

## La place des MRC dans les dynamismes régionaux

Béatrice Sokoloff

Institut d'urbanisme, Université de Montréal  
5620, rue Darlington, Montréal, Québec H3T 1T2

Une étape importante de la mise en place du processus d'aménagement du territoire au Québec est en train de se terminer avec le dépôt des schémas par les municipalités régionales de comté (MRC). Suite à la publication des rapports des commissions mises sur pied par les deux unions municipales, les assises Québec-municipalités ont eu lieu en août 1987. Portant en grande partie sur l'avenir des MRC après le dépôt des schémas, elles ont débouché sur une entente financière assurant cet avenir pour les cinq prochaines années. Cependant, le débat autour du rôle futur des MRC n'est pas clos pour autant. Nous aimerions y apporter ici notre contribution, en déplaçant quelque peu le centre des interrogations du bilan institutionnel vers un bilan qui prenne davantage en compte des éléments socio-politiques et économiques. Notre question porte donc sur la place que pourraient prendre les MRC dans la relance des dynamiques régionales de développement.

La réflexion qui suit s'alimente aux résultats d'une recherche en cours<sup>1</sup>. Nous en exposerons les références théoriques, les hypothèses de base ainsi que les éléments de vérification empirique, encore fragmentaires mais déjà assez révélateurs. Ces observations devraient nous permettre de soutenir le bien-fondé de quelques recommandations quant à l'avenir des MRC qui rendent justice à la variété de leurs situations et de leurs potentiels.

Depuis leur création, les MRC ont fait l'objet d'interprétations diverses, dont une bonne partie relevaient d'une analyse institutionnelle. La nécessité d'un palier intermédiaire entre les municipalités et le

<sup>1</sup>Nous aimerions citer ici et remercier de leur précieuse collaboration les étudiants de maîtrise de l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal qui ont réalisé l'enquête sur le terrain : Jacques Boivin, Bruno Collin, Majid El-Amrani, Raymonde Lavoie, Richard Legault, Philippe Lusinchi; Marianne Cloutier, assistante de recherche, a également contribué à cette enquête.

gouvernement provincial a souvent été rapportée à un ensemble de conditions de nature administrative et politique répondant aux besoins du gouvernement provincial : après avoir centralisé, il lui fallait « déconcentrer » ses pouvoirs, sans en perdre pour autant le contrôle. Des enjeux importants existent certes à ce niveau, mais trop d'analyses s'y sont longtemps confinées, négligeant de ce fait les paramètres socio-économiques qui doivent être considérés si l'on veut comprendre pourquoi l'aménagement du territoire a pu devenir une nécessité dans le Québec du début des années 1980, années de crise économique, rappelons-le en passant.

Au Québec, l'aménagement du territoire peut être défini par trois dimensions essentielles : 1) il renvoie à la répartition spatiale des fonctions économiques, via les grandes affectations du territoire; 2) il comprend également la localisation des équipements et infrastructures, lesquels peuvent être la responsabilité des municipalités ou du gouvernement provincial; 3) il implique un découpage du territoire, donc une définition de l'échelle spatiale de la planification. Ces dimensions font toutefois, dans les schémas d'aménagement, l'objet d'un traitement différent d'une MRC à l'autre. C'est pourquoi l'examen du contenu du schéma, tout comme celui du processus temporel de son élaboration, est révélateur de la manière dont est posée la relation entre développement économique et aménagement, ainsi que du degré de participation du milieu à la définition de ce processus.

### Apports nouveaux de l'économie régionale

La question des relations entre l'aménagement et le développement économique réapparaît dans les analyses de l'économie spatiale, ou « économie régionale ». Ces dernières années, plusieurs auteurs, tant européens que nord-américains<sup>2</sup>, ont souligné la crise d'un certain nombre de modèles théoriques de l'économie régionale, impliquant également une remise en question des modèles de planification qui en découlaient. Ainsi, le modèle économique basé sur l'opposition « centre-périphérie », auquel on associait souvent un modèle de planification centralisée, a été remis en question dans la mesure où il est incapable de rendre compte de ce que certains ont nommé le « retournement des hiérarchies spatiales » (Aydalot, 1984).

Si l'on ne peut plus opposer de façon absolue les régions centrales (« motrices ») et les régions périphériques (« dépendantes »), c'est que le modèle économique centre-périphérie n'a pas approfondi suffisamment

<sup>2</sup>Nommons entre autres Ph. Aydalot, J.-C. Perrin, B. Planque, en France, et J. Friedmann, aux États-Unis.

la nature des interactions entre organisation territoriale et organisation sectorielle (Perrin, 1983, 11).

Cette auto-critique de la pensée spatiale permet de repenser l'analyse des rapports entre aménagement et développement. Cette remise en cause de la théorie économique débouche directement sur la prise en compte, dans la définition des dynamismes régionaux, de paramètres qui expriment la nature du tissu social, la part de dynamisme attribuable au « milieu », à la société locale. Car des liens entre groupes sociaux existent au niveau des petites régions et peuvent — dans des cas précis sur lesquels nous reviendrons plus loin — contribuer à la relance du développement économique. Ce qu'on a appelé (en jargon technocrato-sociologique) les « régions d'appartenance » constitue dans certaines parties du Québec une réalité à la fois territoriale, sociale, économique et même — à la limite — politique au sens large.

