

# La réforme territoriale progressive au Québec

## AUTEUR

Marc-Urbain PROULX, Université du Québec à Chicoutimi (Canada)

## RÉSUMÉ

Au cours des dernières décennies, la plupart des pays industrialisés ont réformé leurs collectivités territoriales selon une variété de modalités, générant divers résultats. Ce texte concerne la réforme progressive de la gouvernance territoriale au Québec, Canada, qui fut amorcée dans les années 1960. Quatre grandes composantes sont empiriquement illustrées dans leur évolution, soit les municipalités locales, les pôles de développement, les régions ainsi que les communautés MRC (municipalités régionales de comté). On constate aujourd'hui les progrès mais aussi les limites de cette réforme. Notre analyse ouvre sur les enjeux très actuels de la réforme québécoise, notamment celui concernant une nouvelle forme territoriale pertinente qui émerge de la géographie économique contemporaine.

## MOTS CLÉS

Réforme, gouvernance, enjeux, formes, territoires, polarisation, régions

## ABSTRACT

During the recent decades, most industrialised countries have reformed their territorial authorities according to different terms and giving various results. This paper deals with the progressive reform of the territorial governance started during the sixties within Quebec, Canada. The evolution of four main components are illustrated with data, that are local authorities, poles of development, regions and MRC communities (regional municipalities of comties). Nowadays, we can observe the progress and limits of this reform. Our analysis underlines what is currently at stake with the Quebec reform, specifically with the emergence of a new relevant form of territory from contemporary economic geography.

## KEYWORDS

Reform, Governance, Stakes, Forms, Territories, Polarisation, Regions

## INTRODUCTION

La dynamique historique des établissements humains a universellement légué des systèmes généralement très émiétés d'autorités locales. Avec la consolidation et la modernisation des fonctions exercées par les États-nations, est rapidement apparue la nécessité d'établir des échelons intermédiaires de gouvernance publique. Diverses catégories territoriales se sont ainsi affirmées à différentes échelles selon les réformes engagées, notamment en Occident (Delcamp, 1990).

On peut distinguer deux grandes catégories de pays réformistes : ceux qui ont effectué une réforme globale d'un seul coup, suivie d'ajustements (Angleterre, Écosse, Suède, Danemark, etc.) et ceux qui ont réformé progressivement leurs territoires sur plusieurs décennies.

Dans un cas comme dans l'autre, les localités héritées de l'histoire furent bouleversées (Meligrana, 2004). S'il n'existe pas de théories explicatives des réformes territoriales, la littérature propose deux approches distinctes (Derycke et Gilbert, 1989). À un

cadre normatif avec des critères précis, certes pertinents mais difficilement applicables de manière tout à fait rationnelle, les spécialistes ajoutent une démarche positive largement basée sur la négociation et la concertation entre parties prenantes, y compris les groupes d'intérêt qui défendent les besoins des bénéficiaires des services publics gérés par les autorités locales en plein questionnement réformiste.

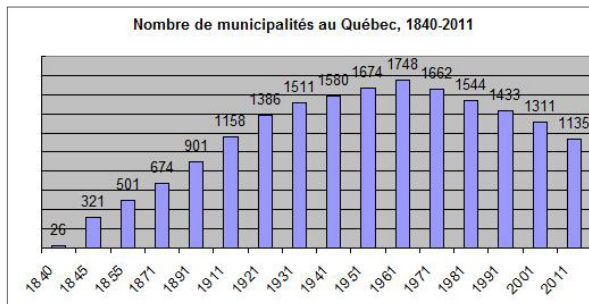
Au Québec, la réforme territoriale fut lancée dans les années 60. Plusieurs études (La Haye, 1968) illustrent les nombreux problèmes se posant aux divers territoires, d'où une volonté largement répandue de réorganisation générale de l'espace. Grâce aux nouveaux transferts fédéraux de compétence provinciale dans le champ local et régional, le gouvernement du Québec a créé l'OPDQ (Office de planification et de développement du Québec) en 1968 pour intervenir plus judicieusement, reconnaissant ainsi la nécessité de bien articuler la nouvelle gouvernance territoriale. Trois dimensions principales se sont imposées au réformateur : la gestion publique de programmes, de biens et de services pour la population, l'encadrement de l'aménagement et le soutien au développement économique, social et culturel.

Dans le contexte actuel au sein duquel l'austérité impose des réajustements de la gouvernance territoriale, il devient pertinent de revenir sur le chemin parcouru par la réforme québécoise passée par des étapes distinctes, plus ou moins progressives. Par cet exposé analytique, nous tenterons d'éclairer les conditions institutionnelles de la prochaine étape.

