

CHAPITRE IV

Pour tout groupe de pression d'intérêt public, les relations avec le gouvernement constitue un aspect important de leur raison d'être et de leur activité. Puisque ces groupes défendent les intérêts de leurs membres, il est nécessaire qu'ils puissent influencer dans un sens favorable ceux qui prennent des décisions qui les affectent. Pour que cela soit possible, les groupes doivent premièrement avoir accès aux décideurs.

The intermediate objective of all political interest groups bent on maximizing their influence is to develop and improve access.¹

Lorsque cette étape est franchie ils peuvent espérer influencer avec une plus grande efficacité le gouvernement et les hauts fonctionnaires. L'accès offre l'opportunité aux groupes de pression d'établir un réseau de communication informel qui leur permettra d'atteindre les principaux décideurs et d'obtenir l'information désirée en un minimum de temps sur les projets qui les affectent.

Once achieve, access provides an opportunity to maneuver, a chance to use established relationship and procedures of the legislative body to give effect to group claims.²

Dans cette section nous étudions les mécanismes³ utilisés par l'UMQ pour avoir accès au gouvernement:

1) les relations politiques, et 2) les relations techniques.

Les deux ne sont pas mutuellement exclusif. Leur emploi par l'UMQ peut être soit parallèle ou soit faire l'objet d'une coordination⁴. La sélection d'un ou de plusieurs mécanismes est dépendante de plusieurs facteurs: 1) du but recherché, 2) des ressources disponibles⁵, et 3) des exigences gouvernementales.

Pour être efficace les groupes de pression poursuivent des stratégies qui sont élaborées en fonction de l'objectif visé⁶. Les stratégies adoptées par un organisme représentent une tentative de maximiser la rentabilité des ressources qu'un groupe a à sa disposition. Dans notre étude des mécanismes utilisés pour influencer le gouvernement, il est impossible de faire abstraction des stratégies. Elles constituent la mise en forme des mécanismes, cela dans la perspective d'un rendement accru pour les ressources mobilisées.

Les relations politiques ont été durant plusieurs années le mécanisme le plus important que les dirigeants de l'Union avaient à leur disposition. L'UMQ ne possédait ni une bureaucratie spécialisée, ni des ressources financières importantes. Dans ces conditions, le groupe était incapable d'articuler une stratégie structurée et cohérente.

Dans cette section nous étudions comment les dirigeants de l'Union ont utilisé les relations politiques pour essayer d'avoir accès au gouvernement.

Durant les années 1960 l'UMQ va s'appuyer presque exclusivement sur ce mécanisme. A cette époque, la stratégie de l'organisme comporte une utilisation intensive des pressions politiques. On profite de toutes les occasions pour manifester la présence de l'Union. A ce chapitre, la publicité constitue un des principaux moyens que les dirigeants ont cherché à utiliser. Il est significatif à cet égard que l'une des premières fonctions permanentes qui a été créée, est celle de publiciste (mars 1962). L'UMQ en agissant ainsi cherchait à accroître l'efficacité de sa démarche auprès du gouvernement. La stratégie de l'organisme était la suivante:

Pour influencer le gouvernement pour accroître les revenus municipaux, deux moyens principaux:

- publicité constante au tour des conclusions du rapport Tremblay
- démarches incessantes pour obtenir que les municipalités soient représentées aux prochaines conférences fédérale-provinciales sur les problèmes fiscaux.

Dans cette perspective les dirigeants accordaient une attention particulière à leur congrès annuel. Le congrès était l'occasion d'avoir une "couverture" de presse substantielle où l'on cherchait à publiciser les problèmes des municipalités et la position que défendait l'UMQ. Lors de ces congrès on invitait des spécialistes renommés à prononcer des conférences. On présentait les résultats d'enquête sur la situation financière ou autre des municipalités. Ces études étaient commandées par l'Union.

On invitait également un ou deux ministres et, si possible, on essayait d'obtenir le Premier ministre comme conférencier. Tous ces éléments concourraient entre autres à clarifier les prises de position de l'UMQ auprès de l'opinion publique et des hommes politiques.

The strategy behind demonstrations is threefold. First, protesters hope through press coverage to expand public awareness of an issue. Second, they anticipate that government officials will become more sensitive to and cognizant of a particular point of view on an issue. Third, the expectation is that press coverage will strengthen the group's hand and give it more leverage in the political process.

D'autres moyens ont été utilisés pour avoir accès au gouvernement. A ce chapitre, nous notons le cahier des résolutions, les rencontres avec le Premier ministre et les relations avec le ministre des Affaires municipales.

Le cahier des résolutions a constitué pendant plusieurs années un document de travail qui présentait les malaises des municipalités au gouvernement. On enjoignait ce dernier à poser certains gestes pour soulager les municipalités. Ce cahier constituait un moyen d'accès au gouvernement car à chaque année, les dirigeants de l'UMQ allaient à Québec en discuter du contenu avec le Premier ministre ou certains ministres concernés. Dans cette perspective, le cahier des résolutions a exercé une influence au niveau de l'accès au gouvernement et des relations avec le gouvernement si nous considérons sa fonction:

(...) Most of the resolutions exhort the provincial government to do something about a specific problem, these resolutions form the main agenda for discussions between municipal associations executives and the provincial government for the next year.⁹

L'importance ainsi que la fréquence des relations entre les dirigeants de l'UMQ et le Premier ministre et le ministre des Affaires municipales sont difficiles à évaluer. Car il y a peu de documents qui nous permettent d'évaluer ces relations. Par contre nous savons que l'UMQ a cherché à avoir accès à ces personnages. Les hommes politiques ont été durant plusieurs années ceux qui contrôlaient l'appareil administratif. Dans ces conditions les dirigeants de l'Union ont cherché à rejoindre directement ceux qui affectaient ses membres par leurs décisions. Dans le même ordre d'idées, ces hommes politiques devaient probablement être attentifs aux besoins des municipalités puisque leur réélection dépendaient en partie du sort qu'ils réservaient aux demandes des groupes de pression, dont l'UMQ.

L'utilisation que l'UMQ a fait des relations politiques pour avoir accès au gouvernement correspondait en fait au mode de fonctionnement qui prédominait au gouvernement. Les hommes politiques avaient une marge de manoeuvre au sein du système politique québécois qui leur permettait d'être les initiateurs et les régulateurs des politiques de l'Etat. A ce titre la démarche de l'Union des municipalités du Québec s'insérait bien dans le type de relations qui

existait entre le gouvernement et l'environnement. Par contre au fur et à mesure du développement de l'appareil administratif québécois l'autonomie de l'homme politique sera réduite.

L'un des facteurs qui entre en jeu pour l'homme politique devenu ministre est le fait qu'il a des intérêts partisans à défendre qui ne se confondent pas nécessairement avec ceux de l'Etat. Dans ce sens, l'accès au pouvoir représente une tentation pour l'homme politique d'utiliser les moyens de l'Etat afin de promouvoir ces intérêts partisans (...). Cependant, la bureaucratisation de l'administration a limité les pouvoirs des hommes politiques sur les deux plans, à savoir le contrôle des grandes politiques et le contrôle des moyens d'action administrative.¹⁰

Cette nouvelle situation va entraîner l'inadéquation du mécanisme des relations politiques utilisé par l'UMQ par rapport aux nouveaux besoins de l'Etat québécois.

Dans cette optique les dirigeants de l'UMQ ont essayé de réorienter l'action de leur organisme pour répondre aux besoins exprimés par le gouvernement. Cet effort pour se doter d'un nouveau mécanisme (pour avoir accès au gouvernement) s'est affirmé au congrès de 1967. Lors de cette rencontre, le nouveau président constatait l'échec de l'approche antérieure de l'Union à l'égard de ses tentatives pour avoir accès au gouvernement.