Par ailleurs, en Europe et en Amérique du Nord, on a observé que les flux migratoires (de population, d'activités et d'emplois) indiquent que les villes petites et moyennes ont dans l'ensemble un dynamisme supérieur à celui des régions métropolitaines. Certaines régions stagnantes ou même périphériques semblent se réveiller, sans qu'on comprenne toujours très bien pourquoi. Aydalot (1983, 101-103) avance l'hypothèse suivante, pour expliquer la reconversion économique parfois étonnante de régions apparemment « laissées pour compte » : selon lui, les régions les plus marquées par la grande industrie à capitaux et marchés extérieurs (dans le processus d'industrialisation lancé à la fin du siècle dernier) sont aussi celles où les « modes de production régionaux » ont été le plus déstructurés et où les formes sociales des milieux en ont subi le plus dur contrecoup, perdant toute capacité d'initiative propre, toute autonomie. Ce ne serait pas le cas de certaines régions par ailleurs « sous-développées », dont la capacité de renouveau se fonderait précisément sur la cohérence préservée de la société locale, combinée à une plus grande souplesse et à une plus grande adaptabilité des entreprises aux nouvelles conditions de la production économique.

Il ne faut pas pour autant tomber dans l'utopie et rêver pour l'ensemble du territoire de petites régions accédant massivement à l'auto-développement, par la vertu d'une « planification par le bas » appuyée sur les sociétés locales. Cependant, il est important de mieux saisir et chercher à expliquer les capacités différentielles de certains contextes économiques et sociaux de se reconverter suite à la crise. Une telle réflexion nous oblige également à reconsidérer les processus de planification, au-delà des modèles technocratiques, comme des processus sociaux. Ainsi, qu'ils se limitent à l'aménagement, à la mise en place d'un cadre favorable au développement économique, ou qu'ils abordent également la définition d'objectifs régionaux de développement, ces processus — lorsqu'ils débordent la logique institutionnelle et techno-

cratique — peuvent être révélateurs d'une dynamique sociale micro-régionale innovatrice.

Avant d'aborder l'analyse du cas québécois, il vaut la peine de citer rapidement le travail de deux chercheurs français, dont la démarche illustrera le bien-fondé de nos propres hypothèses. Sans exposer dans le détail le modèle «écologico-économique» utilisé par J.-C. Perrin (1983) dans son analyse de la dynamique locale qui a présidé à la reconversion du bassin d'Alès, nous en retiendrons quelques idées clés :

— «Tout territoire peut bénéficier de l'implantation d'activités appartenant à des branches en croissance et présentant un bon niveau de qualification et de fonctions, à condition d'offrir les externalités désormais les plus valorisées par ces entreprises. *La constitution de ces externalités relève beaucoup plus des capacités des responsables locaux en matière de planification* que de l'existence de ressources naturelles, comme c'était le cas auparavant» (p. 16, nous soulignons). Perrin ajoute que si l'initiative appartient au milieu local, celui-ci n'a pas toujours les compétences ou les moyens suffisants pour les mettre en oeuvre et doit donc pouvoir compter sur l'appui des niveaux régional ou national.

— Il s'ensuit que le dynamisme local est défini comme une «capacité d'entreprendre», laquelle doit être analysée comme un *phénomène socio-économique collectif*; et il nécessite pour se cristalliser la présence d'un organisme qui joue le rôle de *pôle intégrateur des actions* (p. 20-22).

— La différence entre la politique économique novatrice élaborée à Alès, comme fruit d'un consensus social local, et une démarche technocratique de planification est soulignée par Perrin (p. 34). Analysant le graphe ou réseau de relations existant entre les différents types d'organismes oeuvrant de concert pour définir la politique économique locale, Perrin souligne le rôle polarisateur de l'Association pour le développement industriel et la reconversion de la région alésienne (ADIRRA). Il relève également que *ce cadre institutionnel original* a été mis sur pied localement et «*n'est nullement le produit de textes législatifs ou réglementaires*». La complexité de la structure de relations fait aussi sa richesse, puisque non seulement elle met en rapport divers types d'organismes mais aussi elle articule les niveaux d'intervention local, régional et national (p. 29-32, nous soulignons).

Nous aurons l'occasion de montrer plus loin que des phénomènes comparables se sont produits au Québec dans certaines régions et ont marqué en particulier le processus d'élaboration de leurs schémas d'aménagement.

