

Recherches sociographiques



Annick GERMAIN et Pierre HAMEL, *Aménagement et pouvoir local*

Serge Côté

Volume 28, Number 1, 1987

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/056275ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/056275ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (print)

1705-6225 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Côté, S. (1987). Review of [Annick GERMAIN et Pierre HAMEL, *Aménagement et pouvoir local*]. *Recherches sociographiques*, 28(1), 162–167.
<https://doi.org/10.7202/056275ar>

pêches et de l'alimentation du Québec. À notre estime, certaines réserves doivent toutefois être apportées à ce « bilan positif ». Tout d'abord, il ne faut pas perdre de vue qu'il s'agit d'un bilan portant sur le secteur de la zone permanente où les objectifs visés par la loi ne pouvaient être que réalisés, compte tenu des contraintes imposées à l'utilisation des terres zonées. La question se pose davantage en terme de rythme de leur réalisation. Thibodeau écrit qu'après cinq ans d'application de la loi, les objectifs poursuivis sont réalisés à environ 50%. Est-ce bon ou mauvais? On ne répond pas à cette question. Le développement domiciliaire ramené au centre des municipalités permet une plus grande rationalisation de l'urbanisation; dans quelle mesure cette contrainte ne limite-t-elle pas les tendances sociales, les besoins et aspirations des ménages à se donner un autre type d'environnement résidentiel, qu'une pratique globale d'aménagement du territoire aurait pu gérer dans le respect des besoins de la fonction agricole?

Dans l'effort de quantification de l'impact du zonage sur le prix des terrains domiciliaires et sur la pression démographique exercée en zone blanche, on ne fait pas intervenir toute la portée de la baisse de la natalité comme facteur explicatif de la diminution de cette pression.

La loi 90, comme le conclut Thibodeau, est « une loi d'aménagement du territoire extrêmement valable, intéressante, essentielle même, du moins pour les zones où se fait sentir une forte pression urbaine » et où se pratique une activité agricole rentable, ajouterions-nous. Cette conclusion rappelle au lecteur que ce bilan positif du zonage agricole est applicable à la région Sud de Montréal et, par extension, à des régions qui présentent des caractéristiques, agricoles et urbaines, comparables. Dans les régions rurales périphériques engagées dans un processus de dévitalisation marqué par l'exode agricole et le déclin de l'économie rurale traditionnelle, le zonage agricole, ici présent à une grande échelle, n'a plus du tout la même signification et ses efforts se notent davantage en termes d'entrave au renouvellement de la ruralité de ces milieux qu'en termes de bénéfices au développement urbain et à la pratique agricole. Un second bilan reste à faire, celui des effets de la loi 90 en régions rurales défavorisées.

Bernard VACHON

*Département de géographie,
Université du Québec à Montréal.*

Aménagement et pouvoir local, sous la direction d'Annick Germain et Pierre Hamel, Montréal, ACFAS, 1985, 187p. (« Cahiers de L'ACFAS », 31.)

Le premier colloque de la section « Aménagement et urbanisme » de l'ACFAS, tenu à Québec en mai 1984, avait pour thème « L'aménagement et le pouvoir local ». Un an plus tard, les actes de ce colloque étaient publiés dans la série des « Cahiers de l'ACFAS ». Neuf textes, représentant autant de communications au colloque, sont regroupés dans l'ouvrage. Leurs auteurs tentent, non sans difficulté, de cerner cet objet multiforme qu'est le pouvoir local. Le local, vu tantôt comme lieu d'exercice du pouvoir et tantôt comme lieu de déploiement de l'initiative économique, connaît depuis quelques

années une vogue renouvelée chez les spécialistes de l'aménagement et des sciences humaines.

Cette recrudescence d'intérêt pour le local n'est pas étrangère au contexte de crise qui prévaut depuis la fin des années soixante-dix. Au plan économique, le ralentissement qui touche les grandes entreprises porte l'État et certains observateurs à voir dans les initiatives issues du milieu local les éléments d'une revitalisation de la production et des échanges qui prennent place dans la société. Au plan politique, la diminution des ressources des États centraux les amène à rechercher un désengagement de certaines de leurs responsabilités antérieures, soit en recourant à la privatisation, soit en s'appuyant de diverses façons sur des paliers inférieurs de l'appareil politique, en particulier sur les structures locales.

