

Appartenance, utilités, fonctions. Le cas des milieux MRC du Québec

Marc-Urbain Proulx
Département des sciences économiques et administratives
Université du Québec à Chicoutimi
Chicoutimi, Québec G7H 2B1

Dans le cadre de ce numéro spécial sur la création de milieux innovateurs, notre contribution ne vise pas la mise en évidence d'une composante spécifique de la théorie des milieux innovateurs. Dans une perspective territoriale, nous allons plutôt observer et analyser la réalité multifonctionnelle qui accompagne la création de milieux favorables à l'innovation.

Nous ne braquerons donc pas notre lunette sur quelques milieux locaux (ou régionaux) fortement créateurs d'emplois, d'entreprises ou de valeur ajoutée, afin de déterminer les causes de l'innovation. Nous examinerons plutôt, sans critère discriminant, la dynamique globale d'un ensemble de territoires institutionnalisés dont la dimension spatiale correspond à la définition théorique généralement acceptée d'un milieu. Ce choix d'entités territoriales institutionnalisées vise l'obtention d'unités suffisamment stables dans le temps pour que l'on puisse y observer la dynamique organisationnelle.

À l'aide des connaissances accumulées en science régionale et de données d'enquête recueillies auprès des 95 municipalités régionales de comté (MRC) du Québec, nous allons construire un modèle illustrant le processus d'organisation générale de ces territoires dans le sens du développement de facteurs favorables à l'innovation. La valeur descriptive de notre modélisation apportera, nous l'espérons, des éléments de réponse à la question de savoir pourquoi la création d'un véritable milieu est mieux réussie dans certains territoires que dans d'autres. Des éléments prescriptifs pourraient émerger de cette analyse.

Certes, aucune MRC ne s'apparente à Silicon Valley (Proulx, 1991a). Néanmoins, nous désirons comprendre comment les MRC se dotent en facteurs favorables à l'innovation et deviennent de véritables milieux.

Les territoires MRC du Québec

En sanctionnant la Loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme, en 1979, le gouvernement du Québec institutionnalisait 95 espaces micro-régionaux (supra-locaux), les municipalités régionales de comté, ou MRC. Les MRC couvrent tout l'espace québécois habité, à l'exception des communautés urbaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais. Ce quadrillage du Québec en petites régions, achevé en 1982, se superpose à d'autres déjà existants. Dans l'environnement organisationnel (institutionnel) global qui caractérise actuellement l'appareil d'État éclaté, les MRC québécoises apparaissent comme un nouvel échelon territorial entre le local et le régional.

Chaque micro-région a été dotée d'une corporation MRC chapeauté par un conseil formé des maires des municipalités locales comprises dans le territoire MRC. Chacune des MRC a un profil propre au point de vue de la taille, de la population, des organisations, des municipalités locales membres et de leur mode de représentation, du type de mariage rural-urbain, de la dotation en ressources naturelles et construites ainsi que de la situation géographique à l'intérieur du Québec et en Amérique du Nord.

Étant donné la nouveauté de ce référent territorial, ces petites régions sont encore peu occupées (le cas échéant) comme territoires de gestion par les organisations fonctionnelles publiques, privées et collectives¹. Les MRC sont, en 1982, institutionnellement vacantes. Ce sont des territoires à occuper, à organiser et à développer. Elles offrent ainsi à l'observateur une fenêtre sur une pratique d'organisation territoriale et sur une expérience de création de milieux.

La question du rôle fonctionnel effectif de ces petites régions MRC a été soulevée à plusieurs reprises par des observateurs québécois². Ces territoires vont-ils se doter des fonctions qui leur permettraient de devenir de véritables milieux de vie pour les individus, les travailleurs et les organisations ?

Le rôle fonctionnel des MRC s'inscrit dans une perspective de structuration d'un secteur public à l'échelon de territoires intermédiaires entre le local et le régional. Car les responsabilités liées à la desserte de biens et services collectifs à cet échelon sont en principe le domaine

1. Pour nos fins, les organisations peuvent être de nature culturelle, sociale, récréative, touristique, commerciale, industrielle, avoir trait au domaine de l'agriculture, de la forêt, des mines, des pêches, etc.; les organisations publiques sont les agences gouvernementales (municipales, provinciales, fédérales) de gestion; les organisations privées sont les petites, moyennes et grandes entreprises; les organisations collectives sont les groupes sociaux, les groupes d'intérêt, les groupes de services, les syndicats, les coopératives.

2. Tellier, 1982; Fortin et Parent, 1983; Gravel et Robitaille, 1985; Parizeau, 1985; Dionne, Klein et Larrivée, 1986; Lemieux, 1986; Sokoloff, 1986, 1989; Désy, 1987.

de l'État. La littérature de science régionale fait état de quatre principes fondamentaux qui guident l'organisation territoriale aux échelons infra-nationaux :

— la démocratie : arbitrage entre les intérêts des citoyens et des organisations grâce au scrutin électoral, à la consultation et à la participation; rapprochement des décideurs et des clients; consensus collectifs sur certaines décisions; etc.

— la justice sociale : respect des processus identitaires; mesures palliant les faiblesses du marché; égalité; équité; générations futures; dynamique sociale, culturelle et économique plus accessible à tous; correction des disparités; réduction des éléments indésirables pour l'environnement naturel; etc.

— l'efficacité économique : économies d'échelle; effets externes; effets induits; optimalité de long terme pour l'utilisation des ressources naturelles, humaines et construites; amélioration de l'expertise en périphérie; adaptation des programmes nationaux aux réalités du terrain; etc.

— la cohérence administrative : vision globale du territoire; assises spatiales uniformes pour l'utilisation de l'information; complémentarité des missions, objectifs, fonctions et actions; meilleure intégration du secteur privé; etc.