## 1. AUTORITÉS LOCALES

En 1961, 1 748 municipalités fortement diversifiées et près de 2 000 commissions scolaires découpèrent finement l'espace québécois en multiples territoires locaux, d'où un nombre élevé d'élus par tranche de population, notamment dans les zones peu peuplées. Les bassins de clientèles étaient souvent petits (plus de 80 % de municipalités de moins de 3 000 habitants). Certains biens et services typiquement collectifs n'étaient pas assumés par le secteur public, avec de nombreuses disparités et fraudes dans les services municipaux. Peu de villes disposaient d'un plan d'urbanisme ; le désordre dans l'usage du sol était considérable avec de nombreuses incompatibilités, iniquités et incohérences. L'érosion de la population dévastait de nombreuses communes rurales. L'impôt foncier illustrait ces limites. Les initiatives locales novatrices étaient beaucoup trop rares.

Figure 1. Évolution du régime municipal au Québec. Source : Proutlx, 2011



Par ailleurs la localisation avantageuse de nombreuses municipalités entraînait une polarisation plus ou moins forte des activités privées et publiques. Un système dynamique de pôles (MIC, 1966) fut établi pour ordonnancer les interventions publiques. Certains étaient de véritables pôles ruraux de développement dont les effets structurants profitaient à leur zone de rayonnement (Dugas, 2002). D'autres, centraux sur leur territoire, maximisaient leur organisation pour nourrir les forces centripètes dont ils bénéficiaient. Bien positionnés dans la hiérarchie urbaine, d'autres pôles plus périphériques se sont constitués après fusion d'agglomérations en 2001, souhaitant de nouvelles mesures consolidatrices afin de mieux jouer leur rôle moteur sur leur espace de rayonnement. Au contraire,, déclassée par Toronto au Canada, la métropole de Montréal cherchait à se repositionner dans le réseau mondial des villes globales en misant notamment sur sa périphérie. Quelle que soit la taille des pôles québécois, cette stratégie de renforcement fut bien accueillie ; restait à leur trouver des foyers de croissance et de développement.

D'une manière générale, Québec désirait accentuer la prise en main locale de responsabilités publiques et de leviers de développement. Pour ce faire, il a beaucoup misé sur les élus municipaux, s'appuyant aussi sur la démocratie participative, la concertation élargie et les ententes inter-municipales. Des services publics furent décentralisés (Proulx, 2011). Les fonctions locales ont par ailleurs été plus encadrées par des normes, incitations et financements conditionnels.

Le nombre de commissions scolaires diminua radicalement pour atteindre 72 actuellement. Plusieurs regroupements municipaux eurent lieu au fil des décrets gouvernementaux, généralement douloureux (figure 1). Néanmoins, l'échelon municipal demeure toujours très morcelé, certes trois fois moins qu'en Saskatchewan mais beaucoup plus qu'en Ontario et Colombie britannique. En conséquence, encore 700 à 800 municipalités offrent une base fiscale trop limitée pour financer convenablement des services publics désormais techniquement complexes qui nécessitent d'importantes masses critiques de clients. Parallèlement, le nombre d'élus locaux reste très élevé, tandis que leur renouvellement s'avère problématique<sup>1</sup>. Malgré les incontestables avancées, se pose encore la question de l'efficacité du secteur public local.

## **2. RÉGIONS ADMINISTRATIVES**

L'administration publique québécoise déconcentrée n'est pas récente. Au début des années 60, on dénombrait environ 1 000 bureaux locaux, près de 400 bureaux régionaux et plus de 65 aires différentes pour appliquer les déjà nombreuses opérations régionalisées des différents ministères et organismes (Dugas, 1984). Comme solution à cet éclatement, le territoire fut découpé en aires uniformes, épousant largement le rayonnement des principaux pôles urbains (MIC, 1966). Ces dix premières régions administratives agirent comme assises pour la coordination et la cohérence des agences de la gouvernance territoriale (gestion, aménagement, développement), avec de possibles complémentarités, convergences et synergies. À cet effet, la planification régionale s'imposant comme mission incontournable, différents mécanismes de médiation entre les acteurs furent expérimentés avec plus ou moins de bonheur, notamment les CRD (conseils régionaux de développement), les délégations régionales de l'OPDQ,

---

1 Avec un taux de participation de seulement 47 % au scrutin municipal de 2013, 55 % des 8 050 postes électifs furent comblés sans opposition, avec un minime 8 % d'élus âgés entre 18 à 34 ans.

les CAR (conférences administratives régionales), les ministres régionaux, les députés régionaux délégués du Premier ministre, les sous-ministres adjoints en régions. En 2012, la LAOVT (loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires) préconise le renforcement des CAR, sans pourtant en spécifier les modalités ; la question demeure donc ouverte.

