

UNIVERSITE DU QUEBEC

RAPPORT DE RECHERCHE

PRESENTÉ A

L'UNIVERSITE DU QUEBEC A TROIS-RIVIERES

COMME EXIGENCE PARTIELLE

DE LA MAITRISE EN ECONOMIE ET GESTION

DES SYSTEMES DE PETITE ET

MOYENNE DIMENSIONS

PAR

VILMONT THERIAULT

DECOUPAGE SPATIAL DE LA REGION M.R.C.

DANS LANAUDIERE ET LA MAURICIE.

DESCRIPTION DE SON PROCESSUS ET EVALUATION

DE SON EFFICACITE PAR UNE THEORIE ORGANISATIONNELLE

MARS 1985

Université du Québec à Trois-Rivières

Service de la bibliothèque

Avertissement

L'auteur de ce mémoire ou de cette thèse a autorisé l'Université du Québec à Trois-Rivières à diffuser, à des fins non lucratives, une copie de son mémoire ou de sa thèse.

Cette diffusion n'entraîne pas une renonciation de la part de l'auteur à ses droits de propriété intellectuelle, incluant le droit d'auteur, sur ce mémoire ou cette thèse. Notamment, la reproduction ou la publication de la totalité ou d'une partie importante de ce mémoire ou de cette thèse requiert son autorisation.

## Table des matières

### Chapitre I - Introduction

Phénomène à l'étude	2
Introduction au problème de recherche	3
Enoncé de la problématique	4
But et objectifs de l'étude	5
Rationnel de l'étude	6
Délimitation de la recherche	10
Limitation de la recherche	10

### Chapitre II - Cadre conceptuel

Recherche évaluative	12
Evaluation des résultats	13
Formulation des objectifs	13
Processus et efficacité	21
Modèle d'influence du phénomène organisationnel sur l'efficacité	22
Analyse stratégique	27

### Chapitre III - Description du phénomène à l'étude

Présentation du phénomène à l'étude	36
Réforme institutionnelle locale	37
Acteurs en présence	39
Règles du jeu	42
Processus	44
Hypothèses	46
Définition des termes	47

### Chapitre IV - Plan expérimental

Plan méthodologique	53
Description des procédés	55

Chapitre V - Résultats

Présentation des résultats	58
Résultats reliés à la première hypothèse	58
Résultats reliés à la deuxième hypothèse	67
Résultats reliés à la troisième hypothèse	69
Résultats reliés à la quatrième hypothèse	73

Chapitre VI - Discussion des résultats

Rétrospective de la recherche	77
Analyse des hypothèses	78
Discussion globale des résultats	83

<u>Conclusion</u>	85
-------------------	----

<u>Bibliographie</u>	88
----------------------	----

LISTE DE FIGURE

1 - Dimension de l'organisation, caractéristiques de l'organisation, caractéristiques du rapport à l'environnement et caractéristiques des résultats obtenus.

34

LISTE DE TABLEAUX

1 - Message émis par le Comité de consultation de la Mauricie, selon le canal et le type de récepteur.	59
2 - Message émis par le Comité de consultation de Lanaudière, selon le canal et le type de récepteur.	60
3 - Avis et propositions sur le découpage des M.R.C. reçus par deux comités de consultation par type de sources.	61
4 - Nombre de municipalités incluses et non incluses dans les mêmes M.R.C., tel que proposé par les planificateurs selon le type de coalition dominante.	70
5 - Nombre de municipalités incluses et non incluses dans la même M.R.C., tel que proposé par les planificateurs selon que la M.R.C. ait été délimitée avant ou après les élections québécoises d'avril 1981.	70
6 - M.R.C. délimitées avant ou après les élections selon la zone de consultation.	71
7 - Efficacité de la délimitation des M.R.C. des zones de la Mauricie et de Lanaudière.	74
8 - Efficacité de la délimitation des territoires de M.R.C. de chaque zone selon le dynamisme de l'environnement des comités de consultation.	75

## Chapitre 1

### Introduction

### Phénomène à l'étude

Le phénomène à l'étude se rapporte à l'implantation par l'Etat québécois des municipalités régionales de comté (M.R.C.). Le Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, une sous-structure du Conseil exécutif, constitue un Groupe de consultation pour piloter cette opération.

Le Québec est divisé en 16 régions de consultation. Dans chacune sera formé un Comité de consultation relevant du Groupe de consultation. Ces comités voient à la mise sur pied, au niveau supramunicipal, d'une structure déléguée qui aura à s'occuper d'aménagement: la municipalité régionale de comté.

Les comités de consultation informent la population sur l'aménagement, sur les municipalités régionales de comté et sur les critères de délimitation géographique de la M.R.C. Après avoir recueilli les avis de découpage, un conseil provisoire de la M.R.C. est constitué. Il arrête les modalités de représentation et de succession des conseils de comté ainsi que les limites géographiques de la nouvelle entité.

Cette étude s'attarde au découpage spatial des M.R.C. de la zone de La Mauricie et de celle de Lanaudière. Le processus conduisant au découpage de la M.R.C. relié à l'efficacité de ce dernier est le problème abordé dans ce rapport.

Il est important de comprendre que ce ne sont pas les objectifs de la réforme institutionnelle locale qui seront analysés mais bien ceux plus limités se rapportant à la délimitation spatiale de la M.R.C. Ces objectifs peuvent être qualifiés d'intermédiaires ou d'instrumentaux. Leur atteinte devant favoriser ou augmenter la probabilité de succès de la réforme institutionnelle locale.

Le chapitre III fournit une description beaucoup plus élaborée du phénomène à l'étude.

#### Introduction au problème de recherche

L'organisation, entendue comme action organisée entre les hommes, tend, par la contrainte, à combattre le désordre en écartant le hasard et en réduisant le nombre de résultats possibles.

L'organisation précise par règles les résultats qu'elle désire et corrige les processus en cours de façon à pouvoir les obtenir. Cependant l'organisation, pour être fidèle à ses objectifs, doit résoudre ses problèmes de fonctionnement interne en plus d'entrer en relation avec son environnement. Elle cherche à obtenir la coopération des acteurs internes et externes, même s'ils poursuivent fréquemment des objectifs divergents avec des ressources ou atouts inégaux. L'analyse stratégique, à partir des règles du jeu et des relations de pouvoir, étudie comment les acteurs arrivent par l'intermédiaire de stratégies à établir cette opération. Elle sera obtenue par la force ou par l'adhésion volontaire.

L'implantation d'une politique publique par l'Etat et ses services spécialisés peut être analysée comme le produit d'une organisation. Ce

concept d'organisation comprend trois dimensions: l'organisation formelle, l'organisation système d'action et l'organisation système ouvert. Ces trois dimensions, en interaction avec les segments environnementaux, constituent les repères analystiques retenus pour la description du processus du découpage spatial des municipalités régionales de comté (M.R.C.) et pour l'évaluation de l'efficacité de deux comités de consultation lors de l'implantation de la loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme (LQ 1979, c.51).

#### Enoncé de la problématique

La description du processus organisationnel du découpage spatial des M.R.C. de deux zones, et l'évaluation ex post de l'efficacité de deux comités de consultation par rapport à ce découpage est le problème abordé dans cette recherche. La mesure du concept d'efficacité pour le découpage spatial des M.R.C. présente certaines difficultés de même que l'élaboration d'un cadre conceptuel pour analyser le processus et le lier à l'efficacité.

Ce problème de l'étude de l'efficacité en rapport avec des variables organisationnelles est d'importance pour les raisons suivantes: d'abord il oblige à une démarche de détermination des objectifs de la politique et de leur mesure dans un contexte dynamique; ensuite, il propose un recours à la théorie organisationnelle pour la description du processus. En effet, l'organisation est identifiée comme le facteur le plus important pouvant être lié à l'atteinte des résultats. Souvent les recherches évaluatives se limitent à l'étude de l'efficacité d'un programme ou de ses effets ou de son impact sans s'attarder aux moyens mis en place et à contribution pour produire les résultats. La perspective retenue dans

cette étude place les variables organisationnelles au premier plan de l'analyse de l'efficacité et du processus.

De plus, l'analyse stratégique sera intégrée à la théorie organisationnelle. En écartant tout déterminisme à priori, ou du moins en les relativisant, en se centrant sur les comportements stratégiques des acteurs dans un contexte de relations de pouvoir, ce type d'analyse redonne la liberté aux acteurs et permet de comprendre les écarts observés entre résultats attendus et obtenus.

Cette recherche est d'importance pour les travaux d'évaluation de programme. Les "outputs" d'un programme sont souvent étudiés sans tenir suffisamment compte de la nécessaire médiation organisationnelle pour leur production. L'élaboration d'un programme ou d'une politique de même que leur implantation constituent, il faut le rappeler, des produits sociaux, plus spécifiquement des produits d'acteurs sociaux.

#### But et objectifs de l'étude

Le but de cette étude évaluative est de mettre en relation les variables organisationnelles, y compris celles liées au processus, et l'efficacité de deux comités dans le découpage spatial des M.R.C. de deux zones du Québec.

Les objectifs spécifiques de la recherche sont:

- de rendre opérationnel le concept d'efficacité en identifiant les objectifs du découpage spatial des M.R.C. et en les comparant aux résultats obtenus, le tout dans un contexte dynamique;
- d'élaborer un cadre conceptuel des variables organisationnelles à retenir pour l'étude de l'efficacité de l'implantation d'une politique;

- d'éclairer le degré d'efficacité par le processus organisationnel.

#### Rationnel de l'étude

Le premier objectif qui est de rendre opérationnel le concept d'efficacité pose de sérieuses difficultés liées à l'ambiguïté des objectifs ou à leur absence, à l'aspect dynamique d'un découpage par consultation et au paradoxe du contenu ou des limites de la région.

De nombreux auteurs (Rutman, 1982; Weiss, 1972; Rossi et Freeman, 1982; Patton, 1980; Cronbach, 1980) ont souligné que beaucoup de programmes ne comportent pas d'objectifs clairement définis, en plus d'inclure des objectifs latents et de donner lieu à la réalisation d'objectifs non poursuivis. Ces mêmes auteurs rapportent que les trois types d'objectifs susmentionnés dans leur première forme ou expression ne sont pas, règle générale, directement mesurables. Pour les politiques publiques, le problème est souvent amplifié (Riverin, 1981; Landry et al., 1980). Dans le cas de la loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme au Québec, Fortin (1982) et Divay (1981) parlent d'ambiguïté sinon d'absence d'objectifs explicites.

Vilain (1982) invite les évaluateurs à prendre en considération le dynamisme du milieu dans l'étude de l'efficacité. Une approche statique consisterait à mesurer l'écart entre les objectifs de départ des planificateurs et les résultats obtenus. Le comité le plus efficace aurait l'écart le plus mince. Paradoxalement cette démarche réduirait la consultation à un simple rituel, les démarches en vase clos ou unilatérales de la part des comités seraient valorisées. Par une conception dynamique, l'étude cherche à déterminer comment le projet ou le programme se comporte

réellement ou du moins comment certaines variables organisationnelles favorisent ou pas cette prise en considération.

La délimitation d'une région pose un problème théorique de taille aux planificateurs et aux évaluateurs. Si la région est délimitée en fonction d'un contenu, cela revient à faire une hypothèse forte de celui-ci et une faible sur les limites; l'autre possibilité, définir un contenu à partir de limites précises a comme sens une hypothèse forte sur les limites et une idée à priori du contenu (Dumolard, 1975). Pour ce dernier, deux facteurs fondent la cohésion régionale: la fonctionnalité et la communauté de culture. Ils agissent en combinaison mais l'un ou l'autre sera dominant. Du fait des chevauchements, des superficies différentes des régions, les méthodes et techniques de délimitation de celles-ci ont une logique qui est détruite par la loi de contiguïté spatiale (Kostrowicki, 1975). Aussi, les planificateurs peuvent à priori délimiter des régions à partir de critères de fonctionnalité, mais ceux de communauté de culture ou de région d'appartenance ne peuvent être apportés que par les citoyens par sondage ou consultation. De plus, comme le souligne Lédrut (1980), la délimitation de régions donne lieu à des phénomènes de hiérarchisation et de domination de groupes sur d'autres. Des collectivités sont plus certaines de leur espace que d'autres.

Pour ces différentes raisons, la proposition des planificateurs bâtie à partir de critères de fonctionnalité ne peut être retenue comme le standard pour juger de l'efficacité des comités. L'évaluation de l'efficacité envisagée consistera à mesurer, comme le propose Vilain (1982), les résultats sous des conditions opérationnelles et à se demander s'ils rencontrent ou non les objectifs avancés. Cette approche de l'évaluation ex post

a pour fonction de mesurer, de révéler et d'interpréter les écarts entre les prévisions et réalisations (Vilain, 1982). Pour établir les prévisions, les approches de Rutman (1982) et de Beaudoin (1982) seront mises à contribution, tandis que les propositions du Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation (1978) et de Divay (1981) sur les objectifs de la réforme institutionnelle locale et les analyses de Divay et al. (1981) et de Fortin et al. (1982) serviront de base de départ.

Le deuxième objectif, élaborer un cadre conceptuel des variables organisationnelles pertinentes pour l'étude de l'efficacité de l'implantation d'une politique, fait appel à la théorie organisationnelle et à l'analyse stratégique.

Champagne et Lepage (1980) décomposent l'organisation en trois dimensions: l'organisation formelle, l'organisation système d'action et l'organisation système ouvert, lesquelles dimensions sont en relation avec l'environnement. De ces relations résulteraient les caractéristiques des politiques publiques, plus spécifiquement, le système d'action en relation avec les segments environnementaux constituerait le repère analytique le plus fécond. Pour intégrer les trois dimensions de l'organisation et leurs rapports à l'environnement, l'analyse stratégique issue des travaux de Crozier et Friedberg (1977) sera mise à contribution.

Les interactions entre les différents acteurs seront étudiées comme des relations de pouvoir. Les acteurs, compte tenu de leurs ressources, des règles du jeu, des enjeux, des opportunités et risques inhérents, adoptent des orientations stratégiques qui se traduisent en comportements. Selon les stratégies favorisées par les comités de consultation et la structure des enjeux entre les différents acteurs, les résultats produits

pourront correspondre à ceux prévus ou s'en écarter.

Le troisième objectif, éclairer le degré d'efficacité par le processus organisationnel, s'intéresse à l'adéquation entre les moyens et les objectifs poursuivis. L'adéquation réfère au choix des moyens, à leur fonctionnement et à leur utilisation selon la manière prescrite (Rutman, 1982).

Les moyens choisis par l'Etat pour le découpage spatial consistent en la préparation d'une documentation sur l'urbanisme et l'aménagement et en la formation de comités de consultation. L'Etat a privilégié la formation d'un service spécialisé, un relais (Crozier, Friedberg 1977) comme moyen privilégié pour l'aider à atteindre ses objectifs. Ce troisième objectif de l'étude résulte des deux précédents, il fait le lien entre l'efficacité et le processus. Ce dernier met en évidence les relations de pouvoir entre les différents groupes d'acteurs. Donc l'efficacité sera mise en rapport avec ces relations de pouvoir et les caractéristiques des acteurs gagnants et perdants. L'efficacité sera ainsi située dans un contexte dynamique et se prononcera sur la capacité des comités de consultation à susciter et à intégrer les différentes propositions de découpage du territoire des M.R.C. Les acteurs environnementaux et le Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation constituent les deux principales sources pour les propositions. Le député ou son personnel politique sont susceptibles aussi d'en générer. Dans les événements contextuels à retenir, les élections provinciales d'avril 1981 occupent une place privilégiée.

