



## **La politique territoriale de l'État québécois moderne depuis 1960**

Essai présenté par  
Arnaud Dufour  
Stagiaire 2024-2025

Assemblée nationale du Québec  
Juin 2025

## SOMMAIRE

Selon un champ d'études solidement établi au Québec, les sciences régionales, il existerait une « politique territoriale » du Québec à la manière d'une approche qui consiste à appréhender l'intervention étatique et les politiques publiques au prisme de la question du territoire. Faisant sienne cette hypothèse, cet essai a pour objectif de montrer en quel sens il s'est constitué au Québec, à compter des années 1960, une politique territoriale originale. En croisant les apports des sciences régionales et de l'historiographie politique, l'essai dégage en trois temps 1) les principes essentiels qui ont présidé à l'émergence, dans le sillage de la Révolution tranquille, du « modèle québécois » en matière de territoire ; 2) les principaux mécanismes d'opérationnalisation de la politique territoriale du Québec moderne à travers un examen des institutions qui constituent son héritage ; 3) la portée idéologique de la politique territoriale québécoise, marquée d'une tension entre son idéal démocratique et ses fondements technocratiques.

## REMERCIEMENTS

Alors que le stage touche à sa fin, et bien que je mesure encore mal l'ampleur du privilège que j'ai eu cette année d'être stagiaire parlementaire à l'Assemblée nationale, je ressens une profonde gratitude.

Je remercie François Gagnon pour son accompagnement attentionné tout au long de l'année, ainsi que Marie-Hélène Fournier pour m'avoir soutenu dans mes recherches. Je remercie également les membres du comité de lecture dont les nombreux commentaires m'ont été d'une grande aide. Merci à Gérard Beaudet d'avoir accepté de me rencontrer pour répondre à mes questions.

Un sincère merci à Jean-François Simard et à Joël Arseneau, les deux élus auprès de qui j'ai eu la chance de travailler cette année, pour les innombrables discussions et pour leur grande générosité dans le partage de leur expérience et de leur savoir.

Je remercie Julien Calille pour sa confiance dont je lui serai longtemps redevable. Merci à mes collègues, Élye, Juliette, Clovis et Vincent, pour la complicité tissée en cette année mémorable. Merci enfin à ma famille et à mes amis pour leur précieux soutien en cours de route.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>I. GENÈSE ET PRINCIPES DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DU QUÉBEC .....</b>	<b>5</b>
<i>Disparité régionale et désordre territorial: les origines de la politique territoriale québécoise...</i>	6
<i>La centralisation .....</i>	8
<i>La redistribution .....</i>	10
<i>La rationalisation.....</i>	12
<b>II. L'OPÉRATIONNALISATION DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DU QUÉBEC.....</b>	<b>15</b>
<i>La déconcentration .....</i>	16
<i>Le fonctionnalisme .....</i>	18
<i>La fragmentation.....</i>	20
<b>III. LA POLITIQUE TERRITORIALE DU QUÉBEC ET SON DOUBLE .....</b>	<b>24</b>
<i>Le projet de la décentralisation politique du territoire .....</i>	25
<i>Les limites technocratiques de la politique territoriale .....</i>	29
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>35</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>38</b>

## INTRODUCTION

On disait autrefois : « Emparons-nous du sol » ; on a écrit hier : « Emparons-nous de l'industrie » ; disons à notre tour : « Emparons-nous de la science et de l'art »<sup>1</sup>.

- Édouard Montpetit, *L'indépendance économique des Canadiens français*

L'expression « territoire québécois » en référence à un espace d'appartenance collective distinct aurait été dépourvue de sens au début du siècle dernier<sup>2</sup>. Jusqu'aux années 1960, entre le *territoire* compris comme socle d'un projet collectif, et le « nous » *québécois* en lequel était appelée à se muter l'identité canadienne-française, il manquait un chaînon intermédiaire que mit toute la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle à faire advenir : l'État québécois moderne.

Selon une telle interprétation, le Québec ne se serait pleinement approprié son territoire, il n'en aurait exploité le plein potentiel, qu'à partir du moment où il se serait doté d'un État intervenant comme le principal levier de l'action collective ; un État chargé de planifier, d'aménager et d'intervenir dans tous les domaines de la cité, de l'économie aux affaires sociales en passant par la culture. Ainsi, il aurait fallu attendre la décennie 1960, qui correspond à la prise en charge par l'État de nombreux secteurs d'activités historiquement sous la tutelle d'associations privées ou de charité, pour voir enfin le territoire québécois être soumis au mode d'encadrement de l'État du Québec. De ce point de vue, c'est donc au travers de la Révolution tranquille et de ses grands chantiers d'aménagement et de « rattrapage » que la collectivité québécoise serait parvenue non seulement à une certaine maîtrise de son territoire, mais aussi au sentiment qu'il constitue, en somme, « ce seul coin du monde où les Québécois peuvent être pleinement eux-mêmes, où il leur est possible d'être vraiment chez eux », pour citer un célèbre artisan du Québec moderne<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Édouard Montpetit, « L'indépendance économique des Canadiens français », *L'Action française*, volume v, 1921, p. 7.

