

# M.R.C. et municipalités: vers une union libre?

Actes du colloque "*L'après schéma dans les municipalités  
et les M.R.C.*", tenu le 21 avril 1987, sous les auspices de  
la maîtrise en Etudes régionales de l'UQAC.





# M.R.C. et municipalités: vers une union libre?

*Actes du colloque "L'après schéma dans les municipalités  
et les M.R.C.", tenu le 21 avril 1987, sous les auspices de  
la maîtrise en Etudes régionales de l'UQAC.*

Coordination à l'édition: Christiane Gagnon  
Graphisme: Clémence Bergeron  
Traitement de texte: Micheline Doucet-Blouin

© Université du Québec à Chicoutimi  
Dépôt légal — 1<sup>er</sup> trimestre 1988, Bibliothèque nationale  
ISBN-2-920730-09-6

Distribution: GRIR  
555 Boul. de l'Université, Chicoutimi  
(Québec) G7H 2B1  
Téléphone: (418) 545-5011 Poste 3700

## TABLE DES MATIERES

<b>NOTE LIMINAIRE .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION</b>	
<b>Jean Désy.....</b>	<b>9</b>
<b>PREMIERE PARTIE: ROLE ET AVENIR DES M.R.C.</b>	
L'après schéma dans les municipalités et les M.R.C. <b>Jean Rousseau.....</b>	<b>19</b>
Les M.R.C.: de la raison à la passion <b>Marc-Urbain Proulx.....</b>	<b>31</b>
L'avenir du pouvoir local au Québec: des municipalités autosuffisantes et des M.R.C. à la carte <b>Jacques Parizeau.....</b>	<b>59</b>
Notes sur l'avenir des M.R.C. <b>Vincent Lemieux.....</b>	<b>89</b>
<b>DEUXIEME PARTIE: LES RESSOURCES NATURELLES ET TOURISTIQUES AU COEUR DU DEVELOPPEMENT</b>	
Le développement touristique et le monde municipal <b>Alain Larouche.....</b>	<b>97</b>
La foresterie urbaine: la vie au coeur de l'aménagement du territoire <b>Emélie Desbiens.....</b>	<b>113</b>
La gestion des ressources naturelles régionales à l'heure des satellites <b>Gilles H. Lemieux.....</b>	<b>135</b>
<b>EPILOGUE: PREOCCUPATIONS DU MILIEU REGIONAL ET AVENUES DE RECHERCHE.....</b>	<b>147</b>



**NOTE LIMINAIRE**



## **NOTE LIMINAIRE**

La présente publication rend compte des résultats d'un colloque tenu le 21 avril 1987 sur le thème "L'après schéma dans les municipalités et les M.R.C.", organisé par la maîtrise en Etudes régionales (M.E.R.) de l'Université du Québec à Chicoutimi.

Il s'agit du premier événement de ce genre organisé par la M.E.R. depuis sa création en 1978. Ce programme axé sur la problématique régionale universelle, sur les enjeux et changements sociaux, économiques et spatiaux, vise ultimement à former des professionnels, agents-es de changement social et de transformation du milieu. Pour ce faire, le programme s'inscrit le plus souvent possible dans les débats régionaux de l'heure, afin de baliser et d'ancrer les approches théoriques sur des enjeux concrets, actuels, solides, répondant aux besoins locaux et régionaux spécifiques au milieu d'appartenance.

C'est ainsi que la période charnière de deux ans entre le dépôt des schémas d'aménagement des municipalités régionales de comté (M.R.C.) et celui des plans d'urbanisme locaux, nous a inspiré l'idée d'un colloque régional sur l'après schéma, sur les relations

M.R.C./municipalités. De nombreux conférenciers ont accepté notre invitation; les textes de leurs allocutions vous sont présentés intégralement, à l'exception de ceux de Messieurs Vincent Lemieux et Jacques Parizeau. Dans le premier cas, il s'agit d'un résumé rédigé par l'auteur, dans le second, de l'édition de l'enregistrement sonore.

Nous avons également sollicité la participation de professeurs de la maîtrise, pour une présentation succincte de leurs projets de recherche. Ces exposés, jumelés aux conférences, ont alimenté la réflexion des ateliers qui ont suivi en vue de proposer des pistes de réflexion et d'action tant aux étudiants-es, aux professeurs-es qu'aux élus municipaux et aux intervenants régionaux. L'épilogue de cet ouvrage résume les débats de ces ateliers. Par ailleurs, des choix et des contraintes d'édition ont conduit le comité de lecture à retirer les résumés de projets de recherche, nous limitant au texte de Gilles H. Lemieux, dont le contenu substantiel s'intégrait facilement au thème de la deuxième partie.

La réalisation de ce colloque a été rendue possible grâce à la contribution de nombreux partenaires socio-économiques et

gouvernementaux. Mentionnons le Conseil régional de concertation et de développement (C.R.C.D.) par l'intermédiaire du Fonds d'intervention régionale (F.I.R.) [1600\$], le ministère des Affaires municipales [1000\$], le ministère de l'Environnement du Québec [500\$], le Département des sciences humaines de l'UQAC [500\$] et l'Union des producteurs agricoles (U.P.A.) de la Sagamie [300\$].

Les organisateurs du colloque tiennent également à témoigner de l'intérêt et des conseils prodigués par les membres du comité d'organisation élargi, formé des représentants de l'Office de planification et de développement du Québec (O.P.D.Q.), du C.R.C.D., de l'Association régionale des commissaires industriels (A.R.C.I.), de la M.R.C. du Fjord du Saguenay, de l'U.P.A. et des étudiants-es de la M.E.R.

Mais cet événement, on le doit ultimement à Linda Fraser et Johanne Pedneault, étudiantes à la M.E.R., dont on ne saurait trop souligner l'immense talent de coordonnatrices, de femmes-orchestre ou de metteuses en scène — à votre choix — et dont l'efficacité n'a d'égale

que l'enthousiasme qui les a animées tout au long des deux mois de travail précédant ce colloque.

En bout de piste, c'est à Monsieur Jean Wauthier, animateur de l'événement, que nous devons l'excellente synchronisation du colloque. Nous lui en sommes reconnaissants, de même qu'aux quatre secrétaires d'ateliers: Pierre Gravel, Michel Légaré, Suzanne Tremblay et Anne Vigneault.

## **INTRODUCTION**



## **INTRODUCTION**

**JEAN DESY**  
Professeur  
Maîtrise en Etudes régionales

### **ETAT DE SITUATION DU COUPLE M.R.C./MUNICIPALITES**

Au 31 décembre 1986, toutes les municipalités régionales de comté (M.R.C.) du Québec devaient avoir adopté leur schéma d'aménagement, à partir duquel toutes les municipalités constituantes doivent s'engager dans l'élaboration des plans et règlements d'urbanisme, règlements de lotissement et de construction. Ces plans et règlements locaux doivent être conformes audit schéma.

Voilà donc un élément essentiel du contrat qui lie deux parties: M.R.C. et municipalités locales. C'est sous le sceau de la conformité que s'engage cette deuxième phase du processus, pour les municipalités, sceau identique à celui liant M.R.C. et ministères, notamment le ministère de l'Energie et des Ressources, qui tarde dans trop de cas à entériner les propositions des M.R.C.

Mais cette conformité, cet emboîtement automatique des pièces d'un puzzle, n'est pas sans provoquer certains malaises dans beaucoup de milieux, en particulier dans les localités rurales. A cet égard, M. Bernard Vachon, géographe de l'UQAR et éleveur ovin, déclare:

L'aménagement au niveau de la M.R.C. ne doit pas confiner le milieu rural à des activités traditionnelles et à des fonctions de conservation essentiellement. Cet aménagement doit faire appel à une approche globale et intégrée visant à mettre en valeur l'ensemble des ressources et à faciliter l'accès à l'emploi pour les populations rurales non agricoles.<sup>1</sup>

M. Bernard Vachon insiste sur une stratégie de développement conséquente pour les petites et moyennes villes et villages (P.M.V.V.):

- Façonnement et préservation d'un cadre de vie et de travail de qualité, au-delà des coûteux parcs industriels;
- Capacité d'identifier sur leur territoire les avantages conformes aux nouveaux critères de localisation des entreprises et d'en faire la promotion;
- Mise sur pied de services complémentaires répondant davantage aux besoins des entreprises, des travailleurs et résidents ex-citadins.<sup>2</sup>

C'est dans cette veine de considérations axées sur l'avenir de cette périphérie proche, souvent dynamique, mais surtout de cette

périphérie rurale plus lointaine, souvent en péril, que nous avons suscité cette réflexion collective centrée sur les rapports M.R.C./municipalités.

C'est un appel à la redécouverte de l'authenticité à travers ou malgré la conformité, à une vision éclairée et juste des voies d'avenir à dégager, à une gestion prudente des ressources et des potentiels locaux, voire même des conflits inévitables entre les deux paliers de pouvoir.

L'opération schéma d'aménagement nous aura sans doute fait saisir qu'aménagement et développement vont de pair et qu'affecter une parcelle de territoire à telle ou telle finalité, c'est aussi imposer à ses habitants et à ses ressources un certain contrôle social, économique, culturel et environnemental. En d'autres termes, on impose à cette parcelle aménagée et à tout le territoire microrégional, une volonté politique de mise en valeur qui n'a rien de neutre. Si donc aménager implique inconsciemment développer, aussi bien le faire en toute lucidité et à long terme, avec les bons instruments et à l'aide de stratégies performantes, socialement partagées, économiquement rentables,

culturellement épanouissantes, environnementalement prudentes et politiquement progressistes.

Afin que la M.R.C et les municipalités, ces deux partenaires politico-administratifs d'une certaine gestion du territoire, puissent vivre leur union, une union vraiment libre, elles devront l'assumer sous le double signe de l'autonomie et de la symbiose. C'est à ce type de considérations que nous vous convions en vous engageant sur quelques pistes d'observation et de débats axés sur les stratégies de l'après schéma dans une perspective à la fois locale, microrégionale et régionale.

#### **STRATEGIES POUR DES LIENS ENTRE L'UNIVERSITE ET LE MILIEU**

L'événement que crée ce colloque se veut un moment privilégié, dans la mesure où, pour la première fois depuis la création de la M.E.R., il y a huit ans, celle-ci lance un appel à tous et jette une petite passerelle entre deux rives, entre deux mondes relativement autarciques, du moins dans certains domaines. Je parle d'une part du monde de l'enseignement et de la recherche universitaires dans le vaste

secteur des études régionales et d'autre part de la multitude d'intervenants régionaux actifs qui font quotidiennement les manchettes de notre actualité, qui font, défont et refont nos univers locaux, microrégionaux et régionaux, avec plus ou moins de bonheur...

Non que des liens n'existent pas, ou n'ont pas existé dans le passé entre ces deux mondes. Pensons seulement aux nombreuses collaborations universitaires qui ont permis la réalisation du Sommet de 1984 sur le développement et l'économie et quelques-unes des suites comme le C.R.C.D., les Tables sectorielles, Soccrent, le Comité régional d'intervention de Desbiens; pensons aussi aux participations universitaires à la Corporation de développement économique pour la récupération et le recyclage (CODERR), au Conseil régional de l'environnement (C.R.E.) pour n'en citer que deux qui me tiennent à coeur; pensons à quelques groupes et laboratoires de recherche universitaires en lien avec le milieu: le Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR), le Groupe de recherche en productivité végétale (G.R.P.V.)

Tout cela existe donc bel et bien, mais ce qui manque relève davantage, me semble-t-il, de l'interaction d'ordre à la fois organique, fondamentale et critique entre les deux mondes en question, entre les acteurs locaux et régionaux du développement et de l'aménagement d'une part, et les étudiants-professeurs et chercheurs de l'UQAC et de la M.E.R. d'autre part.

Peut-on espérer voir un jour s'implanter une "Bourse du travail de recherche" en études régionales, où se négocieraient l'offre et la demande autour de mémoires étudiants, de travaux ou de projets de recherche intégrés plus ou moins formellement à des activités académiques? Vous imaginez le scénario: dix, quinze, vingt étudiants-es dont les travaux académiques, à un moment où l'autre de leur formation, seraient branchés sur des besoins de recherche du milieu! Recherche-action, recherche fondamentale, plus qu'une recherche appliquée, bien sûr. Une recherche à moyen et long terme ou très ponctuelle, plutôt qu'une recherche à court terme, de type commandite dont vivent les firmes de consultants. Pensons aussi à la confection de mémoires soumis lors d'audiences publiques sur un projet gouvernemental à incidence socio-spatiale ou socio-économique, pour

le compte d'un groupe social, d'une municipalité, d'une M.R.C.. Pensons également à des exercices académiques axés sur des états de situation, des scénarios de développement alternatif ou prospectif, des diagnostics-intervention auprès d'organismes sans but lucratif.

Bref, les occasions d'enrichissement mutuel foisonnent et cette publication issue de ce colloque provoquera, nous l'espérons vivement, une réaction positive auprès de tous les acteurs locaux et régionaux potentiellement intéressés à mettre à profit les ressources universitaires consacrées à l'autodéveloppement local et régional. La balle vous appartient!

## REFERENCES

1. VACHON, Bernard, "Les pouvoirs d'aménagement et de développement des MRC et des municipalités locales face à la mutation des espaces ruraux", in Klein, J.L. (éd.), *Aménagement et développement. Vers de nouvelles pratiques?*, Cahiers de l'ACFAS n° 38, Montréal, ACFAS, 1985, pp. 141-142.
2. *Idem*, p. 146.



**PREMIERE PARTIE**  
**ROLE ET AVENIR DES M.R.C.**



## **L'APPRES SCHEMA DANS LES MUNICIPALITES ET LES M.R.C.**

JEAN ROUSSEAU  
Ministère des Affaires municipales

L'élaboration des schémas d'aménagement a constitué, pour la grande majorité des municipalités du Québec, la première expérience concrète de réflexion appliquée à la maîtrise du territoire. Cette étape appelait à la collaboration intermunicipale, à la participation de la population et à la prise de conscience de l'interaction de la région et du gouvernement dans des objectifs de développement, de protection et d'équipement du territoire. Mais les municipalités demeurent toujours les responsables de l'action sur leur territoire, et les schémas leur procurent, à cette fin, un cadre pour favoriser la cohérence de leurs interventions.

Les municipalités sont conviées soit à élaborer chacune un plan d'urbanisme et à adopter des règlements favorisant la mise en oeuvre de certaines orientations, soit à ajuster leurs instruments d'urbanisme pour celles qui en possèdent déjà. Il y a lieu de s'interroger sur la portée de l'urbanisme, notamment en milieu rural, puisqu'au Québec comme ailleurs, c'est davantage en milieu urbain que cette discipline a trouvé

jusqu'ici la plupart de ses applications. Voyons donc dans un premier temps, même si tous les schémas ne sont pas en vigueur, quel portrait il est possible de faire de cette vaste opération qui a demandé tant d'énergies et de ressources, et qui a permis pour la première fois de considérer des enjeux régionaux ainsi que de mettre en lumière des données jusqu'ici ignorées.

Aménager, c'est organiser l'action sur un territoire en tenant compte des contextes politiques, économiques, sociaux et culturels, des rôles spécifiques des différents intervenants, soit les gouvernements, les municipalités, la population et les promoteurs, selon des modalités acceptables pour tous. Aménager, c'est donc évidemment accepter des compromis, puisque des tensions permanentes existent entre les objectifs de conservation et de protection du territoire et les objectifs de développement. Il n'est pas certain que cette perspective du compromis ait toujours prévalu dans l'idée des différents acteurs des schémas; cependant, il est évident que la nature même du compromis demeurera inacceptable pour certains. Ici, la majorité doit l'emporter, car pour certains même l'intérêt national d'un enjeu demeurera un objectif excessif.

Au Québec, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme a instauré une procédure et un cadre précis concernant la confection des schémas et formulé des principes qui devaient permettre d'amorcer d'une part, une démarche généralisée à l'ensemble du territoire et d'autre part, la révision périodique des schémas et l'ajustement des plans d'urbanisme à tous les cinq ans. Un des objectifs de cet exercice visait notamment à favoriser dans un bon nombre de régions le dialogue entre les municipalités urbaines et les municipalités rurales. Un second objectif était celui de considérer dans un schéma l'ensemble des interventions des principaux acteurs gouvernementaux et municipaux. L'harmonisation et la conciliation des projets parfois contradictoires devaient être favorisées par l'appréhension globale de l'ensemble des enjeux et par l'évaluation de leurs effets respectifs.

Enfin, selon la procédure établie par la loi et en vertu du principe visant à favoriser la participation de la population à la définition et à l'évaluation des enjeux territoriaux, les schémas sont soumis à la consultation publique tout au cours de leur élaboration. Ainsi, le gouvernement trouve-t-il là un interlocuteur dont la réflexion permet d'évaluer l'effet d'entraînement et les impacts de ses gestes et

interventions en les opposant au cadre défini collectivement par les municipalités participantes.

### **BILAN DES SCHEMAS**

Quel bilan peut-on faire à ce stade de l'opération? D'abord, du point de vue de l'action des ministères et des organismes gouvernementaux, il ressort de cette première étape un gigantesque effort d'harmonisation. En exigeant que soient formulées les orientations et projets qui pourraient affecter le territoire pour les prochains cinq ans, il a fallu discipliner l'action, rationaliser davantage les plans d'équipement. De plus, la transmission à la municipalité régionale de comté d'un avis gouvernemental a forcé la conciliation et l'harmonisation des différents acteurs impliqués.

Si la décentralisation de l'action gouvernementale qui avait en partie inspiré l'objectif d'élaboration de schémas régionaux ne s'est pas manifestée de façon aussi marquée qu'il en avait été question au moment de l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, cette perspective aura servi à mettre en lumière la limite des moyens des uns et

des autres, et peut-être à identifier davantage des priorités par rapport à une foule d'objectifs qui pouvaient à l'origine entrer pêle-mêle en considération. Pour certains ministères, l'effort de rationalisation s'est également traduit par une prise de conscience accrue d'un partenariat qui existe souvent entre les objectifs et les moyens du gouvernement et ceux des milieux concernés.