### Délimitation de la recherche

L'unité d'analyse se rapporte au processus et à l'efficacité du découpage spatial de territoires de M.R.C. Les cinq M.R.C. de la zone de consultation de la Mauricie et les six de celle de Lanaudière forment l'espace géographique couvert par cette étude. Les Comités de consultation de ces deux zones et les acteurs environnementaux dont les positions sur l'opération sont diffusées sur supports matériels sont inclus dans l'étude. Les documents analysés ont été diffusés entre août 1980 et décembre 1981.

Les résultats de la recherche ne peuvent pas être extrapolés à d'autres zones mais l'approche théorique pourrait être retenue.

### Limitation de la recherche

La limitation résulte des contraintes théoriques et de ressources. La théorie sur la détermination des objectifs d'une politique ou d'un programme est peu développée, tout comme celle sur le découpage des régions et d'autant plus si des notions culturelles comme la région d'appartenance sont incluses.

Les contraintes de ressources, recherche non subventionnée, réalisée par un seul chercheur qui devrait y consacrer en principe quatre mois de travail, font que le découpage des deux zones a été analysé à partir des documents produits par l'opération; il n'y a pas eu d'investigation supplémentaire auprès des acteurs impliqués. Une partie des relations d'influence donnant lieu à des négociations et à des tractations échappe à l'analyse.

## Chapitre II

### Cadre conceptuel

Cette étude prend la forme d'une recherche évaluative. Plus précisément, elle décrira le processus et évaluera les résultats d'un programme. La forme de cette recherche et ses objectifs seront précisés dans ce chapitre. Que faut-il entendre par recherche évaluative, par processus et par évaluation des résultats d'un programme?

#### Recherche évaluative

La recherche évaluative attire des chercheurs de différentes disciplines, telles l'économie, la science politique, la sociologie, l'éducation, la gestion. Elle est polymorphe, attaque des questions variées, vise différents buts (Cronbach et al., 1980).

Selon Ouellet (1980, p. 60) "lorsque l'on parle évaluation, on pense à jugement de valeur, prise de décision, réalisation d'objectifs, identification de besoins, recommandations, etc." L'évaluation étant ici une recherche, elle doit être systématique et reproductible. Elle devient une activité de quête empirique et systématique de connaissances sur des questions factuelles. L'évaluation portera un jugement en se servant de critères et de normes explicites même s'ils ne peuvent pas être objectifs. En les divulguant clairement, ils peuvent devenir des outils scientifiques.

Rutman (1982, p. 24) définit la recherche évaluative comme "un processus d'application de méthodes scientifiques visant à rassembler des

données fiables et valides pour savoir comment et à quel degré des activités particulières produisent des effets ou des résultats particuliers".

Comme le rapporte Rutman (1982), cette définition, dans sa première partie, souligne l'importance de méthodes scientifiques. La recherche évaluative respecte les normes méthodologiques des enquêtes scientifiques. Une autre composante de cette définition se rapporte à la volonté d'établir comment et dans quelle mesure les activités particulières produisent les résultats attendus. Il est souvent d'un intérêt médiocre de savoir si les résultats sont positifs ou négatifs si l'on n'est pas informé des facteurs les produisant. Le processus vient éclairer les résultats.

La définition implique aussi que l'investigation comprendra, en plus des objectifs clairement définis dans le programme, ceux latents et imprévus. Ce point sera développé dans une autre section.

### Evaluation des résultats

Les résultats évalués seront ceux relatifs aux objectifs. L'analyse du niveau d'atteinte des objectifs constitue une des fonctions de la recherche évaluative. Il est donc nécessaire de préciser clairement de quels objectifs il est question, de vérifier si les objectifs sont explicites, ou même s'ils existent. Cette évaluation, ultimement, devrait permettre de porter un jugement sur le niveau et degré d'atteinte des objectifs, sous des conditions opérationnelles et dynamiques.

### Formulation des objectifs

#### L'identification des objectifs

La première tâche consiste à identifier les objectifs de la politique ou dans le cas présent, une de ses composantes: la délimitation

spatiale des M.R.C. Cette étape d'identification des objectifs devrait être superflue puisque les programmes ou politiques devraient les énoncer, mais la réalité est souvent autre. Cette opération s'avère laborieuse et même frustrante. Ce problème comporte trois éléments: d'abord l'existence d'objectifs clairement énoncés; deuxièmement, la prise en compte des différences entre les objectifs formels d'un programme et leur réalisation dans son exécution; enfin l'inclusion de tous les objectifs, les formels, les latents et les non anticipés.

Les objectifs clairs, spécifiques et mesurables sont des prérequis à l'évaluation (Weiss, 1972). Selon Rutman (1982), les programmes proposant des objectifs répondant à ces normes, sont d'exception et non la règle. Il est plutôt courant de retrouver des objectifs qui sont vagues, tacites, contradictoires ou non reliés aux activités du programme. Pour les politiques publiques, le problème est habituel, afin d'éviter leur contestation par différents groupes d'intérêts, leurs auteurs s'absentent de proposer des objectifs explicites (Riverin, 1981; Landry et al., 1980).

Deuxièmement, même si le programme comporte des objectifs formels, leur réalisation dans son exécution peut introduire certains écarts (Beaudoin, 1982). Selon cet auteur, l'exécution d'un programme ne respectera pas nécessairement la stricte actualisation des objectifs exprimés, fussent-ils formels et opérationnels? Les circonstances, les personnes ou les situations visées par le programme, son personnel, l'adéquation plus ou moins grande entre la situation identifiée et la réalité existante peuvent modifier assez considérablement des objectifs formels. Le passage des objectifs à leur exécution opératoire peut faire naître

des écarts importants. Les mêmes objectifs émanant du niveau central d'une organisation, même s'ils sont acceptés par les autres paliers prendront une coloration différente dans leur formulation et exécution dans les différents services de l'organisation. Cet aspect sera approfondi dans la section portant sur l'efficacité et le dynamisme organisationnel.

Enfin, Rutman (1982) mentionne deux aspects importants dans l'identification des objectifs, la nécessité d'inclure les objectifs latents et les non anticipés. Les objectifs latents ne sont pas formellement exprimés, mais sont pris implicitement dans le programme et poursuivis à différents paliers de l'organisation. Les objectifs non anticipés sont révélés par l'obtention de résultats non prévus, lesquels ne peuvent être reliés aux deux types précédents d'objectifs.

### Méthodologie

Pour différents auteurs dont Rutman (1982), si les objectifs ne se prêtent pas directement à l'évaluation, les chercheurs devront compenser en investissant une grande partie de leur énergie dans leur clarification. De plus, l'étude des objectifs doit pouvoir intégrer le dynamisme organisationnel (Beaudoin, 1982) et celui du milieu (Vilain, 1982). La spécification des objectifs fournira une partie des concepts et des hypothèses de travail.

Cependant, Beaudoin (1982) note qu'il n'y a pas, malgré le consensus sur le principe que l'évaluation doit se faire à partir des objectifs du programme, de méthode bien déterminée et précise pour les définir. Trois types de procédures sont tour-à-tour employées dans les études d'évaluation (Beaudoin, 1982).

Dans la première approche, le chercheur détermine les objectifs en demandant aux membres de l'organisation ou à ceux impliqués dans la réalisation du programme de les énoncer. Rapidement, le chercheur constate que les membres ou les groupes particuliers de l'organisation donnent des définitions différentes des objectifs, même ceux situés sur un même palier. Beaudoin (1982) conclut qu'il est donc difficile d'affirmer comme règle pratique, qu'utiliser la définition des objectifs donnée par les membres de l'organisation est un moyen nécessairement adéquat pour déterminer les bons objectifs à évaluer.

Une autre procédure de formulation des objectifs fait appel à l'utilisation des énoncés faits par des experts chargés d'étudier ou de proposer des orientations sur une question semblable à celle à l'étude.

Beaudoin (1982) apporte les objections suivantes: les énoncés de ces rapports de commissions d'enquête ou de groupes d'experts sont souvent de nature trop générale pour être utilisés directement à des fins d'évaluation, ils doivent être reformulés en termes mesurables par rapport à un programme précis dans une situation contingente.

Enfin, une dernière procédure propose de séparer chacun des objectifs en une série de composantes qui reflètent des parties de résultats visés, ou l'actualisation de conditions associées à l'existence de résultats ou la réalisation de certaines tâches susceptibles de produire les résultats anticipés. Beaudoin (1982) reproche à cette procédure de prendre pour acquis l'existence de méthodes bien établies pour la réaliser.

Les obstacles à affronter dans l'utilisation de ces trois procédures font mieux comprendre que l'étape de l'identification et de la définition des objectifs du programme a beaucoup de limites.

### Efficacité et dynamisme

Pour Quade (1979) et Vilain (1982), l'évaluation de l'efficacité vise à déterminer comment le programme se comporte réellement, donc d'en mesurer les résultats sous des conditions opérationnelles, et de voir s'il réussit ou non à tenir les objectifs proposés. La pratique de l'évaluation ex post a donc pour fonction de révéler, mesurer dans la mesure du possible et interpréter les écarts qui apparaissent entre prévisions et réalisations. Ces écarts traduisent les stratégies effectives de réponse ou d'adaptation des agents affectés par les buts poursuivis par le programme. Cette approche prend en considération le dynamisme social sinon il y aurait risque de prétendre substituer aux relations sociales, qui caractérisent l'actualisation d'un programme, des relations d'ordre (Vilain, 1982).

Mais pour mesurer les écarts entre prévisions et réalisations dans le cas de la délimitation spatiale des M.R.C., il faut établir les termes de la comparaison. Les réalisations sont les découpages effectifs des territoires des M.R.C. approuvés par lettres patentes. Les prévisions renvoient à l'opérationnalisation des objectifs du découpage. Quelles dimensions et caractéristiques spatiales étaient de nature à favoriser l'atteinte des objectifs de la réforme institutionnelle locale?

La délimitation d'une région pose un problème théorique de taille aux planificateurs et aux évaluateurs. La délimitation de la région en fonction d'un contenu, revient à établir une hypothèse forte de celui-ci et une faible sur les limites; l'autre option, définir un contenu à partir de limites précises a comme sens une hypothèse forte sur les limites et

une idée à priori du contenu (Dumolard, 1975). Pour ce dernier, deux facteurs fondent la cohésion régionale: la fonctionnalité et la communauté de culture. Les planificateurs peuvent à priori délimiter les régions à partir de critères de fonctionnalité; cependant, ceux de communauté de culture ou de région d'appartenance ne leur sont accessibles qu'en effectuant des sondages ou des consultations auprès des populations.

Les délimitations à partir de ces deux groupes de critères différents posent des problèmes de méthodes et de techniques. La fonctionnalité et la communauté de culture agissent en combinaison, mais l'une ou l'autre sera dominante. Les superficies de régions se chevaucheront et les régions se démarqueront pour des superficies différentes. Les méthodes et techniques de délimitation des régions ont donc une logique qui est détruite par la loi de contiguïté spatiale (Kostrowicki, 1975) et par des phénomènes de hiérarchisation. Pour Ledrut (1980), la délimitation de régions donne lieu à des phénomènes de hiérarchisation et de domination de groupes sur d'autres. Des collectivités sont plus certaines de leur espace que d'autres.

Compte tenu de l'ensemble des limites et obstacles mentionnés précédemment tant sur l'identification des objectifs et leur méthodologie, tant sur la nécessité de prise en compte du dynamisme environnemental que sur les méthodes et techniques de délimitation spatiale de la région, il est proposé la démarche suivante pour juger de l'efficacité des comités de consultation dans la délimitation spatiale du M.R.C.

A partir des objectifs de la réforme institutionnelle locale, tels que proposés par les experts et les planificateurs, seront dégagés les critères minimums que doit rencontrer une délimitation spatiale de M.R.C.

Ces critères minimums seront issus de la littérature ou des documents des planificateurs.

#### Les objectifs de la réforme et leur traduction spatiale

Les objectifs de la réforme institutionnelle locale fluctuent dans le temps. Aussi, l'identification des objectifs doit chercher à cerner ceux qui avaient préséance au moment de la consultation.

Divay et al. (1981), comme Fortin et al. (1982) rapportent que le grand rêve de la décentralisation est fini en 1980, l'année du référendum sur la souveraineté du Québec. L'idée de gouvernement polyfonctionnel local est rejetée par le Conseil des ministres.

"Aussi, la mise sur pied des M.R.C., tout comme les autres actions gouvernementales qui tendent à identifier des territoires plus ou moins identiques aux territoires des M.R.C. comme lieux de gestion pertinents, ne se présente pas comme l'embryon d'un gouvernement de comté ayant une responsabilité relativement autonome sur un grand nombre de fonctions décentralisées. Au plus, elle se présente comme un effort de concertation au niveau local". (Fortin et al., 1982, p. 16)

La loi 125 prévoit (articles 11 et 16) que le gouvernement et ses ministères devront soumettre aux M.R.C. leurs orientations en matière d'aménagement. Les divers ministères doivent ainsi intégrer dans leur planification la dimension spatiale de la M.R.C. ou du moins en tenir compte.

Plus fondamentalement, selon Divay (1981), la réforme institutionnelle locale au Québec poursuivait quatre objectifs généraux, soit l'amélioration des services publics, le renforcement de la coordination intergouvernementale, la revalorisation de la participation et de la démocratie, le respect d'une justice fiscale. Le but recherché, c'est l'amélioration de la gestion politico-administrative sous deux aspects: la gestion de la

production des services administratifs d'une part, et de l'autre, la régulation du système socio-économique local.

Concrètement, comment les M.R.C. peuvent-elles être découpées? Divay et al. (1981) rapportent que le milieu gouvernemental a depuis 1960 tenté d'établir différentes méthodologies de découpage de régions sans grand succès, y compris les approches économiques de région optimale. Peu de critères opérationnels permettent de passer des objectifs de la réforme constitutionnelle locale au découpage du territoire. Comme contraintes supplémentaires, ils devraient intégrer la hiérarchisation des groupes sociaux et les processus dynamiques de réalisation du découpage.

Aussi, les critères retenus dans cette étude à partir des experts et des planificateurs seront-ils peu contraignants. Une M.R.C. qui ne rencontre pas ces critères pourra toujours être coérationnelle mais possiblement au prix d'efforts supplémentaires, entre autres, ceux de coordination avec la ou les M.R.C. avoisinantes et leurs organismes de services.