<sup>2</sup> Nous paraphrasons ici Jean-Jacques Simard, « Avertissement : nation et société », in *L'éclosion de l'ethnie-cité canadienne-française à la société québécoise*, Québec, Éditions du Septentrion, 2005, p. 9.

<sup>3</sup> René Lévesque, *Option Québec*, Montréal, Les Éditions de l'Homme, 1968, p. 19.

Que la Révolution tranquille ait pu donner lieu à l'adoption d'un certain « modèle » étatique en matière de territoire, c'est du moins ce que tend à reconnaître un champ d'études solidement établi au Québec, les études régionales<sup>4</sup>. Selon cette discipline, il existerait quelque chose comme une « politique territoriale » au Québec. Non pas sous la forme d'une loi officielle ou d'un quelconque programme gouvernemental qui aurait le nom de *Politique territoriale du Québec* – une telle politique n'existe pas et n'a jamais existé<sup>5</sup> –, mais plutôt, comme l'indique à juste titre Marie-Claude Prémont, sous une forme *virtuelle*<sup>6</sup>. Prise au sens large, la politique territoriale renverrait donc à l'ensemble des mesures et des politiques publiques déployées pour « influencer l'occupation, l'organisation et le développement du territoire<sup>7</sup> ». En principe, elle vise donc « la coordination globale des diverses politiques sectorielles de l'État afin d'influencer positivement leurs répercussions sur les différents territoires<sup>8</sup> ». Ces mesures touchent des secteurs aussi variés de l'activité humaine que l'urbanisme, l'enseignement supérieur, les services sociaux, l'énergie et la culture, par exemple.

D'où un certain « paradoxe » de la politique territoriale : elle tend à avoir une incidence diffuse et difficilement perceptible sur le territoire, puisque celui-ci n'est jamais en lui-même l'objet de ces politiques, il n'est « que le substrat qui accueille les infrastructures, les équipements et les activités<sup>9</sup> ». Du fait qu'elle n'a pas de contours nets étant donné ce caractère virtuel, la politique territoriale se présente donc à l'analyste à la manière d'un tout disparate qu'il incombe à ce dernier de recomposer selon la grille interprétative et la perspective disciplinaire qu'il préconisera. Avec pour conséquence, comme l'énonçait en 2019 le professeur en économie régionale Marc-Urbain Proulx, que « cinq décennies après le coup d'envoi de la nouvelle politique

---

<sup>4</sup> Apparues au tournant du XX<sup>e</sup> siècle et ayant atteint leur zénith dans les années 1960, les sciences régionales ont connu un développement heureux au Québec. En témoignent les nombreuses chaires et unités de recherche en développement territorial qui existent aujourd'hui, en particulier au sein du réseau de l'Universités du Québec. Il s'agit du reste d'une discipline très active dans le monde de l'édition scientifique, comme l'illustre le nombre important d'ouvrages publiés dans ce domaine dans les vingt dernières années au Québec. Pour un historique de la genèse des sciences régionales et leur implantation au Québec, voir Danielle Lafontaine, « L'émergence et l'évolution des études et science régionales au Québec (1908-2008). Des liens et des lieux », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 4, 2012, p. 555-595.

<sup>5</sup> Marie-Claude Prémont, « Conclusion », in M.-U. Proulx, M.-C. Prémont (dirs.), *La politique territoriale du Québec. 50 ans d'audace, d'hésitations et d'impuissance*, Québec, Presses universitaires du Québec, 2019, p. 380.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Marc-Urbain Proulx, *Splendeurs, misères et ressorts des régions : Vers un nouveau cycle de développement régional*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. Science régionale, 2019, p. 40.

<sup>9</sup> Gérard Beaudet, Jean-Philippe Meloche, « L'aménagement du territoire au Québec, le parent pauvre des sciences régionales », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 4, 2012, p. 699.

territoriale, nous ne disposons au Québec d'aucune étude exhaustive sur le chemin parcouru, ni dans l'appareil gouvernemental ni dans le monde universitaire<sup>10</sup> ». Sans procéder lui-même à cette recomposition exhaustive de la politique territoriale du Québec moderne, notre essai vise à en donner les linéaments.

Pour ce faire, notre travail s'appuie sur l'hypothèse exploratoire selon laquelle, à partir des années 1960, la notion de « territoire » s'est imposée comme une catégorie opérante de l'action étatique. C'est-à-dire que le territoire n'est dès lors plus considéré uniquement comme un secteur parmi d'autres des politiques publiques – souvent réduit, du reste, aux « ressources naturelles » –, mais il est invoqué comme l'interface à partir de laquelle sont coordonnés par l'État les différents secteurs de la vie de la cité (l'urbanisme, l'enseignement supérieur, la culture, la santé, le développement économique, les transports, etc.). En clair, notre essai tente de cerner en quel sens on vit apparaître au Québec, dans le sillage de la Révolution tranquille<sup>11</sup>, une politique territoriale à part entière. Puisque cette politique territoriale n'est pas explicite, mais se manifeste à travers une série d'interventions étatiques, notre question de recherche sera : comment s'est caractérisée l'action de l'État québécois à l'endroit de la problématique du territoire, à compter des années 1960 ?