Figure 2. Construction institutionnelle des régions, 2014  
 Source : Compilations du CRDT/UQAC à partir d'enquêtes et archives

Découpage initial : + 80 %	Décrets de 1987 : 20 à 40 %	Sans statut régional
Outaouais	Laval	Beauce
Saguenay-Lac-Saint-Jean	Chaudière-Appalaches	Charlevoix
Mauricie	Bas-Saint-Laurent	Kamouraska
Estrie	Centre-du-Québec	Témiscamingue
Gaspésie-Îles	Nord-du-Québec	Lac-Saint-Jean
Québec	Lanaudière	Richelieu
Montréal	Laurentides	Basse-Côte
Abitibi-Témiscamingue		Baie-des-Chaleurs
Côte-Nord		
Montréal		

Plusieurs facteurs ont contribué au virage important du mouvement régional au tournant des années 90. Le déclencheur fut le retrait par le gouvernement fédéral de ses transferts financiers ciblés sur cette mission régionale au Québec, qu'il exerce désormais lui-même avec Développement économique Canada (DEC). Précisons que les nouvelles agences régionales mises en place par DEC n'ont pas mis à profit la formule de démocratie participative déjà bien rodée en région à cette époque. En perdant sa contribution financière fédérale, l'OPDQ fut démantelé. Québec dut ralentir son soutien au développement régional. À titre d'exemple, les nouvelles régions créées par décret en 1987 (figure 2) n'ont atteint que 38 % de leur objectif en matière de création d'agences sectorielles (Brochu et Proulx, 1995). Tandis que sur ce point les régions initiales sont en recul institutionnel alors que la 3e catégorie de la figure 2 demeure orpheline de gouvernance publique.

### 3. PROGRÈS COMMUNAUTAIRE

Depuis plus de trois décennies au Québec, les assises supra-locales MRC progressent certes lentement mais néanmoins sûrement en matière d'organisation territoriale de services publics qui nécessitent à la fois la proximité de la population, une masse critique de clients et l'engagement des élus locaux responsables. On assiste en réalité à une véritable construction institutionnelle territoriale à divers degrés (figure 3) par de petites organisations monofonctionnelles à travers lesquelles on retrouve les multifonctionnelles corporations MRC. Cette construction est toujours en cours, notamment dans de nouveaux champs pertinents pour l'action (patrimoine, agriculture, environnement, ruralité, transferts technologiques, paysages, incubation d'entreprises, transport collectif, forêt). Signalons que plusieurs territoires MRC furent redessinés en 2001 avec la fusion de 14 agglomérations urbaines.

Tous ces services publics présents sur les territoires (figure 3) s'exercent autour de quatre grandes missions. D'abord, les conseils MRC sont responsables des orientations en matière d'aménagement du territoire, et sont aussi impliqués dans la gestion publique

de services municipalisés (voirie, déchets, loisirs, sécurité publique, etc.) et non-municipalisés (emploi, scolaire, social, jeunesse, etc.). En outre, différentes mesures de soutien au développement économique, social et culturel s’ancrent à cette échelle dite de proximité des acteurs.

Figure 3. Construction institutionnelle des territoires MRC 2014  
 Source : Compilations du CRDT/UQAC à partir d’enquêtes et archives

Fortement (+66 %)	Moyennement (33 à 66 %)	Faiblement (-33 %)
Aménagement	Promotion industrielle	Éducation supérieure
Travail / emploi	Environnement	Culture
Soutien aux entreprises	Scolaire	Innovation
Santé, services sociaux	Commerce	Banque de terrains
Financement des initiatives	Tourisme	Sports et loisirs
Jeunesse-Emploi	Agriculture	Voirie tertiaire
Gestion des déchets	Forêts	Villégiature
Évaluation foncière	Prospection de projets	Patrimoine

À des degrés divers selon les territoires, ces quatre missions sont alimentées par une approche globale de la gouvernance. Chaque milieu MRC progresse en ce sens selon sa propre trajectoire communautaire. La globalité du visionnement collectif est généralement nourrie par un système de relations intersectorielles capable de concilier les municipalités, notamment les pôles urbains plus imposants. Ce qui occasionne l’allègement des replis corporatistes, la circulation de l’information, la vigilance par rapport à de nouveaux enjeux territoriaux, le ciblage d’intérêts supérieurs ainsi que la priorisation de choix collectifs pour des dossiers communautaires à réaliser souvent en partenariats. À travers la grande diversité d’arrangements institutionnels sur les 101 territoires MRC, notre analyse propose trois grandes catégories de gouvernance :