Selon ces quatre principes généralement avancés pour entreprendre des réformes locales et régionales dans les États occidentaux, on peut considérer que le rôle fonctionnel des territoires MRC est, en réalité, directement relié à leur capacité de générer du progrès organisationnel en termes de développement territorial, sous diverses formes (plans culturel, social, administratif, politique, environnemental et économique).

Eu égard à la théorie du développement, notre questionnement sur la dynamique d'organisation micro-régionale (supra-locale) au Québec se rattache à l'enrichissement du paradigme du développement au niveau des assises territoriales de base (Friedmann et Weaver, 1979; Sachs, 1980; Stöhr et Taylor, 1981; Perrin, 1983, 1984; Planque, 1983; Weaver, 1984). Les contributions à ce courant de pensée dit «ascendant», «endogène», «décentralisé» ou «local» se sont multipliées depuis dix ans, autant en Europe qu'en Amérique. Le grand nombre de concepts utilisés, de faits illustrés, de modèles élaborés et d'opinions défendues rend toute synthèse difficile.

De fait, si un large corpus théorique permet d'aspirer à un renouvellement des conceptions du développement régional, il reste à articuler une véritable théorie intégrant tous les apports théoriques et empiriques. La théorie des milieux innovateurs contribue à cet effort.

Comme nous l'avons dit, notre contribution se limite à ordonner des faits dans un cadre général d'analyse. Les résultats présentés sont le

fruit de notre observation du vécu territorial des 95 MRC du Québec. Notre modèle de création de milieux comporte trois dimensions : l'appartenance territoriale, les utilités collectives et les fonctions exercées. Il nous permet de décrire les 95 réalités territoriales et d'expliquer le progrès organisationnel qui caractérise, à divers degrés, les nouveaux milieux MRC québécois depuis 1982.

Appartenance territoriale

Selon la volonté du gouvernement, le découpage des territoires MRC s'est réalisé dans le respect du sentiment d'appartenance territoriale et des processus identitaires des Québécois.

Pour Lacour (1983 : 39), l'appartenance territoriale se fonde sur des éléments de nature géographique, historique, religieuse, économique, militaire (sécurité), culturelle, linguistique, politique, sociale, etc.

En contexte québécois, l'appartenance se rapporte à des petites régions auxquelles les gens s'identifient et qui ont une réalité dans la culture populaire. Des symboles d'appartenance associés à la géographie, aux ressources naturelles, à l'architecture, aux activités sociales, culturelles et économiques, aux organisations publiques et collectives communes, etc., ont été utilisés pour le découpage des MRC. Le critère de proximité (une heure de voiture) entre tous les lieux de la MRC a aussi servi. De plus, étant donné la nécessité de respecter la démocratie locale, la tradition politique municipale et intermunicipale a joué un rôle dans le quadrillage du Québec en territoires d'appartenance MRC.

La cohésion territoriale que recherchait le législateur en utilisant les critères d'appartenance favorise la mise en œuvre des forces naturelles de l'identité, de l'interaction et de la solidarité, qui offrent des capacités de développement.

Ces trois éléments (identité, interaction et solidarité) nous ramènent à la discipline appelée «organisation et développement communautaires», qui enseigne que, sur la base de son identité, une communauté détient, en termes d'interaction et de solidarité, un potentiel de développement que la simple collectivité d'individus ne possède pas (Jessop et Weaver, 1987). La vaste littérature (notamment le grand nombre de monographies) écrite au sujet de ce facteur communautaire illustre des modalités opérationnelles variées. Il est donc difficile d'obtenir un modèle universellement applicable et permettant la comparaison des variables. Chaque collectivité doit, semble-t-il, forger son propre processus communautaire sur la base de l'identité, de l'interaction et de la solidarité.

Eu égard à l'identité, nous pouvons avancer que, puisque l'institutionnalisation des MRC offre de nouveaux géo-symboles de référence et

de différenciation collective (comme le donne à penser la liste des appellations MRC), un nombre croissant d'organisations privées, publiques et collectives vont ancrer dans ces territoires micro-régionaux le recrutement de leur clientèle. Nous assisterons aussi à la prise de possession de ces territoires pour promouvoir certains types de socialité, certaines causes collectives, certains intérêts mobilisateurs, certains circuits commerciaux, etc. Les MRC deviendront de nouveaux territoires de possibles pour asseoir des enjeux reliés aux besoins et désirs des individus et des organisations.

Du côté de l'interaction, le processus identitaire va de toute évidence favoriser la communication et l'échange entre les individus et entre les organisations. La formule de la concertation a d'ailleurs été largement prônée pour amorcer et favoriser l'interaction à l'échelon MRC (Gendron, 1983). Nous avons déjà démontré que la concertation des MRC accomplissait son œuvre bénéfique (Proulx, 1989, 1991b); elle permet notamment de créer des liens, des ententes, des échanges et des partenariats entre les facteurs du développement. De nouveaux réseaux d'information émergent afin de servir les décideurs (directeurs, gérants, préfets, maires, présidents, contremaîtres, secrétaires, officiers, représentants autorisés des organisations publiques, privées et collectives, etc.) qui interviennent dans les MRC.

La mise en place d'un conseil pour chacune des 95 communautés MRC est en principe l'élément qui permettra l'épanouissement de l'identité et de l'interaction conduisant à la solidarité. Chaque conseil devient une nouvelle tribune pour l'expression des besoins, des désirs et des volontés. Le fonctionnement effectif des conseils et le grand nombre de résolutions votées depuis la formation des MRC nous permettent d'avancer que la solidarité semble bien se porter à l'échelon MRC. Cette assertion est d'ailleurs renforcée par le nombre limité de problèmes suscités par la modification, en 1988 et en 1989, du mode de représentation des municipalités locales aux conseils MRC.