Notre démarche poursuit un double objectif. Il s'agit en effet d'articuler dans ses grandes lignes la politique territoriale de l'État québécois entre 1960 et 1980, mais aussi de voir en quoi celle-ci est révélatrice du projet politique et social qui sous-tend une phase décisive de la construction du Québec moderne. Ces deux objectifs justifient les deux types de connaissances complémentaires que nous entendons mobiliser dans l'essai : les sciences régionales d'une part et l'historiographie politique d'autre part. En tant que branche de l'économie politique, les sciences régionales nous fourniront les assises conceptuelles requises pour interpréter la gouvernance territoriale québécoise comme ensemble de politiques publiques. L'apport de l'historiographie politique, lui, nous permettra d'offrir une saisie « problématisée » de la politique territoriale, en

---

<sup>10</sup> Marc-Urbain Proulx, *op. cit.*, p. 36.

<sup>11</sup> Nous nous intéressons ici à la politique territoriale du Québec *moderne*, non pas au sens où il n'exista aucune espèce de structuration politique du territoire laurentien au temps de la Province du Canada, à l'époque coloniale française ou britannique ou même chez les peuples autochtones avant l'établissement des Européens. La politique territoriale qui nous occupe dans cet essai prend forme avec l'affirmation interventionniste de l'État québécois à partir des années 1960, affirmation qui fait de l'État un acteur déterminant du développement coordonné et planifié du territoire – voire sa condition de possibilité.

nous aidant à la détacher d'une interprétation trop limitée de la modernité québécoise. En mettant la politique territoriale à l'épreuve de la diversité idéologique et politique qui a façonné la conscience politique du Québec moderne, nous pourrons alors mieux comprendre sous quels aspects elle s'inscrit dans cette modernité et sous quels autres elle rompt avec elle. Au demeurant, nos objectifs de recherche justifient l'exclusion de thèmes que l'on pourrait s'attendre à retrouver dans un essai consacré à la politique territoriale québécoise. Ainsi, la question de la gouvernance territoriale municipale ne sera pas abordée ici puisque notre démarche vise à caractériser la politique territoriale telle qu'elle émane du gouvernement du Québec, à l'échelle nationale<sup>12</sup>.

L'essai se structure en trois parties. Dans la première partie, nous identifierons dans le XX<sup>e</sup> siècle les facteurs ayant préparé l'émergence du « modèle territorial québécois » à compter des années 1960, puis nous dégagerons les trois principes essentiels sur lesquels s'est appuyé l'État pour mettre en place ce modèle. Dans la seconde partie de l'essai, nous nous pencherons sur l'opérationnalisation de la politique territoriale afin de caractériser, du point de vue de ses institutions, l'interaction qu'elle suscite entre les différents secteurs des politiques publiques. Enfin, dans la troisième partie de l'essai, nous interrogerons le modèle québécois en matière de territoire à la lumière d'une aspiration politique qui traverse en filigrane toute l'histoire du Québec moderne, celui de la *décentralisation politique*. Nous verrons alors se dégager une tension qui existe au cœur de la politique territoriale québécoise, une tension qui en constitue le ressort : celle entre l'aspiration démocratique du modèle territorial et ses fondements technocratiques.

---

<sup>12</sup> Encore que, comme « créatures du gouvernement provincial », les municipalités sont bien sûr concernées par la politique territoriale de l'État québécois. À cet égard, nous sommes conscients que le chapitre des fusions municipales aurait été intéressant à situer dans la politique territoriale québécoise. Or son examen devra faire l'objet d'un autre travail.

## I. GENÈSE ET PRINCIPES DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DU QUÉBEC

Il apparaît impossible de procéder à de tels aménagements sur l'ensemble du territoire sans recourir aux moyens que suggère une politique d'aménagement du territoire. C'est-à-dire à l'intervention centrale de l'État qui en est le coordonnateur et le principal définisseur. Il appartient au gouvernement d'orienter et de rationaliser le développement pour que la population en profite pleinement<sup>13</sup>.