Dans son analyse d'une expérience de planification par projet en pays d'Apt, Bernard Chevalier (1983) considère lui aussi que la micro-région est «un échelon privilégié de planification, puisqu'elle réalise l'articulation entre planification sectorielle et planification

spatiale» (p. 274). Le projet en question, qui consiste en la restructuration d'une filière de production (les activités de la céramique), déborde largement les initiatives prises traditionnellement par les collectivités locales pour animer l'économie (à savoir l'implantation d'équipements publics). Ce plan de relance articule en effet des dimensions liées au développement (restructuration de la filière, harmonisation des investissements privés et publics) et d'autres liées à l'aménagement (aspects spatiaux) et aux équipements (formation de personnel, aspects socio-éducatifs). Un groupe de travail basé sur le volontariat et mis sur pied par les élus locaux a été l'agent structurant d'un processus de planification soutenu par un consensus local et débouchant sur un processus de prise en charge de décision collective. Ici encore, on peut avancer que les formes technocratiques de planification ont été supplantées par une dynamique sociale locale échappant aux rigidités institutionnelles et instaurant de nouveaux modes de participation sociale et d'intégration collective. Chevalier parle d'une «transformation des rapports ou des règles du jeu entre les acteurs locaux (...) et les organisations administratives et para-administratives». La structuration du projet s'est faite progressivement par le groupe de travail, dans le cadre d'un processus d'apprentissage collectif adressé à chaque acteur du développement local (p. 277-283).

Cinq catégories d'acteurs ont collaboré dans ce processus : élus locaux, agents économiques privés, techniciens des services administratifs régionaux et locaux, responsables de services de formation. L'auteur en conclut qu'une telle démarche de planification décentralisée, planification par projet définie au niveau micro-régional, permet d'éviter la «normalisation» de la gestion locale en fonction d'impératifs technocratiques, ainsi que la réduction de la problématique du développement à celle de l'aménagement (p. 283-284).

Cette conclusion nous ramène à la nécessité de l'articulation aménagement-développement dans la reconstitution au niveau des petites régions d'une dynamique économique basée sur une dynamique sociale, l'enjeu étant la capacité de recréer un peu partout sur le territoire des avantages comparatifs spécifiques qui permettent également une diversification de la structure économique à l'échelle micro-régionale. Ce phénomène est peut-être à la clé de nouveaux équilibres économiques entre des régions autrefois fortement polarisées.

Au Québec, nous avançons que l'articulation de l'aménagement et du développement pourrait être porteuse d'une relance pour certaines régions. Un travail d'articulation de ces deux dimensions soutient sans aucun doute l'élaboration de leur schéma d'aménagement par certaines MRC, tant au niveau du processus d'élaboration — qui a pris parfois des allures de grand rallye de toutes les forces sociales et économiques du milieu — qu'à celui du contenu du schéma, de ses orientations et

objectifs et de leur traduction spatiale. Si l'on se rapporte aux nouveaux modèles de l'économie spatiale, cette dynamique favoriserait la revitalisation de certains types de régions. Des expériences similaires à l'étranger ont donné des résultats inattendus; on peut donc considérer ces dynamiques micro-régionales comme «économiquement» tout à fait raisonnables. Leurs retombées dépasseraient largement celles des politiques d'aide traditionnelles venant du palier central de gouvernement et dirigées unilatéralement vers «l'équipement» d'un territoire, ou même des politiques d'aide à l'entreprise. Bref, les politiques d'aide aux organisations territoriales régionales seraient à mettre à l'ordre du jour.

Dans la suite de cette réflexion, nous essaierons de montrer ce qui détermine la variété des approches face à l'aménagement et au développement régional dans ces petites régions qu'on a dotées d'un nouvel outil administratif, les MRC, que certains milieux se sont appropriés dans le cadre d'une dynamique locale autonome. Nous élaborerons des hypothèses quant aux conditions qui expliquent l'émergence de ce type de réaction régionale, qui n'est pas devenue la règle pour autant: d'autres milieux régionaux possèdent un dynamisme qui ne doit rien à l'existence de la MRC, d'autres encore ont carrément rejeté cette nouvelle institution et ont produit de ce fait des schémas «minimaux». Autant de situations, autant de paramètres explicatifs, mais qui forment tout de même un système cohérent.

### Hypothèses et résultats préliminaires de la recherche

Au point de départ de notre réflexion, à l'époque de la consultation Gendron sur le document *Le Choix des régions*, en 1984, nous posons déjà la nécessité de ne pas considérer les MRC avant tout dans les catégories de leur existence institutionnelle, mais au contraire de partir de leur territoire comme micro-région et de situer le rôle que pourrait jouer la MRC comme lieu de convergence de l'action des groupes sociaux locaux ou micro-régionaux, dont évidemment les municipalités, prises elles aussi au sens de «milieux» locaux (et pas réduites non plus à leur existence institutionnelle). Dans un premier temps, nous avons tenté d'analyser les potentiels d'action des MRC dans les milieux micro-régionaux, élaborant une typologie qui se fondait sur les réactions des MRC à la proposition Gendron sur le développement régional (Sokoloff, 1986, 319). Confrontée à la deuxième étape de la recherche, que nous allons présenter ici, cette typologie semble tenir le coup (on pourrait même la raffiner) et nous sommes en mesure de développer davantage (et de vérifier) le schéma explicatif qui la sous-tendait.