Nous venons d'illustrer que l'appartenance territoriale offre, en 1982, un potentiel certain pour asseoir et lancer l'organisation territoriale à l'échelon micro-régional au Québec. De ce fait, elle devient le premier élément de notre modèle descriptif susceptible d'expliquer plus généralement tout le phénomène d'organisation territoriale et de création de milieux MRC.

Utilités collectives territoriales

Notre observation de la réalité MRC nous permet de distinguer des facteurs d'organisation territoriale que nous appelons utilités collectives territoriales. Ces utilités se présentent sous la forme de

thèmes mobilisateurs (de mobiles) qui permettent de sensibiliser la population ainsi que ses décideurs, et de les mettre formellement en communication lors de rendez-vous précis. Elles ont évidemment des caractéristiques diverses d'un territoire MRC à un autre. Nous les avons regroupées en quatre grandes catégories : équipements et infrastructures d'aménagement du territoire; besoins de base de la population; besoins des travailleurs; besoins des organisations.

L'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire est l'enjeu explicite de la création des MRC par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) de 1979. Selon cette loi, le premier mandat qui incombe aux conseils MRC après la mise en œuvre administrative de la corporation concerne la confection d'un schéma d'aménagement du territoire.

Dans une économie de marché (actions privées) aux nombreuses faiblesses compensées par les interventions plus ou moins disjointes de plusieurs instances des trois niveaux de gouvernement (municipal, provincial et fédéral), les conséquences négatives de l'aménagement extensif réalisé depuis 1945 ont été nombreuses. La confection de schémas d'aménagement des territoires MRC vise en principe à éliminer ces effets néfastes en offrant un cadre rationnel pour l'intégration des actions multiples et diverses.

À cette fin, la LAU a instauré une procédure de planification spatiale inspirée du modèle théorique d'Etzioni (Proulx, 1987). Selon la formule adoptée, chaque schéma d'aménagement prend la forme concrète d'un document qui offre :

- un portrait des potentialités et contraintes d'aménagement,
- les grandes orientations d'aménagement à respecter,
- les principaux enjeux intermunicipaux d'aménagement,
- une banque de projets d'équipements et d'infrastructures.

Les territoires MRC ont ainsi été dotés non seulement d'un cadre réglementaire opposable aux tiers (normatif), mais aussi d'un document stratégique pour orienter l'aménagement et coordonner les volontés municipales avec les volontés nationales, ainsi que d'une banque d'actions (biens et services) reliées à des équipements et infrastructures à réaliser.

La mise en œuvre d'actions concrètes (faisabilité, calendriers d'exécution) n'est toutefois pas incluse dans la procédure utilisée selon la LAU. De toute évidence, on laisse cet aspect exécutoire, considéré généralement comme du développement, aux forces naturelles du marché et du pouvoir politique.

Par sa procédure d'aménagement des territoires MRC, le gouvernement s'est certes préoccupé d'encadrement (enveloppe), mais peu de

moyens d'action (développement). Il semble, en ce sens, s'en remettre aux décideurs des diverses organisations qui interviennent sur ces territoires pour inventer des moyens de mise en œuvre d'actions concrètes en concordance avec les schémas d'aménagement.

Les décideurs des MRC ont effectivement désiré relever le défi de la réalisation concrète d'actions d'aménagement. Ils l'ont fait de diverses façons, notamment en ce qui concerne les actions locales (municipales), en élaborant des plans et règlements d'urbanisme et en se dotant d'outils de développement tels que les exemptions fiscales, la revalorisation d'artères commerciales, la promotion touristique, etc.

Pour les équipements et infrastructures typiquement micro-régionaux (supra-municipaux), la banque de projets incluse dans les schémas met en évidence des mobiles qui deviennent souvent des utilités collectives pour les décideurs de chaque territoire. Ces utilités d'aménagement se réfèrent à quelques grands thèmes : aires d'intérêt spécifique (loisirs, industries, tourisme...), équipements culturels, loisirs, sports, habitation, transport (marchandises, travailleurs, touristes...), pôles de concentration d'activités, protection de l'environnement, etc.

Nous avons constaté l'importance considérable de ces utilités d'aménagement du territoire mises en évidence dans chaque milieu MRC. Elles permettent de mobiliser les décideurs afin de les faire travailler à la réalisation d'actions d'aménagement du territoire. L'aménagement devient effectivement une importante catégorie d'utilités collectives territoriales pour les petites régions MRC.

Lors de la création des MRC par le gouvernement, cette responsabilité d'aménagement était la seule prévue par la loi 125. Dans certains documents annexes (livres verts), le gouvernement entrevoyait cependant la possibilité que d'autres responsabilités soient exercées à l'échelon MRC. Une enquête effectuée en 1983 par Gravel et Robitaille a d'ailleurs démontré qu'un bon nombre de MRC étaient disposées à élargir leur champ de responsabilités. Aucun engagement formel n'a toutefois été contracté par le gouvernement à cet effet, sauf pour quelques responsabilités sans grande importance, et déjà exercées depuis longtemps à un niveau territorial micro-régional.

Les besoins de la population

La deuxième grande catégorie d'utilités collectives territoriales concerne la satisfaction des besoins de base de la population. Reliées à un enjeu de qualité de vie des citoyens, ces utilités mettent en évidence l'opportunité, sinon la nécessité, de la gestion publique de biens et services collectifs à l'échelon MRC.

On sait que l'échelon municipal (local) a traditionnellement des responsabilités dans la desserte et la gestion publiques de biens et services à la population. Le principe du respect des goûts et des préférences de la population, variables par essence d'un lieu à un autre, a favorisé la réponse aux besoins de base sur des territoires (pour des clientèles) homogènes, donc généralement assez restreints en termes de superficie. Le rôle du secteur public quant à cette satisfaction des besoins de la population consiste, en principe, à assurer la reproduction de la classe ouvrière, à réduire les pressions sur les salaires et à assurer une certaine justice sociale. D'où l'existence d'un secteur public local, qui a d'ailleurs accru passablement sa part du secteur public global au cours des dernières décennies (Burgat et Jeanrenaud, 1987).

