

Gouvernement du Québec (1983) *Aménager l'avenir. Les orientations du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire.* Québec, Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation.

Louise Quesnel-Ouellet

Volume 29, Number 76, 1985

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/021703ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/021703ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de géographie de l'Université Laval

ISSN

0007-9766 (print)

1708-8968 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Quesnel-Ouellet, L. (1985). Review of [Gouvernement du Québec (1983) *Aménager l'avenir. Les orientations du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire.* Québec, Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation.] *Cahiers de géographie du Québec*, 29(76), 147–149.
<https://doi.org/10.7202/021703ar>

COMPTES RENDUS BIBLIOGRAPHIQUES

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1983) *Aménager l'avenir. Les orientations du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire*. Québec, Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation.

Aménager l'avenir s'inscrit dans la suite de la loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme adoptée par l'Assemblée nationale du Québec en 1978. Cette loi propose la création des Municipalités régionales de comté (MRC) et un nouveau découpage du territoire québécois en fonction des « régions d'appartenance ». Dorénavant, les MRC regrouperont les villes, les villages et paroisses de leur territoire et remplaceront les anciens Conseils de comté où seuls les villages et paroisses (dites municipalités « rurales ») étaient regroupées.

Six ans après l'adoption de la loi, 94 MRC ont été créées par décret ministériel et sont en voie d'élaborer un schéma d'aménagement, remplissant ainsi la principale tâche qui leur a été assignée.

L'observateur attentif aura saisi au passage (en 1977-78) que les objectifs du projet de décentralisation dépassaient l'élaboration du schéma d'aménagement. Ainsi, pendant que les élus locaux s'initient à la terminologie administrative et tentent de comprendre la signification de la « décentralisation » pour finalement conclure que le préfixe ajouté à la « centralisation » n'y changeait rien, Québec continue à livrer son courrier et à préparer une table de concertation en vue de « déterminer les pouvoirs qui pourraient être décentralisés ainsi que leurs modalités de transfert » (*Aménager l'avenir*, p. 15). Il y a donc deux démarches parallèles en cours actuellement : la première vise à compléter l'élaboration des schémas et, ce faisant, à consolider les nouveaux organismes (MRC). Cette démarche semble être prise en main par le Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation dont émane *Aménager l'avenir*. La deuxième démarche, plus globale, propose une réflexion sur le lien à établir entre la MRC et la région de même que sur les mécanismes d'articulation d'un dynamisme régional. Cette deuxième démarche est plutôt du ressort de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ), qui relève maintenant du ministre délégué à l'aménagement et au développement régional, et elle est présentée dans *Le choix des régions*.

Le projet est donc de taille : il s'adresse à toutes les régions, à tout le Québec, et remet en cause le partage des champs d'intervention étatique ainsi que, dans l'immédiat, les modalités de gestion politique de l'aménagement. Ces principaux éléments apparaissent dans *Le choix des régions* où le ministre Gendron propose, en introduction, que les régions renouvellent leur association avec le gouvernement du Québec. « Ensemble, écrit-il, nous contribuerons à construire le pays de l'intérieur ».

Dans le courrier plutôt volumineux que Québec envoie à ses municipalités et à leurs dirigeants depuis 1978, ces pièces de résistance apparaissent en 1983-84. *Aménager l'avenir* vient en deuxième lieu dans cette livraison et ne peut, à notre avis, être dissocié du *Choix des régions* qui l'a précédé de quelques mois. C'est pourquoi nous présentons une analyse des deux documents en faisant ressortir les idées directrices du projet de décentralisation.

À prime abord les deux documents reflètent la même préoccupation : s'étant engagé à faire connaître ses orientations aux municipalités régionales de comté (MRC) en échange d'une reconnaissance du droit de regard « gouvernemental » sur le contenu des schémas d'aménagement, le gouvernement québécois prend prétexte de cette présentation pour reprendre et préciser son discours sur la décentralisation. *Aménager l'avenir* est moins substantiel et moins intéressant en ce qui concerne les grandes orientations que *Le choix des régions*.