Pour les analystes, le local est parfois l'objet même de leur recherche. Parfois, il est simplement le cadre dans lequel se produisent un certain nombre de phénomènes que l'on prend pour objet d'étude. On peut donc s'attendre à trouver sur le local — comme d'ailleurs sur toute autre thématique à connotation spatiale — une grande diversité de points de vue. Les textes colligés dans l'ouvrage constituent une illustration probante de ce fait.

Le premier des textes est signé par Jacques Léveillé, Richard Boyer, Louis Roy et Pierre Villeneuve et s'intitule « Les leaders socio-économiques et politiques montréalais ; à la recherche d'une nouvelle fonctionnalité ». Les auteurs font d'abord le constat que la place économique de Montréal dans l'ensemble canadien et québécois est en déclin depuis le début des années soixante-dix. Durant la période qui va de 1970 à 1984, un certain leadership quant à la promotion des intérêts économiques de la ville a été exercé par la Chambre de commerce de Montréal. Pendant les mêmes années, les dirigeants politiques de la ville de Montréal ont procédé à certaines réformes et lancé certains programmes visant à soutenir des foyers de développement économique dans le territoire de la ville. Les auteurs parlent d'une « convergence dans les stratégies économiques élaborées et publicisées par les leaders économiques de la Chambre de commerce de Montréal et les leaders politiques de la ville de Montréal » (p. 21) : s'ils arrivent, au terme d'observations judicieuses et éclairantes, à bien documenter cette convergence, ils ne réussissent pas à en fournir une explication satisfaisante et à en tirer toutes les conséquences. Leur analyse reste également embryonnaire sur un autre point, celui de la promotion du rôle international de Montréal, qui est effectuée par une élite dont la base est essentiellement locale : c'est toute la question de l'articulation dynamique du local avec les autres niveaux de la réalité sociale et économique qui est ici posée. L'article jette les bases d'un chantier d'investigation passionnant, mais déçoit en ce qu'il ne balise pas suffisamment le champ de recherche qu'il dévoile.

Dans « La revitalisation des quartiers anciens : enjeux locaux et stratégies municipales », Richard Morin examine l'ensemble des interventions municipales réalisées par deux villes, Montréal et Sherbrooke, dans un quartier ancien de leur territoire respectif. L'opération de ce pouvoir éminemment local qu'est celui de la municipalité implique toujours la prise en compte d'intérêts divers qui s'expriment aussi bien par l'action de groupes locaux que d'acteurs supra-locaux. Le pouvoir local n'est pas un, mais multiple ; il est un champ de pouvoirs partagé par plusieurs acteurs. L'auteur applique méthodiquement cette grille de lecture aux deux cas particuliers qu'il analyse et

il en dégage certaines conclusions d'ordre général. Il compte parmi les auteurs du cahier qui ont poussé le plus loin leur réflexion sur le thème du pouvoir local.

Dans un troisième texte, Caroline Andrew et Alain Guimont examinent certains dossiers qu'a eu à traiter la municipalité de Gatineau concernant l'aménagement du territoire et le cadre bâti. Divers intérêts fonciers tentent d'influencer l'appareil de décision municipal. Ces intérêts peuvent être partagés en gros en deux groupes, celui du grand capital immobilier et celui de la petite-bourgeoisie foncière locale. Le premier groupe, à l'instar des services de planification et d'urbanisme, favorise une stratégie de mise en valeur du centre-ville où sont concentrées ses propriétés. Le second groupe agit, lui, directement sur le conseil municipal où il est bien représenté : il met de l'avant une stratégie plus dispersée de développement urbain, étant donné qu'il est virtuellement exclu, à cause de coûts d'accès trop élevés pour lui, du centre-ville. L'étude de quelques cas d'espèce montre qu'en plusieurs circonstances, le conseil municipal peut faire prévaloir les intérêts de la petite-bourgeoisie foncière quand ceux-ci sont en balance avec ceux du grand capital foncier. Dans le cadre de l'analyse, le pouvoir local prend un sens bien défini : c'est la capacité d'intervention que les intérêts économiques locaux sont en mesure de développer en prenant appui sur l'appareil politique municipal. D'après les auteurs, ce pouvoir est menacé en ce sens que, sous l'influence croissante d'autres paliers de gouvernement, son aire d'action se voit sans cesse limitée.