L'avènement d'une discipline comme l'économie publique locale témoigne d'un véritable intérêt pour les échelons infra-nationaux d'administration publique. En effet, ce domaine scientifique est précisément concerné par l'organisation et le financement des activités non marchandes au niveau des collectivités territoriales décentralisées (Derycke et Gilbert, 1988). Ses spécialistes cherchent à identifier les clientèles optimales de desserte, à calculer les économies d'échelle et à trouver des solutions rationnelles aux problèmes liés aux effets externes et aux débordements territoriaux de services. De fait, l'économie publique locale cherche à définir des critères solides permettant de choisir, pour chaque bien et service collectif, le meilleur mode de gestion publique en termes d'assise spatiale et de formules juridiques (régie, concession, intégration, fragmentation, etc.).

Puisque les territoires supra-locaux MRC sont maintenant disponibles pour la gestion publique, il est logique de considérer que plusieurs besoins de base de la population auront avantage à être collectivement satisfaits à cet échelon territorial. À cet égard, plusieurs utilités collectives ont, ces dernières années, fait émerger des mobiles collectifs MRC sollicitant l'action, notamment dans les domaines comme la santé et les services sociaux, l'aide juridique, l'éducation, les sports et loisirs, les services aux handicapés et aux démunis, les services aux personnes âgées, aux adolescents et aux enfants, etc.

Nous constatons ainsi que la réponse aux besoins de base de la population offre des utilités à traiter collectivement dans le cadre des territoires MRC du Québec.

Les besoins des travailleurs

Les utilités reliées à la satisfaction des besoins des travailleurs sont une troisième grande catégorie d'utilités collectives territoriales. Cette catégorie a aussi sa propre justification théorique, qui permet de la traiter dans le cadre des petites régions québécoises.

En effet, le concept de «bassin d'emploi» est apparu au début des années soixante-dix afin de spécifier la dimension locale du marché du travail. Ce concept permet de découper le marché du travail selon la réalité des migrations alternantes : les travailleurs ne dépassent pas certaines limites de distance-temps, et l'aire de recrutement des employeurs coïncide généralement avec l'aire d'emploi des travailleurs. Ainsi apparaissent les «bassins d'emploi» ou «marchés locaux de l'emploi».

En illustrant des taux variables, des conditions différentes et des structures de l'emploi diverses entre les localités des territoires nationaux, les indicateurs désagrégés de l'emploi accréditent cette perspective locale du marché du travail.

L'utilisation du concept de bassin d'emploi permet de définir des politiques orientées vers des solutions adaptées aux problèmes propres à des lieux particuliers.

Bien que l'aire des bassins d'emploi renvoie à des espaces multi-formes, le concept s'est précisé à l'usage et a gagné de la crédibilité, spécialement auprès des agences déconcentrées des services gouvernementaux de régulation (offre-demande) du marché du travail. D'où l'adoption actuelle de ce référent spatio-économique dans la plupart des pays occidentaux, notamment afin de spatialiser des interventions spécifiquement orientées vers l'offre de travail (les travailleurs). Si l'on en juge par les études de l'OCDE réalisées dans le cadre du programme ILE², cette logique spatiale est largement utilisée. Les interventions faites dans ce sens génèrent des retombées considérables, notamment en termes d'adaptation des compétences et de lancement d'initiatives qui valorisent le savoir-faire local (Greffé, 1988).

Dans le cas du Québec, nous constatons que les petites régions MRC correspondent souvent au concept de bassin d'emploi ou, d'une façon ou d'une autre, deviennent le champ potentiel d'interventions décentralisées au niveau du marché local du travail. À cet effet, il est apparu que plusieurs utilités collectives reliées aux besoins de la force de travail devraient être traitées collectivement à l'échelon MRC, notamment la formation, l'aide à la recherche d'emploi, l'assistance aux chômeurs, les transports en commun, les regroupements de travailleurs, l'adaptation des programmes gouvernementaux, etc.

Le traitement collectif de ces utilités au niveau des MRC québécoises doit, à notre avis, permettre de trouver des solutions plus appropriées pour l'atteinte des objectifs traditionnels de régulation du marché du travail tels que l'accroissement de la productivité de la

2. ILE : initiatives locales pour l'emploi. Ce programme, préconisé par l'OCDE dans tous ses pays membres depuis 1982, vise à promouvoir les actions de régulation du marché du travail au niveau des bassins locaux d'emploi (voir OCDE, diverses années).

force de travail, la socialisation de certains coûts de production et l'adaptation des compétences aux besoins du marché. On constate ainsi, chez l'ensemble des travailleurs, l'existence d'une clientèle spécifique pour l'exercice éventuel de certaines fonctions publiques territoriales.

Les besoins des organisations

Finalement, la réponse aux besoins des organisations offre une autre catégorie d'utilités collectives territoriales. En effet, depuis quelques années, le concept de développement local basé sur l'entrepreneurship influence les interventions des pouvoirs publics.

La littérature scientifique récente souligne largement que la création d'entreprises (organisations privées) est un enjeu local (Arocena et autres, 1983; Guesnier et autres, 1986; Joyal, 1987). L'entrepreneurship local devient notamment une variable sur laquelle les politiques doivent intervenir afin d'engendrer le développement, qui par la suite deviendra auto-entretenu (Coffey et Polèse, 1985).