Le document *Aménager l'avenir* comprend deux parties d'inégale longueur. La partie I (p. 11-20) donne le cadre général des interventions et rappelle succinctement les grandes orientations d'aménagement que les fascicules et les nombreux discours ministériels ont déjà fait connaître. On y regroupe les orientations en trois catégories :

- 1) Les orientations liées à l'implantation et à la répartition des activités et des équipements sur le territoire : concernant le tissu urbain, l'habitation, le transport en commun, les loisirs et les espaces verts. À ces orientations à venir s'ajoutent celles qui ont déjà été prises concernant l'appui du développement des régions, les centres-villes et la région métropolitaine de Montréal.
- 2) Les orientations liées à l'affectation des sols et à l'utilisation des ressources : concernant le territoire agricole, les paysages et le patrimoine, l'eau et la gestion des terres publiques.

Dans la partie II (p. 21-119) les orientations générales de chaque ministère sont présentées en regroupant les organismes en quatre catégories :

- 1) Les ministères et organismes dont les interventions sont à portée sociale.
- 2) Les ministères et organismes reliés aux équipements et aux communications.
- 3) Les ministères et organismes reliés au territoire et aux ressources.
- 4) Les ministères et organismes de contrôle des implantations et des opérations.

Pour chaque ministère ou organisme, un bref historique rappelle le contexte dans lequel il a été créé, comment son rôle et son mandat ont été précisés et enfin quelles sont ses orientations en matière d'aménagement. Cette présentation très descriptive s'étend sur quelques pages (de 2 à 10 pages selon le cas) et vise essentiellement à faire connaître les structures gouvernementales. On y retrouve très peu d'information sur les orientations *futures* de chaque organisme.

Pour en apprendre davantage sur les orientations à venir, nous devons consulter les documents que le Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation publie pour chaque MRC. Au début de 1984, une vingtaine de ces textes sont parus, notamment celui sur la Communauté urbaine de Québec (paru en novembre 1983 et comptant 174 pages) et celui sur la Communauté urbaine de Montréal (paru en janvier 1984 et comptant 261 pages). Ces documents présentent une description presque exclusivement qualitative (où il y a très peu de tableaux et de cartes) des interventions passées, récentes et projetées de chaque ministère québécois. Ils sont très informatifs et intéressants surtout par la synthèse qu'ils apportent au lecteur. Force est de constater que le tableau brossé n'est pas parfait ni complet, mais il semble malgré cela nouveau et unique en son genre. Ces documents complémentaires à *Aménager l'avenir* sont, à notre avis, plus concrets et probablement plus utiles que le document principal dont ils sont issus.

Le choix des régions présente, par ailleurs, de nouvelles propositions tout en jetant une lumière intéressante sur les grands objectifs du projet « décentralisation ». Dans ce document de 121 pages, le gouvernement québécois présente la « nouvelle relation » qu'il entend établir entre la région, la MRC et lui-même. Dans la première partie (p. 19-52), les auteurs situent les régions face à leur développement récent en rappelant certaines initiatives et en soulignant les difficultés. Dans la deuxième partie (p. 53-70) le concept du développement des régions *par* les régions est décrit, et enfin la troisième partie (p. 71-120) propose les modalités concrètes de concertation.

Dans *Le choix des régions*, la concertation n'est plus « intermunicipale » mais « régionale », la région n'est plus « d'appartenance » mais de « concertation », le dynamisme à dégager n'est plus uniquement au niveau de la MRC mais aussi et surtout au niveau de la région. *Le choix des régions*, c'est en fait, selon le ministre, le choix du développement des régions *par* les régions. Selon lui, cette approche s'impose au gouvernement à partir d'une prémisse, celle d'une plus grande volonté de la part des gens dans les régions de participer à leur propre développement. Ceci n'est ni expliqué ni démontré dans le document. On le prend plutôt pour acquis en vue de justifier l'ajustement nécessaire auquel le gouvernement s'apprête à consentir.