Le nouveau président de l'UMQ, le maire et député de Rimouski M. Maurice Tessier, a déclaré que le gouvernement provincial avait donné l'impression dans le passé qu'il ne prenait pas tellement au sérieux les recommandations et demandes des municipalités.

Selon M. Tessier, cette situation était probablement due au fait que l'UMQ a toujours eu des demandes à la fois nombreuses et variées.¹¹

La réforme proposée par le président de l'organisme des municipalités devait être "opérée en vue de réaliser une politique de revendications plus cohérente et continue".¹²

Traduite en terme concret cette réforme comprenait pour l'essentiel la création d'un centre de service et de recherche au sein de l'UMQ¹³.

Ce centre n'a jamais eu une existence qui lui a permis d'exercer une influence notable sur la démarche de l'Union à l'égard du gouvernement. Par contre il dénote la volonté des dirigeants de l'UMQ d'avoir cherché à modifier leur approche pour avoir accès au gouvernement. Dans cette perspective nous pouvons affirmer qu'il s'agit du premier geste officiel que les dirigeants ont posé pour répondre aux nouveaux besoins du gouvernement.

C'est en 1974 que l'UMQ se donne une structure qui reflète la nouvelle orientation qu'elle veut poursuivre dans ses relations avec le gouvernement.

L'Union des municipalités du Québec sera un instrument de travail, de recherche et de pression qui permettra aux édiles municipaux de se faire entendre avec plus de force en haut lieu, et de reprendre la place qui leur appartient.¹⁴

La réforme de l'Union entraîne la mise en place d'un nouveau mécanisme de relation avec le gouvernement qui est fondé sur les relations techniques. Ces relations techniques (pour avoir accès au gouvernement) existaient déjà, à l'état embryonnaire¹⁵.

La réforme de 1974 accroît l'importance de ces relations dans la démarche de l'UMQ auprès du gouvernement. A cet égard, les nouveaux services sont constitués en fonction de l'expertise et de la recherche qu'ils peuvent fournir à l'organisme. Ces services et les comités sont mis à profit pour la préparation de mémoires, de dossiers, qui seront utilisés pour défendre la position de l'Union.

Depuis 1974-1975 les relations techniques constituent le mécanisme privilégié utilisé par les dirigeants pour avoir accès au gouvernement. C'est grâce à ses ressources financières et intellectuelles et à l'appui que plusieurs administrations municipales ont donné aux comités, que l'Union a eu la capacité de réorienter son action.

La stratégie qui s'appuie sur les relations techniques consiste à fournir de l'information technique au gouvernement. Cette information est soumise surtout sous la forme de mémoires qui sont présentés lors de l'étude de projets de loi

ou de commissions mandatées pour étudier des sujets précis. A cet égard, les exemples les plus récents où l'UMQ s'est manifestée par la qualité de ses dossiers sont: ses études du projet de loi sur la fiscalité municipale, et sur le projet de loi de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.

La stratégie de l'UMQ qui est basée sur l'information technique s'inscrit dans la dynamique d'une administration publique ouverte sur l'environnement. Les administrateurs publics recherchent de l'information¹⁶ qui leur permettra d'élaborer et de vérifier l'implantation d'une politique. Par le programme d'activités qu'elle se donne, l'Union cherche à correspondre à ce schéma, telle est du moins la prétention de la stratégie de l'organisme.

(...) Lobbyist (...) represent another kind of knowledge that makes them welcome in the offices of bureaucrats and politicians alike. They are regarded as a source of information that governments find difficult if not impossible to discover easily.¹⁷

Le but poursuivi par les dirigeants de l'UMQ en employant cette stratégie est de réussir à s'immiscer dans le processus de prise de décision.

Reliable information is the source of their influence, the precondition for their access to decision-making situations.¹⁸

Lorsque l'accès au gouvernement est assuré l'UMQ a alors la possibilité d'influencer les politiques qui affectent les municipalités puisque :

By supplying data for decisions groups set a chance to develop the options from which policies are later chosen.¹⁹

Dans ce chapitre nous avons été en mesure de voir que l'UMQ a adapté sa stratégie en fonction des développements qui ont affecté le système politique québécois. L'affirmation de la bureaucratie au sein du gouvernement et de l'Etat québécois a obligé les dirigeants de l'Union a développé de nouveaux instruments pour répondre de façon adéquate aux défis posés par l'administration publique. A ce titre l'introduction du "PPBS" peut avoir représenté un défi important aux efforts déployés par l'UMQ pour influencer le gouvernement. Cette réflexion s'impose si nous nous référons aux implications que ce nouveau système de gestion publique a eu dans les relations entre les groupes de pression et le gouvernement fédéral.

Pressure groups not only must attempt to show how their proposals are in the "public interest" they must also argue that they coincide with "national priorities". Hence the increasing demands by the department officials that pressure groups present proposals based on well-documented evidence. Faced with the requirement of annually justifying their programs and proposals before the Treasury Board, government departments expect pressure groups to do the same before them.²⁰

REFERENCES

1. Donald H. Haider, When Governments Come to Washington: Governors, Mayors and Intergovernmental Lobbying, 228.

2. David Truman, The Governmental Process, Political Interests and Public Opinion, 353.

3. L'étude des mécanismes comportent certaines carences inévitables. En effet nous restreignons notre champ d'analyse aux relations entre l'UMQ et ses membres et avec le gouvernement. Dans ce dernier cas, pour donner une appréhension complète du réel nous aurions du faire une analyse du "urban policy subsystem" dans son ensemble.

Dans son livre Suzanne Farkas a défini cet environnement pour les Etats-Unis. Nous nous permettons de citer entièrement la réflexion de l'auteur à ce sujet. Nous considérons que malgré les différences de système politique et autres, la description de S. Farkas nous laisse entrevoir l'étendue de ce champ d'analyse dans lequel s'insère notre étude.

The urban policy subsystem, although somewhat loose and porous, does have identifiable parameters and continues to branch out. It is a complex network of relationship among Congressional, executive agencies, units of the Executive Office of the President, a permanent Presidential "urban" staff, ad hoc governmental task forces, interest groups, mayors, independent lobbyists, and housing and development coordinators. Also, individual experts and consultants whose advice is sought so frequently that they, too, become a dependable source of idea input must be considered members.

Suzanne Farkas, Urban Lobbying: Mayors in the Federal Arena, 72-73.

4. Les deux mécanismes utilisés simultanément et coordonner accroissent sensiblement les possibilités de réussite. A ce sujet on pourra lire l'article de Abbie Dann.

Abbie Dann, "Le jeu reste le même mais les règles ont changé, les audiences consacrées à la révision de la Loi sur les banques", Le Gouvernement Parlementaire, 1 (automne 1980): 3-8.

L'efficacité de la démarche d'un groupe est également fonction d'autres critères:

The effectiveness (persuasive power) of any group will be a function (...) of the resources it controls, its ease of access to decision-makers, and the skill and knowledge with which it exploits these.

David Truman, op. cit., 65.

5. Les ressources constituent un facteur très important voire essentiel dans la création de mécanismes qui permettront d'avoir accès au gouvernement.

The more resources available to a group, the more alternatives open to it in choosing lobbying strategy and tactics.

Jeffrey M. Berry, Lobbying for the People, The Political Behavior of Public Interest Groups, 262.