- *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme, 1967*

Au moment de faire son entrée dans la décennie 1960, la société québécoise a déjà franchi de nombreuses haies de sa course vers la modernité<sup>14</sup>. À l'orée de la Révolution tranquille, le Québec était une société largement industrialisée et urbanisée. Dès 1921, la population urbaine avait supplanté en nombre la population rurale. Il fallut à peine plus d'un siècle pour voir le portrait démographique du Québec, rural à 80% au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, se renverser complètement pour devenir urbain à 80 % dès l'an 1967<sup>15</sup>. Plusieurs types d'infrastructures – sanitaire, énergie, voirie – ont déjà été modernisées dès les années 50, ou sont en voie de l'être : par exemple, entre 1945 et 1960, pas moins de 2700 ponts furent construits et c'est près de 15 000 kilomètres de route qui furent asphaltés au Québec<sup>16</sup>. Avec d'autres, ces éléments ont façonné le contexte politico-économique dans lequel la politique territoriale a pu non seulement être considérée comme possible, mais comme nécessaire par l'État québécois. Ce survol des conditions ayant historiquement favorisé l'émergence de la politique territoriale québécoise nous permettra d'en dégager ensuite les trois principes essentiels : la centralisation, la redistribution et la rationalisation.

---

<sup>13</sup> Québec, Commission provinciale d'urbanisme, *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme*, Québec, 1967, p. 5.

<sup>14</sup> À ce propos, voir le panorama que présente Jean-Jacques Simard dans « Ce siècle où le Québec est venu au monde », in *L'écllosion de l'ethnie-cité canadienne-française à la société québécoise*, op. cit., p. 29-83.

<sup>15</sup> Marc-Urbain Proulx, « Introduction », in *La politique territoriale du Québec*, op. cit., p. 4.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 3.

### *Disparité régionale et désordre territorial: les origines de la politique territoriale québécoise*

En raison du contexte économique global, mais aussi de sa configuration sociopolitique propre, le Québec était, au mitan du XX<sup>e</sup> siècle, une société favorablement disposée à donner une approche « territoriale » à ses pratiques économiques. Entre autres choses, la colonisation de nouvelles régions pour contrer les effets néfastes de la crise économique des années 30<sup>17</sup> et l'ouverture des « régions-ressource » à la grande industrie anglo-américaine au début du XX<sup>e</sup> siècle<sup>18</sup> laissèrent en héritage de nouveaux problèmes qu'il devint urgent de prendre à bras-le-corps à l'aube des années 60. En effet, parmi les régions qui eurent l'heur de connaître des décollages économiques explosifs, nombreuses sont celles comme l'Abitibi ou la Côte-Nord qui peinèrent à franchir l'étape classique de la diversification de leur économie<sup>19</sup>. Le territoire québécois accusait alors des disparités régionales fortes, tant au niveau des revenus que des services, des infrastructures et de l'évolution démographique<sup>20</sup>.

Disparités entre les régions, mais aussi, entre les pôles de croissance urbains et les régions dites « périphériques ». En plus d'abriter le « système nerveux » de l'économie – les sièges sociaux et la finance<sup>21</sup> – Montréal concentrait une large part de l'activité manufacturière et industrielle, ce qui lui donnait une prépondérance économique notable vis-à-vis des économies régionales essentiellement basées sur l'extraction de ressources premières<sup>22</sup>. Aussi ces économies régionales étaient-elles condamnées à dépendre toujours plus du capital montréalais, de sa main-d'œuvre spécialisée et du pouvoir décisionnel qui en émanait, à mesure que s'affirmait la croissance économique de la métropole<sup>23</sup>.

---

<sup>17</sup> Pensons au plan Vautrin (1934-1936), au plan Rogers-Auger (1937-1942) et au plan Bégin (1946-1950), visant à consolider l'occupation du territoire abitibien.

<sup>18</sup> Par exemple, en Mauricie, au Lac-Saint-Jean et dans le Témiscamingue ; voir Albert Faucher, « Le caractère continental de l'industrialisation au Québec », *Recherches sociographiques*, volume 6, n° 3, 1965, p. 219-236.

<sup>19</sup> Marc-Urbain Proulx, *L'économie des territoires au Québec. Aménagement. Gestion. Développement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. Science régionale, 2002, p. 222.

<sup>20</sup> Clermont Dugas, « Le renforcement des centres de services. Un moyen d'atténuation des disparités territoriales », in *La politique territoriale du Québec*, op. cit., p. 273.

<sup>21</sup> Jean-Jacques Simard, *La longue marche des technocrates*, Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1979, p. 75.

<sup>22</sup> Mario Polèse, « De politique régionale à développement local. Récit d'un succès québécois (ou presque) », in *La politique territoriale du Québec*, op. cit., p. 55.

<sup>23</sup> Jean-Jacques Simard, *La longue marche des technocrates*, op. cit., p. 75.

En ce qui concerne l'administration publique du Québec d'avant la Révolution tranquille, celle-ci n'était pas tant dépourvue d'institutions médiatrices du pouvoir sur le territoire qu'elle était institutionnellement incohérente et désorganisée. En 1961, le portrait des choses est à peu près le suivant :

quelque 1 748 municipalités de tailles très diversifiées et près de 2 000 commissions scolaires découpaient finement l'espace québécois en de multiples territoires locaux de gestion publique [...]. Pour mener à bien les nombreuses opérations régionalisées des différents ministères et organismes, les gouvernements de Québec et d'Ottawa comptaient environ 1 000 bureaux locaux, près de 400 bureaux régionaux et plus de 65 aires de gestion différentes<sup>24</sup>.