En ce qui regarde les municipalités régionales de comté, et puisque la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme énumère les composantes du schéma d'aménagement, c'est à partir de ce contenu qu'il y a lieu d'abord d'établir un bilan. Ainsi, il est possible de constater que les schémas réussissent assez bien à cerner les problématiques spécifiques de l'aménagement et qu'ils constituent réellement des outils d'encadrement et de référence relatifs aux principaux enjeux régionaux considérés. On note que, dans bon nombre de schémas, il y a eu un effort remarquable pour formuler des objectifs de développement établissant le pont avec l'aménagement du territoire.

L'exercice a mobilisé beaucoup d'énergies et contribué à créer une habitude de dialogue intermunicipal dont on ne doit pas sous-

estimer les éventuelles retombées. Evidemment, les échanges prévus entre les régions et les interlocuteurs gouvernementaux ont pu paraître parfois difficiles, mais il faut toujours garder à l'esprit que l'aménagement du territoire consiste précisément à forcer la concertation et la conciliation, et que le consensus ne peut être atteint qu'avec des efforts mutuels. Enfin, plusieurs problématiques spécifiques au milieu rural ont été mises en lumière et les échanges auront définitivement permis de faire progresser les connaissances et de mieux définir les rôles et les responsabilités respectives des intervenants et de la population.

Par ailleurs, les modalités relatives à la consultation et à l'information auront permis de faire du processus d'élaboration des schémas une opération didactique sans précédent concernant les enjeux sur les ressources, la nature des interventions et les particularités des divers milieux.

### **SCHEMAS D'AMENAGEMENT ET PLANS D'URBANISME**

Les schémas d'aménagement constituent l'outil principal de la planification régionale au Québec. L'originalité du régime en vigueur

tient du mandat que le gouvernement confie à la municipalité régionale de comté concernant l'élaboration et la mise en oeuvre des schémas. Comme nous l'avons vu, le schéma est le résultat du dialogue entre d'une part, des municipalités et d'autre part, entre la région et le gouvernement qui se concertent et se concilient. Par la suite, le schéma en vigueur représente le cadre de référence pour tous les intervenants sur le territoire.

Les plans d'urbanisme étaient jadis élaborés par la municipalité sans qu'elle puisse vérifier l'impact de ses orientations et de ses actions sur les municipalités voisines, non plus que leur concordance avec des préoccupations régionales ou celles du gouvernement du Québec. La municipalité tout en conservant l'initiative de sa planification et de ses moyens d'action dispose dorénavant d'un cadre de référence qui est de nature à faciliter son action et à en assurer la cohérence et la conformité avec les enjeux qu'elle ne pouvait ignorer, mais qu'il lui était difficile d'aborder isolément. Pour les municipalités qui possèdent déjà certains outils de planification, soit un plan, soit des règlements d'urbanisme, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme prescrit une période de vingt-quatre mois, suite à l'entrée en vigueur des schémas, pour assurer

l'adoption et la conformité des orientations de ces documents avec le schéma d'aménagement en vigueur.

#### **ETAT DE LA SITUATION AU QUEBEC EN 1987**

Un récent relevé a permis d'établir qu'environ 250 à 1 500 municipalités du Québec possèdent un plan d'urbanisme ou un document de planification générale. Un peu moins de la moitié de ces plans sont postérieurs à 1980. Quant aux règlements, la situation se présente ainsi: 77% possèdent un règlement de zonage, 75% un règlement de lotissement alors que 83% ont un règlement de construction. Malgré ces chiffres, il y a lieu de s'interroger sur l'état de santé de l'urbanisme au Québec. En effet, on voit que la plupart des municipalités possèdent une réglementation qui touche les contrôles de l'utilisation du sol, mais qu'en contrepartie, assez peu d'entre elles, surtout en milieu rural, possèdent un plan d'urbanisme.

Ceci nous amène à nous interroger sur la pertinence d'un tel plan d'urbanisme en milieu rural, et peut-être, à prendre certaines distances par rapport à des instruments surtout appliqués aux milieux plus

urbanisés. Il semble que les plans d'urbanisme, tels qu'ils étaient conçus précédemment, ont pu jouer un rôle dans les municipalités qui étaient aux prises avec des problèmes de croissance. Les administrateurs municipaux ont senti le besoin de se doter d'un instrument qui pouvait présenter une utilité pour guider le développement et tirer le meilleur parti des ressources de leur territoire. Ces plans d'urbanisme, dans la mesure où ils dépassaient de simples préoccupations de contrôle, auront été également des outils de gestion dynamique du territoire existant, réclamant sans cesse des interventions qui doivent être bien coordonnées si l'on veut assurer l'amélioration de la qualité du cadre de vie.

C'est ce deuxième aspect de la planification qui, à notre avis, rencontre le mieux l'intérêt des municipalités en milieu rural où la croissance est soit inexistante, soit réalisée à un rythme plus lent. En effet, le plan d'urbanisme doit être un outil de gestion qui intègre l'ensemble des préoccupations de la municipalité. L'organisation du cadre de vie, qui évolue continuellement au rythme d'interventions ponctuelles et de la modernisation des équipements, permettra de

sauvegarder les valeurs qui ont été identifiées dans le paysage et de réaliser les interventions de façon ordonnée.

#### **POUR UN URBANISME PARTICIPATIF**

L'enquête dont il est fait mention précédemment révèle un autre élément fort significatif: dans environ 25% des municipalités du Québec on retrouve un comité consultatif d'urbanisme. Cette instance revêt un intérêt tout à fait particulier pour l'élaboration des instruments d'urbanisme et pour la gestion du territoire en milieu rural. En effet, il y a tout lieu de croire qu'à court terme, les municipalités moins peuplées ne pourront disposer de ressources techniques permanentes, comme les municipalités urbaines. Néanmoins, la gestion du territoire constitue une tâche exigeante. Elle repose sur l'énoncé d'orientations clairement établies rencontrant l'assentiment général de la population qui est touchée par toute modification de son cadre de vie.

C'est pourquoi, en référence même aux principes de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui incitent à la consultation, le ministère entend encourager la mise en place des comités consultatifs

d'urbanisme. Le conseil municipal pourra ainsi compter sur des ressources en provenance du milieu et leur référer, pour étude et avis, la plupart des problèmes sur lesquels il est appelé à prendre une décision.

La tradition, établie dans les municipalités qui ont déjà fait l'expérience de ces comités, confirme l'intérêt de mettre en place de telles structures, ce qui n'exclut pas le recours à des experts lors de l'élaboration de l'instrumentation de base en urbanisme ou lors de problèmes particulièrement exigeants. Déjà diverses mesures législatives récentes requièrent que la municipalité se dote d'un comité consultatif au conseil municipal pour que celui-ci exerce certains pouvoirs. On peut ainsi croire que les citoyens pourront jouer un rôle actif dans l'amélioration de leur cadre de vie et que chaque intervention sur le territoire municipal sera davantage évaluée par rapport aux orientations dont s'est dotée la municipalité.



## LES M.R.C.: DE LA RAISON A LA PASSION

MARC-URBAIN PROULX  
Etudiant et agent de recherche  
Centre d'économie régionale  
Aix-en-Provence

Suite à l'adoption en 1979 de la Loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme du Québec, 95 municipalités régionales de comté (M.R.C.) furent créées établissant ainsi un niveau microrégional de planification et de gestion. Le profil particulier de chaque M.R.C.<sup>1</sup> en fait une entité territoriale unique de par sa taille, sa population, ses municipalités membres et leur mode de représentation, son type de mariage rural-urbain, sa dotation en ressources naturelles et construites, ainsi que sa situation géographique à l'intérieur du Québec. Chacune doit être considérée selon son unicité, ses potentialités, ses problèmes et son dynamisme. Malgré les difficultés de comparaison, il reste que chaque M.R.C. représente un nouveau territoire intermédiaire<sup>2</sup> offrant un cadre spatial de restructuration institutionnelle<sup>3</sup> entre le local et le régional.

Afin d'exercer les fonctions d'aménagement du territoire et d'urbanisme, la Loi 125 imposa une procédure de planification spatiale aux M.R.C. et aux municipalités. La première étape de cette opération

étant terminée — ou presque — avec l'adoption des schémas d'aménagement, la question de l'après schéma est posée autant par les élus locaux, les technocrates, les acteurs de l'aménagement que par la communauté scientifique.

En considérant les diverses analyses et études qui ont permis d'éclairer le sujet, nos propos seront ici de deux ordres. Dans un premier temps, nous allons considérer la procédure utilisée afin d'envisager ce qui sera la suite selon la démarche formelle. Dans un deuxième temps, nous brosserons un tableau général des dynamismes en émergence actuellement dans les M.R.C. et qui, au-delà de la procédure officielle cherchant à rationaliser l'utilisation du sol, permettent à la planification spatiale en cours de générer des modes originaux de développement socio-économique.

## **AMENAGEMENT ET URBANISME**

La Loi 125 s'avère l'aboutissement d'une longue odyssée d'études, d'avant-projets, de consultations, d'hésitations et de profondes réflexions. Si tout le monde s'entendait sur la nécessité de

rationaliser dans l'utilisation du sol afin de mettre de l'ordre dans l'environnement québécois, le choix de la procédure et le niveau de sa mise en oeuvre ont engendré de nombreuses tergiversations. D'une part, on a longtemps caressé le rêve de lier la planification spatiale (aménagement) et la planification socio-économique (développement). Cet espoir s'est estompé au cours de l'odyssée pour finalement disparaître lors de la législation de 1979<sup>4</sup>. D'autre part, les énormes difficultés d'application de plans rationnels élaborés de façon unitaire et centralisée, largement mises en évidence au cours des années soixante<sup>5</sup>, avisaient le législateur québécois qu'il devait chercher une formule de planification permettant d'associer le génie social (forces vives) dans le processus planificateur.

Le gouvernement avait déjà fixé son objectif stratégique de protection des territoires agricoles par sa Loi 90 en 1978. Afin de continuer à déterminer la substance de la rationalité spatiale tout en respectant les responsabilités municipales dans la gestion de leur sol, il se devait d'agir subtilement. Nos stratèges ont choisi une procédure de planification de l'espace en deux volets (aménagement et urbanisme) qui s'exerce à deux niveaux (M.R.C. et municipalités). Ce choix fut sans

doute inspiré par la théorie du double focus (mixed-scanning) d'Etzioni<sup>6</sup>. Le premier volet focalise sur une large vision de la situation globale du territoire, permet de définir les orientations fondamentales et exécute la sélection des priorités d'aménagement. Le deuxième volet focalise sur une vision plus détaillée et permet l'exploration fine des priorités sélectionnées, selon un objectif de réalisation des orientations fondamentales.

Etzioni proclame l'aspect innovateur de sa procédure par le fait qu'elle renferme en principe, dans le processus même de planification, l'aspect réalisation des priorités sélectionnées. Pour le gouvernement québécois, comme les contraintes institutionnelles l'empêchaient d'inclure explicitement l'aspect développement dans la Loi, cette procédure devenait intéressante à ses yeux, dans la mesure où elle permettait à sa planification spatiale de s'avérer, en principe, une démarche incluant la réalisation des priorités sélectionnées. Enfin, le fait que l'on utilisait cette procédure au Royaume-Uni, dans le cadre de la réforme des gouvernements locaux, a sûrement rassuré nos stratèges vis-à-vis le fonctionnement réel d'une procédure décrite théoriquement.

**PROCEDURE DE PLANIFICATION EN DOUBLE-FOCUS**

Afin de visualiser l'analogie entre la Loi 125 et la procédure de planification en double-focus d'Etzioni, nous allons mettre en parallèle les diverses étapes des deux démarches.

<b>Planification en double-focus</b>	<b>Loi sur l'aménagement et urbanisme</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• inventaire des propositions et alternatives</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• collecte des plans et règlements d'urbanisme existants (art. 10) orientations préliminaires et projets du gouvernement (art. 11)</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• étude et sélection des propositions</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• propositions préliminaires d'aménagement (art. 12)</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• continuité de la priorisation des options jusqu'à entente</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• avis du gouvernement (art. 16) version définitive du schéma (art. 17) adoption du schéma par résolution (art. 18) avis des municipalités (art. 19) consultation de la population (art. 20, 23, 24) adoption du schéma par règlement (art. 25)</li></ul>

<b>Planification en double-focus</b>	<b>Loi sur l'aménagement et urbanisme</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• diviser la réalisation en plusieurs pièces</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• échancier de la réalisation de certains équipements et infrastructures du schéma (art. 5) plans d'urbanisme (art. 33, 81) règlements de zonage (art. 113) règlements de construction (art.118) règlements de lotissement (art.115)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• diviser l'implication des décideurs en plusieurs pièces</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• municipalités (art. 33) consultations (art. 90, 95) comités consultatifs d'urbanisme (art. 146)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• diviser l'implication financière en plusieurs phases</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• coûts approximatifs des équipements du schéma (art. 7) coûts de réalisation des éléments de plan (art. 84)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• prioriser les décisions et les investissements des moins importants vers les plus importants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• échancier du schéma (art. 5) échancier de trois ans du plan d'urbanisme (art. 87)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• agenda pour la réanalyse de la situation globale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• révision du schéma au moins à tous les cinq ans (art. 54)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• révision des priorités à mesure des étapes successives de la réalisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• possibilités de modification des plans et règlements d'urbanisme (art. 109)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• réanalyse plus globale s'il y a des difficultés majeures</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• possibilités de modification du schéma (art. 47)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• réévaluer les objectifs et les moyens au fur et à mesure de la réalisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• révision du schéma aux cinq ans (art. 54) plans et règlements d'urbanisme (art. 109)</li> </ul>

<b>Planification en double-focus</b>	<b>Loi sur l'aménagement et urbanisme</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• formuler les règles pour l'allocation des ressources et du temps à travers les diverses étapes de deux focus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• échéancier de sept ans pour élaborer le schéma (art. 3) deux ans par la suite pour les plans et règlements d'urbanisme (art. 33) ressources municipales (art. 205) ressources gouvernementales (art. 244)</li> </ul>

### **Un outil de rationalisation**

Bien que la procédure en double-focus soit considérée comme une panacée par son concepteur, il reste que le contenu de la législation imposant la formule au niveau d'un pays, contribue pour une large part à déterminer sa portée réelle par rapport aux attentes de la planification moderne.

Dans le cadre du Québec, la planification spatiale reste une responsabilité des élus locaux. Cependant, l'aspect directif des orientations et propositions des différents ministères (article 27) assure une confection des schémas d'aménagement en conformité avec les normes et volontés du gouvernement québécois, confirmant ainsi l'effet centralisateur de l'opération qui fut déjà souligné par plusieurs auteurs<sup>7</sup>. Par ailleurs, le plus ou moins faible effet mobilisateur des mécanismes de

consultation prévus, ainsi que le côté purement technique de l'exercice planificateur, ont favorisé une prise de décision largement influencée par la rationalité technocratique des urbanistes, de quelques experts et des fonctionnaires. Néanmoins, la Loi 125 n'exclut aucunement que des initiatives spontanées de participation soient mises en oeuvre dans les milieux microrégionaux. En ce sens, les 95 territoires des M.R.C. font apparaître divers degrés de technocratie dans l'exercice cartésien conduisant au schéma d'aménagement.

Après l'adoption du schéma par la M.R.C., la Loi 125 prévoit l'élaboration des plans et règlements d'urbanisme par les municipalités. Ce deuxième volet (focus) correspond, selon la démarche formelle, à une autre opération plus ou moins technique mais plus détaillée qui se traduira par un ensemble d'orientations, de règles et de normes permettant de rationaliser l'utilisation du sol urbain afin de compléter l'oeuvre du schéma d'aménagement. Malgré des schémas d'aménagement découpant des périmètres d'urbanisation qui démontrent bien le vif désir d'expansion des municipalités, le seul aspect dynamique du volet urbanisme réside dans la programmation triennale des travaux de la municipalité (article 87) sans pouvoir y déceler toutefois

la moindre obligation (article 101). Cette légère incitation à l'action concrète s'ajoute à celle incluse dans les schémas d'aménagement au sujet des coûts et échéanciers de certains équipements (art. 5 et 7); elle ne présente par ailleurs aucun caractère obligatoire (art. 32).

Il apparaît que le planificateur-législateur québécois n'a pas fait montre de beaucoup d'esprit d'innovation en ne proposant que des outils traditionnels d'encadrement légal de l'utilisation de l'espace. Considérant le moratoire actuel sur les "contrats de développement" prévus par le Rapport Gendron<sup>8</sup>, la planification en cours n'a pratiquement aucun outil dynamique formel pouvant assurer la réalisation des options priorisées. Il n'y a aucune incitation fiscale permettant de stimuler certains aménagements, aucune politique de banques de terrains proposée, aucune formule d'animation des forces vives sur des thèmes d'action concertée, aucun mécanisme de mobilisation pour monter des dossiers de développement, enfin aucune innovation caractéristique d'une version moderne de planification spatiale à laquelle la procédure théorique nous donne le droit d'espérer. En fait nos stratèges se sont préoccupés beaucoup plus de l'enveloppe que du développement.

A ce propos, en offrant ses vœux de concertation, le Rapport Gendron de 1983 nous laisse croire que le gouvernement s'en remet au dynamisme des forces vives de la base pour inventer des moyens d'action qui apporteront le complément essentiel à des stratégies de rationalisation.

#### **REGIE INTERNE DES M.R.C.**

Il est intéressant de constater que la plupart des Conseils de M.R.C. exécutent en régie interne des fonctions telles que l'évaluation foncière, la gestion des déchets et quelques autres responsabilités héritées des anciens Conseils de comté. En tenant compte du discours gouvernemental sur la décentralisation ainsi que la propension naturelle de toute institution à étendre ses juridictions et ses influences, la question de l'extention fonctionnelle des M.R.C. est posée depuis leur création.

Une enquête de l'E.N.A.P.<sup>9</sup> effectuée en 1985 auprès des M.R.C. démontre que sur 44 Conseils répondant au questionnaire, 32 seraient disposés à accueillir de nouvelles fonctions, soit 72.8% d'entre

eux. Cependant, plusieurs restrictions (outre la Loi 12 de 1980) freinent la mise en place de nouvelles responsabilités en régie interne des Conseils de M.R.C., notamment les réserves des municipalités à cet effet. Etant les représentants locaux de la démocratie, il est légitime que les municipalités revendiquent leur droit de regard sur une éventuelle dévolution de responsabilités au niveau des M.R.C.. A cet effet, deux comités de travail sur l'avenir des municipalités et des M.R.C. du Québec ont formulé leurs recommandations en 1986<sup>10</sup>. Il apparaît que les nouvelles responsabilités sont d'abord une question municipale et intermunicipale dans chaque M.R.C. et ensuite une question de négociation avec le gouvernement du Québec. Ce débat est très actuel.