Jacques Luneau procède, dans le quatrième texte, à une « Analyse des mémoires du monde municipal présentés lors de la consultation sur *Le choix des régions* ». L'auteur établit la position des deux Unions de municipalités puis procède au dépouillement de cent treize mémoires provenant de villes, villages ou municipalités régionales de comté (M.R.C.). Dans le cas des M.R.C., une typologie un peu laborieuse comprenant pas moins de sept catégories lui sert de grille de classification des positions des différentes municipalités. Concertation, décentralisation, découpage, contrats de développement, rôle de la M.R.C., etc., tout l'arsenal du langage gouvernemental du début de l'année 1984 défile. L'appréciation de chacun de ces éléments laisse voir des « perceptions fort différentes » (p. 98), qui sont exposées tout au long d'une quinzaine de tableaux résumant les compilations réalisées par l'auteur. Celui-ci ne dégage de sa description minutieuse que peu de conclusions générales. Et encore ont-elles davantage le statut de notations particulières que l'on juxtapose que de tendances de fond dont on explique l'émergence et la signification.

Jean Désy et Juan-Luis Klein font dans le cinquième texte une analyse de la loi 125 créant les municipalités régionales de comté. Plusieurs éléments théoriques sont apportés concernant la structuration de l'État en un appareil central et en des segments territoriaux. Des classes ou fractions de classes détiennent le pouvoir à chacune des deux échelles. Il peut se développer entre elles des oppositions ou des collaborations. Cet ensemble de considérations fournit un cadre approprié pour traiter du pouvoir local (micro-régional si l'on pense aux M.R.C.). Les auteurs affirment que, depuis la Révolution tranquille, le bloc au pouvoir dans l'État central a changé. Le nouveau bloc correspond au capitalisme avancé et à la technocratie. Ils avancent l'hypothèse que la création des M.R.C. avait pour but de neutraliser l'influence du bloc social pré-Révolution tranquille resté au pouvoir dans les segments territoriaux de l'État, essentiellement les municipalités. Ce réarrangement du pouvoir et cette sape d'influence

de l'ancien bloc social sont, entre autres, réalisés par une professionnalisation et une technocratisation croissantes qu'implique la mécanique des M.R.C. Une analyse de contenu des articles de la loi 125 conclut à une centralisation du contrôle, accompagnée d'une décentralisation de l'information et de l'exécution. Au total, la bureaucratie de l'État central renforce son pouvoir. La thèse exposée est certes séduisante, mais sa démonstration aurait besoin d'être davantage étayée. Même le cas du territoire Valin, présenté brièvement, ne constitue pas un exemple convaincant. Il y a bien eu opposition entre la visée technocratique de l'État central, qui proposait une M.R.C. Fjord-du-Saguenay conforme au modèle général suivi ailleurs, et les maires du nord de la rivière, qui proposaient un autre découpage, mais cette opposition recouvrait-elle le contenu de classe que l'hypothèse suppose? La discussion du cas n'est pas probante: par suite d'un glissement dans l'analyse, on présente l'opposition comme s'établissant entre l'État et la *société* locale et non plus entre la technocratie d'État et la *bourgeoisie* locale. Autre point faible: en conclusion, la notion d'écodéveloppement est insérée un peu arbitrairement dans le texte et présentée comme une solution de rechange aux projets de la technocratie productiviste, alors que cette perspective n'avait tenu aucun rôle dans toute la conduite de l'analyse.