La délimitation spatiale d'une M.R.C. devra rencontrer chacun des critères suivants pour être jugée apte à renccntrer sans efforts excessifs les objectifs de la réforme institutionnelle locale. La M.R.C. doit contenir au moins une ville de niveau quatre dans la structure hiérarchique urbaine du Québec (Divay et al. 1981). La ville et la campagne devraient être intégrées, les villes doivent inclure les municipalités adjacentes (Léonard, 1981). La M.R.C. doit contenir une population minimale de 10 000 habitants (Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, 1978). Le territoire de la M.R.C. doit pouvoir se parcourir en au plus une heure en automobile, soit une distance pouvant atteindre 80 kilomètres. Le

territoire de la M.R.C. est continu et contiguë à celui des autres M.R.C. (Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, 1978; Groupe de consultation, 1980).

### Processus et efficacité

La description du processus s'intéresse à l'adéquation entre les moyens mis de l'avant par le programme pour réaliser les objectifs poursuivis. Cette question comprend deux facettes: premièrement, le choix des moyens et, deuxièmement, leur utilisation lors de l'implantation du programme.

La description du processus nécessite la conceptualisation du programme en termes mesurables. Ainsi, il pourra être vérifié non seulement pour décrire sa mise en oeuvre et "établir s'il a été exécuté de la manière voulue, mais aussi pour déduire des conclusions concernant les résultats en fonction des particularités du programme" (Rutman 1982, p. 25).

Pour l'implantation des M.R.C., le gouvernement du Québec initie la démarche de délimitation des territoires. Il confie ce mandat à une structure organisationnelle qui sera détaillée plus loin. Les activités des comités de consultation consistaient principalement en des opérations de transmission et de transformation de l'information sur la constitution des M.R.C. La théorie de la communication fournira un modèle pour l'étude d'une partie du processus. Ce modèle lie étroitement communication et influence. Une action de communication peut être décrite en répondant aux questions suivantes: "Qui, dit quoi, par quel canal, à qui, avec quel effet? Les cinq questions renvoient successivement à

l'émetteur, au message, au canal, au récepteur et à l'influence".

(Lemieux, 1980, p. 110)

La présente recherche se servira de la théorie organisationnelle telle que proposée par Champagne et Lepage (1980) pour relier le processus à l'évaluation, alors que la théorie de la communication permet de décrire la majeure partie du processus. L'analyse de l'organisation comme système d'action, en relation avec son environnement, constitue le parti pris théorique de cette étude.

Champagne et Lepage (1980, p. 142) posent la question suivante: "Peut-on expliquer les caractéristiques des politiques par la théorie organisationnelle?" La question de cette étude est beaucoup plus restreinte: peut-on expliquer les résultats de l'implantation d'une politique (d'une de ses composantes) par la théorie organisationnelle?

#### Modèle d'influence du phénomène organisationnel sur l'efficacité

Ce modèle repose sur la division du concept d'organisation en trois dimensions: l'organisation formelle, l'organisation système d'action et l'organisation système ouvert. Les politiques publiques sont vues comme le produit du rapport organisation à l'environnement. Donc chacune des dimensions de l'organisation est couplée à l'environnement (Champagne et Lepage, 1980).

#### Organisation formelle et évaluation

L'organisation formelle réfère à la structure objective d'une organisation. "Une organisation est la coordination rationnelle de

l'activité d'un certain nombre de personnes en vue d'atteindre certains buts et ce, par une division des tâches et par une hiérarchisation des responsabilités et de l'autorité" (Schein, 1970, p. 9 in Champagne et Lepage, 1980, p. 142).

Quelques études se sont intéressées à la relation entre la structure des organisations et les politiques publiques. Un premier courant tente d'expliquer ces dernières par des déterminants structurels, comme la centralisation (concentration de l'autorité au sommet), la complexité (la division des tâches), la taille de l'organisation (habituellement le nombre de membres). Champagne et Lepage (1980, p. 145) concluent qu'aucune des études couvertes par leur revue de littérature, "ne semble pouvoir confirmer une relation significative entre une variable et/ou dimension de la structure organisationnelle et les politiques publiques".

Le deuxième courant s'interroge sur la performance des politiques publiques. L'efficience et l'efficacité des politiques publiques sont-elles influencées par la structure formelle? Champagne et Lepage (1980) en arrivent à la même conclusion que précédemment, il ne semble pas y avoir de relation significative.

#### La dimension formelle des rapports à l'environnement

Selon Crozier et Friedberg (1977), toute organisation pour atteindre ses objectifs doit négocier avec son environnement. Sa structure formelle doit donc être adaptée à cette tâche. Elle doit contenir des rôles spécialisés dont la fonction est de permettre l'action sur les individus et groupes qui peuvent porter atteinte à la réalisation de ses objectifs. L'organisation visera à stabiliser et à personnaliser les

univers abstraits de son environnement. Une façon possible d'y parvenir sera la création de services spécialisés dans les rapports avec des segments de son environnement. Ils auront la fonction de l'informer sur ce qu'il s'y passe pour lui permettre de réagir avec des stratégies adéquates. Ils ont aussi la fonction de créer et de maintenir des relations suffisantes avec les différents segments pertinents de l'environnement. Pour ce faire, ils constitueront un certain nombre de réseaux plus permanents, structurés autour de quelques interlocuteurs ou relais privilégiés qui deviennent ainsi indispensables à leur action (Crozier et Friedberg, 1977). Les relais d'une part représentent un ou des segments d'environnement auprès de l'organisation et, d'autre part, l'organisation et ses intérêts auprès de ces mêmes segments.

Les comités de consultation seront considérés comme des services spécialisés chargés de gérer les relations avec l'environnement pertinent.

#### L'organisation système d'action

L'organisation système d'action rappelle que celle-ci est composée d'humains. Ces derniers ne répondent pas nécessairement aux impératifs de la rationalité administrative. Ils font preuve de rationalité contingente. Dans la poursuite de leurs intérêts, ils adoptent différentes stratégies qui sont souvent autres que celles préconisées par l'organisation (Crozier et Friedberg, 1977). L'acteur organisationnel n'est jamais totalement déterminé et contraint par l'organisation. Il développera des stratégies personnelles qui sont liées à sa capacité d'action ou capacité d'intervention. Les diverses stratégies des acteurs donnent lieu à des jeux, des relations de négociation, de pouvoir et d'interdépendance.

Ces jeux et ces relations constituent une partie importante de l'organisation. La structure ne contraint donc jamais totalement les acteurs mais elle en privilège certains selon leurs capacités d'interventions.

Les capacités d'interventions individuelles donnent lieu aussi à des coalitions. Ce seront les coalitions dominantes qui définiront les caractéristiques des stratégies d'interventions de l'organisme. "Cette notion de coalition dominante renvoie aux acteurs dont la capacité d'action, liée à leur position stratégique dans un système d'action, leur permet d'intervenir sur le choix des stratégies" (Champagne et Lepage, 1980, p. 147). L'organisation système d'action représente une dimension susceptible d'influencer les politiques publiques. Les membres d'une administration publique chercheront à protéger ou à poursuivre certains intérêts.

#### Le système d'action et le rapport à l'environnement

Crozier et Friedberg (1977) conçoivent le rapport de l'organisation à l'environnement comme un processus de pouvoir et d'échange. Dans le cas d'une implantation de politique, l'organisme public, par l'intermédiaire des acteurs organisationnels désignés et investis des pouvoirs nécessaires pour négocier, stabiliser et rendre prévisible l'environnement, entrera en relation avec les clients ou les cibles des politiques. La réalisation des objectifs de l'organisation sera tributaire de l'issue de ces relations.

Selon la démonstration de Champagne et Lepage (1980), l'efficacité d'une organisation publique dans l'implantation d'une politique est reliée

au degré d'ascendance que possède l'organisation sur les personnes, les groupes ou les organisations qui sont les cibles de ses actions.

### L'organisation système ouvert

L'organisation et son environnement sont en relation. La structure formelle va être marquée par l'état ce développement d'une société et par sa technologie. Le système d'action de l'organisation subira l'influence de la culture, de l'environnement social et politique. Les acteurs sont des produits de l'environnement de l'organisation, ils introduisent donc les caractéristiques d'une société (Champagne et Lepage, 1980).

L'organisation système ouvert subira aussi les pressions de groupes ou de personnes extérieures pour atteindre ses objectifs, elle doit entrer en contact avec l'environnement.

### Le système ouvert et le rapport à l'environnement

L'analyse des caractéristiques de l'environnement d'une organisation permet de cerner les contraintes qu'elle doit surmonter pour atteindre ses objectifs. La complexité de l'environnement, sa prévisibilité, sa structuration et son accessibilité représentent autant de dimensions pertinentes dans l'étude de l'efficacité de l'implantation d'une politique publique.

Deux facteurs qui conditionnent l'état de l'environnement seront retenus: la structuration et l'accessibilité. La structuration réfère au "degré d'organisation des personnes qui sont la cible des entreprises de l'organisation porteuse de politiques" (Champagne et Lepage, 1980, p. 155). La définition de l'accessibilité proposée par Champagne et

Lepage (1980, p. 156), "soit le fait que l'organisation possède un accès direct ou indirect aux personnes qui sont les destinataires de ses actions ..." apparaît incomplète. En effet, il est important d'identifier si d'autres personnes ou organisations en concurrence ou non ont accès aux destinataires de ses actions. La définition de l'accessibilité incluera donc cette dimension.

### L'analyse stratégique

L'analyse stratégique résulte de l'introduction des relations de pouvoir ou d'influence dans la théorie des jeux (Lemieux, 1979; Crozier et Friedberg, 1977). En un premier temps, la théorie des jeux avec ses concepts les plus importants sera exposée, suivra une présentation de quelques concepts reliés à la théorie du pouvoir. L'analyse stratégique conclura le tout.

### La théorie des jeux

Il ne sera question que des jeux de stratégie, les jeux de hasard ou ceux contre nature sont sans intérêt pour l'analyse projetée. La théorie des jeux étudie l'interdépendance des actions humaines. Elle sera rapidement exposée, accompagnée des principaux concepts: les règles du jeu, la variété, les coalitions, les stratégies.

Lemieux (1979) définit les jeux de stratégie comme étant ceux mettant en présence au moins deux acteurs dont chacun sait que l'autre ou les autres, selon le cas, sont humains comme lui. Chacun attend de l'autre un comportement rationnel. Cette rationalité consiste pour un acteur à rechercher le meilleur résultat possible, selon son ordre de

préférence en utilisant une stratégie appropriée. Cependant, cette rationalité est limitée par différentes contraintes, elle est contingente.

La théorie des jeux permet d'étudier les choix faits parmi les possibles, par les acteurs en situation d'interdépendance. Ces choix réfèrent aux préférences des acteurs et aux limites posées par les règles du jeu. Cependant, dans l'action humaine un des résultats possibles du jeu consiste en un changement des règles du jeu (Lemieux, 1979; Crozier et Friedberg, 1977).

Lemieux (1979) distingue deux sortes de règles du jeu, les normatives et les relatives ou pragmatiques. Ces dernières sont en fait les stratégies, elles soulignent ce qu'il faut faire pour être efficace, sans rapport aux normes, elles sont induites par les exigences de la pratique. Les règles normatives (ou règles du jeu dans le reste de ce texte) originent des exigences de la normalité de l'action telle qu'elle est définie par les autorités.

Les règles du jeu proposent le cadre dans lequel se déroulera l'action, ce sont des contraintes officielles. Elles ne sont pas prescriptives, leur but est de limiter la variété des situations possibles et de délimiter le champ des actions acceptables. Elles serviront pour justifier publiquement une ligne d'action (Lemieux, 1979). Les règles du jeu déterminent dans quelle mesure les joueurs peuvent communiquer entre eux; si les joueurs peuvent établir ou non des accords impératifs entre eux; si les récompenses obtenues peuvent être partagées avec d'autres joueurs; quelles sont les relations de nature formelle entre les actions des joueurs et les résultats; quelle est l'information que possède les joueurs.

Lemieux (1979) propose en s'inspirant de Bailey (1971) une typologie des règles du jeu. Le premier type se rapporte aux règles qui définissent la nature des enjeux; le deuxième type, à celles qui indiquent qui peut participer à la compétition pour les enjeux; le troisième, à celles précisant la composition des équipes en présence et le quatrième, à celles fixant les contraintes concernant la manière dont la compétition se déroule, les actions et les moyens permis et non-permis sur la façon, pour les acteurs, d'utiliser leurs moyens. Le dernier type est défini par les règles indiquant ce qu'il faut faire quand une des règles du jeu a été enfreinte, ou encore les conditions pour changer une règle existante. Ces métarègles prévoient des rôles pour contrôler de telles éventualités: les rôles de législateur, juge, arbitre, gouvernant, fonctionnaire.

Les règles du jeu ne sont pas neutres, elles résultent de rapports de forces et de marchandages antérieurs entre différents acteurs. Elles sont la codification de solutions que des acteurs relativement libres, avec leur capacité de négociation du moment ont trouvés pour régulariser le difficile problème de leur coopération au sein d'un ensemble.(Crozier et Friedberg, 1977).

Dans cette étude, le cadre légal et les règles relatives à la formation, au fonctionnement des comités de consultation, à la consultation, constituent les règles du jeu. Ces éléments font partie des caractéristiques du rapport à l'environnement de la dimension formelle de l'organisation.

## Théorie du pouvoir

La théorie du pouvoir s'intéresse aux relations de pouvoir entre les acteurs. Pour étudier une relation de pouvoir, il faut se préoccuper, premièrement, des atouts entre les mains des acteurs, de leur pertinence, de leur caractère mobilisable, de la décision de les engager; deuxièmement, des enjeux, enfin des règles du jeu ou contraintes.

### A. Le pouvoir

Le pouvoir sera représenté comme une relation et non un attribut des acteurs. Le pouvoir implique la possibilité pour certains groupes ou individus d'agir sur d'autres. Pour ce faire, ils doivent entrer en relation avec ces derniers. Cette relation sera contraignante en autant que les acteurs dépendent les uns des autres dans l'accomplissement d'un objectif commun. Crozier et Friedberg (1977) présentent la relation de pouvoir comme instrumentale: la perspective d'un but motive l'engagement de ressources de la part des acteurs; comme une relation non-transitive si A peut obtenir de B une action X, et B, de C cette même action, il n'est pas certain que A obtienne de C cette action; comme une relation réciproque mais déséquilibrée: les acteurs ont chacun des ressources à engager mais elles ne sont pas d'égal poids. Si un acteur n'a pas de ressources à engager dans une relation spécifique, les autres n'ont pas à négocier avec lui pour qu'il pose telle action, la relation devient inutile ou superflue.

Crozier et Friedberg (1977, p. 59) proposent la définition suivante du pouvoir: "Le pouvoir de A sur B correspond à la capacité de A d'obtenir que dans sa négociation avec B, les termes de l'échange lui soient favorables".

## B. Les atouts ou ressources

Les atouts ou ressources représentent les sources du pouvoir. La relation de pouvoir repose sur des moyens économiques, culturels, sociaux ou politiques. Ces moyens peuvent être utilisés comme atouts ou enjeux (Lemieux, 1979).