#### **FORCES VIVES DU DEVELOPPEMENT MICROREGIONAL**

Puisque la M.R.C. est avant tout un territoire, une région d'appartenance, un espace vécu..., toute analyse de ces écosystèmes nécessite la prise en considération des forces vives qui y interviennent. Dans le langage du développement au Québec, on les appelle généralement les décideurs. Nous les divisons en deux grandes catégories: les forces vives internes ou endogènes qui se situent sur le

territoire et les forces vives externes ou exogènes qui possèdent un territoire d'action plus vaste, mais dont les interventions affectent l'espace de la M.R.C.. Les **forces vives endogènes** sont:

- les acteurs économiques des différents secteurs [entreprises industrielles ou commerciales, institutions bancaires, organisations professionnelles, corporation de développement, coopératives, chambres de commerce, syndicats, Société d'initiatives de développement d'artères commerciales (SIDAC),...];
- les institutions publiques gouvernementales [Hôpitaux, Centre locaux de services communautaires (C.L.S.C.), Commissions scolaires, Cégeps, Centres de main-d'oeuvre,...];
- les institutions publiques territoriales [Conseils de M.R.C., municipalités, régies intermunicipales, centres culturels, bibliothèques,...];
- les groupes sociaux [comités de citoyens, comités sectoriels, clubs, associations, groupements communautaires,...].

Les **forces vives exogènes** sont:

- les acteurs économiques à logique transterritoriale [entreprises à siège social extérieur, sociétés d'Etat, Fédérations régionales ou nationales d'intérêt économique,...];

- les institutions publiques régionales [Conseils régionaux de concertation et d'intervention (C.R.C.I.), Office de planification et de développement du Québec (O.P.D.Q.), Conseils régionaux, bureaux des ministères,...];
- les institutions publiques nationales [Ministères, centres de recherche];
- les institutions publiques fédérales [Ministères, centres de recherche];
- les regroupements régionaux ou nationaux d'intérêt social et culturel.

Tous ces types d'acteurs interviennent dans le développement microrégional. Ces forces vives représentant la passion, c'est-à-dire l'énergie et le dynamisme du développement social, culturel et économique. Ils prennent des décisions sur des actions spécifiques qui ne sont malheureusement pas toujours en concordance les unes avec les autres, causant ainsi un manque de rationalité selon une vision globale du territoire à développer. Les schémas d'aménagement ainsi que les plans et règlements d'urbanisme doivent permettre d'encadrer ces actions disjointes selon un objectif d'utilisation rationnelle du sol. Or, comme nous l'avons dit ci-haut, la procédure formelle n'intègre pas suffisamment les acteurs dans le processus de planification spatiale,

risquant ainsi de contraindre la réalisation des orientations et des options contenues dans les schémas et les plans.

### **EMERGENCE DE LA CONCERTATION**

Bien que la procédure formelle de confection des schémas d'aménagement ne le permettait guère, sa mise en oeuvre a quand même permis, à des degrés divers selon les milieux, de mobiliser et d'impliquer les forces vives autres que les fonctionnaires des ministères, les urbanistes, quelques experts et les élus locaux. A cet égard, nous avons vu que la Loi 125 n'exclut aucunement la spontanéité d'organisation des milieux. De plus, la formule de concertation proposée par le gouvernement, utilisée formellement de plus en plus souvent et popularisée par les médias, fait bonne route. La concertation transforme, peut-être plus significativement que l'on croit, les mentalités vers un état d'esprit général à l'implication, à la structuration collective et au consensus sur des actions.

Une étude de l'I.N.R.S.-Urbanisation en 1983<sup>11</sup> stipule que 32 microrégions ont organisé des colloques dans le but d'entreprendre une

réflexion collective autour du schéma d'aménagement. Si l'on considère les colloques de M.R.C. tenus depuis ce temps dans le cadre des conférences socio-économiques régionales (Sommets) (sept en Estrie, sept en Laurentides, cinq en Abitibi-Témiscamingue et quinze en Montérégie), nous aboutissons à un nombre impressionnant de microrégions où les forces vives s'impliquent par l'entremise de colloques dans la définition d'un cadre non seulement spatial mais global de leur territoire d'appartenance. Ces colloques sont souvent organisés par un acteur du milieu: préfet, directeur d'une Commission scolaire, directeur d'une Caisse populaire, directeur d'une Société de développement etc.. Cependant, il existe une tendance marquée pour la formation d'un comité organisationnel composé de représentants des divers secteurs d'activités de la M.R.C..

Les colloques de M.R.C. permettent dans un premier temps la conscientisation des participants à une vision globale de la situation socio-économique du territoire, ensuite l'enrichissement des problématiques sectorielles grâce à des discussions en ateliers (4 à 15 selon les colloques) et se terminent par une plénière où les priorités sont démocratiquement sélectionnées et les projets d'action répertoriés. Sur

la quarantaine de colloques dont nous avons pu recueillir de l'information, il s'avère que les résultats sont très variables. La participation est de l'ordre de 50 à 300 individus selon les microrégions, donnant une moyenne de 138 participants par colloque. Ces participants sont issus de tous les secteurs d'activités du territoire. De plus, des représentants régionaux sont souvent présents pour fournir une certaine expertise et des idées. Alors que dans certains milieux le niveau d'organisation et de concertation est tel que nous assistons à une véritable planification (problématiques, propositions, alternatives, analyses, priorités d'axes d'action et élaborations de projets concrets), dans d'autres, nous n'en sommes pour le moment qu'à la formulation d'une liste de revendications. D'une façon générale, le processus a acquis une crédibilité certaine dans les milieux, le niveau de conscientisation global s'est élevé, les relations entre les différents niveaux d'administration publique ont été enrichies et des solidarités structurantes ont pris forme.

Selon cette même logique de mobilisation des forces vives, des comités sectoriels et thématiques ont été formés dans de nombreuses M.R.C.. Ces comités microrégionaux furent souvent mis sur pied pour assister les techniciens et les élus lors de l'élaboration des

problématiques sectorielles dans le cadre de la confection des schémas d'aménagement. Plusieurs de ces comités ont continué par la suite leur réflexion selon des objectifs d'action dans leur domaine respectif. Ils mettent en oeuvre la concertation entre les principaux intervenants et permettent ainsi l'avancement de dossiers prioritaires. S'assurant la représentativité des municipalités (élus ou fonctionnaires) et favorisant les relations avec les représentants régionaux du secteur (Conseil régional, bureau régional du ministère, O.P.D.Q., C.R.C.I.), ces comités essaient généralement de ne pas dédoubler le travail fait ailleurs, mais plutôt de le compléter selon la problématique particulière de la M.R.C.. Plusieurs de ces structures légères se sont dotées d'une permanence tendant ainsi à se formaliser en organisme sectoriel de développement (tourisme, économique, coopératives, jeunes, environnement, femmes, agro-alimentaire, loisirs, culture, forêt,...). Bien qu'il soit difficile de les dénombrer pour l'ensemble des M.R.C., il est évident que ces cellules de développement se sont multipliées ces dernières années. A titre indicatif, un répertoire du ministère de l'Industrie et du Commerce (M.I.C.)<sup>12</sup> nous permet de constater qu'il existe actuellement trente-six organismes de promotion économique (Commissariats industriels)

assistés financièrement par le ministère et dont le territoire d'intervention correspond à une M.R.C. entière.

Par ailleurs, nos observations nous ont permis de constater que plusieurs microrégions possèdent une Table de concertation intersectorielle. Ces tables se forment au départ soit pour solutionner un problème particulier, soit pour organiser un événement communautaire (colloque, festival,...) ou soit pour prendre en charge collectivement une responsabilité [Société de développement, Programme d'aide à l'adaptation de l'industrie et de la main-d'oeuvre (P.A.A.I.M.), Programme de croissance locale de l'emploi (C.L.E.), Programme de développement des collectivités (P.D.C.)]. Débordant de leur raison première et devenant permanentes, ces tables de concertation permettent à la communauté de réfléchir à sa situation socio-économique selon une vision globale intégrant toutes les ressources et les potentialités du territoire. A cet effet, les animateurs-organisateur recherchent la présence du maximum de secteurs d'activité de la microrégion afin de mettre à contribution toutes les problématiques sectorielles. De plus, diverses formules relationnelles sont utilisées, effectuant les liaisons avec les différents niveaux d'administration publique notamment par le

biais de tâches à exécuter dans l'élaboration de dossiers. Dans une suite logique à cette concertation intersectorielle, certaines M.R.C. se sont dotées d'un schéma (ou plan) de développement qui s'avère un excellent complément au schéma d'aménagement en enrichissant les problématiques sectorielles et en proposant des moyens concrets d'action.

Ainsi, plusieurs mouvements multiformes de prise en main permettent aux forces vives d'appuyer les Conseils de M.R.C. dans la mise en oeuvre de la concertation et du dynamisme au niveau microrégional. Ils engendrent la solidarité et offrent des pivots pour générer des initiatives concrètes de développement territorial.

### **INITIATIVES MICROREGIONALES**

Les initiatives de la base sont en pleine effervescence au Québec. Le secteur coopératif possède une longue tradition et s'active actuellement dans de nouvelles sphères de l'économie<sup>13</sup>. La création de P.M.E. s'avère un phénomène très important des dernières années<sup>14</sup>. Le secteur communautaire multiplie ses unités d'action dans

plusieurs domaines sociaux, culturels et économiques<sup>15</sup>. Les regroupements populaires ont fructifié depuis vingt ans et représentent une force de changement social fort importante<sup>16</sup>. De nouveaux besoins sont apparus et ont occasionné la formation de nouvelles cellules de gestion de services publics<sup>17</sup>. Enfin, de nombreuses initiatives, à cheval entre les secteurs privé et public, forment un tiers-secteur qui s'avère en pleine expansion<sup>18</sup>. Ces initiatives de la base représentent un excellent critère d'évaluation du degré de dynamisme d'une communauté. Etant de petite dimension par nature, elles s'inscrivent sur des espaces correspondant au territoire vécu des forces vives qui s'y impliquent. Ainsi, nous les identifions généralement à des initiatives locales et régionales.

Or, les M.R.C. sont les assises de nombreuses initiatives depuis leur formation. Nous avons décrit ci-haut les réalisations à caractère structurel, telles que la régie interne des Conseils, les colloques, les comités, les tables de concertation. Plusieurs autres initiatives sont concernées par la réalisation de projets concrets d'aménagement et de développement social, culturel et économique. Ce sont:

- la gestion des déchets, les centres de tri et de récupération;

- de nouveaux volets dans les services sociaux;
- l'amélioration des services de santé;
- des volets spécifiques en éducation;
- la gestion de l'environnement, l'aménagement des berges;
- des équipements culturels, des musées, des salles de spectacles;
- des équipements de loisirs, des pistes cyclables, des arénas;
- des équipements touristiques, des guichets d'information, des tours organisés;
- un guichet unique d'information sur les services publics;
- des outils de développement industriel tels les incubateurs;
- des centres d'aide à l'entreprise;
- des coopératives de développement;
- des corporations de développement communautaire;
- des centres d'interprétation du patrimoine, de la nature, de l'horticulture;
- des équipements de transport, des infrastructures routières;
- l'aménagement de la forêt, des pépinières, des érabières;
- la transformation de produits agro-alimentaires;
- et de nombreuses autres initiatives réalisables grâce à une clientèle plus substantielle.

Ce sont des initiatives de toutes sortes qui cherchent à exploiter des potentialités latentes, à créer des activités et des emplois ainsi qu'à améliorer la qualité de vie dans les milieux formés par les M.R.C. Elles sont généralement orientées vers la satisfaction des besoins de base de la population. Bien qu'elles émergent de la base, ces initiatives correspondent en général aux grandes orientations de développement régional et répondent aux normes des ministères. Leur financement provient soit du secteur privé, d'ententes intermunicipales, de contrats de développement, de fonds régionaux [Fonds de développement régional (F.D.R), Fonds d'intervention régionale (F.I.R.), Programme expérimental de création d'emplois communautaires (P.E.C.E.C.)], soit encore de programmes ministériels provinciaux ou fédéraux, mais le plus souvent d'une collaboration de plusieurs de ces sources.

L'émergence d'initiative microrégionales apparaît comme le résultat engendré par de nouvelles synergies qui s'effectuent sur le territoire des M.R.C.. En effet, la création de ces territoires intermédiaires favorise des flux d'interactions sociales, culturelles et économiques causant ainsi des nouvelles combinaisons d'information, d'appuis, de connivences, d'avis et de ressources financières qui génèrent des

idées, des projets et des réalisations. Ces initiatives deviennent un excellent complément à celles qui sont locales ou régionales, en utilisant un nouvel espace de solidarité pour faire aboutir des projets qui seraient difficilement réalisables autrement. Elles sont des formes originales de mise en valeur des ressources et des potentialités qu'il est nécessaire d'encourager.

### **M.R.C.: PIVOT DES RELATIONS HORIZONTALES ET VERTICALES**

Nous venons de voir qu'il existe actuellement au Québec un phénomène d'émergence de nouveaux territoires de solidarité. Quoique les degrés de structuration interne soient variés, les 95 M.R.C. sont en processus d'organisation territoriale engendré par la planification spatiale, par le fonctionnement de la régie interne des Conseils de M.R.C., par l'apparition de structures et d'organismes légers favorisant la concertation et par la réalisation de projets concrets de développement. En fait, nous sommes les témoins de la mise en oeuvre d'une véritable structuration horizontale dans nos microrégions.

Or notre description du phénomène nous a montré que ces dynamismes se déployaient grâce à la collaboration de tous les niveaux d'administration publique, c'est-à-dire par l'entremise de relations verticales. Ceci nous conduit à considérer que l'espace de solidarité de la M.R.C. s'organise et se structure sur la base d'une concertation à la fois horizontale et verticale. Il apparaît que la mise en oeuvre de dynamiques spatiales microrégionales s'appuie sur la qualité de ces relations dont le foisonnement dépend de la bonne volonté de toutes les forces vives concernées par le développement de ces territoires. Stratégiquement préconisée par le gouvernement mais possédant peu de mécanismes formels au niveau des M.R.C., cette collaboration volontaire entre les décideurs autant endogènes qu'exogènes s'avère un résultat issu de connivences, d'ententes tacites, de jeux d'influences et d'alliances ponctuelles fomentées par diverses tactiques de mise en relations interactives.

## **CONCLUSION**

Dès leur naissance, les M.R.C. ont dû exécuter un exercice de rationalisation de l'utilisation du sol par l'entremise d'une procédure de

planification spatiale. L'âge de raison fut vite atteint pour ce nouveau-né de l'organisation territoriale, car, il faut bien le réaliser, les schémas d'aménagement ont été conçus avec une efficacité remarquable.

La légère ouverture de la procédure sur la participation, le mot d'ordre général à la concertation et la spontanéité des forces vives de la base ont permis l'épanouissement d'une créativité organisationnelle des espaces "mercéens". Les dynamismes microrégionaux mis en évidence dans ce texte nous portent à croire que l'adolescence des M.R.C. se déroulera dans l'autostructuration de leur milieu à partir du cadre rationnel offert par leur schéma d'aménagement. Si le mouvement de prise en main au niveau microrégional continue son oeuvre et se généralise, nous aurons la preuve que raison et passion ne sont pas incompatibles mais bien complémentaires dans une vaste opération d'aménagement et de développement.

Cependant, puisqu'aucun mécanisme formel n'existe actuellement pour catalyser cette énergie déployée sur ces nouveaux espaces de solidarité et pour l'associer avec celle présente aux autres niveaux d'organisation territoriale, on doit s'attendre à des dynamismes

microrégionaux très variables à travers le Québec. Bien que le Conseil de M.R.C. ait un rôle fort important à jouer, il nous semble que le grand nombre et la diversité des forces vives en présence demandent une variété d'outils de développement que seuls ces acteurs peuvent inventer selon le contexte microrégional. Ainsi tout repose sur les tactiques d'organisation collective qui seront déployées sur les divers territoires d'appartenance.

#### NOTES ET REFERENCES

1. Voir les profils socio-économiques des M.R.C., Directeur général des élections, 8 volumes, 1984.
2. LEVEILLEE, J. (éd.), *L'aménagement du territoire au Québec: Du rêve au compromis*, Montréal, Nouvelle Optique, 1982, 163 p.
3. DIONNE, H., KLEIN, J.L. et J. LARRIVEE, *Vers de nouveaux territoires intermédiaires*, Chicoutimi et Rimouski, GRIR et GRIDEQ 1986, 228 p.
4. TELLIER, L.N., "Les dimensions économiques de l'aménagement du territoire au Québec", dans Léveillé, Jacques, *op. cit.*, pp. 43-63.
5. FRIEDMANN, J. and B. HUDSON, "Knowledge and action: a guide to planning theory" in *Journal of American Institute of planners*, Jan. 1984. Dans le cadre du Québec voir: ROULEAU, P. et A. GERMAIN, *Plans directeurs d'urbanisme et activité municipale en aménagement*, Montréal, C.R.I.U., Université de Montréal, 1976, 174 p.
6. ETZIONI, A., *The active society*, New-York, The Free press, 1968, 275 p.

7. GERMAIN, A., et P. HAMEL, *Aménagement et pouvoir local*, Les cahiers de l'ACFAS, n° 31, P.U.Q., 1985, 188 p., DIONNE, H., KLEIN, J.L., et J. LARRIVEE, *op. cit.*
8. QUEBEC, GENDRON, F., *Le choix des régions*, Sainte-Foy, Gouvernement du Québec, 1983, 132 p.
9. GRAVEL, R.J. et D. ROBITAILLE, *Les M.R.C. et la décentralisation*, Montréal, E.N.A.P., 1985, 28 p.
10. Voir les rapports du Comité de travail de l'U.M.Q., 1986, 292 p. et du Comité de travail de l'U.M.R.C.Q., 1986, 82 p.
11. FORTIN, G. et L. PARENT, "Les M.R.C. et leur capacité d'extention", *Etudes et documents n° 38*, Montréal, I.N.R.S.-Urbanisation, 1983, 86 p.
12. QUEBEC, JUNEAU, C., *Répertoire des organismes de promotion industrielle du Québec*, 1987, 24 p.
13. DESFORGES, J.C., LEVESQUE, D. et B. TREMBLAY, "Dynamique de la coopérative", *Cahier du Centre de gestion des coopératives*, Montréal, H.E.C., 37 p.
14. JULIEN, P.A., *Le rôle des P.M.E. dans le développement régional*, Laboratoire en économie et gestion des systèmes de petite dimension, Trois-Rivières, U.Q.T.R., 1985, 31 p.
15. JOYAL, A., "L'apport des entreprises communautaires dans les petites régions", *Revue canadienne de science régionale*, Vol. 7, n° 1, 1984.
16. Voir KLEIN, J.L., dans DIONNE, KLEIN et LARRIVEE, *op. cit.* Voir HAMEL, P., et J.F. LEONARD, *Les organismes populaires, l'Etat et la démocratie*, Montréal, éd. Nouvelle Optique, 1981, 208 p.
17. BACCIGALIPO, A., *Les administrations municipales québécoises*, éd. Agence d'Arc inc., 1982, 2 tomes, 1116 p.
18. JOYAL, A. "La contribution du tiers-secteur marchand", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, N° 5, 1984.