Plus un groupe possède de ressources plus sa capacité de répondre adéquatement aux besoins et exigences du gouvernement est élevée. En effet ce groupe sera probablement doté d'une structure qui permettra d'adapter sa ou ses stratégies en fonction de son nouvel environnement.

The relation between group organization and access is not, it should be noted, a matter just of being organized appropriately for the problem at hand. Nor should the term "organization" be understood narrowly. It should include the existence of established means of learning about impending changes.

David Truman, op. cit., 269.

6. Donald H. Haider, op. cit., 227-228.

7. [Anonyme], "Faits et gestes de l'Union des municipalités de la province de Québec", La Revue Municipale, 1 (janvier 1961) 11.

8. Jeffrey M. Berry, op.cit., 233.

9. David Siegel, "Provincial-Municipal Relations in Canada: An Overview", Revue de l'Institut d'Administration publique du Canada, 2 (été 1980): 314.

10. James Iain Gow, "L'histoire de l'administration publique québécoise", Recherches Sociographiques, 3 (septembre-décembre 1975): 403-404.

Nous ne croyons pas nécessaire de nous étendre davantage sur les modifications et les réformes dont l'administration publique du Québec a fait l'objet. A ce sujet on consultera d'excellents travaux qui présentent l'évolution de l'administration publique.

James Iain Gow, La modernisation et l'administration publique dans Edmond Orban, La modernisation politique du Québec, 157-185.

Alain Baccigalupo, Les grands rouages de la machine administrative québécoise, chapitre 1.

Un fait important à noter est que le gouvernement dans le domaine municipal a poursuivi une politique de rationalisation. Si l'expérience ne s'est pas avérée totalement concluante elle nous démontre la présence de relations entre les administrations qui sont basées sur des facteurs autres que strictement politique.

Toutes ces réformes vont dans le sens de la modernisation telle que nous l'avons définie au début de ce texte. En termes de structures, elles constituent des réaménagements en vue de la rationalisation du secteur décentralisé et de la mise en place de relais régionaux entre l'administration centrale à Québec et les administrations locales. En termes de processus, elles tendent aussi vers une rationalisation et une systématisation.

James Iain Gow, La modernisation et l'administration publique dans Edmond Orban, La modernisation politique du Québec, 177.

Dans son article Gow définit la modernisation comme;

la transformation de l'administration de l'Etat en une bureaucratie (...). En termes de structures cette définition indique une organisation hiérarchique qui tire son autorité de règles juridiques impersonnelles (...).

Ibid., 157.

11. Antoine Ladouceur, "L'UMQ réclame l'exclusivité de l'impôt foncier", Le Devoir, 230 (5 octobre 1967): 9/16.

12. Ibid., 9/16.

13. Cette réforme s'adressait également aux membres.

14. [Anonyme], "Le congrès de l'Union des municipalités du Québec", La Revue Municipale, 10 (octobre 1974): 8.

15. Entre 1968 et 1972 le gouvernement consulte l'UMQ sur des sujets spécifiques et fait appel à ses services techniques. En 1971 à la suite de la première conférence provinciale-municipale, un comité de travail est formé pour étudier les propositions du gouvernement en matière de réforme fiscale municipale.

A cette époque l'UMQ n'est pas préparé à travailler dans un cadre technique.

(...) elle (la conférence) a démontré très clairement aux représentants municipaux eux-mêmes, la nécessité de disposer de moyens beaucoup plus efficaces pour traiter les grands problèmes municipaux qui intéressent le gouvernement provincial.

Union des municipalités du Québec, Conférence du Président 1970-1971 sur les relations intergouvernementales, 15.

16. Cette demande se manifeste fortement depuis 1970 alors que le gouvernement réclame la participation des associations municipales pour les modalités d'application de certaines législations.

17. John Gray, "This Lobby is Spartan, but it Works", The Globe and Mail, 40,836 (October 25, 1980): 11.

18. Carol S. Greenwald, Group Power, Lobbying and Public Policy, 205.

19. Ibid., 266.

20. Peter Aucoin, Pressure Groups and Recent Change in the Policy-Making Process dans A. Paul Pross, Pressure Group Behaviour in Canadian Politics, 186.

CHAPITRE V

Les comités consultatifs et conjoints représentent la principale voie par laquelle l'UMQ a eu la possibilité d'influencer le gouvernement. Dans cette section nous étudions le cadre dans lequel fonctionne ces comités. Pour ce faire, nous nous attardons à déterminer les contraintes imposées par le gouvernement pour qu'un groupe puisse participer aux travaux des comités. Cet aspect de notre étude fait l'objet d'une attention particulière. Puisque c'est le gouvernement qui crée ces comités nous considérons qu'il est essentiel de connaître les motifs qui le guide dans cette voie. Cette démarche nous permet d'identifier les contraintes qu'un groupe est prêt à accepter pour avoir la possibilité de participer à un processus de prise de décision.

Les critères que le gouvernement impose à tous les groupes qui veulent participer à un comité sont:

- 1) l'information véhiculée doit être jugée représentative d'un segment bien défini de la population, 2) l'information doit être exacte, et 3) l'information doit répondre aux besoins du gouvernement. Ce n'est qu'à ces conditions qu'un groupe de pression peut être admis à un comité. Cette étape franchie il a alors la possibilité d'exercer une influence sur les décideurs. Nous tenons à noter que les critères que nous avons identifiés débordent le cadre des comités.

Ils s'appliquent également aux relations que l'UMQ entretient avec les hommes politiques et les hauts fonctionnaires.

Lorsqu'un groupe a réussi à avoir accès aux décideurs que ce soit par la voie d'un comité ou autrement, le succès de sa démarche n'est pas assurée.

Effective access is no assurance of success. An attentive audience is not synonymous with influence over decision making. (...) The lobbying tasks of the groups, once gaining access, are defined in terms of trying to convince and persuade federal officials that what state and local executives desire is what they, officials, also want or should want as well.¹

Ce que recherche le gouvernement en créant des mécanismes de consultation répond en fait à un besoin primordial d'information. Ce besoin qui en temps normal est satisfait par le fonctionnement routinier de l'administration, acquiert une nouvelle acuité lors de l'implantation de politiques ou de réformes d'envergure. Lors de ces périodes où l'équilibre d'un environnement est menacé, le gouvernement et les administrateurs publics cherchent à connaître l'opinion de ceux auxquels s'adressent les réformes proposées. Cette information permet de prévoir l'accueil de la nouvelle politique et par conséquent d'évaluer son succès avant son implantation. Autrement dit, dans la démarche gouvernementale, plus grand est l'éventail des opinions recueillies, plus grande sera l'efficacité de l'action entreprise lors de l'implantation d'une réforme². A cet égard les groupes de pression représentent la principale source d'information.

L'UMQ a eu beaucoup de difficultés à s'imposer auprès du gouvernement comme une source valable d'information. Les raisons sont multiples³: le caractère du membership, la situation juridique des municipalités, la conception du gouvernement à l'égard du rôle des municipalités, l'indépendance des municipalités par rapport aux positions de l'Union, les relations directes entre les municipalités et le gouvernement, l'impréparation de l'UMQ à assumer des relations administratives avec le gouvernement. Toutes ces raisons ont concourru, jusqu'à une certaine époque, à affaiblir les démarches des dirigeants de l'UMQ auprès du gouvernement. Le peu d'influence qu'avaient les dirigeants de l'Union était associé à l'exercice de pressions politiques négatives sur les décideurs gouvernementaux. L'action de l'UMQ et des municipalités se limitaient à préserver la situation existante et à demander le retrait de toutes réformes d'envergure. A ce chapitre l'UMQ a adopté une attitude beaucoup plus positive que ses membres, mais elle a dû plusieurs fois ~~retraiter~~ face à l'hostilité de son membership⁴.