Ce nouvel intérêt pour l'entrepreneurship local se justifie principalement, d'ailleurs, par la récente montée en importance dans l'économie des organisations de petites et moyennes dimensions (PMO). Puisque ce sont elles qui créent maintenant la majorité des emplois dans le monde occidental, on cherche des formules pour stimuler l'entrepreneurship là où il émerge, c'est-à-dire dans son assise locale.

Dans le cadre du Québec, nous constatons que les petites régions MRC correspondent très souvent à la définition opérationnelle de l'assise locale. En ce sens, plusieurs utilités collectives reliées à des besoins des PMO apparaissent à l'évidence comme cibles des pouvoirs publics. Il s'agit de la formation des travailleurs à l'interne, du financement des initiatives à risque élevé, du diagnostic technologique, des relations entreprises-monde de l'éducation, de l'animation économique, de la disponibilité d'aires industrielles, du guichet unique d'information, de l'aide à l'entrepreneuriat (plan d'affaires), de l'accès à l'opportunité, de la qualité générale de l'environnement, de l'assistance aux agriculteurs, forestiers, pêcheurs, etc., et de l'assistance aux commerçants et aux services.

Le traitement collectif de ces utilités territoriales reliées aux besoins des organisations de petite dimension devrait permettre d'avancer vers l'atteinte de l'objectif de favoriser l'entrepreneurship local en socialisant les coûts du risque entrepreneurial, en allégeant la compétition exacerbée, en réduisant les incertitudes, en maîtrisant la turbulence et en soutenant les forces du marché. On découvre ainsi une autre clientèle spécifique pour la gestion publique de fonctions à l'échelon MRC.

Retombées

Nous venons de démontrer que les quatre grandes catégories d'utilités collectives territoriales définies plus haut devraient en principe permettre, à des degrés divers selon les MRC, de multiplier les mises en communication, en interaction et en concertation des décideurs qui interviennent sur ces territoires. Ces rencontres anticipées autour des divers mobiles utilitaires devraient permettre l'élaboration d'actions spécifiques visant le progrès organisationnel de chacun des 95 territoires MRC.

Notre observation des processus collectifs qui occasionnent le traitement des utilités territoriales nous a fait constater que le travail effectué collectivement autour des mobiles se concrétise positivement en dossiers solides lorsque les décideurs impliqués appliquent à leur projet des critères de faisabilité. Ces critères sont induits grâce à des outils tels que l'analyse de faisabilité technique, environnementale, socio-culturelle, économique, financière ou politico-administrative.

Ces outils spécifiques d'analyse des données et de l'information offrent en effet de véritables indicateurs pour juger rationnellement la pertinence des projets d'action. Ils permettent de ce fait d'exclure certains projets d'utilité collective et d'en prioriser d'autres afin de rationaliser et de faciliter les décisions d'exécution. Le gain en termes d'efficacité est évident.

Territoires fonctionnels

Nous avons vu que, lors de leur création, les territoires MRC étaient institutionnellement vacants. Or, nous constatons que depuis 1982 ces micro-régions sont de plus en plus occupées par les organisations fonctionnelles publiques.

D'une part, il est manifeste que le sentiment d'appartenance territoriale qui a permis le découpage des MRC a joué favorablement dans le processus d'identification des organisations aux territoires MRC. D'autre part, nous avons vu que des utilités collectives territoriales, regroupées en quatre grandes catégories, s'offrent pour orienter et stimuler les initiatives qui visent l'organisation territoriale des MRC.

Dans le secteur public, plusieurs organisations existantes ont modifié leur territoire de gestion pour s'adapter à la réalité des MRC. Cette nouvelle territorialité leur offre certains avantages, notamment en termes de statistiques. De plus, un certain nombre d'organisations publiques nouvelles ont été créées dans les territoires MRC selon des logiques de décentralisation-déconcentration du national ou bien de centralisation-concentration à partir du local.

Dans le secteur communautaire, un bon nombre d'organisations collectives (généralement semi-publiques) se sont formées pour exercer une fonction à l'échelon territorial MRC. Ces organisations collectives fonctionnelles sont généralement financées en bonne partie, directement ou indirectement, par des programmes gouvernementaux.

Nos observations nous permettent de repérer les fonctions publiques et semi-publiques qui, en 1992, épousent (+ ou - 10 %) les territoires MRC. Nous les avons classées selon quatre grandes catégories, soit les équipements et infrastructures d'aménagement, les services à la population, les services aux travailleurs et les services aux entreprises.

Équipements et infrastructures d'aménagement

La première fonction est reliée à l'aménagement du territoire. Elle est de fait la raison principale de la création des territoires MRC³. Tous les territoires l'ont obligatoirement exercée, selon Fortin et Parent (1983); environ 66 % ont confectionné leur schéma en régie interne.

L'exercice d'aménagement conduit concrètement, dans chaque territoire MRC, à l'implantation et à la gestion d'équipements et d'infrastructures.

Aucun indice n'est actuellement disponible sur l'état réel de réalisation des équipements et infrastructures prévus. Cependant, nous croyons que le degré n'est pas très élevé étant donné le désengagement de l'État canadien et québécois au cours de la dernière décennie. Il faut considérer, par ailleurs, que l'aménagement extensif du territoire québécois réalisé au cours des décennies cinquante, soixante et soixante-dix rend les priorités actuelles moins criantes. Signalons néanmoins qu'un très grand nombre de projets financés par le Fonds de développement régional du gouvernement du Québec au cours des dernières années sont des équipements et des infrastructures issus des schémas d'aménagement du territoire : infrastructures de transport routier, équipements industriels et commerciaux, équipements de sports, loisirs et tourisme, équipements culturels, d'éducation, communautaires, équipements de protection des éléments de l'environnement, équipements sociaux, de santé, etc.

Finalement, chaque territoire MRC du Québec est maintenant doté d'un schéma d'aménagement opposable aux tiers, et qui indique les grandes orientations à suivre ainsi que les aires spécifiques à considérer dans l'utilisation du sol.