- 20 à 25 territoires largement ruraux illustrent une très bonne dynamique organisationnelle facilitée par l’équivalence du pouvoir (taille, base fiscale, lettres patentes, etc.) entre les municipalités. Treize de ces territoires possèdent un préfet élu au suffrage universel ;
- 20 à 25 territoires largement urbains disposent d’un *leadership* organisationnel approprié de la principale municipalité fusionnée ou pas en 2001 ;
- 50 à 60 territoires mixtes urbain-rural souffrent d’une faible ou moyenne dynamique communautaire largement limitée par la non-équivalence du pouvoir (taille, base fiscale, lettres patentes, etc.) entre les municipalités.

Il est à souligner que parmi la moitié des MRC globalement les mieux gouvernées, une vingtaine de collectivités se démarquent clairement en matière d’appropriation collective de leur devenir autour d’un projet global de communauté. Ces *best practices* montrent la voie du progrès communautaire aux autres territoires.

**CONCLUSION**

Cette courte analyse a permis d’illustrer le chemin parcouru au Québec depuis les années 60 grâce à la réforme progressive de sa gouvernance territoriale. Si les élites locales et régionales furent revendicatrices, l’initiative réformatrice fut largement inspirée et encadrée par l’État en surmontant de nombreuses difficultés politiques et administratives. Relativement ambitieuse, cette réforme territoriale inséra deux échelons nouveaux entre l’État québécois et les municipalités locales soumises à des regroupements et fusions.

En résulte un système québécois de gouvernance territoriale non seulement éclaté à trois échelons désormais, mais aussi bel et bien fragmenté par de nombreuses petites organisations publiques territorialisées dont la majorité sont monofonctionnelles. Si le pouvoir d'action s'en trouve émiétté, chaque organisation s'avère par contre bien ciblée sur la fonction qu'elle entend exercer. Globalement, un tel système de gouvernance territoriale offre beaucoup de flexibilité pour relever les diverses responsabilités publiques. Du côté de l'appropriation de leviers de développement économique, social et culturel qui nécessite davantage de moyens en principe, le succès s'avère beaucoup moins évident. Les synergies territoriales sont difficiles à fertiliser. Cet enjeu global traditionnel demeure réel pour le réformateur québécois.

D'autres enjeux territoriaux s'imposent clairement pour la prochaine étape de la réforme. Soulignons le très grand nombre de petites municipalités aux moyens très limités. Globalement par contre, la somme des ressources disponibles est considérable face aux enjeux contemporains de gestion de biens et services collectifs. La polarisation de la population et des activités en certains lieux qui structurent les territoires n'est en réalité pas suivie de décisions politiques, qui demeurent trop dispersées, ce qui donne matière à une éventuelle stratégie de renforcement des pôles de croissance. S'il n'y a pas de modèle unique pour l'appropriation en commun des enjeux globaux à l'échelle des MRC, nul doute que les meilleures pratiques territoriales actuelles peuvent inspirer les collectivités qui désirent progresser dans cette voie communautaire. Ayant atteint leur maturité, menacée de recul, le maintien des acquis semble s'inscrire tel l'objectif premier de la conférence administrative (CAR) de chaque région.

## RÉFÉRENCES

- Brochu I., Proulx M.U., 1995, « La construction institutionnelle régionale », *Revue d'administration publique du Canada*, 36(4), pp. 94-111.
- Delcamp A., 1990, *Les institutions locales en Europe*, Paris, PUF.
- Derycke P.H., Gilbert G., 1988, *Économie publique locale*, Paris, Économica.
- Dugas C., 2002, « Une stratégie de renforcement des petits centres ruraux », *Organisations et Territoires*, 11(1), pp. 11-16.
- Dugas R., 1984, « Bilan et analyse de la régionymie dans l'administration publique québécoise », *1<sup>er</sup> congrès international sur la toponymie française en Amérique du Nord*, Québec.
- La Haye J.C., 1968, *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Meligrana J., 2004, *Redrawing Local Government Boundaries*, Vancouver, UBC Press.
- Meynaud J., Léveillé J., 1973, *La régionalisation municipale au Québec*, Montréal, Nouvelles Frontières.
- Ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC), 1966, *Division du Québec en dix régions administratives et 25 sous-régions administratives*, Québec, Bureau de recherches économiques.
- Proulx M.U., 2011, *Territoires et développement : la richesse du Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

## L'AUTEUR

**Marc-Urbain Proulx**  
Université du Québec à  
Chicoutimi  
muproulx@uqac.ca