Lorsque les dirigeants de l'Union des municipalités du Québec ont offert au gouvernement des garanties de représentativité⁵ et d'expertise technique ils ont pu participer aux travaux d'un comité consultatif. En 1971, un comité technique est créé pour étudier les modalités d'application de la réforme fiscale municipale. La participation de l'Union à ce comité reflète la préoccupation du gouvernement d'associer

à sa réforme fiscale un groupe qu'il jugeait apte à représenter les intérêts et les préoccupations du milieu municipal.

Whether seeking to coopt the groups and their members, build amicable relations, or neutralize their opposition, agencies find the government interest groups to be a direct pipeline to their clients for dispersing information, gaining feed-back on programs, and in anticipating problems or meeting needs.

Depuis 1971, l'opinion de l'UMQ a été sollicitée lors de travaux de commissions parlementaires ou à des comités techniques. Les exemples les plus récents où les dirigeants ont pu exercer une influence directe sont: les comités sur l'aménagement du territoire et la décentralisation, et le comité conjoint sur la fiscalité.

La participation régulière des dirigeants de l'Union et surtout de ses experts qui sont mis à profit par la préparation de dossiers au processus de consultation du gouvernement depuis 1971, traduit l'institutionnalisation de cet organisme au sein d'un mécanisme opéré par le gouvernement.

The more frequently a group is contacted by people in government, the more likely it is to become "institutionalized" into the policy-making process. When government officials solicit information from interest group representatives on a regular basis, they may be incorporating those groups' positions into their decision-making.

Cette institutionalisation de l'UMQ a reçu sa sanction officielle lorsque le ministre des Affaires municipales a annoncé que le comité conjoint sur la fiscalité municipale, où les dirigeants de l'Union sont présents, devenait permanent. Fait à noter, le ministre répondait aux vœux exprimés par ses hauts fonctionnaires et par l'UMQ. En 1980, un des hauts fonctionnaires de Monsieur Guy Tardif ayant participé aux travaux du comité technique du comité conjoint sur la fiscalité a écrit:

La première conclusion à tirer de l'expérience vécue au Québec est que la mise en oeuvre d'une réforme aussi importante ne saurait être réalisée sans une collaboration soutenue des municipalités. Les représentants municipaux ont d'ailleurs demandé au gouvernement d'assurer la permanence du comité conjoint sur la fiscalité. J'espère que cette proposition sera retenue car l'instauration d'un tel mécanisme de consultation sur une base permanente, comporte a priori des avantages évidents.⁸

Le texte de ce sous-ministre, Monsieur Lapointe, traduit la nouvelle perspective dans laquelle s'inscrit depuis les années 1970 les relations entre les dirigeants de l'Union et le gouvernement.

C'est le dossier de la fiscalité municipale qui illustre le mieux l'évolution qui a caractérisé les relations entre l'UMQ et le gouvernement. Dans les pages qui suivent nous présentons l'histoire de ce dossier avec une insistance particulière sur la période débutant en 1976. Nous insistons sur les stratégies et les ressources que les dirigeants ont

utilisée pour avoir accès au gouvernement et pour l'influencer.

En 1971, lors de la première conférence provinciale-municipale, un comité consultatif sur la fiscalité a été créé. Les dirigeants de l'UMQ siégeaient à ce comité. L'insuffisance de leurs ressources ne leur a pas permis de jouer un rôle substantiel. L'UMQ devait s'appuyer sur l'expertise des autres groupes qui avaient été conviés à participer aux travaux du comité. Le discours de Monsieur Jean Bienvenue, ministre d'Etat aux Finances, illustre ce point alors qu'il affirmait que l'UMQ et l'Union des conseils de comté (UCCQ) seraient "assistées de représentants de l'Association des gérants municipaux et des Officiers municipaux agréés (...)".⁹ Dans cette optique la principale fonction de l'Union consistait à faire accepter par les membres la solution qui serait négociée au comité consultatif. La technique utilisée par le gouvernement pour que l'UMQ joue ce rôle a été de demander aux dirigeants de l'Union qu'ils obtiennent un mandat clair de leurs membres sur la fiscalité municipale. Ce mandat devait être obtenu avant que les représentants du groupe siègent au comité consultatif.

Un autre élément fut inclus au processus de consultation qui s'engageait. D'un commun accord, il fut convenu que les principaux organismes représentés au comité à savoir l'Union des Municipalités, l'Union des Conseils de comté et la Fédération des commissions scolaires, iraient chercher un mandat clair de leurs membres lors de leur congrès annuel respectif sur l'objet du comité, à savoir les modalités d'application des 5 propositions financières et fiscales faites par le Gouvernement en mai dernier.¹⁰

Le geste du gouvernement provincial, à savoir, faire siéger l'UMQ au comité consultatif, confirmait l'organisme dans sa fonction de représentant des municipalités dans le dossier fiscal. A partir de ce moment la dynamique des relations entre l'Union et le gouvernement s'est amplifiée.

Entre 1970 et 1976 l'UMQ raffine ses analyses de la fiscalité municipale. Les dirigeants se donnent un organisme qui est en mesure de discuter avec l'administration publique¹¹.

En 1976, les relations de l'UMQ avec le gouvernement connaissent une très grande tension. Pendant les premiers mois du gouvernement Lévesque les communications avec l'Union sont inexistantes. Cette situation est amplifiée lorsque le gouvernement refuse de participer au congrès de l'UMQ (1977).

Les dirigeants ne s'étonnent pas outre mesure de cet incident. "Elle apparaît conséquente au refus de dialogue qui a caractérisé nos relations avec le ministère des Affaires municipales depuis un an (...)"¹²

La raison invoquée pour ce refus est la présence du ministre des Affaires urbaines, Monsieur André Ouellet. Après cet incident l'UMQ entreprend des démarches auprès du gouvernement pour restaurer les relations.

Il se donne maintenant comme objectif de rétablir le contact avec l'administration provinciale quoique le contact, a-t-il déploré (il s'agit de Monsieur Bernier) n'ait pas encore existé depuis le 15 novembre dernier.¹³

Ces démarches ont consisté en fait à éviter d'affronter ouvertement le gouvernement provincial. Concrètement on ne chercherait plus à jouer le gouvernement fédéral contre le gouvernement provincial.

Maintenant que nous connaissons l'attitude du gouvernement du Québec, nous ne risquons plus d'envenimer nos relations avec lui. Après tout, il ne faut pas oublier que c'est avec le gouvernement du Québec que nous devons travailler a déclaré M. Bernier.¹⁴

Cette période se caractérise par l'importance des relations politiques. Nous avons vu leurs répercussions sur le processus des relations entre l'UMQ et le gouvernement. A ce niveau les relations politiques sont à leur minimum. Les deux acteurs n'avaient pas encore dépasser le stade de la reconnaissance mutuelle. Entre 1976 et 1977 nous assistons à un manque de collaboration entre le gouvernement et l'UMQ. Au plan administratif il n'y a pas eu d'arrêt dans les communications entre les municipalités et leur organisme avec l'administration publique.

Cinq mois après l'épreuve de force, le gouvernement québécois organise une rencontre entre le ministre des Finances, Monsieur Jacques Parizeau, le ministre des Affaires municipales, Monsieur Guy Tardif, et les dirigeants de l'UMQ. Il n'y a aucun fonctionnaire de présent. Lors de cette rencontre les ministres exposent aux dirigeants de l'Union les grandes lignes de ce qui deviendra la réforme de la fiscalité municipale. D'autres rencontres suivront.