**L'AVENIR DU POUVOIR LOCAL AU QUEBEC: DES  
MUNICIPALITES AUTOSUFFISANTES ET DES M.R.C.  
A LA CARTE**

JACQUES PARIZEAU  
Professeur  
Ecole des Hautes Etudes Commerciales

Je voudrais discuter brièvement de la Commission d'étude sur les municipalités, que j'ai eu l'honneur de présider pendant près d'un an, et de certaines des conclusions auxquelles elle en est arrivée dans le domaine municipal et à l'égard des M.R.C.. Le plus frappant dans les travaux de la Commission, furent les audiences publiques tenues dans une vingtaine de villes du Québec et qui ont produit plus de trois cents mémoires. Ce fut une sorte d'extraordinaire sondage de la réaction, à la fois des élus municipaux et de ceux, non élus, qui s'intéressent à la question municipale, face aux bouleversements très importants qui se sont produits dans le monde municipal depuis quelques années. Il faut partir de là pour comprendre certaines des perspectives actuelles.

**REFORME FISCALE**

La réforme fiscale de 1980 a joué un rôle dont on n'apprécie pas toujours le caractère unique en Amérique du Nord . En effet, cette

réforme fiscale de 1980 a abouti essentiellement à ceci: les municipalités doivent être responsables devant leurs électeurs à la fois des dépenses qu'elles engagent et de la taxation qu'elles lèvent à l'égard de leurs électeurs. Le résultat est étonnant. L'an dernier par exemple, 96% de toutes les dépenses courantes des municipalités furent financées par des impôts ou par d'autres sources de revenu décidées localement et levées localement. C'est sans comparaison, sur le continent où nous vivons.

Normalement, ce que l'on trouve ailleurs, c'est 20%, 30% ou 35% des dépenses courantes municipales qui prennent la forme d'un financement venant d'un gouvernement de rang supérieur. Ici au Canada, c'est habituellement la province; aux Etats-Unis, c'est le gouvernement fédéral et chacun des Etats. Ainsi là-bas, la municipalité administre des programmes qui, dans une bonne partie, ont été déterminés par d'autres, et dont elle doit assumer l'administration au jour le jour à partir d'un financement qui lui vient d'ailleurs. Avec la réforme fiscale, ce qui a été fait au Québec — encore une fois, on n'insistera jamais suffisamment là-dessus — s'avère tout à fait unique et sans comparaison sur le continent. Et c'est dans ce sens qu'il faut

comprendre la tentation actuelle de revenir en arrière, ou pourrions-nous dire, d'imiter ce que les autres font.

### **LE FARDEAU DU LOCAL OU DU CENTRAL?**

En raison de l'esprit de notre temps, les gouvernements se considèrent eux-mêmes comme étant devenus très lourds, très pondéreux, pas faciles à bouger, surtout pas faciles à adapter aux circonstances locales. Ils finissent donc par se dire: "*Mais dans ces conditions, notre rôle ne devrait-il pas être de demander aux municipalités d'assurer à notre place des services qui de par leur nature même sont des services locaux?*". Alors pourquoi est-ce qu'un gouvernement central aurait un programme de garderie d'enfants? Est-ce qu'il y a quelque chose de plus local qu'un programme de garderie d'enfants? Pourquoi est-ce que les municipalités ne s'occuperaient pas de cela? Le Centre local de services communautaires (C.L.S.C.), de par ses objectifs, doit s'adapter aux besoins de santé et aux besoins sociaux de son territoire. Ces besoins varient beaucoup d'un territoire à l'autre: un C.L.S.C. du centre de Montréal et un C.L.S.C. d'une région rurale, ce n'est pas pareil. Pourquoi devrait-on chercher à encadrer l'action des

C.L.S.C. par le truchement des organismes très pondéreux du ministère de la Santé et des Services sociaux? Ce serait bien plus intelligent de laisser les C.L.S.C. passer sous la juridiction des municipalités et donc de leur permettre de s'adapter aux besoins locaux.

On peut continuer dans cette voie: on a entendu plusieurs suggestions qui ne sont pas à première vue complètement folles — si on se compare avec ce qui se passe en Amérique du Nord. On a entendu plusieurs dire: *"Les écoles primaires, y a-t-il quelque chose qui soit plus local? Ce serait bien plus intelligent que ce soit du ressort des pouvoirs locaux.. Et les comités de parents, qui seraient en fait des comités de quartiers, s'occuperaient de l'école primaire"*. Evidemment, au Québec, la tentation est là: on l'a senti, par exemple l'été dernier, lors de la divulgation de certains rapports de la Commission — vous vous en souviendrez — à l'opinion publique.

Au contraire, parmi les élus municipaux, la résistance à ce type de glissement s'est manifestée pendant tous les travaux de la commission, et ce, de façon remarquable. Je dirais presque unanimement. Dans un certain sens, cela se comprend sur le plan fiscal. Les municipalités

croient que, dans un premier temps, le gouvernement les chargera d'une certaine responsabilité d'ordre social, dans le domaine de la santé par exemple, et qu'il transférera une subvention pour assurer cette charge. Pendant un an ou deux, la subvention serait suffisante, mais tôt ou tard il y aurait des compressions budgétaires. Tôt ou tard, un ministre des Finances chercherait à convaincre que le déficit de l'Etat est bien plus important que le déficit de la Municipalité. Et on verrait graduellement les sources de fonds devenir de moins en moins suffisantes pour assumer ces grands programmes sociaux que l'Etat supporte à l'heure actuelle.

Et il faut dire qu'au cours des dernières années, certains signes se sont manifestés dans les rapports entre le gouvernement du Québec et les municipalités, qui attisent ces craintes de façon remarquable, même si elles ne reposent pas sur des montants d'argent très considérables. Que l'on se souvienne par exemple, il n'y a pas si longtemps, de ce que le gouvernement a dit: "*Tiens, la vérification de la qualité de l'eau potable, ça c'est une responsabilité municipale*". Et puis on a transféré cette responsabilité aux municipalités. On ne leur a pas donné un sou pour y faire face. C'était si peu comme responsabilité. On

n'allait pas, entre gens de bonne entente, commencer à discuter de quelques millions de dollars.

Toute une série de petits transferts de cet ordre se sont faits, aboutissant, vous vous en souviendrez, l'été dernier, à la vérification par les municipalités de la qualité de l'eau de baignade et des plages; ce qui n'a pas été exactement le succès du siècle. Alors, on sent donc de la part d'un très grand nombre de municipalités une résistance farouche à cette tentation, à ce glissement du central au local.

## **STRUCTURES ET REFORME FISCALE**

Par ailleurs, on commence à voir que les structures mises en place à l'occasion de la réforme de la fiscalité municipale en 1980 ont vraiment mordu dans la réalité. Elles sont en train de se transformer et d'être comprises à la fois par les électeurs et par les élus municipaux eux-mêmes. Un bon maire n'est plus quelqu'un qui va frapper à toutes les portes des ministères pour avoir les plus fortes subventions possible. Un bon maire est devenu quelqu'un qui dit à ses électeurs: "*Vous voulez un aréna? Cela ajoute 12¢ sur le compte de taxe. Etes-vous d'accord ou*

*pas?"*. Ce qui, soit-dit en passant, sur le plan de la responsabilisation de ces gouvernements municipaux, est une chose à atteindre.

Ce changement dans les mentalités, je l'ai vu encore s'opérer après 1980. Tout ce que nous avons pu entendre à l'occasion des audiences publiques nous indique au fond que cette optique-là a fait un progrès considérable et que, même si elle est tout à fait originale, les Québécois commencent à tenir à cette façon de procéder. Evidemment, celle-ci progressera dans la mesure où on résistera, à Québec, à la tentation de revenir en arrière, et dans la mesure où le point de vue municipal sera clairement entendu.

Est-ce que cela veut dire le statu quo? Bien non, cela ne veut pas dire le statu quo, parce qu'il y a dans les rapports entre le gouvernement et les municipalités des éléments de contentieux qui sont extrêmement sérieux et qui sont loin d'avoir été correctement réglés.

**PROBLEMES DE CONTROLES GOUVERNEMENTAUX**

Je pense que peut-être l'élément de contentieux le plus sérieux a trait au contrôle exercé non seulement par le ministère des Affaires municipales, mais par un très grand nombre d'autres ministères sur la vie municipale et sur les décisions municipales. Cela fait maintenant vingt-cinq ans qu'on empile des contrôles les uns par-dessus les autres, et il y a eu une sédimentation extraordinairement rapide dans ce domaine. On a passé les bornes des contrôles raisonnables, et il est clair, je pense, que nous n'avons pas d'autre choix que d'envisager un grand ménage pour libérer les municipalités d'une bonne partie des contrôles qui s'exercent sur elles.

Il est remarquable d'ailleurs de voir qu'aussi bien l'ex-gouvernement du Québec que le gouvernement actuel semblent comprendre cette dimension de la question. Ils semblent comprendre que l'on ne peut pas placer les élus municipaux sur un plan qui relèverait, comment dirait-on, de débilés légers, et que dans la mesure où ils ont une responsabilité fiscale comme celle qu'ils ont à l'heure actuelle, ils

sont en mesure de prendre des décisions, pour et en fonction d'eux-mêmes et des intérêts de leurs commettants.

Je vous rappelle d'ailleurs à cet égard que les deux-tiers des municipalités du Québec ont moins de 1 500 habitants, et donc la plupart du temps elles n'ont qu'un seul permanent, c'est-à-dire le secrétaire-trésorier. Dans la mesure où il y a au-delà d'une centaine de lois qui s'appliquent aux municipalités, en plus des règlements afférents, cela ne peut vouloir dire qu'une seule chose: les petites municipalités au Québec vivent dans l'illégalité permanente. C'est la seule conclusion que l'on puisse tirer. Et, quand un système en arrive à ce résultat, il est temps de le corriger.

**La recommandation 102 de la Commission, ou la marge de manoeuvre des municipalités**

Je n'attire pas votre attention sur l'ensemble des dispositions du rapport de la Commission d'étude sur les municipalités à l'égard des contrôles, car là on n'en sortirait pas. J'attire votre attention sur la dernière de toutes les recommandations du rapport de la Commission, soit la 102. Elle tient en quelques lignes, mais elle est révolutionnaire. Elle

s'exprime à peu près de la façon suivante: dans le cadre de l'action municipale, tout ce qui n'est pas interdit serait permis. Ce qui est exactement le contraire de la situation actuelle: un gouvernement s'entendrait sur ce qu'une municipalité ne peut pas faire et ne doit pas faire. Il y aura toujours des choses qu'une municipalité ne doit pas faire. Quand je vois de petites municipalités — ou quand je voyais, parce que j'ai arrêté ça\* — aller faire des emprunts en francs suisses, j'en avais des sueurs froides!

Il y a des choses que, pour des raisons de prudence, une municipalité ne devrait pas faire. Une fois que le gouvernement a produit cette liste de ce qu'une municipalité ne doit pas faire, cette recommandation me paraît pleine de bon sens. La municipalité devrait être en mesure de faire ce qu'elle juge bon de faire. Et cela a des conséquences dans toutes sortes de domaines. Cela veut dire, par exemple, qu'on ne sait pas très bien pourquoi une municipalité n'ajouterait pas, aux programmes sociaux ou de santé mis en place par le gouvernement, certains services additionnels qu'elle juge utiles pour sa population. On ne sait vraiment pas en vertu de quoi une municipalité ne

---

\* Note de l'éditeur: M. Parizeau fait référence à une décision prise lorsqu'il a été ministre des Finances du Québec, entre 1976 et 1984.

pourrait pas, dans le domaine, par exemple, du développement industriel, engager des fonds dans un certain nombre d'initiatives, au-delà de ce que peut faire le gouvernement provincial, qui néanmoins, compte tenu des circonstances locales, peuvent paraître non seulement tout à fait justes mais utiles.

A cet égard, je ne suis pas absolument certain que ce qui a été fait à Thetford-Mines au moment de l'écroulement de l'industrie minière par le Conseil municipal soit scrupuleusement légal. Mais je sais une chose cependant: c'est que si le Conseil municipal n'avait pas bougé à cette occasion, le chômage à Thetford-Mines serait bien plus élevé qu'il ne l'est à l'heure actuelle. Alors, il est clair que dans ce sens-là, on arriverait plutôt à une conception de la société qui serait basée, au fond, sur deux grands principes. Le premier de ces principes, c'est que l'Etat assure la cohésion de la société, par ses programmes d'éducation, ses programmes de santé, ses programmes sociaux, ses grandes politiques industrielles. C'est l'Etat qui doit assurer la cohésion de la société québécoise. Le deuxième principe est qu'au niveau de la municipalité, on permette beaucoup plus qu'on ne l'a jamais permis jusqu'à maintenant

— à la manière des cent fleurs de Mao Tsé Toung, si vous me passez simplement une image qui commence à dater. Si deux municipalités l'une à côté de l'autre veulent faire des choses tout à fait différentes, et bien qu'elles les fassent!

La cohésion normale de la société étant assurée par les programmes gouvernementaux, il n'y a pas de raison de ne pas permettre un degré d'initiative beaucoup plus grand que celui que nous avons connu jusqu'à maintenant; à la condition que soit maintenu le principe de la réforme de 1980, c'est-à-dire pour l'essentiel, qu'une municipalité finance les services qu'elle donne à ses citoyens, à partir de taxes qu'elle détermine sur son propre territoire. Je suis un peu étonné, au fur et à mesure que les mois passent et qu'on se rapproche du congrès de l'Union des municipalités qui va se tenir au début de mai 1987, de voir à quel point, avec des nuances bien sûr, certains des principes que je viens d'exprimer ont gagné beaucoup de terrain. Je suis assez étonné et agréablement surpris de voir à quel point le gouvernement n'a pas l'air profondément choqué par certains de ces principes.

Il est possible que sur ces choses, en un certain sens, on puisse compléter la réforme fiscale, celle de 1980. Remarquez que de toute façon il faut la compléter sur le plan rigoureusement fiscal. Il est évident, par exemple, que les gouvernements doivent compléter les "en-lieu" de taxes qu'ils payent sur les institutions d'éducation ou les institutions de caractère social ou de santé. Il y a des gestes techniques ou financiers à poser pour compléter la réforme de 1980, mais l'élimination d'un bon nombre de contrôles et l'application de cette recommandation 102 sont dans le prolongement de l'esprit de la réforme de 1980.

#### **L'AVENIR DES M.R.C.**

Si, donc, il apparaît un certain nombre d'idées relativement claires dans le domaine que je viens de discuter brièvement, il y en a d'autres où les idées sont beaucoup moins claires. Il s'agit des M.R.C.. Là, du côté des M.R.C., on a l'impression qu'à peu près n'importe quoi peut arriver. M. Vincent Lemieux indique des scénarios différents, une série de pistes. Et ce n'est peut-être pas mauvais justement d'ouvrir autant de pistes de cet ordre parce qu'effectivement on a l'impression que l'avenir des M.R.C., et le concept même des M.R.C., sont à ce point

discutés que bien des voies sont possibles, bien des voies peuvent être ouvertes. Avant d'aborder ces voies d'avenir ou ces possibilités de tirer quelque chose de la structure des M.R.C., je pense qu'il n'est pas mauvais d'essayer de s'entendre sur une sorte de diagnostic.

### **Diagnostic**

C'est toujours la même chose: quand on dit en médecine que le diagnostic c'est déjà la moitié de la cure, c'est vrai en médecine comme dans d'autres domaines. Quand on a demandé, par la Loi 125, aux municipalités de se regrouper en M.R.C. et de procéder aux schémas d'aménagement dans la mesure où le gouvernement payait une bonne partie de l'opération, ce n'était pas très difficile à obtenir, du moins comme première étape. Néanmoins, un schéma d'aménagement, c'est une chose, mais les tensions entre les constituantes d'une M.R.C., c'en est une toute autre. Et on ne peut pas dire que l'existence des M.R.C. ait réduit ces tensions. En un certain sens, en quelques endroits du Québec, cela les a plutôt exacerbées.

**Tensions entre M.R.C. et municipalités**

Ces tensions viennent de toutes espèces de causes, mais d'une en particulier, notamment celle que l'on appelle communément les "trous de beignes". Dans un beigne, comme vous le savez, il n'y a qu'une seule partie qui est vraiment engraisseante: c'est ce qu'il y a autour du trou. D'où l'expression applicable dans le domaine municipal. Il est tout à fait clair qu'un assez grand nombre de villes au Québec considèrent qu'elles n'appartiennent pas au beigne, mais au trou: elles fournissent des services nombreux à toute la région avoisinante, à un taux de taxation beaucoup plus élevé que la région avoisinante, et elles sont forcées de par la loi de fournir ces services (la police, le nettoyage des rues, par exemple). En périphérie, s'il s'agit de villes de moins de 5 000 habitants, on n'a pas ce type d'obligation, puisque très souvent le beigne, enfin la région, juste de l'autre côté de la frontière de la ville, tout aussi bâtie dans certains cas, se fait entretenir un certain nombre de rues par les grattes provinciales. Bref, ces villes du centre ont l'impression que le système fonctionne contre elles. Et elles voient le développement résidentiel, l'installation de centres d'achats, quand ce n'est pas le développement industriel, se faire ailleurs que sur leur

territoire; ces écarts de fardeau fiscal rendent fous furieux un certain nombre de maires de villes moyennes ou de villes centres au Québec.