Nous avançons que la variété des formes d'intervention des MRC dans leur milieu (y compris l'intervention «institutionnelle» de production d'un schéma) correspond bien aux types de MRC déjà élaborés et s'explique par les formes de dynamisme micro-régional, lesquelles dépendent largement — mais non de façon absolue — des types de structures économiques de la région. L'analyse des formes de dynamisme régional et des conditions qui les modulent est donc déterminante dans l'explication des types de MRC et de leurs potentialités respectives.

Pour caractériser les régions économiques, nous retenons une combinaison des indicateurs suivants: PME ou grande industrie tournée vers les marchés extérieurs, importance relative des secteurs primaire, secondaire, tertiaire (qui indique si l'économie de la région est diversifiée, spécialisée ou mono-fonctionnelle) et enfin caractéristiques de l'urbanisation (répartition spatiale et hiérarchie urbaine). Ce dernier indicateur est important car le clivage rural-urbain explique dans bien des cas les difficultés de certaines MRC.

Au Québec, nous distinguons sur cette base six *types de régions*:

1) Les régions dites «périphériques» à cause de leur éloignement des grands centres, régions souvent mono-ressource, avec prédominance du secteur primaire et parfois secondaire, marquées par la présence des grandes compagnies, possédant quelques villes moyennes qui jouent le rôle de centres régionaux et d'autres agglomérations de faible taille (c'est aussi dans ces régions qu'on trouve les MRC de plus grande superficie, donc à faible densité de population).

2) Les régions typiquement industrielles, développées au siècle dernier déjà par la grande industrie, qui s'est concentrée dans des villes importantes (cette économie est souvent peu diversifiée; les MRC situées dans ces régions ont souvent plusieurs villes qui n'ont pas d'intérêts communs avec les zones rurales environnantes).

3) Les régions où se sont développées des industries assez diversifiées à marché plus régional (PME), où la hiérarchie urbaine est plus équilibrée (petites villes et villes moyennes bien réparties sur le territoire), et qui intègrent davantage la composante rurale (via des industries agro-alimentaires, par exemple).

4) Les régions ayant le même type de structure industrielle, mais où il existe une ville plus importante, qui polarise le territoire.

5) Les régions purement rurales (municipalités rurales, de petite taille, avec un centre administratif).

6) Les régions «métropolitaines»: situées à la périphérie des communautés urbaines, les MRC qui en font partie présentent des caractéristiques particulières, dont un fort taux d'urbanisation. (La structure économique des micro-régions ne correspond cependant pas toujours au profil métropolitain: il y a présence de zones agricoles ou d'un

milieu industriel particulier, marqué par exemple par des branches en déclin.)

Nous caractériserons maintenant les types de dynamisme micro-régional. Si nous reprenons certains énoncés d'Aydalot cités plus haut, nous pouvons supposer que les régions marquées par la grande industrie du siècle passé sont des régions où les solidarités sociales micro-régionales ont été déstructurées. On devrait donc y trouver un dynamisme mitigé au niveau des petites régions, ce qui n'exclut pas que le relais soit pris dans une certaine mesure par les milieux locaux. (Dans ces cas-là, on verra en effet que les municipalités sont plus actives que la MRC ou même la rejettent nettement. ) Suite à la crise, ces régions ont dû souvent faire face à des problèmes économiques importants qui impliquent également une nécessité de restructuration.

Par ailleurs, les milieux caractérisés davantage par la PME, souvent, plus diversifiés, non seulement ont en général mieux tenu le coup, mais ce sont ceux où l'on peut prévoir le dynamisme le plus important, fondé sur des solidarités qui ont perduré au niveau micro-régional. Dans un même ordre d'idées, certains milieux « périphériques » qui ont connu aussi de sérieux problèmes avec la crise, à cause de la présence de grandes compagnies, auraient un bon potentiel de redémarrage, grâce à la présence de groupes sociaux associatifs extrêmement dynamiques et concernés par un redéveloppement orienté vers la diversification et la création de PME axées souvent sur les services aux entreprises (ou tertiaire lié).

Les types de dynamisme micro-régional seront caractérisés par la combinaison des indicateurs suivants :

— Graphe des relations existant entre les organismes qui agissent sur le territoire de la petite région. Ce graphe indique les relations entre organismes du milieu et organismes institutionnels (MRC et municipalités) en précisant qui a le leadership; il inclut aussi les relations pouvant exister avec des organismes du niveau régional ou central.

— Puisque nous accordons une place importante dans cette analyse au développement régional, nous considérerons que le rayonnement de l'action des organismes de développement est un facteur important; nous distinguerons donc les corporations de développement économique qui travaillent à l'échelle du territoire des MRC de celles qui se limitent au territoire d'une ou de plusieurs villes.

Nous obtenons ainsi la typologie suivante :

a) Dynamisme micro-régional caractérisé par :

— un organisme de développement économique travaillant à l'échelle de la MRC

— un ensemble de groupes qui agissent dans un modèle de concertation incluant divers types d'organismes du milieu et différents niveaux d'organisation (local, régional ou même central).