En adoptant cette démarche le gouvernement cherchait uniquement à connaître l'accueil du monde municipal à l'égard de son projet de réforme. Par contre, les dirigeants de l'UMQ voulaient que les discussions se situent au niveau technique. On voulait négocier les modalités du projet.

(...) L'UMQ désire négocier avec le gouvernement du Québec les modalités d'implantation d'une telle réforme à la lumière des obligations et des champs de compétences actuelles des municipalités.

(...) Elle demande à Québec d'établir dans les meilleurs délais un mécanisme permettant aux deux parties à l'aide de documents officiels et complets de discuter simultanément et rationnellement de projets de réforme à caractère fiscal et structurel.¹⁵

Deux démarches se sont affrontées dans les discussions portant sur la réforme fiscale. Le gouvernement par l'intermédiaire du ministre des Affaires municipales a maintenu jusqu'au milieu de la conférence Québec-municipalités de juin 1978, que le rôle de l'UMQ se limitait à faire connaître la réaction des membres à l'égard de la réforme proposée. Par contre, les dirigeants de l'UMQ ont rejeté cette démarche et demandé que leur expertise soit mise à profit lors de l'étude de ce projet. Dans cette lutte, c'est l'Union qui a eu gain de cause.

A l'heure actuelle les relations entre l'UMQ et le gouvernement sont marquées par l'insistance accordée à l'aspect technique. L'UMQ est devenue une fournisseuse de données au gouvernement, plus précisément à l'administration

publique. Avec l'institutionnalisation du comité conjoint, l'Union s'éloigne de la politique. Elle intensifie le caractère administratif de ses démarches auprès du gouvernement du Québec. Globalement la période 1970-1980 marque la professionnalisation de l'organisme des municipalités¹⁶. Le comité conjoint par l'importance qu'il acquiert à ce moment-ci illustre cette dimension.

Pour le gouvernement la participation de l'Union représente un canal de communication qui permet d'atteindre les membres sans avoir à être taxé de partisanerie politique. De plus, l'UMQ renseigne le gouvernement sur l'opinion municipale, ce qui constitue une source extérieure d'information. La participation de l'Union permet également au gouvernement d'accroître sa marge de manoeuvrabilité à l'égard des municipalités. En associant l'UMQ à ses politiques le gouvernement diminue les possibilités d'échecs dans ses tentatives d'implanter de nouvelles politiques¹⁷. Car l'organisme des municipalités représente un moyen de prévision à l'égard de l'attitude des municipalités¹⁸.

REFERENCES

1. Donald H. Haider, When Governments Come to Washington: Governors, Mayors and Intergovernmental Lobbying, 229.

2. Donald S. Van Meter, Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process", Administration and Society, 4 (February 1975): 467-470.

3. Feldman et Graham identifient deux raisons pour expliquer l'échec des gouvernements municipaux à participer à des relations intergouvernementales.

Premièrement, le fait que leur existence indépendante ne soit pas reconnue par la constitution permet aux autres gouvernements de les ignorer. Deuxièmement, les gouvernements municipaux du Canada ne sont pas encore assez murs au sens administratif pour prendre part d'une manière efficace aux rapports intergouvernementaux. Ils insistent encore trop sur les services, au mépris de la politique; ils sont trop souvent perçus comme une école de formation pour des personnes visant à de plus hautes fonctions; enfin, il leur manque un système de formulation de politiques rationnel.

Lionel D. Feldman et Katherine A. Graham, Bargaining for Cities, Municipalities and Intergovernmental Relations An Assessment, XXXV.

4. Le livre de Meynaud et Léveillé, "La régionalisation municipale", nous laisse entrevoir ce pouvoir négatif que possède les municipalités. Ce pouvoir s'exerce de façon implicite par la crainte que le gouvernement provincial a de nuire à sa base électorale par l'introduction de mesures impopulaires auprès des élus municipaux.

Pour contrecarrer les mouvements d'insatisfaction, le gouvernement a recherché l'appui de groupes, dont l'UMQ. Malgré cet appui, dans le cas de la régionalisation, il est intéressant de noter que l'Union fut désavouée par ses membres, puisque ces derniers n'ont pas permis que cette réforme soit introduite. Cette situation et d'autres ont probablement affaibli davantage la représentativité que les dirigeants de l'Union avaient auprès du gouvernement.

Jean Meynaud, Jacques Léveillé, La régionalisation municipale au Québec.

5. Au nombre des critères que nous avons identifiés au début de cette section à l'égard des contraintes imposées il est nécessaire d'ajouter celle de la représentativité.

Groups demands generally tend to be accomodated to the extent that they are viewed as being legitimate ones by policy makers.

Donald H. Haider, op. cit., 229.

Par contre la représentativité seule ne peut rencontrer les exigences gouvernementales pour un groupe qui aspire à influencer avec succès certaines politiques. A cet égard il y a nécessité de s'imposer par son expertise auprès des administrateurs publics.

6. De plus la cohésion du groupe constitue un facteur qui influence le législateur.

(...) groups cohesiveness is a functional requisite of political effectiveness. Such policy cohesion serves several ends: it provides legislators with firm commitments in support of their own political positions (...); and it provides groups with one of their strongest political weapons, their collective commitment to a specific goals (...).

Robert Presthus, Elites in the Policy Process, 84.

7. Jeffrey M. Berry, Lobbying for People, The Political Behavior of Public Interest Groups, 283.

8. Jean-Louis Lapointe, "La réforme de la fiscalité municipale au Québec", Revue de l'Institut d'Administration publique du Canada, 2 (été 1980): 280.

9. [Anonyme], "Allocution prononcée par Me Jean Bienvenue", La Revue Municipale, 10 (octobre 1971): 37.

10. Ibid., 37.

11. Les réformes introduites et proposées par le gouvernement ainsi que le système "PPB" ont modifié les exigences pour qu'un groupe de pression puisse avoir accès au gouvernement. Les réformes successives que l'UMQ a apporté à sa structure s'inscrivent dans le nouveau cadre défini par le "PPBS". A ce sujet on consultera:

Peter Aucoin, Pressure Groups and Recent Changes in the Policy-Making Process dans A. Paul Pross, Pressure Group Behaviour in Canadian Politics, 182-187.

12. Robert Lefebvre, "Le gouvernement péquiste boycottera le congrès de l'Union des municipalités du Québec", Le Devoir, 223 (28 septembre 1977): 1.

13. Robert Lefebvre, "L'UMQ ne va pas répéter son erreur", Le Devoir, 226 (1 octobre 1977): 8.

14. Robert Lefebvre, op. cit., 1.

15. Claude Turcotte, "Les municipalités appuieront Québec sur la réforme fiscale", Le Devoir, 67 (21 mars 1978): 13.

16. The increasingly complex and demanding nature of modern society has obliged governments to utilize available sources of special knowledge and experience outside the public service. This need for expertise explains the development of bureaucratically organized pressure groups which accompanied the growth of public bureaucracies in this century.

J. E. Anderson, Pressure Groups and the Canadian Bureaucracy dans W. H. D. Kernaghan et A. M. Wilms, Public Administration in Canada: Selected Readings, 371.

17. La participation de l'Union des municipalités du Québec au processus décisionnel du gouvernement permet à ce dernier d'accroître l'efficacité de sa décision et de raffermir son pouvoir dans le secteur municipal. Stephen S. Skjei a défini au plan théorique l'interrelation qui existe entre l'information et le pouvoir.