Les 1 748 municipalités qui couvraient alors le territoire habité du Québec étaient de taille et de moyens fort variés – plus de 80% d'entre elles ont une population de moins de 3000 âmes<sup>25</sup> –, ce qui leur donnait des leviers inégaux pour exercer leurs compétences. En découlait une capacité très inégale de livrer les services publics d'une municipalité à l'autre, les unes ne disposant pas d'une assiette fiscale suffisamment grande pour se financer convenablement, les autres témoignant d'un manque d'expertise professionnelle dans leur administration, ce qui mena à différents ratages<sup>26</sup>. C'est ce que résumait bien Pierre Hamel et Jan-Luis Klein : avant le processus de modernisation qu'allait connaître le Québec à partir des années 1960, « le territoire était géré par l'entremise de l'action combinée des municipalités locales, des institutions religieuses et des élites traditionnelles, souvent représentées par des groupes de pression, selon une logique de type clientéliste qui était bien ancrée dans la tradition québécoise<sup>27</sup> ». En région, les associations corporatives noyautées autour de petites chambres de commerce locales peinaient alors à s'arrimer aux marchés économiques de plus en plus globaux et surplombants<sup>28</sup>.

La prise en charge territoriale par l'État québécois fut aussi préparée sur le plan scientifique. Dans la première moitié du siècle dernier, à l'École des hautes études commerciales de Montréal (1907) comme à la Faculté des sciences sociales de l'Université Laval (1938), une légion d'économistes au rang desquels on compte Édouard Montpetit, Esdras Minville et Georges-Henri

---

<sup>24</sup> Marc-Urbain Proulx, *Splendeurs, misères et ressorts des régions*, op. cit., p. 23-24.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>26</sup> Marc-Urbain Proulx, *Territoires et développement. La richesse du Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. Science régionale, 2011, p. 107.

<sup>27</sup> Pierre Hamel, Jean-Luis Klein, « Le développement régional au Québec : enjeu de pouvoir et discours politique », in M.-U. Proulx (dir.), *Le phénomène régional au Québec*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1996, p. 302.

<sup>28</sup> Jean-Jacques Simard, *La longue marche des technocrates*, op. cit., p. 80.

Lévesque, employaient leur force à imaginer de nouvelles avenues pour le développement économique du Québec. Un souffle d'innovation stimulait aussi le développement d'un champ de recherche qui allait gagner de l'importance en France et aux États-Unis dans les années 1950 avant de percoler au Québec : les sciences régionales<sup>29</sup>. Plus globalement, l'élaboration de nouvelles théories économiques comme la théorie des « pôles de croissances<sup>30</sup> » et son opérationnalisation au service de l'intervention publique marquèrent une toute nouvelle étape dans le développement économique de ces pays occidentaux. Les progrès en matière de modélisation des espaces économiques conjugués à l'attrait qu'exerça sur de nombreux chercheurs l'aura « prométhéenne » de la doctrine keynésienne, ne tardèrent pas à influencer les politiques publiques américaines et canadiennes, invitant par là une remise en question du rôle de l'État dans le développement économique<sup>31</sup>. À ce titre, on observa au Québec une croissance marquée des interventions et des dépenses de l'État, et ce, bien avant le « bond » décisif des années 1960. Dans la période entre 1939 et 1959 – qui inclut, rappelons-le, quinze ans sous la gouverne de Duplessis –, les dépenses du gouvernement provincial ne firent pas que doubler ou tripler, elles quintuplèrent (de 88,4 millions à un demi-milliard<sup>32</sup>).

Toutes ces raisons à la fois conjoncturelles et structurelles concoururent, à l'orée de la Révolution tranquille, à l'apparition au Québec d'un type d'action publique inédite de la part de l'État québécois, soit une action « territorialisée » et qui a conscience de l'être. Comme on s'apprête à le voir, trois principes structurent plus particulièrement cette nouvelle intervention étatique : la centralisation, la redistribution et la rationalisation.

### *La centralisation*

La centralisation, c'est-à-dire, le transfert d'attribution de la périphérie vers le centre<sup>33</sup>, constitue le premier principe de la politique territoriale québécoise moderne. Cette politique présuppose une certaine configuration de son système politique marquée par la prépondérance de l'État central

---

<sup>29</sup> Voir à ce sujet Mario Polèse, *op. cit.*, p. 50-51.

<sup>30</sup> *Ibid.* p. 51.

<sup>31</sup> Gilles Dostaler, Frédéric Hanin, « Keynes et le keynésianisme au Canada et au Québec », *Sociologie et sociétés*, volume 37, n° 2, 2005, p. 153-181.

<sup>32</sup> Jean-Jacques Simard, « Ce siècle où le Québec est venu au monde », in *L'éclosion de l'ethnie-cité canadienne-française à la société québécoise*, *op. cit.*, p. 35.