Crozier et Friedberg (1977) proposent une classification comprenant quatre sources de pouvoir pertinentes pour une organisation. La première a trait à la possession d'une compétence ou d'une spécialisation fonctionnelle difficilement remplaçable. C'est l'expertise, elle provient du savoir-faire, des connaissances, de l'expérience du contexte. Elle permet de résoudre certains problèmes cruciaux pour l'organisation. La seconde provient de la capacité pour un individu ou un groupe d'exercer un contrôle des segments d'environnement avec lesquels l'organisation est en relation. Cette capacité est liée au nombre d'appartenance et aux relations possibles avec un ou des segments. La suivante origine de la maîtrise de la communication et des informations. La façon dont sera organisée la communication et les flux d'information entre les acteurs favorisera certains au détriment d'autres, leur capacité d'action en sera modifiée. La dernière vient de l'habileté de l'acteur dans l'utilisation des règles organisationnelles. Cette classification sera employée pour l'étude des sources de pouvoir des membres de l'organisation.

Lemieux (1979) propose une typologie plus générale des moyens de pouvoir. La relation de pouvoir est faite de deux composantes: la maîtrise et l'emprise. La maîtrise implique une conduite offensive pour empêcher l'autre de limiter ses possibles; l'emprise consiste pour un joueur à réduire les possibilités d'action de l'autre.

Les moyens que sont les connaissances, ou moyens culturels permettent la maîtrise et l'emprise. Les connaissances de l'acteur permettent la maîtrise dans l'élaboration des stratégies, et l'emprise lorsque ces connaissances sont transmises à un autre. Les supports ou moyens économiques servent à la maîtrise. Ce sont les moyens matériels qui rendent possibles les stratégies. Les statuts ou moyens sociaux sont utilisés pour l'emprise. Source de prestige et d'obligation, les statuts d'un acteur servent à infléchir les stratégies de l'autre. Les moyens politiques, enfin, réfèrent aux habiletés tactiques d'un joueur, il se sert des contraintes qui initialement minimisent sa maîtrise et son emprise pour augmenter cette première et limiter l'autre acteur, donc comme moyen d'emprise. Cependant, il faut être conscient que les moyens de pouvoir sont rarement explicites, quelquefois implicites et identifiables avec plus ou moins de certitude et souvent non reconstituables.

### C. Les enjeux

Les enjeux ou trophées se rapportent à ce qui peut être gagné dans une relation de pouvoir. L'enjeu n'est pas recherché pour lui-même, mais en tant que moyen qui sera possiblement investi dans d'autres relations de pouvoir. La classification des moyens de pouvoir proposée par Lemieux (1979) permettra aussi d'y intégrer les atouts. Les objectifs recherchés par les acteurs internes et externes dans le découpage spatial des M.R.C. seront ainsi ordonnés dans cette classification, à savoir: les enjeux culturels, économiques, sociaux et politiques.

### L'analyse stratégique

L'analyse stratégique s'intéresse à la façon dont les relations de pouvoir sont utilisées dans une situation spécifique, compte tenu des

contraintes ou règles du jeu, des ressources des acteurs et des enjeux. L'analyse stratégique "permet d'ouvrir une perspective de recherche capable de rendre compte du caractère constraint et préstructuré de l'action collective, tout en traitant le comportement humain comme ce qu'il est: l'affirmation et l'actualisation d'un choix dans un ensemble de possibles" (Crozier et Friedberg, 1977, p. 104).

En tenant compte de leurs atouts et bien sûr de ceux des autres, des règles du jeu, des risques et opportunités compte tenu des enjeux, les acteurs adoptent certaines orientations stratégiques. Ces dernières se traduisent en comportements qui permettent leur observation. Seules les stratégies exprimées ou traduites par un ou des comportements observables seront retenues dans cette étude.

L'analyse stratégique résultant des théories de jeux et du pouvoir a été développée pour expliciter le modèle d'influence du phénomène organisationnel sur l'efficacité présenté dans ce chapitre et schématisé à la figure I. Ce développement sera plus particulièrement utile pour la discussion des résultats nécessaires à la démonstration des hypothèses portant sur le système d'action et l'environnement d'une part sur le système ouvert et l'environnement, d'autre part.

Le prochain chapitre présente le phénomène à l'étude et se terminera par l'énoncé des hypothèses et la définition des termes contenus dans ces dernières.

FIGURE I

Dimensions de l'organisation, caractéristiques de  
l'organisation, caractéristiques du rapport à  
l'environnement et caractéristiques  
des résultats obtenus

Dimensions de l'organisation	Caractéristiques de l'organisation	Caractéristiques du rapport à l'environnement	CARACTERISTIQUES DES RESULTATS OBTENUS
Formelle	Objectifs Spécialisation des tâches Centralisation Procédures	Cadre légal Unité fonctionnelle	
Système d'action	Attitudes Conduites stratégiques Enjeu	Relations de pouvoir (favorable, équitable, défavorable)	
Système ouvert	Traits culturels idéologie	Etat de l'environnement (complexité, prévisibilité, structuration, accessibilité)	

### Chapitre III

#### Description du phénomène à l'étude

### Présentation du phénomène à l'étude

L'implantation des M.R.C. se situe dans un processus de développement de l'appareil étatique québécois; elle met en présence différents acteurs encadrés par des règles du jeu arrêtées par le Conseil exécutif. Ces règles prévoient entre autres, la conformation de la structure organisationnelle chargée de l'implantation des M.R.C. ainsi que le processus. Les hypothèses de cette recherche et la définition des termes qu'elles contiennent terminent ce chapitre.

### Réforme institutionnelle locale

La mise sur pied des M.R.C. s'inscrit dans le processus de développement de l'appareil étatique québécois. Elle est vue comme une tentative de réorganisation de l'appareil politico-administratif local. Le palier local représente le résidu qui empêche une action étatique unifiée, les dirigeants provinciaux (planificateurs et politiciens) déplorent d'avoir à subir le poids des structures traditionnelles locales (Divay et al., 1981).

Trois causes expliquent, selon Divay et al.; (1981), cette insertion problématique des communautés locales dans l'évolution de l'appareil étatique. La première vient de l'immobilisme et du déséquilibre des structures sociales. Il n'y a pas de concordance entre le statut juridique et le degré d'urbanisation des municipalités. Selon leur statut, les unes sont régies par le Code municipal, les autres, par la loi des cités et villes. Les villes de Montréal et Québec possèdent leur propre charte spéciale complète. Du point de vue de la population, de la superficie, de la densité et de la répartition territoriale, les municipalités montrent de profonds déséquilibres et d'extrêmes disparités . ( Divay et al., 1984).

Deuxièmement, les municipalités limitent leurs activités bien en déca des fonctions prévues par la Loi. L'essentiel de leurs actions et réalisations se concentre sur l'entretien des conditions minimales d'existence d'une collectivité. Cependant, des disparités intermunicipales énormes sont enregistrées par domaine dans les niveaux d'activités. Dans le loisirs, les municipalités de plus de 50 000

habitants dépensaient en 1972 près de quatre fois plus au poste de "récréation" que celles de moins de 2 500 habitants, 30% de ces dernières n'avaient aucun budget pour les loisirs. Environ 250 municipalités ont un corps policier, la Sûreté du Québec dessert les autres (Divay et al., 1981, p. 90). L'autonomie municipale permet aux municipalités d'occuper ou non les fonctions confiées légalement. Mais les municipalités ne sont pas égales devant les contraintes qui encadrent leur choix démocratique d'implanter ou non des services à la collectivité.

La troisième cause expliquant l'insertion problématique des communautés locales dans l'évolution de l'appareil étatique est la précarité de la position financière des municipalités. Elles arrivent difficilement à financer leurs activités à même leur revenu autonome. Avant la réforme fiscale de 1979, les transferts du gouvernement du Québec comptaient le quart des revenus totaux des municipalités. L'effort fiscal demandé aux contribuables varie énormément, par exemple, en 1976, l'impôt foncier variait de 0,50 \$ à 5 \$ par 100 \$ d'évaluation résidentielle selon la municipalité dans les agglomérations de Montréal et de Québec (Divay et al., 1981).

Face à cette insertion problématique des communautés locales, différentes réformes municipales ont été proposées. Selon Fortin (1982), deux principes ont dominé jusque dans les années 1970. Le premier cherche la diminution du nombre de municipalités par les fusions volontaires et imposées ou par la création de communautés urbaines. Le deuxième principe est celui de l'urbanisme. Les municipalités élaborent des plans

ou schémas d'aménagement pour guider leur développement et harmoniser leur fonction dans l'espace. Ils nécessitent une coordination des plans régionaux et donc une quelconque autorité régionale.

Avec la loi 125, selon Fortin (1982), un nouveau principe apparaît, celui de la décentralisation, principe avec lequel les planificateurs jonglaient depuis 1976. Il se concrétise dans le livre blanc sur la décentralisation qui sera refusé par le Cabinet des ministres en 1978. Cependant le discours sur la décentralisation se poursuit et la loi 125 représente un compromis. Il n'y aura pas de gouvernement polyvalent au niveau de la région de dimension M.R.C., mais un schéma d'aménagement devra être réalisé où tous les ministres devraient fournir aux M.R.C. leurs planifications sur la base du territoire des M.R.C. De plus, la porte est ouverte pour l'ajout par règlements ou lois de nouvelles responsabilités aux M.R.C. Un rôle de concertation semble se dessiner. Le territoire des M.R.C. est retenu comme unité de base dans le nouveau quadriage administratif de l'espace québécois. Le territoire de M.R.C. n'est pas sans importance.

#### Acteurs en présence

Aux niveaux provincial et local différents groupes d'acteurs font subir le poids de leurs stratégies à la réforme institutionnelle locale.

Le premier groupe, composé de planificateurs, élabore constamment l'agenda des politiques publiques à partir des écarts perçus entre la situation recherchée et l'état observé. Ils pilotent la croissance et la transformation de l'appareil étatique. Les administrateurs composent

le second, ils ont la responsabilité de rendre opérationnel les politiques de l'Etat et de gérer les services à la collectivité. Les politiciens forment des groupes qui opèrent aux niveaux local et provincial.

L'union des conseils de comté (U.C.C.Q.) et l'Union des municipalités du Québec s'imposent comme deux organismes représentant le palier local. L'U.C.C.Q. représente les municipalités régies par le Code municipal. Elle manifeste des attitudes de méfiance vis-à-vis les projets du Gouvernement du Québec et vis-à-vis les stratégies de concertation de l'U.M.Q. Politiquement, l'U.C.C.Q. est caractérisée par sa prédominance unioniste qui se transformera sous l'influence du débat national en une dominante antipéquiste ou fédéraliste. L'U.M.Q. rallie les municipalités relevant de la loi des cités et villes. Elle prône la concertation au sein du monde municipal et avec le gouvernement du Québec. De libérale, elle devient au courant des années 1970, de tendance souverainiste. Les deux organismes n'ont pas de cohésion interne solide. Ils n'ont pas de positions stables face aux autres acteurs. Les maires et conseillers municipaux s'insèrent fréquemment dans les réseaux politiques nationaux. (Divay et al., 1981)

Un dernier sous-groupe, apparenté aux planificateurs, opère au niveau régional. Il se retrouve dans les conseils régionaux de développement et leurs conseils spécialisés, loisirs, tourisme, culture, etc.

Selon Divay et al. (1981), passé 1972, la conjoncture politique devient difficile. Tous les partis politiques courtisent les notables locaux dans le but de se maintenir au pouvoir ou pour le prendre. De

plus, la logique bureaucratique est en perte de vitesse et ses porteurs subissent une éclipse, surtout les forces vives apparues au cours des années 1960 et qui se retrouvent concentrées au niveau des organismes régionaux. Pendant ce temps, le local, l'endroit de première appartenance avec ses solutions pragmatiques aux problèmes collectifs, est valorisé dans les discours pour courtiser les élus locaux. Pour participer au jeu démocratique défini par les nouvelles règles d'aménagement, il faut être un notable élu localement ou jouer un rôle d'opposition.

Par contre, Divay et al., (1981) ne font pas la différence entre les intérêts des planificateurs et des administrateurs, alors que face à la décentralisation ou même à la régionalisation, les intérêts s'affrontent. Fortin (1982) souligne que les administrateurs s'opposent à la forme de contrôle "a posteriori" qu'implique une décentralisation, ils préfèrent un contrôle "a priori" basé sur des normes et procédures précises. Toute déconcentration de l'activité gouvernementale représente un risque de transfert en région pour les administrateurs de l'Etat, perspectives qui semblent peu réjouissantes à plusieurs.

Pour Fortin (1982), ce sont les politiciens locaux et provinciaux qui décideront des orientations de la réforme institutionnelle. La structure organisationnelle mise sur pied pour implanter les M.R.C. respecte les forces en présence. Les règles du jeu représentent la codification des relations d'influence de l'époque (Crozier, Friedberg, 1977).

### Règles du jeu

Les règles du jeu qui ont encadré l'implantation des M.R.C. seront présentées à l'aide de la typologie introduite précédemment. La description de la structure organisationnelle sera intégrée dans ce développement, les règles du jeu ayant balisé sa mise sur pied.

Le premier type de règles définit la nature des enjeux. Toute l'opération peut se résumer à la mise en place au niveau local et supralocal d'une structure déléguée qui aura à s'occuper d'aménagement. Comme le déclare le directeur général de la consultation, pour le citoyen, l'enjeu n'apparaît pas très précis: "C'est quoi, l'aménagement?" (Municipalité avril-mai 1982, p.10). Les enjeux les plus immédiats sont la composition du Conseil de la M.R.C. et les modalités de représentations: le nombre de vote par représentant, l'attribution d'un droit de véto. La succession des conseils de comté est aussi un enjeu immédiat. Les enjeux de cette réforme institutionnelle ne sont pas explicités par les règles du jeu, même l'entité physique à créer est définie en termes confus: la région d'appartenance. Les règles du jeu ne précisant pas les enjeux, les différents groupes d'acteurs vont s'impliquer en fonction des enjeux qu'ils perçoivent ou qu'ils poursuivent. Le Groupe de consultation a la perception suivante: "La délimitation du territoire des futures municipalités régionales constitue l'enjeu majeur de la consultation actuelle" (Groupe de consultation 1980, p. 21).

Le deuxième type de règles du jeu précise qui peut participer à la compétition pour les enjeux. Le Groupe de consultation découpe l'opération de création des M.R.C. en trois phases. Pour la première,

l'information, l'accès n'est pas restrictif; tout groupe et les individus peuvent participer. Le découpage du territoire et la rédaction des lettres patentes, les deux autres phases, sont réservées exclusivement aux acteurs suivants: le comité de consultation de la zone, les maires de la zone, le groupe des planificateurs, le Comité d'orientation sur l'aménagement et la décentralisation. Ces règles du jeu favorisent nettement trois groupes d'acteurs: les maires, les planificateurs et les deux ministres, celui des Affaires municipales et celui d'Etat à l'aménagement.

Les règles du jeu prévoient aussi la composition des équipes en présence. Au niveau de la M.R.C. est institué un Conseil de maires des municipalités du territoire provisoirement délimité, au niveau de la région ou de la zone, un Comité de consultation formé d'un représentant de l'U.C.C.Q. et un de l'U.M.Q., d'un président issu de la région et n'appartenant pas au monde municipal. A ces trois personnes s'ajoute un secrétaire, nommé par le Groupe de consultation. Le Groupe de consultation opère au niveau provincial; il est formé de fonctionnaires et relève du Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation.