On ne comprenait pas très bien ce phénomène parce que l'on n'avait pas de chiffres. Cela ne fait pas beaucoup d'années qu'on a du ministère des Affaires municipales, des indices d'effort fiscal normalisés. Faites attention! depuis deux ou trois ans on se sert de ces chiffres-là comme si on les avait toujours eus; beaucoup de gens se doutaient du phénomène, mais c'est la première fois que l'on peut le mesurer. Et là on se rend compte qu'entre des villages de banlieue autour d'une ville centre, et la ville centre elle-même, les écarts sur le fardeau fiscal peuvent être de 1 à 2, 1 à 3, 1 à 4: c'est un phénomène très fréquent. Le pire qu'on ait vu, à la Commission, c'est 1 à 10.

Evidemment, de mettre à la fois le trou de beigne et le beigne dans un même organisme qu'on a appelé M.R.C., ce n'est pas ça qui allait faire disparaître ce dont je viens de vous parler. Tant qu'il s'agissait d'un schéma largement payé par le gouvernement, ce n'était pas grave. Mais le jour où on s'est demandé: "*Est-ce qu'on va donner des pouvoirs additionnels à la M.R.C.?*"". Eh bien là! tout a sauté, du moins à certains

endroits. Il ne faut pas s'étonner dans ces conditions de voir les réactions de certains des maires de villes centres quand on leur dit: "*Maintenant, bon, eh bien! les schémas se terminent, il va y avoir un petit suivi à faire maintenant: qu'est-ce que vous diriez si la M.R.C. fournissait des services additionnels?*". Il ne faut pas s'étonner qu'un certain nombre de ces maires sortent leur pistolet et puis le mettent sur la table. Ils ne veulent pas. Ils ne veulent simplement pas en entendre parler, parce qu'ils ont très bien compris que c'est un moyen pour les campagnes avoisinantes simplement de se faire fournir aux dépens de la grande ville, des services qu'elles n'ont pas et que la ville a depuis trente ans et qu'elle finance elle-même. Et c'est parfaitement raisonnable, cela ne sert à rien de se dire: "*Ah! des réactions colériques de cet ordre ne devraient jamais se produire!*". Cela va au-delà de la nature humaine: cela découle de la règle de trois. C'est quelque chose de fondamental!

A l'opposé il y a des régions rurales au Québec où la situation est tout à fait différente, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de villes centres. Enfin, pas pour la peine. Voyez, je pense ici à de ces cas comme la Haute-Saint-François, je pense ici à des territoires comme les Basques, Pontiac, où la plus grande ville de la M.R.C. a quelque trois ou quatre mille

habitants, la plus petite localité deux trois cents. Mais attention! pour les M.R.C. rurales, c'est là un moyen de se donner des services qu'elles n'avaient jamais pu se payer avant; c'est tout à fait autre chose. Par ailleurs, certaines de ces M.R.C. se retrouvent à l'heure actuelle dans une situation qui, dans l'esprit de la loi en tout cas, est clairement illégale. Il y a certaines M.R.C. au Québec qui en sont rendues à leur dixième entente. Elles ont largement dépassé le schéma d'aménagement et depuis longtemps. Evidemment, elles camouflent cela sur le plan juridique en disant que ce sont des ententes intermunicipales s'appliquant comme par hasard à toutes les municipalités constituantes de la M.R.C.. Je veux bien. Mais attention, là encore, c'est un réflexe extraordinairement remarquable de voir que dans certaines M.R.C., on est rendu beaucoup plus loin que le schéma d'aménagement.

***Quelle formule?***

Alors comment va-t-on faire? Comment va-t-on faire pour trouver la formule qui va rendre de bonne humeur le maire de Joliette, le maire de Granby, enfin vous voyez, des maires de villes de ce type? (A dessein, je les choisis loin d'ici!). La formule ne sabotera pas l'action de ces régions

rurales qui sont en train de se servir des M.R.C. de façon extrêmement intelligente et qui nous disent: "*Mais surtout ne touchez pas aux M.R.C.. Nous on a l'impression d'avoir attrapé le petit Jésus par les pieds!*" . Vous comprenez. Alors, la moyenne ne veut rien dire ici. On ne trouvera pas une formule qui va permettre de satisfaire ces deux positions: il n'y a simplement pas de moyen. Et ce n'est pas facile, remarquez bien, pour nous qui faisons du "mur à mur", de la planification depuis 25 ans, ce ne sera pas facile pour tous les enfants de la Révolution tranquille, de trouver un moyen de faire en sorte qu'un même instrument puisse n'avoir pratiquement aucun impact quelque part, beaucoup ailleurs, et que cela soit très bien dans les deux cas.

#### **M.R.C.: PALIER DE SERVICES**

Pour être en mesure, je pense, de se sortir de cette situation, il y a peut-être un certain nombre de principes, de lignes de force qui semblent être intéressantes. La première, évidemment, c'est que l'on reconnaisse une bonne fois que la M.R.C. est un palier de services, et ne sera et ne doit pas être un gouvernement. Cela, je pense que c'est la première des conditions. Si on veut en faire un gouvernement, alors on

s'en va vers des formes atténuées de guerre civile un peu partout. Il faut que cela soit bien reconnu comme étant essentiellement un palier de services. Donc pas d'élection au suffrage universel, pas d'impôts levés directement par les M.R.C., la responsabilité de la fiscalité locale restant celle des municipalités constituantes.

Ce palier de services, il peut être perçu comme étant utile ou inutile, il aura donc à dépenser plus ou moins d'argent. Cet argent ne doit pas venir du gouvernement. Je comprends qu'il continue d'y avoir quelques petites subventions à donner par le gouvernement aux M.R.C.. Mais, si on veut que les M.R.C. soient vraiment l'émanation des municipalités et reflètent ce qu'elles veulent en faire, il faut que les municipalités payent pour leur M.R.C.. Remarquez qu'au niveau actuel des dépenses, ce n'est pas bien grave. On a fait des petits calculs qui indiquent que dans un certain nombre de M.R.C., cela représenterait pour les municipalités, un cent (¢) par cent dollars d'évaluation, dans certains cas deux cents (¢), pour assumer tout le poids de la M.R.C.. Dans un nombre minime de cas, cela pourrait représenter jusqu'à trois cents (¢) et demi. Entre nous, si un groupe de municipalités ne veut pas faire cet effort-là, c'est carrément qu'elles n'y tiennent pas du tout à leur

M.R.C.. Mais il est clair que si on veut que cela soit un palier perçu comme un palier administratif qui sert aux municipalités, il faut que cela soit leur affaire. Bon, à partir de là, on peut imaginer plusieurs déroulements possibles.

### **Scénarios de développement des M.R.C.**

Premier scénario, premier schéma: la grande municipalité, ou la ville centre, ne veut pas d'un élargissement de pouvoirs. Elle craint trop de se faire exploiter par ce système et non seulement de prolonger, mais d'accentuer les écarts de taxation qui existent à l'heure actuelle. Dans ces conditions, cela ne se fera pas: il n'y aura pas d'élargissement de pouvoirs dans la M.R.C.. La M.R.C. pourra bien sûr rendre des services payés par elle aux autres petites municipalités de la M.R.C., mais pas par la grande municipalité. Ce sera un palier de services, mais un palier de services qui s'occupe simplement de fournir certains services aux municipalités qui ne sont pas la ville centre. Et peut-être qu'à la limite, certaines M.R.C. dans ces conditions — je vois deux ou trois cas évidents à travers le Québec à l'heure actuelle — deviendront à peine

plus qu'un club social. Mais qu'est-ce que vous voulez, c'est comme cela!

Deuxième schéma possible — et je fais un peu exprès pour les accentuer aussi fortement que possible. Deuxième schéma: les municipalités constituantes se servent de la M.R.C. pour se faire fournir un grand nombre de services, dans le domaine du loisir, du développement touristique, de certains aménagements élémentaires de richesses naturelles, de la promotion industrielle, dans toutes espèces de domaines. Il faut alors qu'elles aient le pouvoir juridique de le faire.

On peut même imaginer qu'elles iront plus loin que cela: avec un ministère du gouvernement du Québec, par un contrat, un contrat véritable en vertu duquel la M.R.C. s'occuperait à la place d'un ministère de certains services gouvernementaux, sur son territoire. Par exemple, il y a plusieurs M.R.C. qui ont soutenu qu'elles préféreraient entretenir elles-mêmes la voirie tertiaire, contre transfert du ministère des Transports. Cela ne nous a pas été demandé une fois ou deux seulement, mais dans beaucoup d'endroits où il y a énormément de chemins de terre. Une des conclusions à laquelle on est arrivé c'est la

possibilité pour des municipalités de passer un contrat avec le ministère des Transports pour la voirie tertiaire, c'est-à-dire la non numérotée.

Plusieurs M.R.C. rurales demandent d'administrer leur propre C.L.S.C.. Pour une raison très simple: c'est que l'âge augmente de façon foudroyante à l'heure actuelle dans beaucoup de régions rurales du Québec. Il y a de plus en plus de vieux, le nombre des jeunes est en train de dégringoler. Dans ces conditions, cela pose sur le plan des services de santé et des services sociaux des problèmes qui n'ont vraiment rien à voir avec ceux des régions urbaines. Il n'y a aucune espèce de raison en vertu de laquelle on empêcherait une M.R.C. de passer un contrat avec le ministère de la Santé et des Services sociaux de façon à prendre le contrôle du C.L.S.C. et obtenir une subvention pour le faire fonctionner. Ce serait un contrat. Si la M.R.C. est trop vorace, eh bien! le contrat ne sera pas signé. Et si le gouvernement ne veut pas mettre suffisamment d'argent contre le transfert de responsabilités, le contrat ne sera pas signé non plus. Il n'y a pas d'obligation à ce que de tels contrats soient signés mais si une M.R.C. veut signer un tel contrat avec l'un ou l'autre des ministères gouvernementaux, pourquoi pas? Il y aurait des ministères avec lesquels

ce serait plus facile que d'autres: Transports, Santé et Services sociaux .  
Je ne vois pas très bien ce qui pourrait se signer comme contrat avec le  
Conseil du Trésor, mais cela, c'est une autre histoire...

Entre ces deux schémas très accusés que je viens de vous  
indiquer, il y aurait, j'imagine, toute une série de situations intermédiaires.  
C'est très bien. Pourquoi pas? Au fond, ce à quoi on en arrive par cette  
façon de voir les choses c'est une sorte de système de **M.R.C. à la  
carte**. Il y a des coins où on en veut beaucoup, on en aura beaucoup; il  
y a des coins où on en veut peu, on en aura peu. Le problème,  
évidemment, vient toujours du mécanisme déclencheur: comment sait-  
on si on en veut beaucoup dans une M.R.C. ou si on n'en veut pas du  
tout dans une autre? Comment va-t-on déclencher la possibilité de  
signer un contrat avec le gouvernement ou bien au contraire de  
manifester sa volonté de n'avoir aucun contrat avec le gouvernement?

A ce chapitre, ce qui est proposé par la Commission — on  
pourrait songer à d'autres formules — ce serait de faire en sorte que, à  
l'occasion d'un élargissement de pouvoir souhaité par les municipalités  
dans une M.R.C. ou à l'occasion de la possibilité d'un contrat avec le

gouvernement, les maires représentant au moins 90% de la population posent le premier geste, déclenchent l'opération et disent: "*Nous voulons cet élargissement de pouvoirs, nous voulons ce contrat*".

Par la suite, on pourrait suivre les procédures de vote. Mais cela a été tellement négocié difficilement un peu partout à travers le Québec, que je ne vois vraiment pas comment on arrivera un jour à trouver la bonne procédure. Ce n'est pas vrai, on ne le trouvera pas. Je parle seulement du mécanisme déclencheur en rapport avec des pouvoirs additionnels. Il faut que les maires représentant 90% de la population soient d'accord. C'est-à-dire quoi? C'est-à-dire qu'il doit y avoir un vaste consensus. Au fond, idéalement on devrait dire 100%. Mais là il faut faire attention. Il y a quand même des M.R.C. qui ont vingt-cinq municipalités sur leur territoire: vous le savez, dans un groupe de vingt-cinq maires, il arrive toujours qu'il y en ait un ou deux particulièrement coriaces, à qui il ne faudrait quand même pas donner le droit de veto pour tout empêcher. Disons, un très large consensus de 90%.

Evidemment, tout ce que je viens de décrire ne couvre pas l'ensemble des problèmes. Il est évident, par exemple, qu'il faut

envisager des particularités pour les M.R.C. qui ont d'immenses territoires non organisés à gérer. J'ai trouvé, par exemple, le cas d'une M.R.C. de votre région où les recettes de taxes foncières, taxes perçues dans les territoires non organisés (T.N.O.), sont inférieures au coût de perception. C'était peut-être un peu abusif. Sauf erreur, c'est la M.R.C. Maria-Chapdelaine, où il en coûte plus cher de ramasser les taxes foncières que le montant qu'elles rapportent. Quand on est rendu là, il faut peut-être s'arrêter et puis dire que le système est devenu un peu fou.

Et dans ce sens, je ne vois pas comment on peut régler le problème autrement qu'en amenant le gouvernement à payer des subventions particulières pour l'administration des T.N.O.; il serait normal que les M.R.C. assurent une administration élémentaire des T.N.O.. Et ceci ne serait probablement pas de bonne guerre pour certains ministères gouvernementaux qui, plutôt que de procéder comme cela, seraient tentés — le ministère de l'Energie et des Ressources par exemple — de mettre la main sur ces territoires plutôt que de payer le petit montant qu'il faudrait à la M.R.C. pour assurer une administration élémentaire. Quoi qu'il arrive, il va bien falloir que dans les T.N.O. il y ait

une administration élémentaire qui aille au-delà des intérêts d'un ou deux ou trois ministères.

### **DES M.R.C. A LA CARTE: UNE FORMULE SOUPLE**

Alors dans ce sens- là, il y a des ajustements à la formule générale dont je viens de parler, mais cette formule générale a surtout une caractéristique fondamentale, c'est que justement ce n'est pas une formule. C'est la **M.R.C. à la carte**. Et peut-être que c'est vers cela qu'il faut s'orienter.

Essentiellement, une M.R.C. à la carte amènera peut-être d'ailleurs des évolutions dans le temps: du premier schéma vers le deuxième. Il est tout à fait possible qu'après les succès de certaines M.R.C. qui s'occupent de certains services au nom des municipalités, cela fasse envie à d'autres. Que d'autres veuillent les imiter. Que certains maires de villes centres retirent petit à petit leurs objections à un élargissement de pouvoir au fur et à mesure où les gens de la M.R.C. prendront l'habitude de travailler ensemble, d'établir entre eux des règles qui ne siphonnent pas trop d'argent de la grande ville, etc.. C'est une

formule qui a l'avantage d'être relativement dynamique mais qui implique une chose: **c'est qu'on ne cherche pas le modèle unique.**

Si on cherche le modèle unique on n'arrivera à rien du tout. Et c'est très intéressant d'être placé au Québec aujourd'hui dans une situation comme celle-là. C'est tellement étranger à nos préoccupations comme société; depuis la Révolution tranquille, on a fait exactement l'inverse. Depuis vingt-cinq ans, on détermine toujours que *si c'est bon quelque part, c'est bon partout; si ça doit s'appliquer à quelqu'un, ça doit s'appliquer à tous.*

Sur le plan des mentalités c'est un changement complet d'attitude. C'est un changement d'attitude qui, peut-être, au fur et à mesure que les années passent, fera disparaître graduellement des ambiguïtés fondamentales à l'égard de concepts comme ceux de la régionalisation et de la décentralisation. On les utilise comme des maîtres-mots à l'heure actuelle, sans jamais leur donner de contenu particulier.

Un des problèmes majeurs qu'on a sur le plan de l'administration publique et politique au Québec c'est qu'on a ajouté quelques mots aux poncifs habituels. C'est maintenant la vertu, la maternité, la tarte aux pommes, la décentralisation et puis la régionalisation. Tout cela est très bien tant qu'on ne leur donne pas de contenu. Peut-être qu'avec la formule extraordinairement souple que j'ai suggérée, peut-être qu'on pourrait commencer à donner, petit à petit, aux termes décentralisation et régionalisation, une sorte de contenu suffisamment concret. Jusqu'à maintenant elles n'en ont jamais eu, en tout cas je le pense.

**Le financement municipal: vers une clarification des structures politiques**

Les municipalités qui ont une partie du financement vont avoir un certain nombre d'intérêts, qui sont les leurs. Le gouvernement ne peut demander aux municipalités d'avoir toujours les mêmes intérêts que lui. Et comme celui-ci paye une partie de la facture, il va avoir ses propres intérêts qui correspondront ou qui ne correspondront pas. Il semble beaucoup plus cohérent, pour faire évoluer notre système municipal, qu'on puisse dire aux municipalités: *"Vous avez la possibilité de vous fournir un palier administratif qui est le vôtre et donc vous obtenez les*

*services que vous voulez*". Et ces services, il vous les fournira dans la mesure où, bien sûr, vous acceptez de les payer. Et à ce moment-là, on est assuré d'une chose, c'est que la M.R.C. ne fera pas plus, mais pas moins que ce que les municipalités constituantes veulent en obtenir. Cela me paraît tout à fait clair sur le plan des structures politiques.

On n'a pas intérêt à mélanger les choses et les lignes d'autorité sur le plan politique. Surtout pas les lignes d'autorité qui viennent à travers les subventions. Pourquoi s'est-on tellement opposé au Québec au plan conjoint avec le gouvernement fédéral? Quand Jean Lesage sort le Québec de vingt-neuf programmes conjoints en 1974, quelle est l'argumentation à cette époque-là? C'est que des subventions conjointes finissent par mélanger à ce point les rapports politiques qu'on ne sait plus exactement qui a la perche: cela devient des nids à chicanes épouvantables. Un palier administratif a toujours intérêt à être déterminé par un palier de pouvoir politique et non par plusieurs. Ainsi, il me semblerait logique que le gouvernement donne encore des subventions, mais qu'il les fasse disparaître graduellement. Remarquez, on n'est pas obligé de faire cela demain matin.