<sup>33</sup> Qu'il s'agisse de compétences, de sources de financement, de postes d'autorité, etc. Voir Vincent Lemieux, *La décentralisation*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1997, p. 9.

face à d'autres acteurs de la constellation politico-sociale qu'il subordonne. Jusqu'aux années 60 environ, on peut dire que cette prépondérance faisait défaut au Québec, malgré qu'une tendance centralisatrice était perceptible au moins depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, avec un sursaut à partir de la crise de 1929<sup>34</sup>. Pour certains historiens comme Paul-André Linteau, l'avènement de l'État central comme levier de développement au Québec pourrait avoir « été considérablement freiné par le conservatisme du gouvernement de Duplessis<sup>35</sup> », un conservatisme qui, à plusieurs égards, eut pour corolaire un libéralisme économique. Certes, s'il introduisit l'impôt provincial sur le revenu en 1954, Duplessis ne développa que minimalement l'outillage de l'État régulateur, comparé à son successeur Jean Lesage, voire même son prédécesseur Adélard Godbout. D'où le grand nombre d'agents et d'institutions qui, jusqu'aux abords de la Révolution tranquille, demeurèrent une chasse gardée de l'initiative privée ou des œuvres de charité, notamment l'Église catholique.

Quoi qu'il en soit, au courant de la phase de modernisation lancée avec la Révolution tranquille, « la gestion étatique du territoire devint une priorité pour le gouvernement du Québec<sup>36</sup> ». On observa alors de nombreux transferts de compétences jadis sous les responsabilités des municipalités ou de l'Église vers l'État, par le biais de différents ministères et organismes institués à cet effet. L'on mit sur pied – soit en les créant de toutes pièces, soit en reformant ceux déjà existants – de nouveaux ministères pour les secteurs des richesses naturelles (1961), de l'assurance-hospitalisation (1961), des affaires culturelles (1961), du tourisme, de la chasse et de la pêche (1963), de l'éducation (1964), des institutions financières (1967), du travail et de la main-d'œuvre (1968) et des affaires sociales (1970). Le tout accompagné de la création de nouvelles sociétés et agences nationales de tout acabit, lesquelles vinrent encadrer des activités typiquement locales et supralocales<sup>37</sup>. En ce sens la Révolution tranquille marqua au Québec l'affirmation d'une tendance – jamais renversée ensuite – selon laquelle le nombre de fonctionnaires provinciaux dépasse celui des fonctionnaires municipaux<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Voir Marc-Urbain Proulx, *Territoires et développement*, *op. cit.*, p. 107-111.

<sup>35</sup> Paul-André Linteau, René Durocher, Jean-Claude Robert, François Ricard, *Histoire du Québec contemporain. Tome II : Le Québec depuis 1930*, Montréal, Boréal, 1989, p. 422.

<sup>36</sup> Pierre Hamel et Jean-Luis Klein, *op. cit.*, p. 302.

<sup>37</sup> Marc-Urbain Proulx, *L'économie des territoires au Québec*, *op. cit.*, p. 108.

<sup>38</sup> Paul-André Linteau, René Durocher, Jean-Claude Robert, François Ricard, *op. cit.*, p. 520.

Comme plusieurs observateurs le notent, l'éducation fut l'un des secteurs parmi ceux les plus touchés par la logique de centralisation qui présida à la mise en œuvre de la politique territoriale du Québec moderne. En se dotant de la *Grande charte de l'Éducation* en 1961 puis d'un ministère de l'Éducation en 1964, l'État reprit sur l'éducation le contrôle qu'il avait délégué à l'Église en 1876 en abolissant son propre ministère de l'Instruction publique<sup>39</sup>. Le juriste Guillaume Rousseau résume bien la dimension centralisatrice de la réforme du système d'éducation, qui compte comme l'un des plus importants chantiers de la Révolution tranquille : « Le but est d'offrir de meilleurs services certes, mais aussi de s'assurer que le secteur de l'éducation soit contrôlé davantage par l'État que par l'Église et les commissions scolaires<sup>40</sup> ». Tant et si bien que ce « secteur décentralisé depuis toujours se trouve de plus en plus contrôlé par le ministère à Québec, par le biais de normes qui accompagnent les subventions budgétaires<sup>41</sup> », comme l'observe cette fois James Iain Gow.

### *La redistribution*

La vocation redistributive de la politique territoriale québécoise constitue un autre de ses principes fondamentaux. Comme le suggère Mario Polèse, la politique territoriale élaborée dans les années 1960 est née d'un « mariage entre la fonction sociale de l'État et sa fonction de développement<sup>42</sup> ». Nous l'avons évoqué, un accroissement des disparités régionales entre les années 1930 et 1960 de même qu'un sentiment de « retard » dans certains secteurs névralgiques de la société, comme l'éducation, caractérisa le contexte duquel émergea la politique territoriale du Québec dans sa mouture moderne. Ces inégalités donnaient lieu à des écarts de richesses et à une hétérogénéité socioéconomique marquée sur un territoire en contrepartie de plus en plus homogène en raison de la bureaucratisation progressive de l'administration dès le début du XX<sup>e</sup> siècle<sup>43</sup>. Ainsi, au début des années 60, l'est du Québec enregistrait « des revenus moyens près de 30% sous la moyenne québécoise, avec des indices pouvant atteindre -50% pour certaines localités de Gaspésie<sup>44</sup> ». Il

---

<sup>39</sup> Louis-Philippe Audet, « Le premier ministère de l'Instruction publique au Québec, 1867-1876 », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, volume 22, n° 2, 1968, p. 171.