By acquiring information the probability of a resource misallocation can be reduced and control capability can be increased. Prior to action the more information available and the more precise it is the less uncertain are the consequences of action and the more likely is achievement of desired goals. Yet information is not a sufficient condition for control. The very notion of action indicates that the concept has another aspect, that of power or authority to allocate resources. Without this an actor will not be able to direct means to ends no matter how precise and well analyzed his plans may be. But power alone is also not a sufficient condition for control. In the absence of adequate planning means will not achieve ends. The two aspects of control are interrelated; each is necessary, and together both may be sufficient for the existence of control.

Stephen S. Skjei, Information for Collective Action; Microanalytic View of Plural Decision-Making, 3.

18. Mais outre la prévision il est possible d'arguer que l'UMQ participe à la sélection des moyens que le gouvernement prend pour favoriser l'implantation de ses politiques, qui s'adressent aux municipalités. Cette participation peut s'avérer fort utile si nous considérons l'étendue des moyens qui s'offrent à un gouvernement. Et surtout si nous prenons en considération que tous les moyens ne sont pas toujours efficaces et appropriés pour toutes les situations.

Sur le problème que soulève l'implantation des politiques on pourra lire:

Jaqi Nixon, "The Importance of Communication in the Implementation of Government Policy at Local Level", Policy and Politics, 2 (April 1980): 135-143.

Donald S. Van Meter, Carl E. Von Horn, op.cit., 478-484.

CONCLUSION

Dans cette thèse nous avons étudié les stratégies que l'Union des municipalités du Québec a poursuivies dans ses relations avec le gouvernement. Mais étant donné qu'un groupe de pression a besoin d'un membership et de l'appui de ce dernier pour agir, nous nous sommes attardés aux stratégies que les dirigeants ont utilisées pour conserver leurs membres. En adoptant cette démarche nous avons cherché à dépasser la conception qui fait du lobbying l'unique raison d'être d'un organisme de pression¹. Nous avons essayé, dans les limites de notre analyse, de montrer qu'un groupe, pour agir efficacement, doit répondre aux contraintes organisationnelles que lui impose l'existence de son membership.

Parallèlement à cette démarche nous avons insisté sur les contraintes qui s'imposent à tous les groupes de pression qui veulent influencer le gouvernement. Globalement, pour avoir accès au gouvernement, un groupe doit jouir d'une légitimité et posséder des ressources, par exemple de l'information, qui pourront être utiles à l'acteur gouvernemental. Cette perspective nous a amené à conclure que les stratégies élaborées par un groupe en vue de faire du lobbying étaient déterminées par les besoins gouvernementaux. Mais un groupe en poursuivant une plus grande adéquation entre ses stratégies et les besoins du gouvernement crée une dynamique interne qui l'associe davantage aux pratiques

gouvernementales. A noter que le résultat est dépendant des succès antérieurs du groupe de pression auprès du gouvernement. De même, nous pouvons croire que ces succès auront une répercussion sur le développement et le type de relation qui prendront place entre l'organisme de pression et ses membres.

L'étude de l'Union des municipalités du Québec sur une période de vingt ans nous a permis de voir un organisme qui s'est modifié considérablement. Ce sont dans les domaines de la recherche et des services que l'effort le plus considérable a été consenti. Leur application a dépassé le cadre qui leur avait été fixé au début de leur création. Que ce soit au niveau du discours, des relations avec les membres et des relations avec le gouvernement nous retrouvons dans chacun de ces secteurs une démarche qui intègre services et recherches. Dans notre thèse nous avons identifié cette démarche comme administrative parce qu'elle s'appuie sur l'établissement de relations techniques. C'est cette stratégie que poursuit présentement l'UMQ.

L'affirmation de cette démarche au sein de l'Union a modifié les rapports de pouvoir. Ceux qui défendent et appliquent cette stratégie se sont au cours des années, éloignés des contraintes que représentent l'assemblée des membres. Les dirigeants poursuivent une démarche qui, essentiellement, reflète les préoccupations d'une minorité qui, avec la bureaucratie, sont conscients des nouveaux besoins du gouvernement.

Les raisons qui expliquent l'émergence de la démarche administrative sont contenues dans le milieu dans lequel l'Union a été et est encore appelée à évoluer. Pour survivre, un groupe de pression doit avoir la capacité de s'adapter aux conditions nouvelles, durables avec lesquelles il est appelé à travailler. A défaut de faire cette adaptation, c'est l'efficacité du groupe qui est menacée. Dans le cas qui nous occupe, l'environnement de l'UMQ s'est profondément modifié en une vingtaine d'années. La réalité urbaine ainsi que le fonctionnement de l'administration publique québécoise ont connu des changements profonds. Dans le premier cas, la réalité urbaine, les besoins des membres ont changé et leurs attentes par rapport aux services offerts par l'UMQ ont connu également cette tendance. Les dirigeants ont perçu la nécessité de doter leur organisme de nouveaux services qui pourraient être utilisés comme mécanisme de cohésion.

L'affirmation de l'administration publique au sein du système politique québécois ainsi que les réformes qui ont accru son caractère bureaucratique, par exemple le "PPBS", ont eu pour effet de modifier les relations entre les groupes de pression et le pouvoir politique. La présence de l'administration publique a modifié les règles du jeu pour les groupes désireux d'influencer le gouvernement. Pour réussir dans leurs entreprises auprès du gouvernement les groupes ont dû et doivent être en mesure de répondre efficacement aux besoins nouveaux de celui-ci.

Dans cette optique l'UMQ a été amenée à développer une démarche qui s'apparente à celle de l'administration publique. Pour accroître leurs possibilités d'influencer le gouvernement les dirigeants de l'Union se sont dotés d'un organisme qui possède des instruments répondant aux exigences de l'administration publique et de sa gestion.

REFERENCE

1. Cette perspective a été approfondie dans quelques articles et livres:

William P. Browne, Robert H. Salisbury, Organized Spokesmen for Cities: Urban Interest Groups dans People and Politics, 255.

William P. Browne, "Benefits and Membership: A Reappraisal of Interest Group Activity", The Western Political Quarterly, 2 (June 1976): 258-273.

William P. Browne, "Organizational Maintenance: The Internal Operation of Interest Groups", Public Administration Review, 1 (January/February 1977): 48-57.

Mancur Olson, The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups, 1-65 et 133-167.

Terry M. Moe, The Organization of Interests, Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Group, 36-62.

BIBLIOGRAPHIE

- ANDERSON, J. E. Pressure Groups and the Canadian Bureaucracy.
dans W. A. D. Kernaghan et A. M. Willms. Public
Administration in Canada: Selected Readings.
Second edition, Toronto, Methuen, 1971.
- [ANONYME]. "Mayors find fault with finance reform scheme".
The Gazette, (September 28, 1979).
- [ANONYME]. "Faits et gestes de l'Union des municipalités de
la province de Québec". La Revue Municipale,
1 (janvier 1961).
- [ANONYME]. "Allocution prononcée par Me Jean Bienvenue".
La Revue Municipale, 10 (octobre 1971).
- [ANONYME]. "Le congrès de l'Union des municipalités du Québec".
La Revue Municipale, 10 (octobre 1974).
- [ANONYME]. "Un nouveau service à l'UMQ". La Revue Municipale,
8 (août 1972).
- [ANONYME]. "Faits et gestes de l'Union des municipalités de
la province de Québec". La Revue Municipale,
9 (octobre 1961).
- [ANONYME]. "Faits et gestes de l'Union des municipalités
du Québec". La Revue Municipale, 10 (octobre 1965).
- [ANONYME]. "Convocation auprès de l'Union des municipalités
du Québec". Document de l'UMQ daté du
10 novembre 1978.
- [ANONYME]. "Allocution de Me Jacques Tétrault au congrès de
l'Union des municipalités". La Revue Municipale,
11 (novembre 1972).
- [ANONYME]. "Pour l'UMQ: le gouvernement local: ses
responsabilités, ses pouvoirs, son avenir".
La Revue Municipale, 10 (octobre 1974).
- [ANONYME]. "Le congrès de l'Union des municipalités du Québec".
La Revue Municipale, 10 (octobre 1974).
- [ANONYME]. "Le président de l'UMQ plaide en faveur de la
décentralisation". Le Devoir, 219 (20 septembre 1976).