Le sixième texte est d'Alain Gagnon. L'interprétation qu'il présente de la réforme municipale (dont la création des M.R.C. n'est qu'une partie) ne concorde pas avec la précédente. Pour Gagnon, loin d'avoir été faite pour miner l'influence de la bourgeoisie locale, cette réforme a été conduite avec le souci de consolider l'espace d'intervention de notables locaux. Il parle de « restitution croissante du pouvoir aux forces notablières » (p. 138). Ce nouveau pouvoir est regagné en partie aux dépens de la technobureaucratie (encore une fois la thèse va en sens inverse de celle de Désy et Klein) et sert également d'appui pour diluer l'influence acquise par ce qu'il est convenu d'appeler les expériences populaires de développement. L'auteur laisse même entendre que la technobureaucratie est prête à s'allier aux groupes populaires, dans un effort pour résister à la montée du pouvoir des notables! Si les concepts mis en place par l'auteur le servent bien dans sa description de certains revirements de l'État central et de certaines situations paradoxales concernant le pouvoir local, cet appareil conceptuel apparaît comme encore trop approximatif pour être complètement satisfaisant. Peu d'explications sont données sur la nature de l'État. Quel est le rapport entre le pouvoir d'État et le pouvoir de la technobureaucratie? Quel est le lien entre l'État et les élus? La « lutte » entre les élus et les technocrates est-elle synonyme de lutte pour le pouvoir d'État? Si l'on inclut dans les notables — identifiés au pouvoir local — les maires et les députés, peut-on faire abstraction du fait que ces derniers, qui sont parfois ministres, ont aussi un pied dans l'appareil central? Dans quelle mesure le « pouvoir » des groupes populaires diffère-t-il de celui des agents de l'État?

Le septième texte constitue une sorte d'essai où Rita Bissonnette voit dans la montée des « petites patries » que sont les M.R.C. la résurgence d'un courant de fond de la politique québécoise, à savoir le nationalisme. Le nationalisme ancienne manière, qualifié de duplessiste, est abandonné et troqué contre une nouvelle « vision nationaliste mâtinée de la pensée technocratique qui prévaut depuis 1960 » (p. 156). L'auteur suggère, dans ses observations, que ce nationalisme nouvelle manière n'est autre chose qu'un régionalisme de petite partie (de M.R.C.) s'articulant autour d'un discours qui met de

l'avant l'autonomie et la décentralisation et qui est promu par une nouvelle technocratie micro-régionale (les fonctionnaires de la M.R.C., du C.L.S.C. et de la commission scolaire, selon une analyse de cas!), alliée aux représentants municipaux des localités rurales. Une sorte d'État en miniature dont les liens avec l'État central resteraient à préciser.

Pour Béatrice Sokoloff, auteur du huitième texte intitulé « Le pouvoir municipal face au projet Gendron sur *Le choix des régions* », les enjeux du local doivent être interprétés d'une façon tout autre que celle proposée par Rita Bissonnette. Le projet mis de l'avant par le ministre Gendron, tout en laissant une très grande place aux M.R.C., « apparaît davantage comme un moyen de rationalisation de l'action gouvernementale que comme l'outil d'une véritable décentralisation accordant une certaine autonomie aux régions. [...] C'est largement à ses propres fins que le gouvernement veut développer les nouvelles structures régionales. » (P. 167.) Ce qui serait visé, ce n'est pas une décentralisation des pouvoirs, mais bien plutôt une « déconcentration en termes de gestion » (p. 169) ayant essentiellement pour objectif un « renforcement du pouvoir politique central » (p. 171). De plus, l'auteur avance que « les nouvelles élites qui pourraient émerger sur la base de ces structures institutionnelles ne seraient pas des élites politiques sinon des élites gestionnaires. À la responsabilité traditionnelle des pouvoirs locaux élus se substitueraient ainsi des compétences de gestion déléguées par le pouvoir central. » (P. 171.) Doit-on comprendre que la question du pouvoir local (dans sa dimension municipale du moins) risquerait de ne plus se poser si la réforme réussissait pleinement, puisque ce pouvoir serait appelé à se décomposer et à être subsumé par le pouvoir central ?