Le Secrétariat est une sous-structure du Conseil exécutif, tout comme le Comité d'orientation sur l'aménagement et la décentralisation. Ce comité est composé du ministre d'Etat à l'aménagement, du ministre des Affaires municipales et de représentants de l'U.M.Q. et de l'U.C.C.Q. Le Conseil exécutif est présidé par le Premier ministre.

Un quatrième type comprend les règles qui déterminent les contraintes concernant la manière dont la compétition se déroule, les

actions et les moyens permis et non permis sur la façon d'utiliser ses moyens. Le processus d'implantation de la loi 125 voit la majeure partie de ses paramètres fixés par ce type de règles. Elles sont résumées dans le document du Groupe de consultation (1980): "Mise en place d'une municipalité régionale de comté". Les étapes du processus, les éléments de la structure organisationnelle et leur rôle ainsi que divers moyens sont proposés. Des caractéristiques de résultats acceptables sont aussi avancées. Le processus est présenté et expliqué plus loin.

Les métarègles permettent de modifier les règles du jeu et prévoient les actions à prendre si certaines règles sont enfreintes. Le Gouvernement par son pouvoir de législation et de réglementation a le contrôle sur celles-ci. Les règles permettent au ministre des Affaires municipales de ne pas renouveler le mandat des membres d'un comité de consultation. Lui et son collègue, le ministre d'Etat à l'aménagement ainsi que le Conseil des ministres peuvent bloquer une proposition de découpage et imposer leur propre délimitation du territoire.

### Processus

L'organisme de coordination, le Groupe de consultation, identifie trois phases dans le déroulement de la consultation: l'information, le découpage du territoire provisoire de M.R.C. et la rédaction des lettres patentes.

Le tout débute par la phase d'information. Le comité de consultation doit fournir aux trois publics suivants de sa zone: les représentants

élus des municipalités, les organismes du milieu, la population en général, l'information pertinente afin que ceux-ci puissent indiquer, sur la base des régions d'appartenance, ce qui leur semble devoir constituer le territoire des municipalités régionales de comté. Des moyens de communication sont proposés: l'assemblée publique, les média d'information, les séances et réunions particulières. Le Groupe de consultation met à la disposition des comités de consultation le matériel suivant:

- la brochure intitulée: L'aménagement du territoire au Québec: un projet collectif (Groupe de consultation 1980);
- le dépliant: Les municipalités régionales de comté. Une région d'appartenance (Groupe de consultation, sans date);
- le diaporama du MAM sur la loi 125;
- cinq articles spécialement préparés par le Groupe de consultation pour être distribués aux journaux locaux et régionaux par les comités de consultation:
  - "Le schéma d'aménagement-cadre véritable pour construire l'avenir";
  - "Dessiner les limites de votre région d'appartenance";
  - "La loi 125 et la consultation";
  - "Qu'est ce qu'une région d'appartenance?";
  - "Les municipalités régionales de comté".

Cette phase vise à obtenir les avis de découpage, des différents groupes suivants: les élus municipaux, les organismes régionaux (CRD, CRSSS, CRL, Association touristique...), les organismes de comté (Commissions scolaires, chambre de commerce, CLSC), les organismes

locaux (groupes sociaux) et les individus.

Après réception des propositions de découpage, et avoir pris avis des réactions des ministres et organismes gouvernementaux, le Comité de consultation élabore un projet de découpage des M.R.C. de sa zone. Les municipalités sont ensuite invitées à exprimer leurs avis. Cette phase consiste essentiellement à fixer les limites définitives de la M.R.C., quoique la porte reste entrouverte pour des changements de territoire. Il n'y a pas de moyens suggérés.

#### Hypothèses

Les hypothèses suivantes, au nombre de quatre, guideront l'étude du découpage spatial des M.R.C. des zones de la Mauricie et de Lanaudière.

Le processus de consultation de la zone de la Mauricie diffère de celui de la zone de Lanaudière.

Une coalition dominante composée majoritairement de fonctionnaires délimite des territoires de M.R.C. qui sont plus semblables aux propositions des planificateurs qu'une coalition ayant une composition différente.

La comparaison des découpages spatiaux des M.R.C. obtenus, avant et après les élections provinciales d'avril 1981, aux propositions des planificateurs montrera une plus grande différence dans la permutation des unités constitutantes, les municipalités, avant qu'après cet événement.

Plus l'environnement d'un Comité de consultation est dynamique moins la délimitation des territoires de M.R.C. de sa zone est efficace.

#### Définition des termes

Plusieurs termes seront définis et rendus opératoires pour permettre la vérification des hypothèses.

Le processus de consultation réfère aux activités produites par le Comité de consultation et par les acteurs environnementaux dans la délimitation des M.R.C. Les activités d'information composent le premier groupe. La mesure portera sur les variables suivantes: l'émetteur, le message, le canal, le récepteur et l'effet. L'effet sera indiqué par le nombre de propositions ou d'avis émis par ceux qui étaient les destinataires des messages. Le second groupe comprend les activités de contrôle: actions entreprises par le Comité de consultation pour corriger les écarts perçus par rapport au but et objectifs qu'il s'est fixé. Le dernier groupe se rapporte aux activités de synthèse des propositions et avis reçus sur la délimitation des M.R.C. La source des avis pris en considération, les enjeux dominants poursuivis par les émetteurs et la méthode de compilation et de synthèse des avis seront mesurés.

La zone de la Mauricie est formée des comtés municipaux de Chambly, de St-Maurice et de Maskinongé. Elle donnera naissance aux cinq M.R.C. suivantes: le Centre-de-la-Mauricie, Francheville, le Haut-Saint-Maurice, Maskinongé, Mékinac.

La zone de Lanaudière englobe les comtés municipaux, de Berthier, de Joliette, de Montcalm, de l'Assomption et de Terrebonne. Ce territoire sera découpé en six M.R.C.: l'Assomption, D'Autray, Joliette, Les Moulins, Matawinie et Montcalm.

Le territoire de M.R.C. est constitué par l'addition du territoire de chacune de ses unités constituantes, les municipalités et les territoires ou parties de territoire non organisé. La limite de la M.R.C. se conforme aux frontières externes de ses unités périphériques.

Les propositions des planificateurs sont celles incluses dans le fascicule 6 du Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation (1978). La proposition numéro un retient le découpage des territoires des comtés municipaux en y associant les cités et villes. Ce découpage va à l'encontre du contenu des cinq fascicules et évacue la notion de région d'appartenance. La proposition numéro trois se lit comme suit: "Découpage reconnaissant davantage les petites régions d'appartenance en tenant compte des zones d'influence des centres urbains ainsi que des nouveaux territoires et des institutions mises en place au cours des dernières années..." (Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, 1978, fascicule 6, p. 19). La deuxième proposition se situe à mi-chemin entre les deux autres et essaie de corriger les défauts de la première tout en ne reposant sur aucun principe constitutif. Les propositions un et deux semblent être incluses pour la forme, une consultation démocratique ne peut se faire sur un seul choix. La proposition trois sera celle retenue comme représentant les territoires de M.R.C. attendus par les planificateurs.

Le territoire de M.R.C. est celui qui a été approuvé par lettres patentes. Seule la M.R.C. de l'Assomption n'est pas légalement constituée en 1983, son territoire sera celui proposé par le Comité de consultation à la fin de son dernier mandat.

Les M.R.C. considérées comme délimitées avant les élections provinciales d'avril 1981 sont celles qui auront fait l'objet d'un avis final de découpage du Comité de consultation au Groupe de consultation, avant le 1er avril 1981.

Pour conclure à l'efficacité du découpage d'un territoire de M.R.C.; ce dernier devra rencontrer chacun des critères suivants: contenir au moins une ville incluse dans la hiérarchie tertiaire des villes québécoises proposées par Fauteux (1979). Ces villes et leurs municipalités adjacentes doivent être dans la même M.R.C. Une municipalité rurale se situant géographiquement entre deux villes tertiaires de M.R.C. différentes pourra indifféremment pour ce qui est de l'efficacité, joindre une ou l'autre M.R.C.; la population de la M.R.C. doit être d'un minimum de 10 000 habitants; le territoire municipalisé de la M.R.C. a des côtés d'au plus de 80 kilomètres chacun, cependant une M.R.C. peut inclure une municipalité isolée géographiquement comme Parent; le territoire de la M.R.C. est continu et contiguë à celui des autres M.R.C.:

La coalition dominante est composée des acteurs qui ont la capacité d'action de déterminer la stratégie de l'organisation. Ce sont les acteurs qui décident et contrôlent l'orientation du découpage du M.R.C. dans chacun des zones.

Un fonctionnaire est un membre de la fonction publique

québécoise au temps où se déroule la consultation. Son appartenance à la fonction publique québécoise n'origine pas d'un contrat lié à l'implantation des M.R.C. ce qui exclut les employés du Comité de consultation embauchés expressément pour le temps de la consultation.

Le dynamisme de l'environnement est composé de deux dimensions: la structuration et l'accessibilité. Un environnement dynamique résulte d'une combinaison, d'une structuration élevée et d'une accessibilité faible, l'autre extrême du continuum est donné par des résultats contraires. La structuration de l'environnement se rapporte au degré d'organisation des personnes qui sont la cible des entreprises du Comité de consultation. Le degré de structuration sera illustré par le nombre d'organismes dans chacun des trois groupes suivants définis par l'étendue du territoire sur lequel ils opèrent: les organismes régionaux, les organismes de comtés, les organismes locaux, qui s'impliqueront dans le processus de consultation. Cette implication, sauf pour les municipalités, laissera une trace tangible, avis écrit, proposition écrite ou proposition ou avis rapportés par les journaux de la région ou par les documents du Comité de consultation.

L'accessibilité comprend deux dimensions. La possibilité pour le Comité de consultation d'avoir un accès direct ou indirect (moins grande accessibilité) aux destinataires de ses actions d'une part et deuxièmement d'avoir le monopole ou non (moins grande accessibilité) d'accès aux destinataires. L'accès direct d'un concurrent auprès du destinataire est plus réductif qu'un accès indirect.

## Chapitre IV

### Le plan expérimental

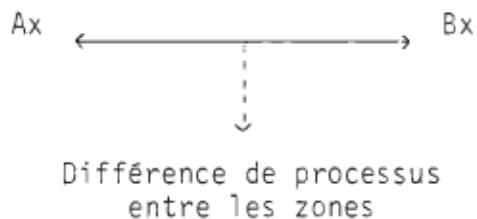
## Plan méthodologique

Cette partie présente ce qu'il convient de faire, pour vérifier les relations postulées. Chacune des hypothèses nulles est énoncée, ainsi que le design des relations entre les variables. La description des procédés termine le chapitre.

### La première hypothèse

L'hypothèse nulle se présente ainsi: il n'y a pas de différence entre le processus de consultation de la zone de la Mauricie et celui de la zone de Lanaudière.

Les variables s'enumèrent ainsi: le processus (x), la zone de la Mauricie (A), la zone de Lanaudière (B). Ce qui donne lieu au design suivant:



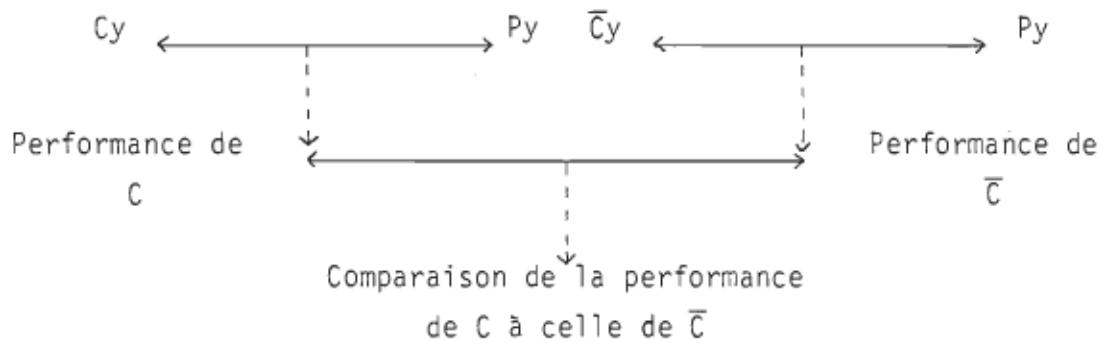
L'hypothèse est rejetée ou confirmée par la discussion basée sur des données qualitatives et quantitatives.

### La seconde hypothèse

L'hypothèse nulle prend la forme suivante: la composition de la

coalition dominante n'a pas d'effet sur la délimitation spatiale des M.R.C.

Deux types de coalition dominante sont identifiés: celle formée majoritairement de fonctionnaires (C) et tout autre ( $\bar{C}$ ). Pour étudier les délimitations ou les découpages (y), les unités des M.R.C. obtenues sont comparées aux unités des M.R.C. proposées par les planificateurs (P).

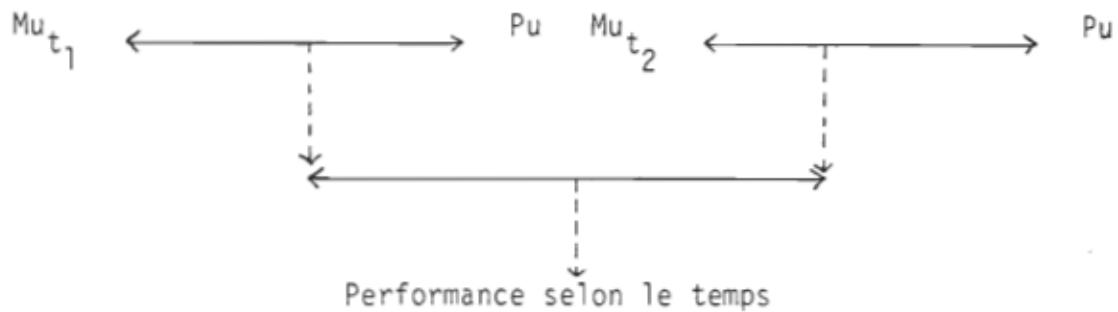


La vérification de l'hypothèse est faite par la technique de l'analyse de la variance à deux dimensions avec le  $\chi^2$ , le degré de probabilité pour le rejet de l'hypothèse nulle devra être inférieur à 0,05.

### La troisième hypothèse

L'hypothèse nulle s'écrit comme suit: il n'y a pas de différence dans la permutation des unités constitutantes des M.R.C. entre celles délimitées avant les élections provinciales d'avril 1981 et celles délimitées après.

Les unités municipales (u) des M.R.C. découpées (M) avant les élections ( $t_1$ ) seront comparées aux unités contenues dans les propositions de M.R.C. des planificateurs (P), tout comme celles des M.R.C. découpées après les élections( $t_2$ ).