<sup>40</sup> Guillaume Rousseau, *L'État unitaire et la décentralisation en France et au Québec : identité nationale et identités régionales*, Québec, Université Laval, Université de Sherbrooke, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2013, thèse de doctorat en droit, p. 37.

<sup>41</sup> James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*, Montréal, Toronto, Presses de l'Université de Montréal, L'Institut d'administration publique du Canada, 1986, p. 256.

<sup>42</sup> Mario Polèse, *op. cit.*, p. 72.

<sup>43</sup> Jean Gould, « La genèse catholique d'une modernisation bureaucratique », in S. Kelly (dir.), *Les idées mènent le Québec. Essais sur une sensibilité politique*, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. Prisme, 2003, p. 160.

<sup>44</sup> Mario Polèse, *op. cit.*, p. 53.

n'est pas surprenant que les disparités régionales aient été interprétées par les pionniers de la politique territoriale comme une injustice sociale qu'il importait de corriger.

Pour le chantier du territoire comme pour d'autres chantiers de la Révolution tranquille, « l'idée clef est alors celle du "rattrapage"<sup>45</sup> ». On gagne ainsi à penser la politique territoriale dans l'orbite de la démocratie sociale, laquelle cristallise le projet politique du Québec moderne à partir des années 60<sup>46</sup>. Du reste, on trouve la condition de possibilité de cette politique territoriale dans son corollaire, l'État-providence, qui est l'agent de la redistribution des ressources à l'échelle des territoires. Grâce à cet État redistributeur, il s'agit de concrétiser sur le plan territorial les idéaux de justice sociale portée par la Révolution tranquille, et ce, dans tous les secteurs d'activité, de l'administration publique aux services sociaux en passant par l'éducation. Le professeur en développement régional Bernard Vachon a des mots clairs pour évoquer la composante de redistribution qui est au cœur de la politique territoriale québécoise :

L'enjeu fondamental d'une politique de développement [territorial] est de faire participer les populations de tous les territoires habités à la production de la richesse collective et de permettre à chacun de bénéficier des bienfaits de cette richesse. Cela signifie, pour la population, un accès aux services publics, à un cadre de vie de qualité et à une égalité des chances pour un épanouissement individuel et communautaire, quel que soit le lieu de vie<sup>47</sup>.

Il importe de rappeler, comme le fait avec raison Mario Polèse, que « toute mesure de redistribution a nécessairement une dimension spatiale même si celle-ci n'est pas explicite<sup>48</sup> ». L'éducation constitue encore à cet égard un excellent exemple puisque, sans en porter le nom, « la politique québécoise [...] de doter toutes les régions de cégeps et ensuite les principales capitales régionales (sauf Sherbrooke qui en avait déjà) de campus universitaires<sup>49</sup> » était bel et bien une politique territoriale, puisqu'elle permettait en définitive d'étendre l'offre éducative dans l'ensemble du territoire. Avec un succès qui, dès le départ, fut sans appel : entre 1967 (année de la

---

<sup>45</sup> Paul-André Linteau, René Durocher, Jean-Claude Robert, François Ricard, *op. cit.*, p. 422.

<sup>46</sup> Fernand Dumont, « L'avenir d'une démocratie sociale », in *Raisons communes*, Montréal, Boréal, coll. Papiers collés, Éditions du Boréal, 1995, p. 189-207.

<sup>47</sup> Bernard Vachon, *Rebâtir les régions du Québec. Un plaidoyer, un projet politique*, Montréal, Éditions MultiMondes, 2022, p. 69.

<sup>48</sup> Mario Polèse, *op. cit.*, p. 57.

<sup>49</sup> *Ibid.*

création des cégeps) et 1986, la fréquentation des cégeps est multipliée par 9,7 et celles des universités, par 4,5 entre 1966 et 1987<sup>50</sup>.

### *La rationalisation*

Un troisième principe de la politique territoriale québécoise est la rationalisation de l'action gouvernementale qu'elle présupposa. Dans son acception la plus simple, la rationalisation des opérations de l'État consiste à l'application de la méthode scientifique à la prise de décisions collectives<sup>51</sup>. Bien sûr, le recours à des modes d'organisation rationnelle du territoire n'est pas, au Québec, une prérogative de la Révolution tranquille. Au fond, il eut une certaine forme de rationalisation de l'espace dès le moment où l'on cadastra la première seigneurie aux abords du Saint-Laurent, au début de la colonisation française<sup>52</sup>. L'important pour notre propos consiste à souligner que la période des années 60 marqua un certain âge d'or de la rationalisation de l'action étatique.