3. Enquête effectuée en janvier 1992 auprès des directeurs généraux des municipalités régionales de comté. Les données ont été vérifiées auprès du préfet de chaque conseil de MRC.

Services à la population

Deuxièmement, la nécessité de satisfaire collectivement certains besoins et désirs de la population a fait apparaître des cellules ou organisations fonctionnelles, de nature publique, qui identifient leurs clientèles respectives sur la base des découpages MRC.

Il y a, d'une part, les fonctions qui ont traditionnellement une assise locale mais qui adoptent, par extension ou par fusion, les territoires MRC afin de gagner de l'efficacité économique :

Pourcentage des 95 territoires MRC possédant un service public qui épouse (+ ou - 10 %) le territoire dans le domaine en question

Gestion des déchets	45,0 %
Évaluation foncière	88,0 %
Voirie tertiaire	5,5 %
Sports et loisirs	6,5 %
Culture	21,0 %
Environnement	32,0 %
Autres services communs	50,5 %

D'autre part, des fonctions traditionnellement déconcentrées (comportant un certain degré de décentralisation) épousent maintenant le territoire MRC pour desservir la population :

Santé et services sociaux (CLSC)	85,0 %
Éducation (commissions scolaires)	45,7 %

Notons que l'important degré de territorialisation de ces deux catégories d'organisations publiques montre la pertinence des MRC pour la gestion de services collectifs à la population. Les territoires MRC deviennent progressivement une réalité pour la population.

Services aux travailleurs

Nous avons observé en troisième lieu qu'un certain nombre d'organisations fonctionnelles sont apparues autour d'un mobile relié à la prestation publique de services collectifs aux travailleurs. Il s'agit souvent d'anciennes fonctions qui épousent maintenant les territoires MRC, ou bien carrément de nouvelles fonctions correspondant à de nouveaux besoins de la force de travail.

Ici aussi, l'important degré de territorialisation des organisations publiques concernées par une fonction de services aux travailleurs

montre la pertinence de l'échelon MRC dans l'application de politiques visant la régulation locale du marché du travail.

Travail-Québec	74,0 %
Centre de main-d'œuvre du Canada	35,0 %
Comité local pour l'emploi	34,0 %
Comité d'aide au développement des collectivités	42,0 %

Services aux organisations

Nous avons finalement relevé un certain nombre de nouvelles fonctions territorialisées qui ont émergé spontanément autour d'un mobile relié à la gestion publique de services aux organisations. Ce sont des organisations spécifiques qui se donnent des mandats dans certains domaines :

Tourisme	45,0 %
Agriculture	9,9 %
Forêts	14,3 %
Mines	3,3 %
Pêches	4,4 %
Commerce	39,6 %
Industrie	45,0 %
Société de développement économique	39,0 %
Agent de développement en milieu rural	33,0 %
Motels industriels	19,0 %
Centre d'aide aux entreprises	37,0 %

Dans les services aux organisations, nous constatons ainsi que les territoires MRC sont une assise spatiale de gestion tout à fait pertinente pour exercer plusieurs fonctions publiques.

Secteur public territorial créateur de milieux

Les données exposées nous incitent à affirmer que les territoires MRC du Québec deviennent lentement des milieux riches en facteurs favorables à l'innovation grâce à la qualité du cadre de vie, à l'épanouissement des individus, à la compétence des travailleurs et à l'entrepreneuriat des organisations.

Toutes ces fonctions publiques ou semi-publiques exercées en 1992 à l'échelon territorial MRC (+ ou - 10 %) démontrent que s'est structuré

au Québec, depuis 1982, un véritable secteur public micro-régional créateur de milieux.

Il s'agit d'un ensemble d'organisations fonctionnelles, disjointes et plus ou moins autonomes, possédant leur mission propre, mais ayant en commun l'objectif implicite ou explicite d'organiser globalement et de développer leur territoire communautaire, leur milieu, par la réponse à une utilité collective. Ce progrès organisationnel si rapide, et opéré avec très peu de moyens, démontre bien la pertinence de cet échelon territorial dans l'environnement organisationnel général.

Par ailleurs, nous avons compilé chaque fonction territorialisée afin d'obtenir un indice global de «fonctions publiques territorialisées» pour chaque territoire. On constate que le progrès du secteur public territorial depuis 1982 est inégal d'une MRC à une autre. L'écart est même très grand entre les territoires peu et fortement organisés (voir la carte 1). Les milieux MRC sont ainsi inégalement riches en facteurs favorables à l'innovation puisque le degré d'appartenance territoriale et le nombre d'utilités collectives exploitées varient d'une petite région MRC à une autre.

Externalités d'information

Les retombées en termes de biens et services collectifs offerts à la population, aux travailleurs et aux organisations sont quantitativement et qualitativement évidentes. Les milieux de vie des territoires MRC se sont certes enrichis. L'occupation des micro-régions MRC par les organisations publiques ou semi-publiques a notamment occasionné la confection d'instruments d'information de base qui servent les décideurs de chaque territoire pour l'analyse de la situation de leur milieu de vie. Il s'agit des schémas d'aménagement du territoire, des répertoires socio-économiques du territoire, des portraits socio-économiques globaux du territoire, des diagnostics sur la communauté, des schémas de développement du territoire, des profils des principaux secteurs socio-économiques, des études spécifiques sur des thèmes porteurs, ou tout simplement des documents dits stratégiques.

Ces instruments collectifs d'information apparaissent comme des effets externes positifs (externalités) du progrès organisationnel en cours depuis 1982 et en assurent la continuité. Ils permettent aux décideurs de mieux connaître les ressources disponibles, les potentialités, les faiblesses et les contraintes de chaque territoire MRC. Sur cette base évolutive de données quantitatives et qualitatives, les décideurs de l'organisation territoriale peuvent collectivement fixer des objectifs, définir des stratégies et élaborer des projets de développement social, culturel, environnemental et économique pour la collectivité. De

plus, tous les décideurs du territoire peuvent s'y référer dans le cadre de leur mission, afin de se renseigner pour mieux fixer les objectifs de leur propre organisation privée, publique ou collective.