## **NOTES SUR L'AVENIR DES M.R.C.**

VINCENT LEMIEUX  
Professeur  
Université Laval

L'avenir des M.R.C., c'est une question de pouvoir. Cet avenir dépend des relations de pouvoir à l'intérieur des M.R.C., mais aussi des relations de pouvoir entre les M.R.C. et leurs concurrents. Les M.R.C. sont, à l'heure actuelle, menacées de l'extérieur, mais aussi de l'intérieur. Je vais d'abord présenter ces menaces, après quoi j'esquisserai un certain nombre de scénarios, qui représentent autant d'avenirs possibles pour les M.R.C.

### **LES MENACES EXTERIEURES**

A propos des menaces venant de l'extérieur, il faut noter que le ministère des Affaires municipales a toujours été un ministère avec relativement peu de pouvoir par rapport aux ministères et aux organismes concurrents. Le secteur des affaires municipales est le plus décentralisé au Québec avec ses trois communautés urbaines ou régionales, ses 95 M.R.C. et ses 1 500 municipalités locales. C'est un monde où le pouvoir

est très diffus et souvent divisé. Le ministre et le ministère qui chapeautent ce monde ne peuvent pas avoir autant de pouvoir que dans les ministères ou les organismes qui sont très centralisés.

Or, justement, les ministères et organismes qui concurrencent le ministère des Affaires municipales sur le territoire sont généralement centralisés et puissants. C'est le cas du ministère de l'Agriculture, du ministère de l'Energie et des Ressources, de l'Hydro-Québec, un peu moins du ministère de l'Environnement.

Dans les lettres qu'elles reçoivent du gouvernement, les M.R.C. qui ont déposé leur schéma d'aménagement sont invitées à ajuster ce schéma aux exigences de leurs compétiteurs dans l'organisation du territoire. Cela illustre bien les menaces qui viennent de l'extérieur et qui frustrer les M.R.C. Elles s'étaient imaginé, avec la complicité du gouvernement, que leur schéma serait le schéma intégrateur, alors qu'il est un plan d'organisation du territoire parmi d'autres.

**LES MENACES INTERIEURES**

Les M.R.C., ou du moins certaines d'entre elles, sont aussi menacées de l'intérieur. C'est le cas des dix-sept M.R.C. (si on inclut Laval et Mirabel) où une ville comprend à elle seule plus de la moitié de la population de la M.R.C.. On peut se demander avec raison si ces dix-sept M.R.C. ne sont pas destinées à devenir assez différentes des autres.

Dans ces M.R.C., comme dans d'autres où il y a un grand écart dans la population des municipalités locales, se pose le problème de la représentation et de la prise de décision. Le comité de l'Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec (U.M.R.C.Q.) que j'ai présidé, en 1986, s'est préoccupé de ce problème. Comme solution il a proposé la règle de la double majorité. Une décision, pour être adoptée à la M.R.C., devrait être le fait de plus de la moitié des maires et de plus de la moitié de la population de la M.R.C..

## LES AVENIRS POSSIBLES

A travers toutes ces contraintes, venant de l'extérieur ou de l'intérieur, on peut envisager un certain nombre d'avenirs possibles pour les M.R.C.. Je vais en identifier cinq, qui ne sont pas exclusifs l'un de l'autre. On pourrait sans doute en imaginer d'autres.

Le premier scénario est celui du statu quo ou presque. La M.R.C. se contente d'assurer le suivi puis la révision du schéma d'aménagement et de remplir les fonctions qui étaient déjà celles du conseil de comté, mais elle ne va pas plus loin.

Dans un deuxième scénario, la M.R.C. devient une coopérative de services pour les municipalités locales, ou du moins pour certaines d'entre elles. Elle met à leur service, moyennant rémunération, les personnes-ressources et les expertises qu'elle a développées.

Le troisième scénario suppose que la M.R.C. déborde le cadre municipal. Les M.R.C. individuelles ou encore des conférences de M.R.C. deviennent des leaders dans leur région pour assurer, en

coopération avec les autres intervenants régionaux, la concertation en vue de la promotion ou du développement économique ou touristique.

Les M.R.C. peuvent aussi être le lieu de la déconcentration administrative. Certaines d'entre elles jouent déjà ce rôle en assurant, au nom du gouvernement, le contrôle des installations septiques des demeures isolées, ou encore en se chargeant de la vente des plaques d'immatriculation. Les M.R.C. ne sont pas très entichées des fonctions "punitives" (comme le contrôle des installations septiques), par contre les fonctions payantes et non punitives (comme la vente des plaques d'immatriculation) les intéressent davantage.

Enfin on peut imaginer que les M.R.C., sans devenir pour autant de véritables gouvernements régionaux, soient le lieu d'une municipalisation progressive de certains services actuellement offerts sous l'égide des ministères de l'Education, de la Santé et des Services sociaux, des Transports, etc.. Ce scénario n'est sans doute pas pour demain, mais il n'est pas exclu qu'on y arrive un jour. Cela supposerait évidemment des modifications importantes dans le fonctionnement des M.R.C..

**CONCLUSION**

Quelles que soient les fonctions que se donneront les M.R.C. je suis convaincu que ces instances politiques régionales demeureront, même si certaines d'entre elles connaîtront des crises importantes. Il n'y a pas un gouvernement de parti à Québec qui peut se permettre, électoralement, d'attaquer de front le monde municipal. Parce qu'il y a une volonté politique, dans la majorité des M.R.C., de survivre et de se développer à son rythme, on peut gager que le gouvernement ne permettra pas qu'elles disparaissent et qu'il y a donc un avenir pour les M.R.C..

**DEUXIEME PARTIE**  
**LES RESSOURCES NATURELLES ET**  
**TOURISTIQUES**  
**AU COEUR DU DEVELOPPEMENT**



## **LE DEVELOPPEMENT TOURISTIQUE ET LE MONDE MUNICIPAL**

ALAIN LAROUCHE  
Président

Association touristique du Saguenay—Lac-Saint-Jean

### **LE TOURISME AU SAGUENAY—LAC-SAINT-JEAN**

Dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la région se positionnait très bien à titre de destination de "voyage exotique" dans le monde du tourisme international: Horace J. Beemer exploitait deux hôtels d'importance sur les rives du lac Saint-Jean, à Roberval et à l'île Beemer. Il y offrait la pêche à la ouananiche, la descente de rivières en canot (ancêtre du rafting) et les randonnées équestres. Par ailleurs, pendant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, le Saguenay et son Fjord constituent une destination de choix pour les paquebots des lignes internationales de croisière. Louis Hémon, avec le roman de la colonisation de l'Amérique française "*Maria Chapdelaine*", a sûrement contribué à faire connaître ce "pays du bout du monde" à la grandeur de la planète.

Depuis les années 1950, à partir du moment où le tourisme de masse a commencé à s'étendre à la grandeur du monde occidental, notre région s'est dotée d'équipements et d'attraits qui devaient contribuer à mettre en valeur notre potentiel naturel et patrimonial ainsi que la convivialité de notre population: le zoo de Saint-Félicien, Val-Jalbert, les parcs provinciaux, la Pulperie, les croisières, le Fjord, les plages, les festivals populaires, etc..

On parle maintenant et de plus en plus, d'une industrie touristique. Avant que le développement de ce secteur de l'activité économique, sociale et culturelle devienne anarchique, et avant que nos choix collectifs ne viennent brimer la qualité de vie des régionaux, les intervenants ont décidé de se concerter, afin de doter le Saguenay—Lac-Saint-Jean d'un plan plurisectoriel (tourisme, loisir, culture) de développement.

### **Impact économique**

Le tourisme contribue pour une part relativement modeste de l'économie régionale, soit approximativement 5%. C'est bien peu, surtout si on considère le potentiel réel de notre région relativement à

d'autres régions du Québec. Cependant, l'industrie touristique injecte près de 90 millions \$ annuellement dans l'économie régionale, créant ainsi des emplois annuels pour quelque 1 400 personnes.

L'impact n'est donc pas négligeable, surtout si on perçoit l'industrie touristique comme un générateur d'emplois et une solution sérieuse au développement économique et industriel d'une région. Comparons seulement ce qu'il en coûte dans le secteur de l'industrie lourde (Alcan, Péchiney, panneaux gaufrés) pour créer un emploi: il en coûte de cinq à dix fois plus cher que dans l'industrie du service. Pour une région dont le taux de chômage oscille autour de 14% depuis 10 ans, le choix est crucial.

### **Le produit**

Le produit touristique actuel est fortement appuyé sur la clientèle régionale même si on le destine d'abord aux visiteurs extérieurs. Paradoxalement, l'essentiel de ce produit est peu axé sur les grands éléments du patrimoine naturel et historique qui caractérisent la région, notamment le plan d'eau du lac Saint-Jean, le fjord du Saguenay et ses

tributaires, la Route des fourrures, etc.. Un produit touristique essentiellement fondé sur des événements, des immobilisations (centre d'interprétation, zoo, musée...) pose des problèmes de viabilité dans le temps; c'est un produit fortement tributaire du dynamisme et de la capacité de renouvellement des énergies humaines. Un paysage ne l'est pas... Malgré sa très forte identité géographique, la personnalité régionale est mal affirmée; ainsi tant les régionaux eux-mêmes comme les visiteurs considèrent que la nature exprime le mieux cette personnalité. Or on conviendra que l'image "nature" peut être accolée à la plupart des régions du Québec, voire au Canada dans son ensemble.

Parmi les facteurs qui restreignent le développement de l'industrie touristique régionale, il faut souligner:

- l'isolement géographique relativement accentué entre autres par les liens routiers insécurisants, un transport aérien coûteux et peu développé, un transport ferroviaire moribond, etc.;
- une infrastructure touristique de base (hébergement et restauration en particulier) qui présente plusieurs faiblesses importantes au plan de la capacité d'accueil, de la qualité des services et de leur distribution sur le territoire régional; on note également une absence

d'originalité au chapitre du type de l'hébergement (les auberges notamment) et des menus dans les restaurants;

- un accueil et une information touristique éclatés et non synchronisés résultant, entre autres choses, en l'absence d'accueil aux principales portes d'entrée de la région, en de nombreux kiosques d'information de secteurs et locaux sans répartition de responsabilités ou concertation, en une information véhiculée à travers une multitude de brochures et dépliants contribuant à entretenir une image confuse du produit touristique régional;
- des sites et attraits touristiques nombreux certes, mais qui, à quelques rares exceptions près, ne jouent pas le rôle de générateurs d'achalandage touristique escompté; par ailleurs, ils présentent souvent un produit qui manque de fini et de professionnalisme en particulier.

Etant donné les caractéristiques de base du produit touristique régional (nature, villégiature, nautisme) le Saguenay—Lac-Saint-Jean, bien développé et bien positionné, pourrait prétendre intéresser plus de 50% du marché global des visiteurs au Québec. Actuellement, environ 300 000 personnes visitent la région chaque été. De ce nombre, 60%

proviennent de l'extérieur de la région dont environ 10% de l'extérieur du Québec. Les autres (plus ou moins 100 000) sont des résidents du Saguenay—Lac-Saint-Jean qui font des excursions à l'intérieur de notre territoire. Les marchés de Montréal et Québec peuvent être mieux ciblés car la région offre une excellente alternative à la concentration urbaine, par son caractère exotique, puisqu'elle est à la fois périphérique et facilement accessible.

Près de deux millions de Québécois ont voyagé au Québec pendant les trois dernières années sans être venus ici. Cependant, près de 50% ont l'intention de venir visiter le Saguenay—Lac-Saint-Jean. Un meilleur positionnement et une publicité plus agressive nous permettraient sans doute d'augmenter significativement notre part du marché. Un meilleur travail auprès des agents de voyage et grossistes (forfaits/publicité spécialisée), une meilleure présence aux zones carrefour d'interception (Québec, Charlevoix, Trois-Rivières) et une accentuation du travail auprès des organisateurs de congrès de moins de cinq cents personnes, sont autant de moyens à envisager si on veut faire grimper le nombre de nos visiteurs.

Ce sont là autant de facteurs qui sous-tendent les choix de nos grands objectifs de développement.

**OBJECTIFS DU PLAN DE DEVELOPPEMENT RECRO-TOURISTIQUE (1986)**

La région du Saguenay—Lac-Saint-Jean ne constitue pas présentement une destination touristique; l'importance de son industrie touristique, quoique non négligeable, ne correspond guère plus qu'à son poids démographique dans l'ensemble du Québec (4.4%). L'industrie touristique actuelle du Saguenay—Lac-Saint-Jean ne repose pas sur le développement d'un réseau touristique homogène, complet et de qualité, capable d'être commercialisé; il est donc nécessaire de constituer un produit touristique qui, tout en répondant aux différents besoins et attentes des visiteurs, présente une image évidente et facilement commercialisable. De plus, compte tenu du caractère hautement concurrentiel de l'industrie touristique, cette image et ce produit doivent être fondés sur l'unicité et la spécificité régionale.

L'objectif essentiel du comité de gestion du plan de développement est de provoquer un changement qui puisse

positionner la région en tant que destination-vacances, présentée comme un tout géographique homogène (exemple: un royaume, une oasis), dont les traits géographiques et culturels spécifiques permettent de développer des circuits thématiques qui constituent eux-mêmes la base du développement du produit.

L'analyse du produit touristique (services, équipements et attractions) ainsi que des potentiels non exploités, sous-exploités ou en voie de l'être, permet de croire que la région dispose de suffisamment d'atouts pour permettre le développement de cette image et justifier sa commercialisation comme une destination-vacances. Parmi les atouts et potentiels spécifiques à la région sur lesquels on devrait s'appuyer prioritairement citons:

- les grands éléments physiques que sont le lac Saint-Jean avec ses tributaires et le fjord du Saguenay et sa zone périphérique, étant donné leur importance géographique, leur caractère grandiose et leur unicité, leurs parcs nationaux existants (Saguenay, Pointe-Taillon) ou projetés (parc national marin);

- le pôle de services majeur que constitue la conurbation du Haut-Saguenay qui fait également le lien entre les grands éléments physiques que sont le fjord du Saguenay et le lac Saint-Jean, en plus des massifs du Mont Valin et des Laurentides;
- la Route ancestrale des fourrures de Tadoussac à la Baie d'Hudson dont l'importance dans le contexte national est rehaussée par l'intérêt et la bonne préservation relative des vestiges et sites témoins, associés à la culture amérindienne; les sites industriels et culturels témoins, tels la Pulperie de Chicoutimi, Val-Jalbert, le moulin de La Doré, la maison Samuel Bédard;
- le patrimoine faunique présentant certains traits spécifiques telles les baleines, les rivières à saumons du Bas-Saguenay, la ouananiche du lac Saint-Jean et de ses tributaires, les zones à peuplement pur de truite mouchetée des massifs des Laurentides et Monts Valin, etc.;
- la spécificité culturelle et le dynamisme régional s'exprimant en particulier par l'authenticité de la langue et la forte proportion de francophones, les nombreuses manifestations et événements

populaires de même que par les importants et quelque fois audacieux projets, tels le complexe du zoo de Saint-Félicien et le musée Louis-Hémon de Péribonka;

- les différents attraits, sites et équipements en place dont la consolidation, par la correction de leurs lacunes, est un prérequis à toute action de développement.

La constitution d'un réseau touristique homogène, facilement identifiable par la clientèle-cible comme une entité ou une destination, exige une concertation sans faille au niveau de la mise en place d'un produit complémentaire et le respect des priorités et des stratégies de mise en marché adoptées.

Par ailleurs, le développement d'une destination-vacances exige qu'on offre un produit complet, c'est-à-dire qui réponde à toutes les exigences et besoins de la clientèle tant au plan quantitatif que qualitatif.

## LES ACTEURS ET LES ENJEUX

Le plan de développement touristique, récréatif et culturel du Saguenay—Lac-Saint-Jean a été conçu et réalisé selon une problématique qui relève autant du développement régional au sens large, que du développement sectoriel de l'industrie touristique, mais aussi dans le cadre d'une trame de fond omniprésente qui s'appelait la concertation plurisectorielle. A ce titre, tous les intervenants-acteurs du développement du loisir ont été représentés: les ministères du Loisirs, de la Chasse et de la Pêche, des Affaires culturelles, l'Office de planification du Québec, les Municipalités régionales de comté du Fjord du Saguenay, du Lac-Saint-Jean, de Maria-Chapdelaine et du Domaine du Roy, les organismes régionaux dont l'Association touristique régionale, les Conseils régionaux des loisirs et de la culture, ainsi que l'entreprise privée.

Le plan déposé en janvier dernier, après avoir fait une synthèse de la situation, propose donc de grandes orientations, un scénario de développement et un programme d'action. Plus de mille interventions ont ainsi été codifiées, articulées, en fonction de leur impact moteur ou

complémentaire, mais aussi en fonction de leur localisation (municipale, sous-régionale, régionale) et de leur secteur d'intervention (activité, hébergement, attrait, accueil, culture, loisir générateur d'achalandage, etc.). Selon cette perspective, chacune des interventions est automatiquement resituée dans son cadre primaire, mais aussi dans son cadre régional, c'est-à-dire par rapport à son impact sur le développement régional global. Evidemment, pour chacune des interventions, un maître d'oeuvre et des partenaires sont identifiés de façon à ce que, dans chacun des secteurs et pour chaque zone, le développement se fasse selon le dynamisme et les capacités du milieu et des partenaires.

Le grand avantage d'une planification concertée c'est la réalisation d'un développement récréo-touristique régional harmonisé qui pourra se réaliser à la manière d'une symphonie: chaque note (projet) qui est écrite et chaque instrument (acteur économique) qui vibre s'inscrit dans une pièce bien définie. Ce qui ne veut pas dire que le chef d'orchestre ne peut pas, à l'occasion, prendre une liberté (actualisation aux 2 ans) en espérant qu'il n'y ait pas trop de fausses notes (le monde politique). Pour le moment, la symphonie nous semble assez bien écrite, puisque tous les éléments (instruments) de planification ont été

"orchestrés" par ce plan: les schémas d'aménagement des M.R.C., les ententes fédérales-provinciales, la planification ministérielle, la planification des organismes régionaux, les stratégies municipales, les organismes et les entreprises privées. Il ne reste plus qu'à espérer que les organisations, qui se sont concertées pendant seize mois pour réaliser ce plan, continuent à être solidaires pour en assurer le suivi.