Ce réseau est polarisé par l'action d'un des intervenants. Nous distinguerons des sous-catégories, suivant que le leadership de la concertation micro-régionale est assuré par :

a<sub>1</sub> : un organisme de développement économique

a<sub>2</sub> : la MRC

a<sub>3</sub> : l'action conjointe des municipalités et de l'organisme de développement économique.

b) Dynamisme micro-régional caractérisé par :

— l'absence d'organisme économique agissant au niveau territorial de la MRC; mais il existe un tel organisme lié au territoire d'une ou plusieurs villes de la micro-région;

— des relations entre organismes sur le territoire de la MRC; mais on ne peut parler de véritable concertation, où tous les intervenants sont reliés, mais plutôt de différentes formes de coopération bi- ou multilatérale.

Nous distinguerons trois cas, selon que la principale impulsion vient :

b<sub>1</sub> : d'un organisme de développement économique (éventuellement associé de près à une ou plusieurs municipalités)

b<sub>2</sub> : de la MRC

b<sub>3</sub> : d'une municipalité.

Dans ces trois cas, il peut y avoir également des organismes de niveau régional ou central qui sont impliqués, mais ce qui distingue essentiellement a) de b) est le type de cohérence micro-régionale du réseau de relation (réseau de concertation globale ou coopération bi- ou multilatérale).

c) Dynamisme micro-régional caractérisé par l'existence d'organismes de développement économique dans la micro-région, pouvant travailler à l'un ou l'autre des niveaux territoriaux; mais il n'y a pas de concertation entre les intervenants du niveau de la MRC. (Dans ce troisième type, on observe que l'existence de la MRC est limitée à sa plus simple expression, qui consiste à produire un schéma de type le plus souvent purement physico-spatial. ) C'est la situation de type « individualiste », qui n'implique pas d'efforts concertés. Il y aurait de plus division du travail totale entre organismes, qui ignorent la réalité de la micro-région (qui est peut-être ici un niveau sans pertinence...). Individuellement, les organismes peuvent par ailleurs avoir affaire à des niveaux d'organisation territoriale supérieurs (régionaux ou centraux).

Nous avons dit plus haut que nous considérons que les variables type de région économique et type de dynamisme micro-régional sont

liées, mais pas de façon absolue. Précisons notre pensée. En croisant les deux variables, nous devrions obtenir des corrélations significatives (une répartition non aléatoire). Les exceptions aux corrélations prévues devront être expliquées par des hypothèses secondaires se rapportant à la situation ou aux réactions particulières des MRC en question, souvent pour faire face à une conjoncture économique difficile.

Ainsi, si nous reprenons par type de région économique :

1) Les régions-ressources (ou « périphériques ») auront deux cas de figure probables. Dans l'un ( $a_2, 1$ ), le dynamisme micro-régional s'appuiera sur le leadership de la MRC (cas le plus fréquent), dans l'autre ( $b_3, 1$ ) la forte présence d'un pôle urbain régional expliquera que la MRC ne puisse prendre le leadership.

2) Dans les régions urbanisées où domine la grande industrie relativement peu diversifiée, on trouvera probablement le cas ( $b_3, 2$ ), mais on peut prévoir tout aussi bien que la nécessaire réaction à la crise économique poussera des organismes de développement émanant du milieu à prendre le leadership et à réorganiser le milieu. On débouchera sur une association des efforts des municipalités avec ceux de leurs organismes de développement ( $b_1, 2$ ).

3) Ce type de région est probablement celui où l'intégration de la société locale à un « mode de production régional » a été le mieux préservée. C'est le cas type où un dynamisme micro-régional peut s'appuyer sur la MRC ( $a_2, 3$ ).

4) Dans ce cas, le profil économique est très voisin du type 3, mais le poids d'une ville limite l'action de la MRC ( $b_3, 4$ ). De ce fait, la dynamique micro-régionale peut avoir de la difficulté à se manifester.

5) Les régions rurales semblent a priori le paradis des MRC, qui y sont une suite logique aux anciens conseils de comté. On y retrouvera donc facilement la relation ( $b_2, 5$ ), qui dans les meilleurs cas peut aussi prendre forme ( $a_2, 5$ ).

6) Finalement, les régions métropolitaines ne sont pas traditionnellement associées à des dynamismes de type micro-régional; le cas le plus fréquent sera donc ( $c, 6$ ). Cependant, dans le cas où les industries connaissent des difficultés et où la tertiarisation est moins forte dans certaines MRC de cette région, on ne sera pas surpris de rencontrer l'association ( $b_2, 6$ ), où la MRC prend le leadership d'une concertation touchant essentiellement les municipalités.