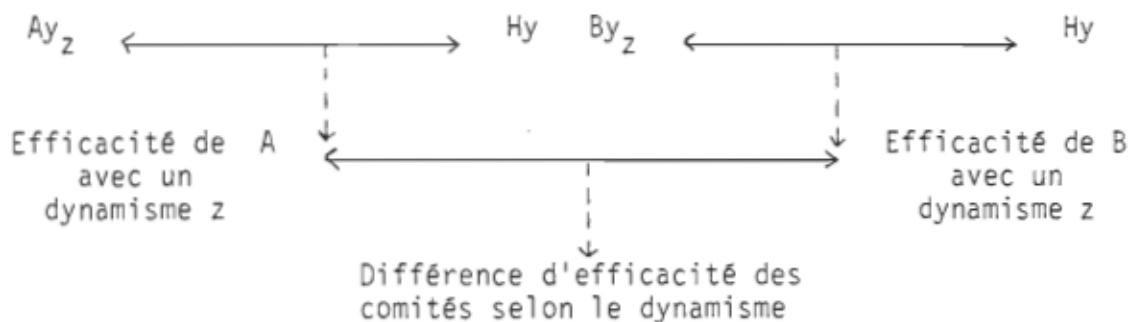


Le procédé de vérification de l'hypothèse est le même que pour la précédente.

#### La quatrième hypothèse

La dernière hypothèse est ici énoncée: il n'y a pas de différence dans l'efficacité de la délimitation des territoires de M.R.C. de chaque zone, que l'environnement du comité de consultation soit dynamique ou non.

Les territoires de M.R.C. ( $y$ ) obtenus par l'un (A) ou l'autre comité (B) dans une zone avec un dynamisme environnemental ( $z$ ) sont comparés à des normes ou standards de découpage ( $H$ ).



Le test exact de Fischer est la technique d'analyse de la variance retenue pour la vérification de l'hypothèse. Le niveau de confiance pour le rejet de l'hypothèse nulle est fixé à 0,05.

### Description des procédés

Les données de cette étude proviennent surtout de chacun des deux dossiers réunis par la Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, sur l'implantation des M.R.C. des zones de la Mauricie et de Lanaudière. Les journaux régionaux ou locaux de ces deux zones publiés entre septembre 1980 et novembre 1981, date de la fin de l'opération, ont été dépouillés.

Les dossiers montés sur l'implantation des M.R.C. se retrouvent au ministère des Affaires municipales, dans les classeurs de la Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement, au 20 av. Chauveau, à Québec. Ils contiennent la correspondance échangée entre le Comité de consultation et le Groupe de consultation, mais aussi les échanges entre les différents intervenants: le ministère des Affaires municipales, le Directeur général de la consultation, etc. Les avis et propositions de découpage des municipalités et des organismes de la zone s'y retrouvent aussi, tout comme les rapports de fin de mandat des Comités de consultation. Les propositions de découpage temporaires et définitives des M.R.C. de chaque zone sont aussi incluses dans les dossiers.

Certaines données sont directement accessibles comme celles sur le processus d'information, sur la répartition des municipalités entre les différentes M.R.C., sur la date de leur délimitation définitive. Pour les autres variables, l'analyse de contenu est utilisé. Tous les documents sont systématiquement parcourus à la recherche d'un ensemble de sujets prédéterminés pour illustrer les variables de l'étude. L'unité d'analyse est molaire, elle est traitée qualitativement. L'ensemble des sujets de catégorie molaire comprend les termes suivants: le contrôle, la méthode

de synthèse des avis, la coalition dominante, la structuration de l'environnement, son accessibilité, les enjeux, les stratégies de domination ou de collaboration, la vision de la M.R.C. par la coalition dominante.

## Chapitre V.

### Les résultats

## Présentation des résultats

Les résultats nécessaires pour confirmer ou infirmer chacune des hypothèses sont présentes sans discussion, celles-ci seront l'objet du prochain chapitre.

### Résultats reliés à la première hypothèse

La première hypothèse: le processus de consultation de la zone de la Mauricie diffère de celui de la zone de Lanaudière, a donné lieu à la mesure de variables reliées aux trois dimensions représentant le processus: l'information, le contrôle et la synthèse des propositions.

Les tableaux 1, 2 et 3 présentent les résultats de la dimension information. Les deux comités ont destiné la majorité de leurs rencontres d'information et de consultation auprès du monde municipal. Cependant, le Comité de la Mauricie a fait presque deux fois plus de rencontre avec cette cible, 29 contre 15 pour le Comité de Lanaudière. Ce dernier se distingue par l'effort mis dans la distribution des dépliants, brochures et plans et les cibles visées; en plus des municipalités, les organismes régionaux, de comté et locaux. Le Comité de la Mauricie fait une plus large utilisation des mass-media que celui de Lanaudière.

Message émis par le Comité de consultation de la Mauricie,  
selon le canal et le type de récepteur

Canal	Fréquence	Elus	Récepteur				Pas de cible	
			Organismes		Citoyens			
			municipaux	Régionaux	Comté	Locaux		
Rencontre d'information/consultation	1						X	
Rencontre d'information/consultation	12		X					
Rencontre d'information/consultation	7			X	X	X	X	
Rencontre d'information/consultation	2				X			
Rencontre d'information/consultation	2					X		
Rencontre technique	7	X						
Rencontre de support	10		X					
Téléphone	2 X 65 130		X					
Communiqué de presse	6						X	
Articles dans un journal régional	5						X	
Télévision	7						X	
Radio	2						X	
Bulletin paroissial	indéterminée						X	

Message émis par le Comité de consultation de Lanaudière,  
selon le canal et le type de récepteur

Canal	Fréquence	Elus	Récepteur			Citoyens de cible	
			Organismes				
			Municipaux	Régionaux	Comté Locaux		
Rencontre d'information/ consultation	15	X					
Rencontre d'information/ consultation	7			X	X	X	
Rencontre d'information/ consultation	2					X	
Distribution de 5 types de plans géographique	1 X 500 plans ou plus	X		X	X	X	
Distribution de la brochure du Groupe de consultation (1980)	1 X 2000					X	
Distribution de dépliants par région d'appartenance	1 X 2000	X		X	X		
Articles dans les journaux	5					X	
Télévision	0						
Radio	indéterminée						
Téléphone	indéterminée						

Tableau 3

Avis et propositions sur le découpage des M.R.C.  
reçus par deux comités de consultation  
par type de sources

Source	Comité de consultation	de la Mauricie en date du 15-02-81	de Lanaudière en date du 16-12-80	Total
Municipalité	59/66 (89%) 15-02-81	72/73 (99%)	131/139	
Organismes régionaux	0	7*	7	
Organismes de comté	1 10-05-81	11	12	
Organismes locaux	0	67	67	
Individus	0	3	3	
Autres	0	2	2	
Total	60 (27%)	162 (73%)	222 (100%)	

\* Un mémoire a été déposé conjointement par trois organismes régionaux, ce qui porte leur nombre à neuf.

Pour l'effet, le tableau 3 montre une grande différence quant à la source des avis et au nombre, sauf pour le pourcentage de propositions reçues des municipalités de la zone, 89% pour la Mauricie, 99% pour Lanaudière. Dans Lanaudière, 162 avis sont émis contre 60 dans la Mauricie, soit 2,7 fois plus. Les municipalités fournissent 44% des avis dans la première région et 98% dans la Mauricie. Dans cette dernière, une seule proposition est déposée par un organisme, alors que dans l'autre 85 avis sont recueillis. La grande différence se situe au niveau de l'implication des organismes. La Commission scolaire de la Haute-Mauricie se plaint, pour sa part, de ne pas être consultée (L'Echo, la Tuque, 3-12-80). Alors que dans Lanaudière, six commissions scolaires déposent un mémoire. A noter que dans Lanaudière, les conseils régionaux acheminent des avis au Comité.

Le contrôle comprend les écarts constatés et les actions correctrices qui s'en suivent. Le Comité de consultation de la Mauricie constate dans son rapport final (novembre 1981), trois écarts dans son fonctionnement. Les deux représentants de l'U.M.Q. et de l'U.C.C.Q. se sentent peu responsables de la démarche, ce qui a comme conséquence d'isoler le président. Aucune action correctrice n'est rapportée. Le représentant de l'U.C.C.Q. tient à l'insu des autres membres du Comité des réunions avec les représentants des municipalités rurales du comté de Maskinongé pour ralentir la création de la M.R.C., le président réagit en informant les journalistes de ce comportement. Le Comité découvre après deux mois de fonctionnement que la loi 125 contient des balises assez précises pour le découpage des M.R.C. Il abandonne son discours sur le respect des volontés de la base et implante les M.R.C. selon les paramètres de la loi 125. Il subit, de l'aveu du président, une perte de crédibilité.

Le Comité de la Mauricie enregistre une faible participation aux assemblées préparées pour les citoyens. Il se retourne vers les mass-media et admet les journalistes à toutes ses délibérations. Les propositions municipales de découpage des M.R.C. tardent à rentrer et l'U.C.C.Q. et son représentant sur le Comité invitent les élus locaux au boycottage de la démarche. Le Comité attend que les élections se soient déroulées. Le Président du Comité écrit d'ailleurs: "Mais après le 13 avril 1981, ô miracle! le Comité prend une vitesse de croisière très respectable" (novembre 1981, p. 4).

Le CLSC des Chenaux entreprend une démarche d'information en mai 1981 auprès des 14 municipalités rurales de l'Est du comté de Champlain pour constituer une M.R.C. homogène rurale. Le CLSC distribue un mémoire aux maires, fait une conférence de presse et son directeur invite les maires à un déjeuner causerie. Le Comité de la Mauricie (mai 1981) répond par une lettre de 29 pages au CLSC. Il reprend l'ensemble de l'argumentation du Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation (1978) et du Groupe de consultation (1980). Il rappelle que ses clients sont les élus municipaux, attaque systématiquement le document du CLSC et fait un procès d'intention à ces auteurs.

"Nous voulons tout simplement réaffirmer les principes même de la loi 125 (sur l'aménagement et l'urbanisme), principe qui nous semble absent de la réflexion du CLSC des Chenaux afin de mieux reprendre le dialogue avec nos interlocuteurs privilégiés: les municipalités." (Comité de consultation de la Mauricie, mai 1981, p. 3)

Les extraits suivants illustrent le ton de la réponse: "Le document table beaucoup plus sur l'émotivité, sur la réticence naturelle voire la méfiance des ruraux face aux urbains... La proposition fait

peu de cas du découpage des commissions scolaires qui ne seraient sûrement pas très heureuses d'apprendre la bonne nouvelle. (...). Les auteurs du document nous semblent plus préoccupés à agrandir leur propre CLSC (intention très louable par ailleurs) qu'à former une M.R.C." (Comité de consultation de la Mauricie, mai 1981, p. 23).

Le Comité de consultation de Lanaudière s'est constitué un mécanisme permanent de contrôle. En général, le Comité se réunit tous les jeudis, ce qui lui permet "d'évaluer à chaque instant sa façon de procéder, de déceler et de corriger les failles dans sa démarche d'information et de faire en sorte que chacun tienne le même discours fondé sur une stratégie unique" (Comité de consultation de Lanaudière, décembre 1980, p. 1).

Suite aux deux assemblées publiques de Berthier et de Joliette où la participation des citoyens est faible, le Comité annule les quatre autres réunions prévues, entreprend une campagne d'information auprès de quelque 400 organismes locaux de la zone, et fait publier dans les journaux de la région les hypothèses de découpage à l'étude.

Le conseil régional de développement de Lanaudière (C.R.D.L.) s'implique dans le découpage des M.R.C. Il tiendra 25 réunions avec les représentants municipaux et prône un découpage reposant sur des critères économiques et visant à faire des M.R.C. ayant une vocation économique identifiée: agricole, touristique, industrielle et de services. Dès septembre 1980, le Comité au complet rencontre le C.R.D.L. dans ce dossier. Les deux organismes s'entendent sur une démarche commune et le C.R.D.L. fournira un appui logistique au Comité.

Ce qui démarque le plus les actions de contrôle des deux comités apparaît dans le souci du Comité de Lanaudière de composer avec les organismes de la zone alors que celui de la Mauricie n'hésite pas à confronter les opposants à sa vision des M.R.C. Ce dernier a une stratégie de domination, l'autre de collaboration.

La synthèse des propositions de découpage des M.R.C. dans la zone de la Mauricie se fait selon l'ordre suivant: le Comité s'assure que les propositions de découpage respectent les critères qu'il dit explicites du Groupe de consultation (1980), ensuite il tient compte des résolutions des municipalités qui respectent ceux-ci. Le président "reconnaît aussi qu'en sa qualité de premier responsable de la formation des M.R.C. en Mauricie, il n'a pas mis des gants blancs quand il s'agissait de faire respecter l'esprit de la nouvelle loi". (Le Nouvelliste, 30-10-81). Un maire, celui de Saint-Louis de France, exprime sa déception: "C'est à croire que le Comité de consultation a bouffé littéralement les maires des municipalités rurales (...). J'ai quitté la salle parce que M. Landreville (le secrétaire du Comité) n'a pas voulu me laisser la parole plus de trente secondes, prétextant n'importe quoi..." (Le Nouvelliste, 15-10-81).

Les enjeux sont d'abord politiques: le contrôle de la M.R.C. par les municipalités urbaines ou rurales.

Dans Lanaudière, les principes suivants guident le Comité de consultation dans le découpage des M.R.C.: le premier est le reflet des propositions du milieu; l'avis des municipalités est prépondérant sur celui des autres sources; de tous les critères proposés par le

Groupe de consultation (1980), seuls ceux relatifs à la continuité et à la contiguïté du territoire de M.R.C. sont appliqués systématiquement.

Les commentaires du Comité à propos du découpage de la M.R.C. de l'Achigan illustre en partie l'esprit de la démarche.

"En dépit du fait que l'entité territoriale qui est proposée ici présente certaines lacunes en ce sens, que cette dernière ne sera jamais autonome et devra dépendre d'autres régions pour satisfaire certains de ses besoins, il n'en demeure pas moins que ce regroupement correspond à la volonté du milieu et respecte la majorité des avis exprimés." (Comité de consultation de Lanaudière, décembre 1980, p. 23).

La M.R.C. de Joliette a été formée par défaut. Elle est le résidu des autres regroupements des municipalités en M.R.C. Les enjeux économiques prédominent pour les autres M.R.C. auxquels se superposent des enjeux politiques pour la M.R.C. de Matawinie et celle d'Autray: devenir chacune une circonscription électorale provinciale. Le ministre Léonard est intervenu dans le découpage de la M.R.C. de Joliette pour intégrer les municipalités limitrophes à la ville principale. Le succès fut mitigé.

L'opération de synthèse des propositions peut se résumer ainsi: le Comité de Lanaudière respecte la volonté des municipalités et si possible des organismes de la zone alors que l'autre Comité se conforme aux principes de la loi 125 et aux critères énoncés par le Groupe de consultation (1980).

Les trois dimensions du processus de consultation pour le découpage des M.R.C. marquent suffisamment de différence. L'hypothèse neutre est rejetée, à savoir: il n'y a pas de différence entre le processus

de consultation de la zone de la Mauricie et celui de la zone de Lanaudière.