### **ORCHESTRATION DE L'ACTION**

Comme cette opération de planification avait été déclenchée par le Sommet économique de 1984, ce dernier (le comité du suivi) demeurait le cadre de référence de la réalisation du plan. Cependant, s'en remettre au sommet ou à la biennale seulement, s'avère trop flou pour la plupart des développeurs. Le suivi et l'encadrement du plan a donc été dévolu à la table sectorielle — tourisme, culture, loisir — du Conseil régional de concertation et de développement (C.R.C.D). Chacune des interventions citées au plan revient donc à ce comité, qu'elle soit amenée par un promoteur, par un organisme, par un ministère ou par un gouvernement, afin de garantir l'intégrité de la réalisation du

plan. Ce comité pourra aussi actualiser le plan ou encore à la rigueur provoquer la mise en oeuvre de certaines actions jugées importantes.

Ainsi, le travail concerté des M.R.C. et de l'équipe de réalisation du plan se poursuit, dans le même esprit de *"planification favorisant l'optimisation de la mise en valeur du territoire et de ses composantes... et dans le but de faire valoir les enjeux liés aux volontés du milieu et à l'optimisation du développement régional "* (voir les objectifs des schémas d'aménagement). Evidemment, chacun des organismes intervient dans un esprit d'action concertée.

Actuellement, les M.R.C. s'associent au plan dans l'optique d'une réunion d'élus, d'un canal privilégié d'information et de représentativité municipale. En ce sens, les M.R.C. constituent un moyen très efficace de rejoindre l'ensemble des municipalités, de poser la problématique d'une intervention et d'orienter l'action. Par ailleurs, en ce qui regarde l'initiation des interventions, les municipalités revendiquent leur privilège du premier niveau de gouvernement élu. Il n'est donc pas question que les M.R.C. usurpent cette prérogative.

C'est donc avec le gouvernement municipal que nous devons concrétiser l'action, mais en fonction des planifications concertées. En fait, une parenté de style sous-tend l'application des schémas ainsi que la réalisation du plan. Tout ajustement des rôles et mandats des M.R.C. aura un impact direct sur la mise en oeuvre du plan.



**LA FORESTERIE URBAINE:  
LA VIE AU COEUR DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

EMELIE DESBIENS  
Ministère de l'Environnement du Québec

Depuis l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (Loi 125), les municipalités régionales de comté (M.R.C.) et les municipalités se sont engagées dans un processus de planification. Une attention particulière fut apportée afin d'intégrer certains éléments de gestion de la ressource-arbre dans les schémas d'aménagement. L'après schéma pour la ressource-arbre dépendra des mesures concrètes qui seront prévues aux plans et aux règlements d'urbanisme afin de protéger et de gérer optimalement cette ressource.

Les M.R.C. et les municipalités devront veiller au maintien de l'intégrité écologique de leur territoire sur les terres publiques, privées et en milieu urbanisé. La gestion des ressources forestières sur les terres publiques relève du ministère de l'Énergie et des Ressources (M.E.R.) et doit se faire en conformité avec le guide des modalités d'intervention en

milieu forestier. Les orientations d'aménagement sont considérées dans les schémas d'aménagement des M.R.C..

Les M.R.C. et les municipalités ont des pouvoirs en matière d'aménagement des forêts privées, au chapitre du zonage et de l'élaboration de règles concernant la plantation et l'abattage d'arbres. Certains territoires d'intérêt peuvent aussi être identifiés. Ces pouvoirs visent avant tout à assurer un aménagement forestier optimum par la protection de l'environnement, l'amélioration de la qualité de vie, la mise en valeur du territoire et le maintien de la sécurité publique. Pour respecter ces objectifs, les M.R.C. et les municipalités peuvent définir des normes d'abattage d'arbres dans les zones de production forestière, les zones à contrainte et à risque, les milieux riverains, les territoires d'intérêt particulier et les zones de récréation, de conservation et de villégiature.

Les actions municipales devront s'harmoniser avec celles des différents intervenants quant à la gestion et à l'aménagement de la ressource-arbre sur l'ensemble du territoire. Seule une planification

globale des interventions pourra éviter une diminution incontrôlée de la quantité et de la qualité des arbres et des espaces boisés.

Dans le cadre de ce texte, l'accent est mis sur les interventions municipales dans le périmètre d'urbanisation, quoiqu'un programme de gestion de la ressource-arbre puisse s'étendre plus largement à l'ensemble du territoire. Les gouvernements municipaux sont souvent les seuls à intervenir en milieu urbanisé et devraient donc y accentuer leurs efforts de planification et de gestion.

## **FORESTERIE URBAINE**

En 1979, se tenait à l'Université Laval un symposium sur la foresterie urbaine: *mythe ou réalité*. En fait, la foresterie urbaine est plus qu'une réalité, c'est une nécessité autant pour les grandes municipalités que pour les petites. Nous ne pouvons pas parler seulement de l'arbre urbain, mais d'une véritable "forêt urbaine". La foresterie urbaine se définit donc comme la gestion des arbres et des espaces boisés en milieu urbain et périurbain (principalement dans le périmètre

d'urbanisation), pour apporter les plus grands bénéfices présents et futurs à la population.

Cette ressource-arbre est très diversifiée. Les arbres se retrouvent isolés, le long des rues, dans les miniparcs, dans les parcs urbains, dans les espaces boisés et en divers autres emplacements, tant en terrain public que privé. Cette ressource remplit différentes fonctions: rôle social, cadre pour les activités de loisir, refuge pour la faune, contribution importante à la mise en valeur d'un site et fonction écologique non négligeable. Personne n'a à être convaincu de l'importance de l'arbre pour embellir nos villes, pour contrôler l'érosion, pour maintenir la qualité de l'eau et de l'air, pour servir d'écran visuel ou sonore ou pour rafraîchir l'air durant l'été, etc..

#### **PROGRAMME DE FORESTERIE URBAINE**

Présentement, les programmes de gestion des arbres et des espaces boisés sont absents ou de faible envergure. Les municipalités allouent un très faible budget à la gestion et à l'entretien des arbres, le personnel en place manque d'expertise dans ce domaine et il y a un

manque de coordination entre les différents services municipaux. Ainsi, l'arbre est souvent relégué à la fin du processus d'aménagement du territoire lors d'aménagements récréatifs, de travaux de voirie, d'ingénierie et de construction. L'arbre reçoit une faible priorité malgré les exigences physiologiques essentielles à sa survie. Cette situation engendre plusieurs problèmes tels que:

- la diminution du nombre et de la qualité des espaces boisés et des parcs urbains;
- une ignorance de l'état de santé des arbres, des besoins de plantation et d'entretien;
- une protection inadéquate des arbres et un aménagement déficient des espaces boisés;
- un faible taux de survie des arbres plantés;
- des dommages causés aux arbres lors d'activités municipales;
- un accent mis sur les actions visibles (plantation) et ponctuelles.

Seule une saine gestion peut remédier à ces problèmes. Les étapes suivantes devraient être suivies pour mettre sur pied un programme de gestion adéquat: campagne de sensibilisation, définition du champ de responsabilités, réalisation d'un inventaire des arbres,

élaboration d'un plan de gestion, adoption d'une réglementation relative aux arbres, mise en oeuvre du plan de gestion.

### **Campagne de sensibilisation**

L'élaboration d'un programme de foresterie urbaine nécessite la sensibilisation et l'appui des différents intervenants dont la population, les groupes du milieu, les professionnels, les représentants municipaux, etc..

La création d'une Commission de l'arbre ou de l'environnement représente un moyen intéressant d'établir un lien officiel entre les élus et la population. Même le législateur encourage ce type d'initiative. Ainsi, en vertu de la Loi sur les cités et les villes (art. 28) et du Code municipal (art. 8), une municipalité peut, par résolution, "*fonder et maintenir dans la municipalité des organismes ayant pour but la protection de l'environnement et la conservation des ressources, aider à leur création et à leur maintien et leur confier l'organisation et la gestion d'activités relatives aux buts qu'ils poursuivent*". Une recommandation de la Commission d'étude sur les municipalités était à l'effet d'encourager la

participation des citoyens au sein de comités et de leur assurer un soutien financier.

Les municipalités importantes devraient avoir une commission de l'arbre distincte, mais les autres peuvent compter sur le comité d'embellissement et élargir son mandat afin d'inclure la gestion des arbres. D'autres groupes peuvent être représentés au sein de cette commission, de même que les gens et entreprises du milieu (professionnels, arboriculteurs, pépiniéristes et autres).

Avec l'appui des citoyens et des autres intervenants du milieu, les démarches d'une municipalité pour élaborer un programme de gestion des arbres ne peuvent être que fructueuses. Les mécanismes de consultation prévus à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et l'implication du comité consultatif d'urbanisme sont aussi des éléments importants. A titre d'exemple, le Comité consultatif d'urbanisme du Lac Beauport est très actif en foresterie urbaine.

**Définition du champ de responsabilités**

Au sein de la plupart des municipalités du Québec, les responsabilités par rapport aux arbres sont peu ou mal définies. Plusieurs services municipaux assument différentes responsabilités et réalisent certains travaux ou projets sans une véritable coordination. Ainsi, le service des parcs plante des arbres et aménage des espaces verts, le service des travaux publics entretient les arbres et le service d'urbanisme fait appliquer les règlements de zonage surtout lors de nouveaux développements. Il est essentiel de centraliser les activités, ou pour le moins la planification et la supervision des travaux d'arboriculture. Un employé ou un service municipal devrait être désigné pour élaborer et mettre en oeuvre le programme de foresterie urbaine.

Idéalement, un employé ayant une bonne formation sur la gestion et l'entretien des arbres devrait être responsable du programme. Les municipalités populeuses et les M.R.C. devraient avoir recours à ce moyen. A titre d'exemple, la Ville de Québec et la M.R.C. de Brome-Missisquoi ont engagé un ingénieur forestier qui veille à la gestion de la ressource-arbre. Dans toutes les municipalités, et particulièrement celles

sans personnel spécialisé, la Commission de l'arbre ou de l'environnement peut jouer un rôle déterminant.

### **Inventaire**

Pour assurer une saine gestion des arbres, il est important d'avoir une bonne connaissance du statut de la ressource-arbre. Un inventaire des arbres permet de connaître les espèces et la quantité d'arbres, leur état de santé et leur localisation (rue, parc, espace boisé) et d'établir les priorités d'action.

L'inventaire doit être bien adapté aux besoins d'une municipalité et permettre de recueillir l'information nécessaire à la gestion des arbres.

Certains éléments sont essentiels:

- avoir du personnel compétent (préparation, exécution, suivi);
- bien identifier et planifier les actions à prendre;
- tenir à jour l'inventaire;
- mettre sur pied un système permettant une utilisation rapide et efficace de l'information recueillie.

L'inventaire des arbres n'est pas réservé aux grosses municipalités ayant des budgets imposants et un système informatique sophistiqué. Une petite municipalité peut recueillir des informations simples répondant à ses besoins; l'espèce, le diamètre et l'état général de santé peuvent être identifiés. Par la suite, l'analyse des données permettra à la municipalité d'évaluer les fonds à allouer à la plantation, à l'entretien ou à l'abattage. La valeur monétaire des arbres peut aussi être estimée.

La Ville de Québec a réalisé un inventaire informatisé; 22 000 arbres furent évalués à plus de 14 000 000\$ (636\$/arbre). La Ville de Jonquière a 11 500 arbres d'une valeur de 3 500 000\$ (300\$/arbre) et un facteur de condition de santé de 38%. La Ville de Donnacona a 120 arbres d'une valeur de 28 797\$ (240\$/arbre).

Les arbres représentent un actif pour une municipalité, mais s'il n'y a pas de programme de gestion, l'arbre peut devenir un passif et entraîner des déboursés importants. De nos jours, il faut montrer la valeur monétaire des arbres et réaliser une analyse rigoureuse des coûts et des bénéfices associés à un programme de gestion. Les données

d'inventaire servent de base pour identifier les problèmes engendrés par l'absence d'un programme par rapport aux bénéfices apportés par un programme. Les coûts associés à l'absence d'un programme peuvent être ainsi comparés aux économies reliées à la mise en oeuvre d'un programme.

### **Plan de gestion**

L'aménagement de la ressource-arbre nécessite une planification à court, moyen et à long termes. L'élaboration d'un plan quinquennal (ou triennal) permet d'orienter l'aménagement de la ressource-arbre en élaborant différents programmes de mise en oeuvre: programmes de plantation, d'entretien, de financement, de formation et d'éducation. Différentes propositions d'aménagement et les coûts associés devraient être présentés afin d'offrir des alternatives. Le choix ne sera pas entre un programme et le statu quo, mais entre divers niveaux d'intervention.

La Ville de Québec a pris cette approche lors de l'élaboration de son programme de foresterie urbaine. Certains éléments de ce programme méritent d'être mentionnés, soit:

- programme écrit (plan quinquennal, mise en oeuvre);
- inventaire informatisé;
- réglementation sur les arbres;
- programme de plantation, d'entretien, de contrôle et de promotion;
- programme de lutte contre la maladie hollandaise de l'orme;
- engagement de personnel qualifié;
- service spécialisé: section forêt urbaine;
- travaux réalisés à contrat.

Certaines activités sont plus prioritaires dans toutes les municipalités: protéger et entretenir ce qui existe déjà; planter afin d'assurer une pérennité de la forêt urbaine (dans les nouveaux développements); entretenir les arbres plantés. Ainsi, l'entretien des arbres en terrain public est une responsabilité municipale. La municipalité doit prévenir les dommages et les accidents qui pourraient lui coûter cher et même coûter des vies humaines. L'assurance responsabilité devient de moins en moins abordable. Il est plus

économique de bien gérer les arbres et d'éliminer ou d'entretenir les arbres dangereux pour assurer la sécurité publique (arbres morts ou nuisant à la circulation routière ou piétonnière).

### **Réglementation**

La réglementation est un moyen pour atteindre les objectifs d'aménagement fixés par une municipalité, mais n'est pas une fin en soi; elle doit s'intégrer à un bon programme ou à une politique claire. Les règlements municipaux se limitent souvent à défendre la plantation de certaines espèces d'arbres et à protéger les arbres en terrain public. Plusieurs règlements en vigueur sont mal formulés, peu publicisés, mal appliqués et les pénalités prévues ne sont pas exigées. Les règlements sont souvent perçus négativement. Pourtant, ils représentent de bons outils de planification, particulièrement en vertu des pouvoirs dévolus aux municipalités par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Le plan d'urbanisme peut identifier les zones d'intérêt à protéger. De plus, par le biais du règlement de zonage, la municipalité peut régir ou restreindre par zone la plantation et l'abattage d'arbres.

Ceci permet donc de protéger les espaces boisés et les arbres, de contrôler l'abattage et la plantation en milieu urbain, riverain, agricole ou forestier. Une municipalité doit adopter des normes qui respectent celles édictées dans le document complémentaire du schéma d'aménagement de la M.R.C.. Les territoires à intérêt écologique identifiés au schéma doivent aussi être protégés adéquatement.

Lors de l'émission de permis de construction et de lotissement et de certificats d'autorisation (travaux de plantation, d'abattage et autres), certaines dispositions peuvent être exigées quant à la protection des arbres. Une supervision adéquate sur le terrain est essentielle afin d'assurer le respect des dispositions et la survie des arbres. D'autres articles de loi permettent de réserver 10% du terrain à des fins de parcs lors d'un lotissement et de créer des parcs et des terrains de jeux. Les nuisances peuvent aussi être définies; les arbres dangereux créant des nuisances ou les actes nuisant aux arbres peuvent ainsi être contrôlés.

Certaines règles doivent être suivies lors de l'élaboration d'une réglementation sur les arbres:

- analyser les besoins (contrôle de la coupe de bois, aménagement paysager lors de constructions);
- bien rédiger les règlements (avis légal);
- publiciser les règlements (objet du règlement et normes d'application);
- faire respecter les règlements;
- réviser les règlements régulièrement.

Un règlement sera accepté et respecté s'il est compris. Chaque citoyen doit voir au respect des règlements et à l'atteinte des objectifs visés par le programme de foresterie urbaine.

### **Mise en oeuvre**

Un plan de gestion est bon s'il est mis en oeuvre. Pour ce faire, trois éléments sont importants: l'expertise, le financement et l'information-éducation.

Peu importe le mode de gestion choisi (régie interne ou travaux à contrat), un employé municipal doit assurer une bonne planification et la

supervision des travaux. Investir dans l'expertise est un choix très judicieux et permet une meilleure planification et coordination, une bonne planification budgétaire, une meilleure coordination des activités (relations entre les services) et un suivi adéquat. Les grosses municipalités et les M.R.C. ont tout avantage à engager du personnel spécialisé.

La municipalité doit absolument s'engager financièrement pour assurer le suivi d'un programme. Les subventions gouvernementales, mis à part les programmes de création d'emploi, se feront de plus en plus rares. Il faut donc profiter des ressources du milieu et mieux utiliser les fonds disponibles. Voici certaines sources directes de financement: taxes municipales, taxes d'amélioration locale, frais de permis, recouvrement des amendes, vente de bois, contributions volontaires, dons privés. D'autres moyens indirects existent pour financer certains projets:

- exiger la plantation et la protection des arbres existant lors de constructions;
- exiger 10% du terrain à des fins de parcs lors d'un lotissement;

- exiger un dédommagement par les services municipaux lors de dommages aux arbres;
- profiter des programmes gouvernementaux pour réaliser des aménagements paysagers (revitalisation, aménagements récréatifs, etc.);
- inciter les citoyens à planter des arbres en terrain privé.

Les projets et activités doivent aussi être choisis en fonction des ressources disponibles. Ainsi, il est préférable d'encourager la plantation en terrain privé (don d'arbres) plutôt qu'en terrain public si des budgets pour l'entretien sont improbables; la protection des arbres en place devrait aussi être assurée.

Il est essentiel d'avoir l'appui et la collaboration des citoyens. Pour cela, il faut que le programme ait une bonne crédibilité et visibilité. La municipalité devrait participer aux différents concours (Villes et villages fleuris, prix d'excellence en arboriculture), organiser des activités dans le cadre de la semaine de l'arbre et des forêts et du mois de l'environnement, informer les citoyens par le biais des médias d'information (TV, radio, journaux, bulletins municipaux).

De bonnes relations publiques sont requises pour assurer le succès d'un programme de gestion des arbres. Les citoyens doivent être avisés avant que les travaux soient réalisés et aussi être consultés en temps opportun. La Commission de l'arbre est le moyen d'assurer une bonne communication entre les élus et les citoyens.