Il s'ensuit que la MRC peut jouer un rôle dans le développement micro-régional dans une grande variété de régions économiques. Ce rôle n'est absolument pas limité aux régions rurales. On peut le retrouver dans quatre types de régions sur six. En fait les régions de types 2 et 6 sont bien celles où les MRC sont peu opérantes et se limitent souvent à produire (ou à faire produire par une firme) un schéma au sens strict de la loi. Bien sûr, quand on analyse plus en profondeur chaque cas de

l'échantillon, on se rend compte que l'action de la MRC peut varier beaucoup. Elle peut être un partenaire du dynamisme régional en tant que « force sociale », comme elle peut se limiter à la concertation des seules municipalités. De plus, la nature de ses interventions peut avoir un impact (via le schéma ou en dehors) sur le développement et l'aménagement définis conjointement, articulés dans la dynamique micro-régionale, comme la MRC peut aussi se limiter à l'aménagement (concerter les partenaires sur les conditions du développement, en laissant aux organismes du milieu le soin de définir les contenus du développement). Plusieurs cas de figure sont donc possibles selon la nature du graphe de relations entre organismes micro-régionaux et locaux (qui définit un dynamisme lié à la concertation ou à la simple coopération), et le type de division du travail qui s'opère dans les deux cas entre organismes, articulant de plusieurs manières possibles l'aménagement et le développement.

À partir du schéma ci-dessus, on peut expliquer également les types de MRC que nous avons définis dans la recherche citée précédemment, de même que différents types de planification qui se dégagent du processus d'élaboration et du contenu des schémas produits par les MRC.

En fait, nos types de MRC corroborent bien les types de dynamisme régional, de sorte que l'on aboutit au schéma simplifié de correspondance entre types de région, types de dynamisme régional et types de MRC présenté au tableau 1.

Ainsi, une MRC de type A (« progressiste »), associée à un dynamisme micro-régional de type « concertation » (quelle que soit par ailleurs la division du travail entre organismes pour ce qui est d'assumer, en les reliant, les composantes de l'aménagement et du développement, et quel que soit le type d'organisme leader), aura très vraisemblablement aussi une démarche de planification territoriale (schéma) caractérisée par la consultation dès les premières étapes et un contenu de schéma qui renvoie clairement à des objectifs de développement économique. On peut faire le même type de corrélation entre type de dynamisme régional, type de MRC et type de schéma produit pour les autres catégories de MRC que nous avons définies. Cela ressort également du tableau 1.

Pour illustrer les relations théoriques que nous venons d'évoquer entre dynamismes micro-régionaux, types de régions et formes d'intervention des MRC, nous reprendrons rapidement le substrat de l'analyse que nous avons faite dans quelques cas de MRC. Précisons que l'échantillon restreint (huit MRC) ne nous permet pas de conclure à la démonstration exhaustive de notre hypothèse, mais il ne l'infirme pas et l'illustre bien. De plus, il ne représente pas tous les cas de régions

mentionnées plus haut, bien qu'il regroupe des MRC des types A, B, B\* et C de notre précédente typologie soit :

— *du type A* (MRC « progressistes ») : la MRC de Nouvelle-Beauce et la MRC du Lac-Saint-Jean-Est

— *du type B\** (cas particulier de MRC « coopératives », qui possèdent aussi des traits « progressistes » et des traits insistant sur l'importance du pouvoir municipal) : la MRC de Rouyn-Noranda et la MRC de Beauharnois-Salaberry

— *du type B* (MRC « coopérative ») : la MRC de Francheville

— *du type C* (MRC de « statu quo », où les prérogatives municipales sont affirmées au détriment de l'affirmation de la MRC) : la MRC Sainte-Thérèse-de-Blainville

— *non classées* : la MRC Centre-de-la-Mauricie et la MRC du Haut-Saint-Maurice.

Tableau 1

CORRESPONDANCE ENTRE TYPE DE RÉGION, TYPE DE DYNAMISME RÉGIONAL ET TYPE DE MRC, AVEC ILLUSTRATION POUR LES MRC DE L'ÉCHANTILLON<sup>a</sup>

Types de MRC <sup>b</sup>	Types de dynamisme régional	Types de régions					
		1	2	3	4	5	6
A « Progressistes »	a <sub>1</sub>	VI					
	a <sub>2</sub>	I/x		II/x		o	
	a <sub>3</sub>						
B ou B* (sous-type) « Coopératives »	b <sub>1</sub>		IV, V/o				
	b <sub>2</sub>					x	VII/o
	b <sub>3</sub>	III/o	x		x		
C « Statu quo »	c						VIII/x

<sup>a</sup> I = MRC Lac-Saint-Jean-Est; II = MRC de la Nouvelle-Beauce; III = MRC de Rouyn-Noranda; IV = MRC de Francheville; V = MRC Centre-de-la-Mauricie; VI = MRC du Haut-Saint-Maurice; VII = MRC de Beauharnois-Salaberry; VIII = MRC Sainte-Thérèse-de-Blainville. Note : Le seul cas qui s'écarte de notre schéma (VI) s'explique par des circonstances très particulières; l'organisme de développement économique a pris le leadership, mais en se coordonnant de très près avec la MRC, qui manquait de moyens d'action.

<sup>b</sup> Classification reprise de la première étape de notre recherche.

X : cas les plus probables. O : cas où joue une hypothèse secondaire.