- [ANONYME]. "Bloc-notes: Fiscalité municipale". Le Devoir, 124 (29 mai 1969).
- [ANONYME]. "Le maire Nadeau s'élève contre le paternalisme de l'Union des municipalités". Le Devoir, 208 (6 septembre 1963)..
- [ANONYME]. "Des fonctionnaires municipaux demandent que les conseillers se limitent à leur fonction législative". Le Devoir, 227 (29 septembre 1966).
- ANSART, Pierre. "Idéologie stratégique et stratégie politique". Cahiers internationaux de sociologie, 63 (juillet-décembre 1977).
- AUCOIN, Peter. Pressure Groups and Recent Change in the Policy-Making Process. dans A. Paul Pross. Pressure Group Behaviour in Canadian Politics. Scarborough, McGraw-Hill Ryerson, 1975.
- BACCIGALUPO, Alain.. Les grands rouages de la machine administrative québécoise. Montréal, Editions Agence d'Arc, 1978.
- BASTIN, Robert. "La municipalité, le citoyen et les politiques gouvernementales". La Revue Municipale, 10 (octobre 1973).
- BEER, Samuel H. . "Federalism, Nationalism, and Democracy in America". The American Political Science Review, 1 (March 1978).
- BERNARD, Florian. "Le dénominateur commun des villes: Il faut trouver de l'argent pour les municipalités". La Revue Municipale, 10 (novembre-décembre 1975).
- BERRY, Jeffrey M. . Lobbying for the People, The Political Behavior of Public Interest Groups. Princeton, Princeton University Press, 1977.
- BROWNE, William P. . "Benefits and Membership: A Reappraisal of Interest Group Activity". The Western Political Quarterly, 2 (June 1976).
- BROWNE, William P. . "Organizational Maintenance: The Internal Operation of Interest Groups". Public Administration Review, 1 (January/February 1977).

- BROWNE, William et Robert H. SALISBURY. Organized Spokesmen for Cities: Urban Interest Groups. dans People and Politics in Urban Society. Beverley-Hills, Sage Publications, 1972.
- CAMERON, Kenneth D. . "Résumé de discussions". Revue de l'Institut d'Administration publique du Canada, 1 (printemps 1980).
- DANN, Abbie. "Le jeu reste le même mais les règles ont changé, les audiences consacrées à la révision de la loi sur les banques". Le Gouvernement Parlementaire, 1 (automne 1980).
- DERY, Jacques. "Création d'un service de la recherche et de l'information à l'UMQ". La Revue Municipale, 2 (février 1972).
- DRAPEAU, Fernand. "La régionalisation dans l'optique municipale". Conférence prononcée au Club Kiwanis Saint-Laurent, 8 décembre 1965.
- DRAPEAU, Jean. "Les municipalités ne sont pas des pauvres à aider". Le Devoir, 223 (23 septembre 1976).
- FARKAS, Suzanné. Urban Lobbying: Mayors in the Federal Arena. New York, New York University Press, 1971.
- FELDMAN, Lionel D. et Katherine A. GRAHAM. Bargaining for Cities, Municipalities and Intergovernmental Relations An Assessment. Montréal, Institut de Recherches Publique, 1979.
- FREEMAN, J. Leiper. The Bureaucracy in Pressure Politics. dans Francis R. Rourke. Bureaucratic Power in National Politics. Boston, Little, Brown and Company, 1965.
- GENDRON, Rosaire. "L'Union des municipalités du Québec établit trente régions". La Revue Municipale, 8 (août 1965).
- GOLDSTEIN, Jonah. "Public Interest Groups and Public Policy: The Case of the Consumers' Association of Canada". Revue canadienne de science politique, 1 (mars 1979).
- GOW, James Iain. La modernisation et l'administration publique. dans Edmond Orban. La modernisation politique du Québec. Québec, Boréal Express, 1976.

- GOW, James Iain. "L'histoire de l'administration publique québécoise". Recherches Sociographiques, 3 (septembre-décembre 1975).
- GRAY, John. "This Lobby is Spartan, but it Works". The Globe and Mail, 40,836 (October 25, 1980).
- GREENWALD, Carol S. . Group Power, Lobbying and Public Policy. New York, Praeger Publishers, 1977.
- HAIDER, Donald H. . When Governments Come to Washington: Governors, Mayors and Intergovernmental Lobbying. New York, Free Press, 1974.
- HALL, Donald R. . Cooperative Lobbying: The Power of Pressure. Tucson, The University of Arizona Press, 1969.
- HEROUX, Jules. "Dossier: L'Union des municipalités du Québec de 1919 à 1979". Municipalité 79, 7 (août-septembre 1979).
- HIGGINS, Donald J. H. . Urban Canada: Its Government and Politics. Toronto, McMillan of Canada, 1979.
- HOLTZMAN, Abraham. Interest Groups and Lobbying. New York, McMillan Company, 1966.
- JOHNSON, Peter G. . "The Union of Nova Scotia Municipalities as a Pressure Group". Canadian Political Science Association, forty second annual meeting, 1970.
- LADOUCEUR, Antoine. "L'UMQ réclame l'exclusivité de l'impôt foncier". Le Devoir, 230 (5 octobre 1967).
- LALIBERTE, Jean-Marc. "L'Union des municipalités veut discuter de la fiscalité avec le gouvernement provincial". Le Devoir, 229 (1 octobre 1962).
- LALIBERTE, Jean-Marc. "L'aide fédérale aux municipalités est une intrusion dans un champs de juridiction provinciale". Le Devoir, 216 (16 septembre 1963).
- LALIBERTE, Jean-Marc. "Drapeau: Il faut repenser en entier le régime fiscal des municipalités". Le Devoir, 218 (18 septembre 1963).
- LAMBERT, Marcel. "Faits et gestes de l'Union des municipalités de la province de Québec". La Revue Municipale, 9 (octobre 1963).

- LEFEBVRE, Robert. "Le gouvernement péquiste boycottera le congrès de l'Union des municipalités du Québec". Le Devoir, 223 (28 septembre 1977).
- LEFEBVRE, Robert. "L'UMQ ne va pas répéter son erreur". Le Devoir, 226 (1 octobre 1977).
- LUTBERG, Norman et Harmon ZIEGLER. "Attitude Consensus and Conflict in an Interest Group: An Assessment of Cohesion". The American Political Science Review, 3 (September 1966).
- MASSON, Claude et Pierre VINCENT. "Beaucoup de temps pour boire et manger mais très peu pour discuter". La Presse, 215 (14 septembre 1968).
- MATTEAU, Arthur. "Nos municipalités en face des conventions collectives". La Revue Municipale, 1 (janvier 1960).
- MEYNAUD, Jean et Jacques LEVEILLEE. La régionalisation municipale au Québec. Montréal, Nouvelle Frontière, 1973.
- MICHELS, Robert. Political Parties, A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy, New York, Free Press, 1968.
- MOE, Terry M. . The Organization of Interests, Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups. Chicago, The University of Chicago Press, 1980.
- NIXON, Jaqui. "The Importance of Communication in the Implementation of Government Policy at Local Level". Policy and Politics, 2 (April 1980).
- OLSON, Mancur. The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge, Harvard University Press, 1965.
- PAYER, Gérard. "Faits et gestes de l'Union des municipalités de la province de Québec". La Revue Municipale; 1 (janvier 1961).
- PRESTHUS, Robert. Elites in the Policy Process. London, Cambridge University Press, 1974.
- PRESTHUS, Robert. "Interest Groups and the Canadian Parliament: Activities, Interaction, Legitimacy, and Influence". Revue canadienne de science politique, 4 (décembre 1971).