Le document *Le choix des régions* est d'ailleurs imbu de la conviction de l'existence d'un « dynamisme accru des collectivités régionales » (p. 21) qui ne demande qu'à s'activer à l'intérieur

des structures appropriées. Ces collectivités locales comprennent les citoyens et surtout les groupes tels le Conseil régional de la santé et des services sociaux (CRSSS), la Fédération des caisses populaires, les conseils régionaux consultatifs, les syndicats ouvriers, les Sociétés de développement et d'entraide du Québec (SODEQ), les Chambres de commerce régionales (p. 66). Tout en admettant que ces forces politiques et sociales soient capables de mobilisation et de revendication, on peut se demander s'il sera possible de dégager de leur concertation un dynamisme régional. La logique a bien montré que le tout ne tire pas sa cohérence et son dynamisme que de la simple addition de ses parties.

Ce dynamisme régional, imputé aux groupes, est aussi attribué aux trois principaux acteurs du développement régional qui sont distingués dans *Le choix des régions*, soit la grande entreprise, le gouvernement et les intervenants régionaux (p. 16). On constate avec intérêt le réalisme qui amène les auteurs du projet à distinguer carrément la grande entreprise de la petite et moyenne entreprise (PME) qui, elle, se retrouve parmi les « intervenants régionaux ». On note de plus la particularité de la définition implicite du « gouvernement » qui se dégage du texte. Bien qu'on ne le dise pas, le « gouvernement » — écrit parfois avec la majuscule — signifie ici le niveau provincial de l'appareil étatique. Par conséquent, on ignore le niveau fédéral en laissant croire qu'il n'est pas un intervenant majeur en aménagement au Québec (nonobstant les ports, les aéroports, les voies ferrées, l'autoroute trans-canadienne, les Plaines d'Abraham, les bases militaires, etc.) et on exclut le niveau local qui est relégué parmi les « intervenants régionaux ».

Enfin, dans ce contexte, les MRC sont aussi présentées comme un des intervenants, possédant une structure politique composée d'élus. Les MRC « constituent, avec les municipalités locales, des lieux privilégiés pour la décentralisation de fonctions gouvernementales et pour la gestion de services et d'équipements collectifs » (*Le choix des régions*, p. 76).

Mais, s'empressement de constater les auteurs, les régions d'appartenance (MRC) ne peuvent être utilisées pour la concertation. Il faut rejoindre les dimensions des régions administratives que le Québec s'était donné au cours des années 60 et adopter un nouveau découpage du territoire en « régions de concertation » (p. 94). Les régions comprennent ici les centres métropolitains et la périphérie, c'est-à-dire tout le territoire québécois. Cette notion est en rupture évidente avec les dichotomies traditionnelles ville/campagne, centre/périphérie, métropole/régions.

Ainsi *Le choix des régions* aboutit-il à la proposition d'une nouvelle structure — non politique, précise-t-on — de concertation qui viendrait s'ajouter aux MRC. Le tout étant soumis en consultation dans les grandes régions du Québec au cours de 1983-84, il est déjà possible d'anticiper certaines réactions. D'une part, les élus locaux pourraient manifester de la méfiance à l'égard de cette proposition qui vise à les amener à une table de concertation avec d'autres délégués dont la base de représentation sera différente. D'autre part, les différents groupes et organismes à qui le projet demande d'ajuster leur base régionale de regroupement et de réaligner leurs objectifs en fonction du développement économique, pourraient voir dans cette éventualité une menace à leur raison d'être et à leurs tâches spécifiques.

En conclusion, le critique pourra se réjouir de voir, enfin, dans ce discours gouvernemental, une tentative d'insertion des municipalités dans un ensemble régional plus vaste, une reconnaissance du fait que le politique (la municipalité et la MRC) ne peut être dissocié du social (la région). On pourra aussi mettre le lecteur en garde contre une lecture trop rapide de ces documents où se trouve réaffirmée et concrétisée une volonté du gouvernement du Québec de réaménager le partage des champs d'intervention étatique. La teneur générale du document *Aménager l'avenir* suggère que le Québec entend bien faire entendre sa voix dans le grand concert de l'aménagement des régions, et semble peu enclin à abandonner la position déterminante (mais non hégémonique n'en déplaie...) qu'il a occupée en ce domaine. Le développement des régions *par* les régions sera-t-il possible ? Pour éviter de porter un jugement que la longueur de cette analyse nous empêche d'appuyer convenablement, contentons-nous de conclure en reconnaissant l'intérêt informatif et synthétique que présente *Aménager l'avenir* et surtout les documents d'application à chaque MRC qui en sont les compléments.