Zones contrastées (a<sub>2</sub> et b<sub>2</sub>) : leadership de la MRC dans la concertation ou la coopération.

Rappelons que les types de MRC élaborés dans la première étape de la recherche ne nous semblaient pas explicables par le seul type de région économique (Sokoloff, 1986, 320-321). Ce que nous avançons de plus, dans les conclusions de l'étape actuelle, c'est que les dynamismes micro-régionaux sont une variable intermédiaire, qui dépend, mais en partie seulement, des types de régions économiques. Les distorsions observées seraient dues précisément aux formes d'intervention particulièrement originales de certaines MRC devenues partie prenante du dynamisme micro-régional, alors que dans d'autres cas elles demeurent de simples intervenants institutionnels chargés de la confection du schéma.

Dans l'enquête sur le terrain, nous avons recueilli des données sur :

— le type de région économique;

— la nature des relations entre intervenants du milieu et leurs modalités d'existence (dans ou hors le processus d'élaboration du schéma);

— les relations posées dans ce milieu entre aménagement et développement, et leurs modalités de concrétisation;

— le processus d'élaboration du schéma (notamment quant au mode de consultation et aux participants); le contenu du schéma (y compris la relation posée entre aménagement et développement);

— le fonctionnement actuel de la MRC, ses champs d'action excédant l'aménagement;

— la position de la MRC quant à son avenir, quant aux enjeux de la décentralisation (réactions notamment aux rapports des commissions Parizeau et Lemieux : voir UMQ, 1986, et UMRCQ, 1986).

Ces données nous ont permis 1) de vérifier plus précisément le bien-fondé de notre typologie; 2) de tester la validité du modèle d'explication proposé, reposant sur deux variables liées, le type de dynamisme micro-régional et le type de région (bien que la validation statistique reste incomplète).

## Conclusion

Les résultats de la recherche que nous venons de présenter nous permettent d'affirmer que, dans plusieurs types de régions au Québec, l'existence des MRC vient renforcer ou stimuler les dynamismes micro-régionaux. Dans bien des cas, la MRC représente plus qu'un palier administratif de gestion de l'aménagement : elle devient elle-même acteur de la société locale.

Quant à l'avenir des MRC, nous dirons donc que la reconnaissance des potentiels différents de cette institution suivant les régions nécessite a priori non pas une formule unique, mais ce que le rapport de la

commission Parizeau (UMQ, 1986) appelle « des MRC à la carte ». Nous ajouterons que la variété des situations locales et régionales dans lesquelles s'insèrent les MRC devrait inviter le législateur à introduire beaucoup plus de souplesse dans les réglementations qui les concernent.

Par ailleurs, si l'on reconnaît le rôle joué par certaines MRC comme agent social de concertation du milieu, peut-être faut-il dépasser la problématique purement juridique et institutionnelle au moment de se prononcer sur leur avenir. Ainsi, le débat autour des éventuels « nouveaux pouvoirs » qui seraient conférés aux municipalités ou aux MRC ne permet pas forcément de considérer dans toute sa portée le potentiel des MRC face au dynamisme régional. C'est peut-être moins par de nouveaux pouvoirs que par des politiques nouvelles dans le champ du développement régional que les MRC pourront jouer pleinement leur rôle. Il nous semble prioritaire de restructurer les politiques d'aide au développement économique en les axant non plus sur l'aide aux entreprises ou sur le seul « équipement » des régions, mais sur l'aide aux organismes territoriaux qui peuvent réaliser l'optimisation de la relation entre aménagement et développement.

Quant aux schémas, leur élaboration a souvent servi de déclencheur là où le dynamisme micro-régional était défaillant; là où il existait déjà, elle l'a renforcé. Or l'élaboration du schéma a pris souvent, dans ces conjonctures-là, figure de processus social qui dépasse largement l'application de normes réglementaires et technocratiques. Le résultat en a souvent été un schéma qui lui aussi, tout en respectant l'esprit de la loi 125, bousculait un peu l'universalité de certaines normes, voire incluait des demandes de pouvoirs partagés ou réellement décentralisés (nous pensons ici à des régions éloignées dont l'économie repose en bonne partie sur une ressource dont la gestion leur échappe: cas des terres publiques et de la forêt dans les MRC de Haut-Saint-Maurice ou de Rouyn-Noranda).

De toute façon, le travail des MRC — qui ont investi beaucoup d'énergie pour produire des schémas qui font réellement du sens pour leur région — devrait être reconnu et pris au sérieux par le gouvernement provincial. Si certains schémas mettent en question quelques normes ou règlements, peut-être faudrait-il en arriver à plus de souplesse et accepter qu'ils ne sont pas praticables partout de la même façon. Les administrations centrales sont toujours un peu réticentes en ces matières, mais si on veut sérieusement parler de décentralisation, c'est un problème qu'on ne pourra contourner. La crainte d'un « fouillis » administratif<sup>3</sup> n'est pas une bonne raison: dans la mesure où il y

<sup>3</sup>Expression utilisée par le ministre des Affaires municipales, à propos des demandes de la Ville de Montréal concernant le taux de taxes variable. Depuis, la situation particulière de Montréal est en voie d'être reconnue.

aura une décentralisation appropriée aux besoins différentiels des régions, des compétences et des moyens seront redistribués. C'est alors une question autre qu'il faut se poser: le palier central a-t-il ou n'a-t-il pas confiance en la capacité, la responsabilité (au sens de fiabilité) des élus locaux face à l'administration de leurs milieux?