### **SOURCES D'ASSISTANCE**

Le ministère de l'Environnement (MENVIQ), de par la direction du patrimoine écologique, est le principal intervenant en ce qui regarde la gestion des arbres en milieu urbain.

Un manuel de foresterie urbaine publié en mai 1987 présente en détail l'information pertinente à la gestion de la ressource-arbre: élaboration d'un programme, réglementation, inventaire des arbres et des espaces boisés, financement, formation, sources d'assistance. Le MENVIQ a aussi publié des guides verts: *Vers une gestion de la ressource-arbre en milieu urbain; la construction domiciliaire en milieu boisé et la protection des arbres; la foresterie urbaine dans la région de Montréal*. Un diaporama fut produit: *Rendez-vous sous les arbres*. Le

MENVIQ a aussi assisté des municipalités, des groupes environnementaux, des citoyens dans de nombreux dossiers relatifs aux arbres. Au cours de la prochaine année, le MENVIQ continuera à s'impliquer activement en foresterie urbaine et offrira de l'assistance aux divers intervenants en foresterie urbaine (formation des intervenants municipaux).

La Société internationale d'arboriculture-Québec (SIAQ) qui regroupe les individus impliqués en foresterie urbaine et en arboriculture a différentes activités: publication d'un bulletin d'information trimestriel, recherches en arboriculture, prix et concours, conférences. Cette société est un chapitre d'International Society of Arboriculture. Plusieurs employés municipaux sont membres de cette association. De l'assistance peut aussi être obtenue auprès de firmes de foresterie urbaine et d'arboriculture, d'institutions d'enseignement, de professionnels et des différents groupes du milieu. Les municipalités ayant élaboré des programmes peuvent aussi offrir de l'expertise intéressante (ex: Ville de Québec). Des conférences sur l'arboriculture se tiennent à chaque année dans le cadre des journées horticoles ornementales.

## **NORMES EN ARBORICULTURE**

Le Bureau de normalisation du Québec a élaboré des normes dans le domaine de l'arboriculture. Différents sujets furent traités: la sélection, la plantation et l'élagage des arbres urbains; la santé et la sécurité au travail; la taille des arbustes et la fertilisation des arbres. Le respect de ces normes devrait être exigé lors de tout travail et être mentionné aux devis d'exécution lorsque les travaux sont donnés à contrat. Mieux vaut payer le prix pour des travaux de qualité que d'économiser et avoir à recommencer ou à couper les arbres endommagés.

## **CONCLUSION**

L'arbre est un élément essentiel à la qualité de vie et de l'environnement. De par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, les municipalités et les M.R.C. ont la responsabilité et l'opportunité de mieux gérer les arbres et les espaces boisés. L'élaboration d'un programme de foresterie urbaine est un outil de gestion précieux pour assurer un aménagement harmonieux du territoire urbain et ainsi éviter

une dégradation de l'environnement et la disparition des derniers arbres et espaces boisés. L'après schéma dépendra de la volonté politique des divers intervenants afin de concrétiser leurs engagements face à la qualité de vie en posant les actions appropriées. Les sources d'assistance sont nombreuses et diversifiées. L'appui des citoyens et des organismes du milieu donne du vent dans les voiles pour faire de la foresterie urbaine une réalité.



## **LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES REGIONALES A L'HEURE DES SATELLITES**

GILLES H. LEMIEUX  
Professeur  
Université du Québec à Chicoutimi

Au cours des quinze dernières années, les techniques modernes de la télédétection aérienne et spatiale de la surface terrestre ont atteint un tel niveau de sophistication qu'elles offrent maintenant aux géographes, aménagistes, géologues, forestiers, biologistes et autres spécialistes des ressources terrestres un outil qui permet de développer des méthodes d'analyse adaptées à un problème spécifique de l'environnement, soit-il agricole, urbain, minier ou forestier.

La variété et le choix des capteurs (caméras, radiomètres, balayeur infrarouge, imageur radar, etc.), des plateformes aéroportées (ballons, avions légers, hélicoptères, réactés, etc.), des plateformes spatiales (laboratoires spatiaux, navettes, etc.), des satellites (LANDSAT, SEASAT, NOAA, HCMM, SPOT, etc.) et des programmes et équipements d'ordinateurs (DIPIX, PERCEPTRON, SPECTRAL DATA, PERICOLOR, etc.) sont si grands que la plupart des inventaires globaux pour l'aménagement des ressources peut faire appel à la technologie de

la télédétection, les couvertures terrestres multispectrales, multitudes (temporelles) et multiscalaires étant toutes techniquement possibles.

L'aménagement et la gestion des ressources naturelles des régions agro-forestières boréales du Québec (plus particulièrement celles de la Sagamie) sont parmi les nombreuses applications de la télédétection à l'heure des satellites. De plus, le lancement récent, en date du 21 février 1986, du satellite SPOT français (à pixel de haute résolution de 10 m) vient raviver notre intérêt pour les satellites d'observation de la terre. Qui plus est, une des bases de réception mondiale des données de ce satellite a été construite à Hull au Québec et la société distributrice française SPOT IMAGE a pignon sur rue au Centre canadien de télédétection à Ottawa.

#### **TELEDETECTION THERMOGRAPHIQUE ET MULTISPECTRALE APPLIQUEE AU REAMENAGEMENT DES BLEUETIERES DE LA SAGAMIE**

##### **Objectifs**

Le gel radiatif est en grande partie responsable de la production aléatoire des bleuétières de la Sagamie au début et à la fin de la saison de

croissance. L'étude géographique du comportement thermique de ces espaces s'imposait pour en comprendre la dynamique microclimatique et y appliquer des moyens de lutte contre le gel nocturne. La méthodologie expérimentale fit appel principalement à des techniques de thermographie (cartographie des températures) et d'anémographie (cartographie de l'écoulement de l'air froid) aéroportées. Les résultats furent appliqués à la bleuetière de Saint-Nazaire, cas type régional des problèmes de productivité reliés au gel.

#### **Développement d'une méthodologie**

Une analyse chronoséquentielle de cette bleuetière s'est basée sur les données multitudes de trois survols aériens nocturnes réalisés dans des conditions similaires d'inversion thermique en septembre 1982, octobre 1983 et juin 1985. Un premier volet a porté sur le traitement numérique des données des survols des années 1982 et 1983 et sur l'établissement de zonage des probabilités de gel associé à la topographie et à l'utilisation du sol à l'intérieur et au périmètre de la bleuetière. Un deuxième volet a rendu compte d'une esquisse d'aménagement intégré de la bleuetière, déjà mise en application à l'été

1984 par des opérations de déboisement visant à modifier le microclimat de la bleuetière. Un dernier volet a fait état du plus récent survol thermographique de juin 1985 et des survols anémographiques de l'automne dernier qui viennent confirmer des changements apportés à la dynamique des masses d'air froid et au comportement thermique de la bleuetière par suite des aménagements en cours. De nouvelles considérations sur la compréhension du phénomène gélif (relatif au gel) confrontent de nouveau la recherche avec la réalité-terrain et dirige un peu plus le projet vers sa phase opérationnelle qui aura permis de tester la méthodologie expérimentale à des fins d'application généralisée aux autres bleuetières affectées du même fléau.

#### **La modification d'un microclimat**

La télédétection thermographique à des dates et échelles variées permet de cartographier les paramètres les plus susceptibles d'être reliés au gel radiatif. La thermographie rend possible la localisation des zones gélives qui sont plus particulièrement endommagées par les gelées tardives de printemps s'attaquant à la fleur du bleuet et par les gelées hâtives de l'été qui s'attaquent directement au fruit avant la

récolte. De son côté, la télédétection anémographique met en évidence des patrons de circulation de l'air froid près du sol, de telle façon qu'on arrive à mieux comprendre la genèse et l'élimination de certaines zones gélives. La méthode expérimentale développée au cours des travaux a débouché sur une synthèse de la problématique spécifique à la bleuetière de Saint-Nazaire. L'esquisse d'aménagement développée pour les conditions spécifiques à cet espace agro-forestier peut servir d'approche pour les autres bleuetières organisées de la Sagamie et débouche également sur un deuxième projet d'envergure relié à la régénération forestière en Sagamie.

## **TELEDETECTION THERMOGRAPHIQUE DES ESPACES FORESTIERS BOREAUX**

### **Objectifs**

Comme la température est aussi le premier facteur limitatif spécifique à l'environnement naturel propice à la croissance des arbres de nos forêts boréales, l'étude de la dynamique des masses d'air s'avère essentielle pour y déterminer l'origine, la localisation et l'intensité des gels nocturnes durant la saison de croissance.

Il s'agit d'un projet visant à mieux connaître, délimiter et cartographier un des espaces dans lequel s'inscrit la plus grande partie des activités de recherche de l'Université du Québec à Chicoutimi, c'est-à-dire le bassin hydrographique de la rivière Saguenay. Un bassin hydrographique constitue l'unité spatiale fondamentale pour l'évaluation, l'aménagement, l'utilisation effective et la conservation des ressources naturelles telles que la forêt. De plus, les techniques modernes de la télédétection par satellites thermographiques et/ou capteurs thermiques aéroportés et par l'informatisation constituent un nouvel outil permettant de faire évoluer un système de planification globale et de développement rationnel de telles ressources.

Le projet s'insère directement dans les préoccupations de recherche du réseau UQ en foresterie et de l'UQAC en productivité végétale à (GRPV). C'est l'expertise développée au cours du projet de recherche sur les bleuetières de la Sagamie qui nous permet d'appliquer directement au domaine forestier une technologie d'avant-garde.

**But du projet**

Le but principal de la recherche est de déterminer les conditions de comportement thermique des espaces forestiers en régénération après un feu, une coupe ou un reboisement. La télédétection thermographique est appliquée principalement aux espaces où ont lieu les grandes opérations de reboisement (12 à 13 millions de plants dans le cas du territoire concerné comme objectif final de 1988).

La thermographie peut localiser, pendant les nuits caractérisées d'inversion thermique, les sites les plus gélifs pouvant sinon expliquer le gel des jeunes plants, du moins expliquer le ralentissement de la croissance par régénération naturelle faisant suite tant aux coupes par bandes, aux feux de forêts qu'au reboisement conventionnel.

Ce ralentissement de la croissance pourrait être attribué soit aux conditions thermiques défavorables des cuvettes de rétention d'air froid pendant la saison de croissance, soit aux conditions de drainage des sols. Ces conditions de température et de drainage (humidité des sols)

pourront être déterminées par thermographie nocturne et diurne (bilan thermique et hydrique).

### **Résultats**

Quelques-uns des résultats escomptés sont la détermination du bilan hydrique de grands espaces forestiers et la cartographie par géographie thermique d'espaces plus spécifiques d'intervention et d'aménagement forestier. La cartographie des zones gélives superposées à la cartographie de l'utilisation actuelle du sol forestier (inventaire et planification forestière) permettra vraisemblablement de déterminer de façon économique les actions à entreprendre pour lutter efficacement contre les effets négatifs du gel sur la croissance forestière (naturelle ou artificielle).

Quelques-unes de ces actions consisteront à dégager les cuvettes de rétention d'air en créant des brèches d'écoulement de l'air en aval du gradient topographique ou en nivelant certains obstacles responsables de la stagnation de l'air froid au sol lors des nuits claires et sans vent d'inversion thermique. D'autres actions consisteront à créer de

la turbulence en utilisant la dynamique des masses d'air déjà en déplacement dans certains corridors naturels ou artificiels d'écoulement catabatique (écoulement par gravité).

Finalement, la cartographie des zones gélives permettra vraisemblablement de localiser les zones propices aux infestations de certains champignons s'attaquant principalement au pin lorsque les conditions gélives sont répétitives durant la saison de croissance. Il s'agit de la *Scleroderris* du pin qui crée un chancre sur les troncs.

#### **RETOMBÉES SOCIO-ECONOMIQUES**

La région du Saguenay—Lac-Saint-Jean (Sagamié) représente actuellement 17% de la capacité provinciale de production des pâtes et papiers. Plus de 40% des emplois manufacturiers de cette région sont d'origine forestière.

Les objectifs spécifiques de ce projet visent à combler certaines lacunes identifiées dans la problématique d'ensemble de la politique forestière du Québec de juin 1984 en matière de recherche. Parmi ces

lacunes, on peut retenir l'insuffisance de la connaissance concernant l'évolution des peuplements en réponse aux facteurs de leur milieu d'une part et l'impact de divers travaux d'aménagement forestier, en particulier des reboisements artificiels d'autre part.

Bref, l'Etat et l'industrie ont reconnu récemment la gravité réelle des problèmes d'approvisionnement, la menace de rupture de stocks rapprochés (10 ou 15 ans), etc.. On assiste donc actuellement à la mise en oeuvre de vastes programmes de reboisement et de sylviculture. L'information écologique servira alors dans toute son ampleur. Le comportement thermique et le microclimat des espaces forestiers prendront toute leur importance comme paramètre essentiel des régions de croissance en milieu médio-nordique.

**EPILOGUE**  
**PREOCCUPATIONS DU MILIEU REGIONAL ET**  
**AVENUES DE RECHERCHE**



## **PREOCCUPATIONS DU MILIEU ET AVENUES DE RECHERCHE**

Tous ces exposés consignés dans ces quelques pages, quelques autres livrés lors de ce colloque et tous les échanges informels qu'ils ont provoqués à cette occasion, ont servi de matériaux de base à quatre ateliers de travail animés par les conférenciers invités présents. Quatre étudiants-es de la maîtrise en Etudes régionales ont colligé l'essentiel des propositions, succinctement synthétisées dans cet épilogue intitulé: "Préoccupations du milieu et avenues de recherche".

Car en effet, il s'agissait bien pour les participants-es d'ateliers, de jeter des passerelles entre d'un côté, les besoins exprimés par les intervenants-es présents-es du milieu socio-économique et de l'autre les démarches de recherche potentielles des étudiants-es et professeurs-es du programme. On ne cherchera donc rien d'autre dans ce court épilogue que ce qu'annonce le titre: des suggestions de sujets ou de problématiques de recherche, souvent teintés des couleurs défendues par les animateurs-conférenciers du jour: tourisme, foresterie urbaine, concertation et développement régional, plans d'urbanisme et schémas d'aménagement.

Cependant, un maître concept semble avoir circulé subtilement à travers tous les ateliers du colloque: la concertation. Locale, intermunicipale, microrégionale, régionale, sectorielle ou multisectorielle, cette concertation doit être mieux définie dans ses contours, ses stratégies, ses instruments, ses modalités, ses articulations, sa dynamique, ses conditions d'émergence.

Pour les uns, cette concertation vise essentiellement le développement global d'une municipalité régionale de comté (M.R.C.), par la mise sur pied de colloques microrégionaux, de tables de concertation et d'ateliers sectoriels. Les colloques de M.R.C. déjà expérimentés ailleurs au Québec, permettent de faire le point sur différents états de situation (économie, environnement, santé, tourisme,...), de favoriser les consensus sur les schémas d'aménagement et de créer des ateliers sectoriels porteurs de projets de développement. C'est ainsi que les participants-es aux ateliers suggèrent notamment:

- d'étudier le montage d'un projet de développement;
- d'identifier les mécanismes déclencheurs de la concertation dans le milieu;

- de cerner le potentiel d'un service d'information pour d'éventuels monteurs de projets (banque de projets, de programmes, ressources possibles);
- d'esquisser un plan de développement régional.

Pour les autres, la concertation, c'est d'abord celle des petites municipalités rurales, sans grandes ressources financières, techniques ou humaines, en vue de favoriser l'intervention directe des citoyens sur leur milieu de vie pour un développement territorial optimal. Comme stratégie de concertation, il est proposé de créer des comités consultatifs d'urbanisme, regroupant même deux ou trois municipalités voisines, se donnant comme mandat:

- d'articuler de façon harmonieuse et adaptée les plans d'urbanisme en milieu rural aux schémas d'aménagement des M.R.C.;
- de mobiliser les citoyens-nes sur ces questions souvent techniques mais pleines d'enjeux importants pour l'avenir (ex: la foresterie urbaine, l'expansion résidentielle, la rénovation urbaine,...);
- de favoriser l'éducation et la formation des bénévoles;

- d'aller chercher toutes les compétences et les ressources humaines locales cachées et inexploitées (ingénieurs, techniciens, administrateurs,...) pour ces fins spécifiques;
- d'informer les citoyens-nes sur tout événement, fait ou démarche concernant le développement local (nouvelles lois, séminaires de formation, programmes de subventions,...).

Enfin, pour un dernier groupe, la concertation offre une large place au récent plan touristique, récréatif et culturel négocié par de nombreux intervenants régionaux autour de l'Association touristique régionale (A.T.R.), du Conseil régional de la culture (C.R.C.) et du Conseil régional des loisirs (C.R.L.). On insiste sur une meilleure connaissance des mécanismes de mise en oeuvre et des modes d'articulation entre les partenaires impliqués dans la démarche, tout en étant conscients des limites actuelles. Comment résoudre l'absence d'un réel pouvoir d'intervention que détiendrait idéalement un organisme de planification régionale encore inexistant, issu d'un consensus régional? Comment arriver à ce consensus à travers la vive concurrence intermunicipale qu'on appelle communément l'esprit de clocher, malgré l'incohérence et l'anarchie du pouvoir discrétionnaire politique des deux

niveaux gouvernementaux, souvent en conflit avec les orientations fixées par le milieu régional?

Ces propositions d'ateliers constituent autant d'éléments de réflexions qui mènent, entre autres choses, à ces quelques pistes de recherche:

- la faisabilité d'un véritable gouvernement régional;
- des études de planification traditionnelles et prospectives;
- la conception et la création d'une image de marque régionale;
- la mise sur pied de services-conseil provenant d'un consortium formé des M.R.C., du ministère de l'Énergie et des Ressources et des municipalités, pour faciliter la transposition et la conformité des schémas aux plans d'urbanisme locaux, notamment aux plans récréotouristique et culturel;
- une analyse des différents éléments susceptibles de favoriser la coordination et l'efficacité de toute stratégie de planification et de développement régional.

Cet épilogue fait donc état de la nécessité d'élaborer des stratégies de développement régional en concertation avec les

intervenants du milieu. Enfin, la collaboration entre le milieu régional et l'UQAC, notamment le GRIR, par le biais de projets ou mandats de recherche des étudiants-es de la M.E.R. apparaît sans aucun doute comme un outil précieux à explorer.