Dans le neuvième et dernier texte, Éléine Gauthier et Marie-Odile Trépanier parlent de « l'aménagement en termes de stratégies paradoxales ». Pour elles, il ne saurait être question de soutenir l'existence de solutions aussi extrêmes que celles proposées par les deux textes précédents : il n'y a pas lieu de faire un choix définitif entre la multiplication des républiques locales ou le renforcement du pouvoir au sommet. Empruntant à Yves Barel un certain nombre de concepts, les auteurs formulent une réflexion sur l'articulation du global et du local, qui les conduit à affirmer que ces deux termes ne sont ni complètement séparables, ni complètement hiérarchisables. La M.R.C., en tant que palier intermédiaire, peut être vue aussi bien par le central que par le local comme lieu propre, à investir stratégiquement, ou comme lieu de l'autre, à utiliser tactiquement. Il y a hésitation entre les deux comportements et développement d'une situation paradoxale, d'une « stratégie d'indécidabilité », dans lesquelles la quête du sens n'est pas fixée à l'avance. Tout éclairants que soient les concepts mis ici de l'avant pour rendre compte des hésitations et des flottements qui entourent l'aménagement au Québec, il est décevant de constater que le schème analytique ne permette pas de « tirer des conclusions [plus] fermes et [plus] précises sur le "local" québécois » (p. 186). Une discussion plus poussée des questions abordées, par exemple un dialogue avec les analystes ayant déjà traité du local au Québec, aurait davantage convaincu l'auditoire de la fécondité de l'approche proposée.

La diversité des points de vue exprimés, la multiplicité des approches théoriques que les textes révèlent à propos du local, la pluralité des interprétations proposées au sujet de

la situation québécoise font de ce trente-et-unième « Cahiers de l'ACFAS » une lecture des plus stimulantes.

Serge CÔTÉ

*Groupe de recherche interdisciplinaire
en développement de l'Est du Québec,
Université du Québec à Rimouski.*

Marcel GAUDREAU et Calvin VELTMAN, *Le schéma de la C.U.M., 1970-1982. La difficile recherche d'une rationalité métropolitaine en aménagement*, Montréal, I.N.R.S.-Urbanisation/Département d'études urbaines, UQAM, 1985, 160p. (« Études et documents », 43.)

La région métropolitaine de Montréal constitue sûrement l'une des agglomérations du monde occidental dont le développement a été le moins planifié. Et la situation n'évoluera pas dans un proche avenir si l'on se fie au schéma d'aménagement que la Communauté urbaine de Montréal a adopté au mois d'août 1986 et qui devrait entrer en vigueur au cours des prochains mois. Et pourtant, Montréal a connu une croissance ordonnée à ses débuts. Dollier de Casson, supérieur des Sulpiciens, qui étaient alors les seigneurs de l'île de Montréal, n'a-t-il pas fait préparer pour la ville un plan d'urbanisme dès 1672, qui prévoyait l'emplacement des rues et des principaux immeubles publics? La grille de rues du Vieux-Montréal reflète encore aujourd'hui les orientations d'aménagement décrétées à l'époque. Le développement de Montréal aux XIX^e et XX^e siècles n'a malheureusement pas connu un tel encadrement. En fait, les spéculateurs sont devenus nos vrais urbanistes. Au début du siècle, les grandes manœuvres spéculatives se réalisaient principalement aux portes de Montréal. Que l'on pense aux municipalités de Maisonneuve, de Villeray, de Mile-End. Mais, après 1950, le territoire s'est étendu considérablement. Le gouvernement fédéral adopte une Loi nationale sur l'habitation qui facilite l'obtention de prêts hypothécaires pour l'achat d'une maison. De plus, l'amélioration du niveau de vie permet aux ménages d'acheter une automobile et d'aller habiter à une bonne distance de leurs lieux d'emploi, qui se trouvaient à l'époque dans la partie centrale de l'île de Montréal. Nous assistons alors à l'apparition de la grande banlieue aux deux extrémités de l'île, mais aussi sur les rives Sud et Nord. C'est le phénomène de l'étalement qui commence à se manifester, et ce avec d'autant plus de liberté qu'aucun corps public n'est mandaté pour orienter et contrôler le développement de cette agglomération naissante. Ce phénomène a eu des conséquences considérables sur le dépeuplement de la partie centrale de l'île. Par exemple, alors que la population de la ville de Montréal est de 1 300 000 habitants en 1966, elle ne sera plus que de 980 000 en 1981. Des situations semblables se sont manifestées dans d'autres municipalités du centre. Les coûts d'un tel phénomène ont été considérables pour les corps publics, qu'il s'agisse du gouvernement du Québec ou des municipalités. En effet, il a fallu construire dans les nouvelles banlieues des équipements et des infrastructures, alors que ceux qui se trouvaient à Montréal demeuraient sous-utilisés. Il y a eu également perte de grands