Conclusion

Les territoires MRC sont les dernier-nés des échelons décentralisés au Québec. À partir du sentiment d'appartenance territoriale, notre modèle a mis en évidence quatre catégories d'utilités collectives qui offrent des mobiles à l'organisation territoriale. L'aménagement du territoire et la satisfaction des besoins de la population, des travailleurs et des organisations deviennent les grands enjeux organisationnels des 95 micro-régions.

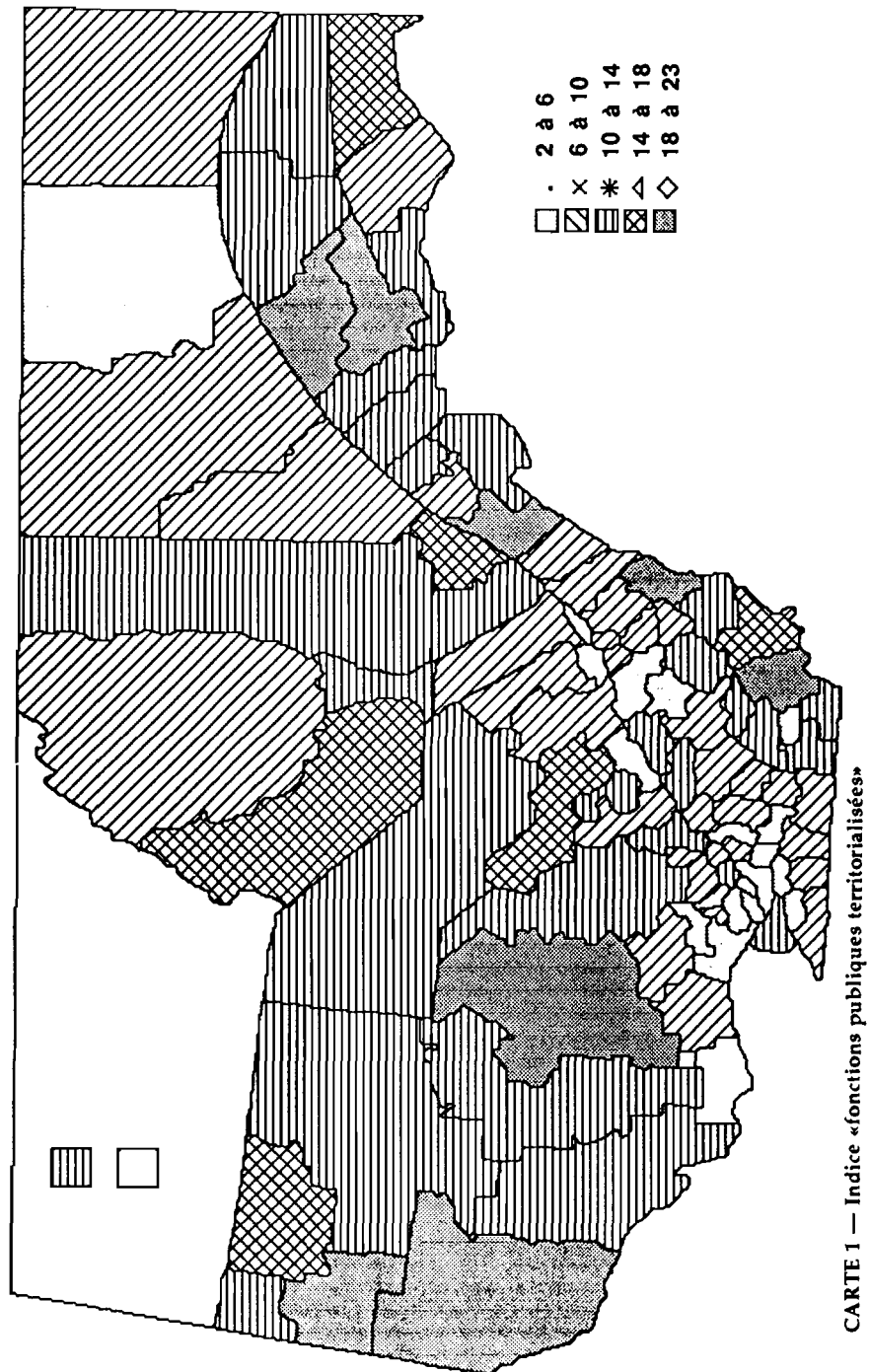
Sur la base de ces enjeux, nous avons constaté un important mouvement d'organisation territoriale effectué par les organisations fonctionnelles de nature semi-publique et publique. Les micro-régions ont acquis un caractère et un rôle fonctionnels très importants. Le progrès organisationnel est sans équivoque, bien qu'inégal d'un territoire à l'autre. Un secteur public territorial s'est véritablement structuré depuis 1982 à l'échelon MRC.

Les territoires MRC se sont dotés d'une qualité supérieure de biens, de services et d'information, pour les individus et les organisations. Ils deviennent, en ce sens, de véritables milieux riches en facteurs favorables à l'innovation.

Le sentiment d'appartenance territoriale et les utilités collectives sont la source de ce processus de création de milieux. On peut supposer que ces deux composantes de base resteront le moteur de l'organisation territoriale des milieux MRC du Québec. On peut aussi considérer que l'appartenance territoriale, les utilités collectives et les fonctions publiques sont trois composantes d'un modèle de création de milieux innovateurs qu'il serait intéressant de transposer sur d'autres territoires nationaux.