Des MRC « à la carte » associées à de nouvelles politiques de développement régional impliqueraient certes un traitement « qualitativement » différent des régions, en fonction de leurs besoins. Mais ne serait-ce pas là un bon moyen d'équilibrer davantage le développement des régions, un moyen susceptible de se révéler plus efficace en tout cas que les efforts de péréquation, qui n'ont jusqu'à présent pas donné les résultats attendus?

Quelques mots, pour terminer, sur les perspectives développées dans les rapports Parizeau (UMQ, 1986) et Lemieux (UMRCQ, 1986). Sans entrer dans le détail de leurs commentaires, nous dirons que ces rapports ont des mérites complémentaires, bien que mettant l'accent sur des thématiques différentes. Le rapport Parizeau insiste davantage sur le potentiel de la MRC comme « dispensatrice de services », alors que le rapport Lemieux souligne davantage le potentiel lié au développement économique. Des MRC « à la carte », oui! Mais jusqu'où ira-t-on dans la variété du menu?

Un problème important devrait également être mentionné, et être abordé de front dans les discussions sur l'avenir des MRC: celui qui oppose dans certaines MRC le milieu rural au milieu urbain. Il peut y avoir opposition directe, avec le rejet actif de la MRC par les municipalités urbaines (cas de la MRC de Francheville), ou simplement ignorance mutuelle des deux milieux, qui n'ont pas d'intérêts communs; la MRC s'en trouve alors considérablement affaiblie (cas de la MRC du Centre-de-la-Mauricie). Le problème existait déjà lors de la création des MRC, dont un objectif central — rappelons-le — était la collaboration et l'articulation dans une même entité territoriale de l'urbain et du rural. Ce problème est structurel, en ce sens que le dynamisme économique de certaines régions ne passe pas (ou plus, ou pas encore...) par le niveau territorial micro-régional. Si l'on veut donner une chance aux MRC d'agir à long terme dans le sens d'une reconstitution de cette échelle territoriale du développement, il faut dans l'immédiat supprimer les irritants majeurs. Ceux-ci ont deux aspects: politique et financier. L'instauration de la double majorité et d'une formule de financement acceptable (supposant la révision des quotes-parts des municipalités, la consolidation de la part de financement central) nous paraît essentielle.

Une décentralisation à géométrie variable, fondée sur l'«opting out», et des politiques de développement régional adaptées aux MRC, voilà à notre avis les deux axes majeurs auxquels pourront s'articuler



des changements significatifs qui tiendront compte du poids des forces sociales locales et des institutions qui les représentent : municipalités et MRC.

### Références

- Aydalot, Ph. 1983. « Crise économique, crise de l'espace, crise de la pensée spatiale », dans Planque.
- Aydalot, Ph. 1984. « À la recherche des nouveaux dynamismes spatiaux », dans Ph. Aydalot, éd. *Crise et espace*. Paris, Economica.
- Chevalier, B. 1983. « Développement micro-régional et planification locale. L'expérience d'une planification par projet en pays d'Apt », dans Planque.
- Fortin, Gérald et Lucie Parent. 1983. *Les MRC et leur capacité d'extension*. Montréal, INRS-Urbanisation, « Études et documents », 38.
- Gendron, François (ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional). 1983. *Le Choix des régions*. Québec.
- Germain, A. et P. Hamel, éd. 1985. *Aménagement et pouvoir local*. Montréal, « Cahiers de l'ACFAS », 31.
- Léveillé, Jacques et autres. 1982. *L'Aménagement du territoire au Québec*. Montréal, Nouvelle Optique.
- Perrin, J.-C. 1983. *La Reconversion du bassin d'Alès. Contribution à une théorie de la dynamique et de la politique locales*. Aix-en-Provence, Centre d'économie régionale, Note de recherche no 32.
- Planque, B., éd. 1983. *Le Développement décentralisé*. Paris, PUF, collection « GRAL », 16.
- Sokoloff, B. 1985. « Le pouvoir municipal face au projet Gendron sur le choix des régions », dans Germain et Hamel.
- Sokoloff, B. 1986. « Aménagement, développement régional et dynamismes locaux », dans S. Langlois et F. Trudel, éd. *La Morphologie sociale en mutation*. Montréal, « Cahiers de l'ACFAS », 41.
- UMQ. 1986. *Rapport du comité de travail sur les pouvoirs des municipalités et des MRC* (rapport Parizeau).
- UMRCQ. 1986. *Rapport de la commission d'étude sur les municipalités* (rapport Lemieux).
- . *Cahiers de recherche sociologique*, 3:1, avril 1985, numéro thématique : « La décentralisation, pour quoi faire ? ».