#### Résultats reliés à la deuxième hypothèse

La seconde hypothèse se lit comme suit: une coalition dominante composée majoritairement de fonctionnaires délimite des territoires de M.R.C. qui sont plus semblables aux propositions des planificateurs qu'une coalition ayant une composition différente. Cette section établira si un des deux ou les deux comités ont donné naissance à une coalition dominante formée de fonctionnaires en majorité. Ensuite, les résultats obtenus au niveau des unités municipales constituantes des M.R.C. seront comparés aux regroupements de ces unités municipales proposés par les planificateurs.

Le Comité de consultation de Lanaudière ne comprend aucun fonctionnaire alors que celui de la Mauricie en retrouve deux en sein: le président, attaché au ministre de l'Education et le secrétaire, affecté au ministère des Affaires municipales (Groupe de consultation, 1980a). Dans Lanaudière, l'analyse des journaux ou des documents du Comité ne permet pas de relever des dissensions ou des conflits entre membres. La coalition dominante semble dépasser les limites du Comité et inclure des permanents du C.R.D.L. La démonstration de l'hypothèse ne demande pas de spécifier ce type de coalition, il fait partie de l'ensemble complémentaire à celui mentionné précédemment.

Les documents du Comité de consultation de la Mauricie sont explicites quant aux dissensions à l'intérieur du groupe et aux personnes qui orientent la stratégie.

Dans le rapport final du Comité de consultation (novembre 1981), des problèmes de fonctionnement interne sont soulevés. Le président note que les deux représentants de l'U.C.C.Q. et de l'U.M.Q. se sentaient peu responsables de l'opération et consacraient plutôt leurs efforts à défendre les positions respectives de leurs associations. "Le représentant de l'U.C.C.Q. en plus de suivre avec zèle la consigne de son union (...) tenait à notre insu des rencontres parallèles au cours desquelles des mots d'ordre de ralentir (sic) semble-t'il (sic), étaient pris!"(p. 4). L'organisation du travail a été préparée par le secrétaire et le président. Au moins 17 des 29 rencontres d'information et de consultation auprès des municipalités ont été réalisées par le secrétaire, seul ou avec le président. Ce dernier conclut son rapport en soulignant qu'avec le secrétaire et la secrétaire du bureau, "ils ont formé une équipe gagnante" (p. 8). Dans la Mauricie, la coalition dominante se compose du président et du secrétaire: deux fonctionnaires de ministères québécois.

La coalition dominante au sein du Comité de la Mauricie a la vision suivante de la M.R.C. et de son avenir, vision qui cadre bien avec le discours sur la décentralisation:

"La M.R.C. est ni plus ni moins qu'un conseil de comté renouvelé, rajeuni, adapté aux besoins de gestion moderne et à l'évolution sociale des populations urbaines et rurales. C'est le lieu d'intégration des villes et des municipalités rurales pour réaliser d'ici 1987, un schéma d'aménagement d'un territoire donné (région d'appartenance) pour constituer peu à peu, une institution intermunicipale efficace, un palier supramunicipal de concertation et pour être ainsi, au fur et à mesure qu'elle deviendra un pouvoir politique véritable, le lieu de réception d'une décentralisation de pouvoirs de l'état (sic) québécois vers les régions". (Comité de consultation de la Mauricie, mai 1981, p. 9).

Le tableau 4 dénombre les municipalités incluses par le Comité de consultation, sa coalition dominante, dans les mêmes M.R.C. que les planificateurs et celles incluses dans des M.R.C. différentes. Une coalition composée de fonctionnaires a des résultats plus semblables aux propositions des planificateurs que l'autre type de coalition. Le degré de signification dépasse le seuil de 0,05. L'hypothèse nulle est rejetée et celle citée en début de cette section est acceptée.

#### Résultats reliés à la troisième hypothèse

La troisième hypothèse fait l'affirmation suivante: la comparaison des découpages spatiaux des M.R.C. obtenus, avant et après les élections provinciales d'avril 1981, aux propositions des planificateurs montrera une plus grande différence dans la permutation des unités constitutantes, les municipalités, avant qu'après cet événement.

Selon le tableau 5, il y aurait une relation significative entre le temps du découpage, avant ou après les élections et le fait que l'unité constituante soit incluse ou non incluse dans la M.R.C. proposée par les planificateurs. De plus, la relation est dans le sens déterminé. L'hypothèse nulle est rejetée.

Par contre, le tableau 6 rapporte que l'ensemble des unités incluses dans une M.R.C. constituée avant les élections appartient à la zone de Lanaudière et que l'ensemble complémentaire est limité à la zone de la Mauricie. Dans la discussion sont analysées les conséquences de cette division.

Tableau 4

Nombre de municipalités incluses et non incluses dans les mêmes M.R.C., tel que proposé par les planificateurs selon le type de coalition dominante

Municipalités	Types de coalition dominante	Majoritairement des fonctionnaires	Autres	Total
Incluses dans la même M.R.C.		51	43	94
Non incluses dans la même M.R.C.		15	31	46
		66	74	140

$$\chi^2_{d1,1} = 4,98 > 3,84 \ (0,05)$$

Tableau 5

Nombre de municipalités incluses et non incluses dans la même M.R.C., tel que proposé par les planificateurs

Municipalités	Distribution de la M.R.C. par rapport aux élections	AVANT	APRES	Total
Incluses dans la même M.R.C.		43	51	94
Permutées		31	15	46
Total		74	66	140

$$\chi^2_{d1,1} = 4,98 > 3,84 \ (0,05)$$

Tableau 6

M.R.C. délimitées avant ou après les élections  
selon la zone de consultation

Zone de consultation	Distribution de la M.R.C. par rapport aux élections	AVANT	APRES	Total
Mauricie		0	5	5
Lanaudière		6	0	6
Total		6	5	11
		F = 0,002		

#### Résultats reliés à la quatrième hypothèse

La quatrième hypothèse s'intitule ainsi: plus l'environnement d'un Comité de consultation est dynamique moins la délimitation des territoires de M.R.C. de sa zone est efficace. Après avoir déterminé le dynamisme de l'environnement qui résulte de la structure et de l'accessibilité, chacun des territoires de M.R.C. est soumis aux critères proposés pour juger de l'efficacité de sa délimitation.

Le Comité de la Mauricie a transigé avec 66 organisations municipales et un organisme de comté, le CLSC des Chenaux. Celui de Lanaudière a eu à tenir compte de 74 organisations municipales, neuf organismes régionaux, 11 organismes de comté et 67 organismes locaux. Au niveau régional, le C.R.D.L., le Conseil régional des loisirs de Lanaudière, l'Association touristique de Lanaudière, le Conseil régional de la santé et des services sociaux Laurentides-Lanaudière, le Département

de santé communautaire de Joliette, la Fédération de l'Union des producteurs agricoles de Lanaudière, la Société nationale des québécois de Lanaudière, et la Sodeq de Lanaudière ont fait connaître leurs positions dans la délimitation des M.R.C. A l'échelle du comté, deux CLSC, six commissions scolaires, deux sociétés coopératives agricoles et une caisse d'entraide économique se manifestent. L'environnement du Comité de Lanaudière est nettement plus structuré.

Le Comité de la zone de la Mauricie a le quasi-monopole d'accèsibilité auprès des municipalités, seul le CLSC des Chenaux contestera en une seule occasion et pour la partie rurale d'un comté cette exclusivité. Dans l'autre zone, le C.R.D.L. aura accès à l'ensemble des municipalités pour les informer sur l'aménagement et plus spécifiquement d'homogénéité de la vocation économique. Le maire de Saint-Emile de l'Energie sollicite l'ensemble des municipalités du Nord de la zone pour créer une M.R.C. touristique et politique. Dans la zone de Lanaudière, l'accessibilité aux municipalités est partagée.

Le dynamisme environnemental est donc plus élevé dans la zone de Lanaudière que dans celle de la Mauricie.

Selon le tableau 7, la délimitation d'une M.R.C. est inefficace, ne contenant pas de pôle urbain tertiaire. Les délimitations des trois autres sont inappropriées parce que toutes les municipalités adjacentes à un pôle urbain tertiaire ne sont pas incluses dans la même M.R.C. Une de ces trois M.R.C. a un côté dépassant 80 kilomètres.

Le Comité de consultation de la Mauricie, selon le tableau 8, voit la délimitation spatiale de ses cinq M.R.C. jugée efficace. Le dynamisme

environnemental de sa zone est qualifié de faible. Dans Lanaudière, deux découpages de M.R.C. sont jugés efficaces, les quatre autres sont déclarés inappropriés. Selon le seuil fixé, 0,05, l'hypothèse nulle est rejetée. La sens de la relation est aussi confirmé.

En résumé, les quatre hypothèses nulles sont rejetées. Dans le chapitre suivant, les résultats seront discutés en fonction du cadre théorique et de référence de l'étude.

Tableau 7

Efficacité de la délimitation des M.R.C. des zones  
de la Mauricie et de Lanaudière

M.R.C.	Critères	Rôle urbain tertiaire	Municipalités adjacentes incluses	Longueur des côtes <sup>1</sup> < 30 km	Population <sup>2</sup> > 10 000	Territoire continu	Enclave entre M.R.C.	Efficacité
<b>1 - Zone de la Mauricie</b>								
A - MASKINONGE	Louiseville	oui	40 X 50	23 729	oui	non	oui	
B - FRANCHEVILLE	Trois-Rivières	oui	60 X 32	127 304	oui	non	oui	
C - CENTRE-DE-LA MAURICIE	Shawinigan	oui	40 X 35	67 921	oui	non	oui	
D - MEKINAC	St-Tite	oui	35 X 60	14 327	oui	non	oui	
E - LE HAUT ST-MAURICE	La Tuque	oui	—	15 505	oui	non	oui	
<b>2 - Zone de Lanaudière</b>								
A - D'AUTRAY	Berthierville	oui	40 X 50	31 997	oui	non	non	
	St-Gabriel	non						
B - MATAWINIE	Rawdon	non	48 X 90	27 639	oui	non	non	
C - JOLIETTE	Joliette	non	15 X 35	43 184	oui	non	non	
D - LES MOULINS	Terrebonne	oui	25 X 25	59 772	oui	non	oui	
E - L'ASSOMPTION	Repentigny	oui	25 X 20	61 960 <sup>3</sup>	oui	non	oui	
F - MONTCALM	Aucun	—	32 X 35	27 009	oui	non	non	

Sources (1) Ministère des Affaires municipales (1982)  
(2) Ministère des Affaires municipales (1983)  
(3) Compilation de l'O.P.D.Q. (1982)

Tableau 8

Efficacité de la délimitation du territoire  
de M.R.C. de chaque zone selon le dynamisme  
de l'environnement des comités de consultation

Comité de consultation	Dynamisme de l'environnement	Efficacité des M.R.C.		Total
		-	-	
de la Mauricie	faible	5	0	5
de Lanaudière	élevé	2	4	6
Total		7	4	11

$$F = 0,045$$

Chapitre VI

Discussion des résultats

Ce chapitre débute par une rétrospective de la recherche, suivra une présentation de l'analyse des hypothèses, une discussion globale des résultats et de leur implication termine le tout.

#### Rétrospective de la recherche

Le but de cette recherche est de mettre en relation les variables organisationnelles et l'efficacité dans le découpage spatial des M.R.C. de deux Comités de consultation. Pour ce faire, le concept d'efficacité doit être rendu opérationnel, un cadre conceptuel des variables organisationnelles à retenir pour ce type d'étude doit être élaboré et doit pouvoir être relié aux caractéristiques des résultats obtenus. De la comparaison entre ces dernières et les critères retenus pour juger si les délimitations spatiales des M.R.C. répondent aux objectifs de la loi 125, résultera le verdict sur l'efficacité de cette opération de découpage territoriale.

La théorie sur la délimitation spatiale d'une région ou sur le découpage d'unité spatiale est peu développée tout comme celle pour clarifier les objectifs d'une politique. Enfin, pour éviter toute réification des relations entre acteurs sociaux, le dynamisme du milieu et celui de l'organisation interne sont intégrés à la réflexion théorique. De ces contraintes sortiront des critères minimums à respecter pour conclure à l'efficacité d'un découpage. A partir des

unités constituantes dans chaque zone un assez grand nombre de combinaisons étaient possibles. La proposition trois des planificateurs représente des découpages efficaces parmi d'autres.

Le cadre conceptuel permettant de relier les variables organisationnelles aux caractéristiques des résultats obtenus, s'inspire fortement de celui proposé par Champagne et Lepage (1980) pour expliquer les caractéristiques des politiques publiques par la théorie organisationnelle. L'organisation est divisée selon trois dimensions: l'organisation formelle, l'organisation système d'action et l'organisation système ouvert. Lesquelles dimensions sont en rapport avec l'environnement.

#### Analyse des hypothèses

Le rapport à l'environnement de la dimension formelle demande de préciser dans quel cadre légal s'inscrit cette opération d'implantation des M.R.C. et quelle unité fonctionnelle ou quelle structure en aura la responsabilité. Le cadre légal détermine les règles du jeu, alors que les moyens ou atouts dont dispose la structure formelle dans ses rapports avec son environnement auront un impact sur le processus de délimitation des M.R.C. comprenant l'information, le contrôle et la synthèse des propositions.

La première hypothèse permet de décrire le processus de la délimitation des M.R.C. dans les deux zones et de noter les ressemblances et les différences selon trois dimensions: l'information, le contrôle et la synthèse des avis. La structure et les règles du jeu issues du

cadre légal étant les mêmes une différenciation dans le processus s'expliquera d'abord, en accord avec la théorie, par les moyens dont disposent le Comité de consultation, c'est-à-dire ses ressources humaines, dans ses relations avec l'environnement.

Les résultats montrent une différenciation pour chacune des trois dimensions du processus entre les deux Comités de consultation. Les activités d'information du Comité dans la Mauricie visent surtout les municipalités et toutes les propositions de découpage, à l'exception d'une, proviendront de cette cible. Le Comité restreint les règles du jeu afin de stabiliser son environnement en excluant les autres groupes d'acteurs. Dans Lanaudière, la partie est ouverte à l'ensemble des acteurs et tous y participent, sauf les acteurs individuels, sans doute ils n'y voient que peu d'enjeux.

Les activités de contrôle du Comité de la Mauricie cherchent à régler des problèmes de fonctionnement interne et de relations avec les acteurs externes. Le Comité se sert de ses ressources et moyens pour dominer ses opposants. L'autre Comité corrige régulièrement ses stratégies et mise sur la coopération entre groupes d'acteurs. Pour la synthèse des avis, le Comité de la Mauricie s'en remet aux règles du jeu qu'il dit fixées par la loi 125, alors que l'autre établit ses propres règles du jeu.

Le système d'action et son rapport à l'environnement nécessite d'identifier la coalition dominante, sa stratégie et les résultats de ses rapports avec l'environnement en des temps différents. Les relations d'influence peuvent lui être favorables, équitables ou défavorables.

L'issue peut changer selon le temps et les circonstances. L'analyse stratégique est intégrée au cadre conceptuel pour mieux comprendre les relations d'influence entre l'organisation système d'action et son environnement tout comme entre l'organisation système ouvert et l'environnement.