- PROVINCE DE QUEBEC. Commission permanente des Affaires municipales. Journal des Débats, 232 (10 décembre 1979).
- PROVINCE DE QUEBEC. Loi concernant l'Union des municipalités de la province de Québec. chapitre 109, 1934.
- PROVINCE DE QUEBEC. Loi concernant l'Union des municipalités de la province de Québec. chapitre 87, 1974.
- SCHUCK, Peter H. . "Public Interest Groups and the Policy Process". Public Administration Review, 2 (March/April 1977).
- SIEGEL, David. "Provincial-Municipal Relations in Canada: An Overview". Revue de l'Institut d'Administration publique du Canada, 2 (été 1980).
- SKJEI, Stephen, S. . Information for Collective Action, A Microanalytic View of Plural Decision-Making. Lexington, Lexington Books, 1973.
- THOMPSON, Fred et W. T. STANBURY. The Political Economy of Interest Groups in the Legislative Process in Canada. Montréal, Institut de Recherches Politiques, 1979.
- TRUMAN, David B. . The Governmental Process, Political Interests and Public Opinion. 15nd edition, New York, Alfred A. Knopf, 1968.
- TURCOTTE, Claude. "Les municipalités appuieront Québec sur la réforme fiscale". Le Devoir, 67 (21 mars 1978).
- UNION DES MUNICIPALITES DE LA PROVINCE DE QUEBEC. UMQ ses buts, ses membres, ses activités, ses services, ses réalisations. 1969.
- UNION DES MUNICIPALITES DU QUEBEC. Conférence du Président 1970-1971 sur les relations intergouvernementales, 1971.
- UNION DES MUNICIPALITES DU QUEBEC. Rapport des activités 1974-1975.
- UNION DES MUNICIPALITES DU QUEBEC. Rapport annuel 1977-1978.
- UNION DES MUNICIPALITES DU QUEBEC. Rapport annuel 1979.
- UNION DES MUNICIPALITES DU QUEBEC. Règlement. 1976.
- UNION DES MUNICIPALITES DU QUEBEC. Règlements généraux. 1979.

UNION DES MUNICIPALITES DU QUEBEC. Règlement. 1974.

VAN METER, Donald et Carl E. VAN HORN. "The Policy Implementation Process, A Conceptual Framework". Administration and Society, 4 (February 1975).

WILENSKY, Harold. Organizational Intelligence, Knowledge and Policy in Government and Industry. New York, Basic Books, 1967.

WILSON, James Q. . Political Organizations. New York, Basic Books, 1973.

RESUME

Dans cette thèse nous avons étudié les stratégies que l'Union des municipalités du Québec a poursuivies dans ses relations avec le gouvernement. Mais, étant donné qu'un groupe de pression a besoin d'un membership et de l'appui de ce dernier pour agir, nous nous sommes attardé aux stratégies que les dirigeants ont utilisées pour conserver leurs membres. En adoptant cette démarche nous avons cherché à dépasser la conception qui fait du lobbying l'unique raison d'être d'un organisme de pression. Nous avons essayé, dans les limites de notre analyse, de montrer qu'un groupe, pour agir efficacement, doit répondre aux contraintes organisationnelles que lui impose l'existence de son membership.

Parallèlement à cette démarche nous avons insisté sur les contraintes qui s'imposent à tous les groupes de pression qui veulent influencer le gouvernement. Globalement, pour avoir accès au gouvernement, un groupe doit jouir d'une légitimité et posséder des ressources, par exemple de l'information, qui pourront être utiles à l'acteur gouvernemental. Cette perspective nous a amené à conclure que les stratégies élaborées par un groupe en vue de faire du lobbying étaient déterminées par les besoins gouvernementaux. Mais un groupe en poursuivant une plus grande adéquation entre ses stratégies et les besoins gouvernementaux crée une dynamique interne qui l'associe davantage aux pratiques

du gouvernement. A noter que le résultat est dépendant des succès antérieurs du groupe de pression auprès du gouvernement. De même, nous pouvons croire que ces succès auront une répercussion sur le développement et le type de relations qui prendront place entre l'organisme de pression et ses membres.

L'étude de l'Union des municipalités du Québec sur une période de vingt ans nous a permis de voir un organisme qui s'est modifié considérablement. Ce sont dans les domaines de la recherche et des services que l'effort le plus considérable a été consenti. Leur application a dépassé le cadre qui leur avait été fixé au début de leur création. Que ce soit au niveau du discours, des relations avec les membres et des relations avec le gouvernement nous retrouvons dans chacun de ces secteurs une démarche qui intègre services et recherches. Dans notre thèse nous avons identifié cette démarche comme administrative parce qu'elle s'appuie sur l'établissement de relations techniques. C'est cette stratégie que poursuit présentement l'UMQ.

L'affirmation de cette démarche au sein de l'Union a modifié les rapports de pouvoir. Ceux qui défendent et appliquent cette stratégie se sont au cours des années, éloignés des contraintes que représentent l'assemblée des membres. Les dirigeants poursuivent une démarche qui, essentiellement, reflète les préoccupations d'une minorité qui, avec la bureaucratie, sont conscients des nouveaux besoins du gouvernement.

Les raisons qui expliquent l'émergence de la démarche administrative sont contenues dans le milieu dans lequel l'Union a été et est encore appelée à évoluer. Pour survivre, un groupe de pression doit avoir la capacité de s'adapter aux conditions nouvelles, durables avec lesquelles il est appelé à travailler. A défaut de faire cette adaptation, c'est l'efficacité du groupe qui est menacée. Dans le cas qui nous occupe, l'environnement de l'UMQ s'est profondément modifié en une vingtaine d'années. La réalité urbaine ainsi que le fonctionnement de l'administration publique québécoise ont connu des changements profonds. Dans le premier cas, la réalité urbaine, les besoins des membres ont changé, et leurs attentes par rapport aux services offerts par l'UMQ ont connu également cette tendance. Les dirigeants ont perçu la nécessité de doter leur organisme de nouveaux services qui pourraient être utilisés comme mécanisme de cohésion.

L'affirmation de l'administration publique au sein du système politique québécois ainsi que les réformes qui ont accru son caractère bureaucratique, par exemple le "PPBS", ont eu pour effet de modifier les relations entre les groupes de pression et le pouvoir politique. La présence de l'administration publique a modifié les règles du jeu pour les groupes désireux d'influencer le gouvernement. Pour réussir dans leurs entreprises auprès du gouvernement les groupes ont dû et doivent être en mesure de répondre efficacement aux besoins nouveaux de celui-ci.

4

Dans cette optique l'UMQ a été amenée à développer une démarche qui s'apparente à celle de l'administration publique. Pour accroître leurs possibilités d'influencer le gouvernement les dirigeants de l'Union se sont dotés d'un organisme qui possède des instruments répondant aux exigences de l'administration publique et de sa gestion.