En terminant, nous voudrions insister sur la nécessité de nouveaux travaux de recherche sur deux thèmes abordés ici.

Premièrement, dans le cadre du Québec, un bilan global du progrès organisationnel réalisé par les milieux MRC depuis 1982 devient essentiel. Après dix ans de vécu territorial, nous croyons nécessaire de faire le point sur leur évolution organisationnelle, au moyen d'indicateurs portant notamment sur le secteur privé, le secteur communautaire, les ressources naturelles, l'aménagement du territoire, les compétences des ressources humaines, la circulation de l'information, etc. En plus de servir de document de référence aux agents présents sur le terrain, un tel bilan, situé dans un cadre théorique approprié, permettrait de mieux



interpréter les causes du dynamisme ou du manque de dynamisme des divers milieux MRC du Québec.

De façon plus générale, la recherche doit mener à l'élaboration d'une théorie articulée sur les milieux innovateurs. Bien que les monographies soient fort utiles à cet effet, il faudrait beaucoup plus de synthèses et d'analyses de la réalité locale et micro-régionale par grandes régions, par pays et par grandes zones. La comparaison permettrait de trouver des dénominateurs communs dans les modèles et de mettre en évidence certaines lois générales. Ainsi l'élaboration d'une véritable théorie deviendrait-elle possible.

Bibliographie

- Arocena, J., et autres. 1983. *La Création d'entreprises, un enjeu local*. Paris, La Documentation française.
- Burgat, P., et C. Jeanrenaud. 1987. *Services publics locaux*. Paris, Economica.
- Coffey, W., et M. Polèse. 1985. «Local Development: Conceptual Bases and Policy Implications», *Regional Studies*, 19, 2 : 85-93.
- Derycke, P. H., et G. Gilbert. 1988. *Économie publique locale*. Paris, ERESA, Economica.
- Désy, J. 1987. *MRC et municipalités : vers une union libre*. Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, GRIR.
- Dionne, H., J.-L. Klein et J. Larrivée. 1986. *Vers de nouveaux territoires intermédiaires*. Rimouski, Université du Québec à Rimouski, GRIDEQ.
- Fortin, G., et L. Parent. 1983. *Les MRC et leur capacité d'extension*. Montréal, INRS-Urbanisation, «Études et documents», 38.
- Friedmann, J., et C. Weaver. 1979. *Territory and Function*. Londres, E. Arnold.
- Gendron, F. 1983. *Le Choix des régions*. Québec, Office de planification et de développement du Québec.
- Gravel, R.-J., et D. Robitaille. 1985. *Les MRC et la décentralisation*. Québec, «Cahiers de l'ENAP» (Université du Québec, École nationale d'administration publique), no 12.
- Grefte, X. 1988. *Décentraliser pour l'emploi*. Paris, Economica.
- Guesnier, B., et autres. 1986. *Développement local et décentralisation*. Paris, Éditions régionales européennes.
- Jessop, J., et C. Weaver. 1987. «La coopération communautaire : une stratégie pour le développement local», *Revue internationale d'action communautaire*, 13/53 : 149-160 (Montréal, Éditions Saint-Martin).
- Joyal, A. 1987. «Réflexions sur la question du développement local», *Revue d'économie régionale et urbaine*, 5 : 737-751.
- Lacour, C. 1983. *Aménagement du territoire et développement régional*. Paris, Dalloz.
- Lemieux, V. 1986. *Rapport du comité de travail sur les pouvoirs des municipalités et des MRC*. Québec, Union des MRC et des municipalités locales du Québec.
- OCDE (Organisation de développement et de coopération économiques). 1985-1992. *Cahiers des ILE*. Paris, OCDE.
- Parizeau, J. 1985. *Rapport de la Commission d'étude sur les municipalités du Québec*. Québec, Union des municipalités du Québec.

- Perrin, J.-C. 1983. «Contribution à une théorie de la planification décentralisée», dans Planque : 157-178.
- Perrin, J.-C. 1984. «La reconversion du bassin industriel d'Alès : contribution à une théorie de la dynamique locale», *Revue d'économie régionale et urbaine*, 25, 2 : 237-256.
- Planque, B., éd. 1983. *Le Développement décentralisé*. Paris, GRAL, LITEC.
- Proulx, M.-U. 1987. «Les MRC : de la raison à la passion», dans Désy : 31-58.
- Proulx, M.-U. 1989. «La planification du développement territorial : concertation des acteurs régionaux et développement mésogène», *Revue canadienne des sciences régionales*, 12, 1 : 25-44.
- Proulx, M.-U. 1991a. «Réseaux utilitaires spatialisés et dynamique économique», *Revue canadienne des sciences régionales*, 14, 1 : 73-92.
- Proulx, M.-U. 1991b. «Flux d'information et dynamique locale», *Cahiers de géographie du Québec*, 35, 95 : 307-331.
- Sachs, I. 1980. *Stratégies d'écodéveloppement*. Paris, Éditions ouvrières.
- Sokoloff, B. 1986. «Aménagement, développement régional et dynamismes locaux», dans S. Langlois, et F. Trudel, éd. *La Morphologie sociale en mutation*. «Cahiers de l'ACFAS», 41.
- Sokoloff, B. 1989. «La place des MRC dans les dynamismes régionaux», *Revue canadienne des sciences régionales*, 12, 1 : 45-60.
- Stöhr, W. B., et D. R. F. Taylor. 1981. *Development from Above or Below?* New York, John Wiley and Sons.
- Tellier, L.-N. 1982. «Les dimensions économiques de l'aménagement du territoire au Québec», dans J. Léveillé, éd. *L'Aménagement du territoire au Québec : du rêve au compromis*. Montréal, Nouvelle Optique.
- Weaver, C. 1984. *Regional Development and the Local Community*. New York, John Wiley and Sons.