L'organisation système ouvert rappelle que cette première est perméable à son environnement. Le contexte de la réforme institutionnelle a été exposé pour mieux discerner les groupes en présence et les enjeux. Le personnel pourra adopter l'idéologie d'un groupe en particulier, aussi sa position sera telle comparée à celles des groupes en présence. Enfin, les caractéristiques de l'environnement vont faire que l'organisation sera plus ou moins contrainte dans ses actions. Les résultats obtenus sont mis en relation avec le dynamisme environnemental des zones de consultation.

Les deuxième et troisième hypothèses s'intéressent à l'organisation système d'action en relation avec son environnement. Les résultats confirment qu'une coalition dominante composée majoritairement de fonctionnaires délimite des territoires de M.R.C. qui sont plus conformes aux propositions des planificateurs. Cette coalition tient à tout prix à délimiter des M.R.C. selon les critères du Groupe de consultation alors que l'autre coalition cherche à respecter les propositions des organismes municipaux et si possible celles des organismes régionaux, de comté et locaux. Les relations de pouvoir sont différentes entre chacun des Comités et ses clients. Mais les deux types de coalition ont-ils subi des contraintes? Pouvaient-ils imposer les termes de la transaction?

La troisième hypothèse veut vérifier si l'approche des élections affaiblit la position des planificateurs et de leurs alliés et renforce celle de leurs opposants. Un événement peut changer certaines règles du jeu ou du moins les mettre en sourdine. La position pré-électorale du Gouvernement, issue du Parti québécois était très précaire à la fin de son premier mandat. Les probabilités de réélections semblaient aux analystes politiques faibles. Vraisemblablement, les planificateurs avaient intérêt à faire implanter par les élus locaux le plus de M.R.C. possible pour rendre l'opération irréversible, quitte à ce qu'ils soient plus souples sur les critères d'acceptation. Effectivement, la troisième hypothèse est confirmée, les territoires de M.R.C. délimités avant les élections d'avril 1981, diffèrent davantage des propositions des planificateurs que ceux découpés après.

Les six M.R.C. découpées avant les élections couvrent l'ensemble de la zone de consultation de Lanaudière et les cinq M.R.C. délimitées après, l'ensemble de celle de la Mauricie. Comment expliquer que le Comité de la Mauricie qui endosse les orientations du Livre blanc sur l'aménagement et l'urbanisme n'a pas fait certains compromis pour favoriser l'implantation des M.R.C.? Premièrement, le Comité de consultation de son avis même, a perdu sa crédibilité en passant d'un discours basé sur le respect des choix du milieu à un discours et à une pratique centrés sur les principes de la loi 125, il pouvait difficilement faire marche arrière sans autres effets que de compromettre davantage sa crédibilité. Deuxièmement, les municipalités de la zone autant urbaines que rurales répondent favorablement à l'opération de boycott lancée par l'U.C.C.Q. Le Comité est paralysé et doit attendre l'après-

élection. Après cet événement, la coalition dominante du Comité de la Mauricie imposera les termes de la transaction avec ses clients, le même Parti étant reporté au pouvoir.

La dernière hypothèse explore la relation entre les caractéristiques du rapport à l'environnement et l'organisation système ouvert et ceux des résultats obtenus. L'hypothèse est confirmée, plus l'environnement d'un Comité de consultation est dynamique, moins la délimitation des territoires de M.R.C. de sa zone est efficace. Ces résultats sont en accord avec la théorie. Dans Lanaudière, la participation à la joute pour les enjeux, des organismes régionaux dont le C.R.D.L. et certains de ses organismes spécialisés contredit l'analyse faite par Divay et al., (1981). Le C.R.D.L. a proposé sa représentation des M.R.C. à l'ensemble des municipalités de la zone. Le critère de découpage proposé est l'homogénéité de la vocation économique des unités constitutantes. Ce discours devient dominant dans les mémoires déposés par les organismes régionaux et dans les propositions des municipalités. Le C.R.D.L. a réussi à changer les règles du jeu, en imposant sa représentation.

Divay et al., (1981) considèrent que le personnel des C.R.D. et autres organismes régionaux appartiennent au groupe des planificateurs ou des réformateurs de l'appareil étatique. Dans Lanaudière, ce personnel tient un discours de développement économique en opposition avec celui des planificateurs qui porte sur l'aménagement et la concertation sinon sur la décentralisation de fonctions gouvernementales reliées aux services aux citoyens au niveau du territoire M.R.C. Le C.R.D.L. pouvait

légitimement intervenir auprès des municipalités: elles font partie de sa clientèle. Le Comité de consultation a collaboré avec le C.R.D.L. et a accepté dans la mesure du possible les propositions des municipalités.

#### Discussion globale des résultats

Les données relatives aux caractéristiques de l'organisation et aux caractéristiques du rapport à l'environnement sont dans cette section, incluses dans le modèle théorique développé antérieurement.

Dans cinq des six cases des caractéristiques de l'organisation et de celles du rapport à l'environnement, les données des deux organisations diffèrent. Dans les caractéristiques de l'organisation, le système d'action du Comité de consultation de la Mauricie se caractérise par une stratégie de domination et une coalition parmi des fonctionnaires, son système ouvert est marqué par l'idéologie de l'aménagement et de la décentralisation véhiculée par les planificateurs. Les caractéristiques du rapport à l'environnement rapportent un dynamisme faible pour la dimension système ouvert, alors que les relations avec l'environnement dans la dimension système d'action sont favorables aux acteurs extérieurs avant les élections et aux acteurs internes, ceux de la coalition après cet événement. Le processus démontre une opération d'information axée sur une cible: les municipalités, un contrôle rigide et improvisé et une synthèse des propositions selon les critères de la loi 125. Les résultats ont les caractéristiques suivantes: 22,7% des municipalités n'appartiennent pas à la même M.R.C. que celle proposée par les planificateurs, le découpage s'est

effectué après les élections et les territoires délimités répondent aux critères d'efficacité avancés dans cette étude.

Ramenés au modèle d'explication de l'implantation d'une politique par la théorie organisationnelle, les résultats observés sont vus comme résultant de l'interaction entre l'organisation et ses rapports à l'environnement.

Dans la zone de la Mauricie, le découpage des M.R.C. s'effectue après les élections, il se rapproche des propositions des planificateurs et est efficace. Dans Lanaudière, il se déroule avant les élections, il s'éloigne des propositions des planificateurs et est inefficace quatre fois sur six.

Les données recueillies, sauf celles se rapportant au processus, ont été par l'intermédiaire d'hypothèses reliées aux caractéristiques des résultats. Ces hypothèses ont été confirmées. Quant au processus, il intervient directement dans la production des résultats. Le modèle répond donc aux objectifs de l'étude.

Les résultats de cette étude ne sont pas généralisables au découpage des M.R.C. des autres zones. Les deux zones analysées représentent possiblement des cas extrêmes pour l'implantation de la loi 125. Avant de se servir de la méthodologie développée ici pour l'étendre à l'investigation d'autres zones de consultation, le concept d'efficacité du découpage d'une M.R.C. devra être raffiné tant au niveau théorique qu'opérationnel. Il a peu de sensibilité, les seuls critères discriminants étant l'inclusion ou non d'un pôle de services tertiaires ainsi que de ses municipalités adjacentes.

## Conclusion

Les résultats de la recherche démontrent que la théorie organisationnelle peut être utilisée pour décrire le processus d'implantation d'une politique publique et pour évaluer son efficacité. L'analyse des résultats: le modelage spatial des M.R.C. de deux zones de consultation, au Québec, confirment les hypothèses. L'une relie les caractéristiques de l'organisation système d'action aux résultats obtenus; l'autre le système d'action en rapport avec les caractéristiques de l'environnement aux résultats obtenus; une dernière, les caractéristiques du système ouvert en rapport avec l'environnement à l'efficacité des résultats obtenus. L'hypothèse sur le processus démontre qu'il diffère grandement entre les deux zones: les actions d'information de contrôle et de synthèse réalisées par chacun des deux Comités de consultation se démarquent vraiment.

Quelles seront les conséquences des résultats observés quant au fonctionnement des M.R.C.? Le modelage spatial de quatre des 11 M.R.C. est jugé inefficace. Mais il serait hasardeux d'attribuer la même épithète à son fonctionnement: la M.R.C. ayant surtout un mandat de confection du plan d'aménagement de son territoire alors que son rôle de concertation est des plus limité. Les conséquences d'une délimitation spatiale d'une M.R.C. imposée aux municipalités et organismes d'un territoire pourraient davantage hypothéquer l'avenir. Par contre, l'inefficacité d'un découpage spatial atteint de plein fouet l'appareil étatique québécois. Le territoire de la M.R.C. constitue l'unité de base dans la structure d'emboîtement du nouveau quadrillage du territoire

québécois et l'unité de base aussi pour la planification de chacun des ministères.

Les C.L.S.C., par exemple, doivent réajuster leurs frontières à celles de la M.R.C. Une M.R.C. populeuse peut contenir plus d'un C.L.S.C., mais aucun ne doit chevaucher ses limites. Le M.A.S. a rapidement redéfini sa planification en fonction des territoires de M.R.C., ses extrants statistiques en sont un indice, mais souvent les acteurs sociaux, régionaux ou locaux ont bloqué tout ajustement des organismes de services. Les efforts de rationalisation de l'appareil étatique québécois augmentent dans certains cas la confusion. Les effets contre-intuitifs ou pervers de cette réforme mériteraient probablement d'être étudiés: les règles du jeu ne ménageaient pas de place explicite ni de possibilités directes d'intervention dans le découpage des M.R.C. pour les acteurs des différents organismes publics, parapublics et péripublics. Les enjeux étaient nébuleux et les acteurs en majorité n'ont pu les identifier ou les percevoir.

Remerciements

Ou'il me soit permis de remercier M. Gérald Fortin de l'I.N.R.S. d'Urbanisation et M. Pierre-André Julien de l'Université du Québec à Trois-Rivières, respectivement à titre de co-directeur et directeur de ce rapport, pour leur encadrement et leurs judicieux conseils.

## Bibliographie

BEAUDOIN, André (1982). "La réalisation de l'évaluation dans la pratique: critères et limites", in R. Lecomte, L. Rutman: Introduction aux méthodes de recherche évaluative. Les Presses de l'Université Laval, (pp. 155-176).

CHAMPAGNE, Jacques, LEPAGE, Laurent (1980). "Modèle d'analyse de l'influence du phénomène organisationnel sur les politiques publiques", in R. Landry: Introduction à l'analyse des politiques. Les Presses de l'Université Laval, (pp. 141-159).

CRONBACH, Lee, J. et al. (1980). Toward Reform of Program Evaluation. Jossey-Bass Publishers, (438 pages).

CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard (1977). L'acteur et le système. Edition du Seuil, (437 pages).

DIVAY, Gérald (1981). "La dimension spatiale dans les réformes institutionnelles locales". L'Espace géographique, No. 2 (pp.107-111).

DIVAY, Gérald, LEVEILLEE, Jacques, McCANN, Bernard (1981). La réforme municipale et l'Etat québécois (1950-1979). Collection Etude et document, No. 27. INRS - Urbanisation, (106 pages).

DUMES-ROUSSEAU, Michèle, MONTMINY, Jocelyne (1982). "Dossier les M.R.C." Municipalité avril-mai. Ministère des Affaires municipales, Gouvernement du Québec.

DUMOLARD, Pierre (1975). "Régions et régionalisation, une approche systématique". Espace géographique, No 2, (pp. 93-111).

FAUTEUX, Martial (1979). Hiérarchie tertiaire des villes. O.P.D.Q. Gouvernement du Québec, (157 pages).

FORTIN, Gérald (1982). Les municipalités régionales de Comté: continuité ou nouveau départ? INRS - Urbanisation, (12 pages).

FORTIN, Gérald, LEVEILLEE, Jacques, PARENT, Lucie (1982). La décentralisation et le pouvoir des municipalités. INRS - Urbanisation, (106 pages).

GROUPE DE CONSULTATION (1980). L'aménagement du territoire au Québec: un projet collectif. Conseil exécutif. Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation. Gouvernement du Québec, (31 pages).

GROUPE DE CONSULTATION (1980). Pochette de presse sur les limites de consultation. Conseil exécutif. Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation. Gouvernement du Québec.

KOSTROWICKI, Jerzy (1975). "Un concept fondamental: l'organisation de l'espace". Revue internationale des sciences sociales, Vol. XXII, No. 2, (pp. 348-367).

LANDRY, Réjean (1980). Introduction à l'analyse des politiques. Les Presses de l'Université Laval, (384 pages).

LECOMTE, Roland, RUTMAN, Léonard (1982). Introduction aux méthodes de recherche évaluative. Les Presses de l'Université Laval, 1982, (187 pages).

LEDRUT, Raymond (1980). "Espace et Sociétés". Espaces et Société, Nos. 34-35, (pp. 3-12).

LEMIEUX, Vincent (1980). "Théorie de la communication et analyse des politiques", in R. Landry: Introduction à l'analyse des politiques. Les Presses de l'Université Laval, (pp. 105-140).

LEMIEUX, Vincent (1979). Les cheminements de l'influence: système, stratégies et structure des politiques. Les Presses de l'Université Laval, (282 pages).

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1983). Répertoire des municipalités du Québec 1983. Gouvernement du Québec, (612 pages).

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1982). Répertoire des municipalités régionales de Comté. Gouvernement du Québec, (191 pages).

O.P.D.Q. (1982). (sans titre) (Informations sur les municipalités constitutives des M.R.C.) O.P.D.Q. - Informatique. Gouvernement du Québec. 7 mai 1982.

OUELLET, André (1981). Processus de recherche. Une approche systémique. Les Presses de l'Université du Québec, (268 pages).

PATTON, Michael (1980). Qualitative Evaluation Methods. Beverly Hills. Sage Publication, (379 pages).

QUADE, Edwards, S. (1979). Analyses for Public Decisions. Elsevier. New York, (322 pages).

RIVERIN, Alphonse et al. (1981). L'administrateur public. Un être "pipométrique". Les Presses de l'Université du Québec, (404 pages).

ROSSI, Peter et FREEMAN, Howard (1982). Evaluation, a Systematic Approach. 2<sup>e</sup> édition. Beverly Hills. Sage Publication, (351 pages).

RUTMAN, Léonard (1982). "La préparation d'une recherche évaluative", in R. Lecomte, L. Rutman: Introduction aux méthodes de recherche évaluative. Les Presses de l'Université Laval, (pp. 23-46).

SECRETARIAT A L'AMENAGEMENT ET A LA DECENTRALISATION (1978). La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle. Cinq (5) fascicules. Ministère du Conseil exécutif. Gouvernement du Québec.

VILAIN, Michel (1982). "Aménagement rural et direction par les objectifs: enjeux et protocoles d'une évaluation ex-post des décisions". Revue d'économie régionale et urbaine. No. 1, (pp. 71-89).

WEIS, Carol (1972). Evaluation Research: Methods of assessing program effectiveness. Englewood Cliffs. Prentice-Hall, (160 pages).