Le surcroît de rationalisation des leviers de l'action collective s'enracine, au début de la Révolution tranquille, dans un contexte où l'État québécois prit conscience de son inaptitude à surmonter des « défis nouveaux » – les disparités régionales – avec des « moyens anciens » – l'action gouvernementale à courte vue et non planifiée. Au premier chef, c'est donc un geste réflexif, une prise de conscience appuyée scientifiquement, qui fut à l'origine de la modernisation des pratiques de l'État en matière de territoire. À compter du début du xx<sup>e</sup> siècle, et avec un point d'orgue dans les années 1950, une salve de nouveaux modèles théoriques – issus des facultés de sciences sociales, des instituts économiques, puis des départements de sciences régionales québécois, français et américains – enthousiasmèrent une nouvelle génération de chercheurs et les dotèrent de moyens novateurs pour penser les politiques publiques. Les avancées scientifiques, mais aussi technologiques permirent au gouvernement du Québec de se doter « d'une

---

<sup>50</sup> Gérard Beaudet, *Les Dessous du printemps étudiant. La relation trouble des Québécois à l'histoire, à l'éducation et au territoire*, Montréal, Éditions Nota bene, coll. Interventions, 2013, p. 58.

<sup>51</sup> Marc-Urbain Proulx, « La planification, science des territoires. Le cas du Québec », in G. Massicote (dir.), *Science du territoire. Perspectives québécoise*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. Science régionale, 2008, p. 393.

<sup>52</sup> Marc-Urbain Proulx, *Splendeurs, misères et ressorts des régions*, op. cit., p. 93.

problématique globale de son espace fort détaillée dans son ensemble<sup>53</sup> », situation jusqu'alors inédite dans son histoire.

L'une des formes privilégiées que prit l'effort de rationalisation de la politique territoriale est la « planification ». En 1961, le gouvernement du Québec institua le Conseil d'orientation économique du Québec (COEQ), qui sera l'un des principaux véhicules d'une nouvelle forme d'intervention procédant par « diagnostics » sur le territoire<sup>54</sup>. Emboita ensuite le pas, en 1963, le célèbre Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ), financé pour sa part par une politique fédérale, la *Loi prévoyant la remise en valeur des terres agricoles et l'aménagement des régions rurales du Canada (ARDA)*<sup>55</sup>. En 1968, c'est au tour de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) d'être créé, suivi de ses « antennes régionales » en 1970, les conseils régionaux de développement (CRD)<sup>56</sup>.

Nous aurons l'occasion d'en dire plus sur ces instances dans les pages qui suivront. Pour l'instant, mentionnons simplement qu'à ces organismes, l'État confia une entreprise jusqu'alors méconnue au Québec, en gros, celle de concevoir un plan de développement économique pour le Québec, mais avec comme préoccupation centrale l'aspect spatial du développement<sup>57</sup>. D'une certaine manière, comme le suggère Jean-François Simard, « avec le BAEQ, nous assistons à la naissance du développement régional, au sens contemporain du terme<sup>58</sup> ». La pléiade de conseils, bureaux et offices alors créés « sont chargés de mener des études, de rendre des avis, de regrouper les acteurs économiques de la région et d'organiser la concertation entre ces acteurs et le gouvernement<sup>59</sup> ». En ce sens, le legs principal de ces instances est d'abord et avant tout une abondante documentation qui fait montre d'une expertise sans précédent dans l'histoire du Québec. Pour ne citer que leur exemple, les travaux du BAEQ, achevés en 1966, se soldèrent par un rapport monumental en dix volumes comptant plus de deux cents recommandations et assortis d'une

---

<sup>53</sup> Marc-Urbain Proulx, *L'économie des territoires au Québec*, op. cit., p. 139. Nos italiques.

<sup>54</sup> Guillaume Rousseau, op. cit., p. 240.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Marc-Urbain Proulx, *Splendeurs, misères et ressorts des régions*, op. cit., p. 90.

<sup>57</sup> André Boisvert, *Aménagement et urbanisme au Québec. D'où venons-nous ? Que sommes-nous ? Où allons-nous ? Témoignages de pionnier et pionnières de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme depuis la Révolution tranquille*, Québec, Éditions GID, 2014, p. 667.

<sup>58</sup> Jean-François Simard, « Le BAEQ : réhabiliter un moment phare de la Révolution tranquille », in B. Jean (dir.), *Le BAEQ revisité. Un nouveau regard sur la première expérience de développement régional au Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2016, p. 157.

<sup>59</sup> Guillaume Rousseau, op. cit., p. 258.

vingtaine d'annexes<sup>60</sup>. Par l'imposante somme d'analyses et de rapports dont la Révolution tranquille fut la rampe de lancement, le Québec, au seuil de sa modernisation territoriale, n'aura donc « jamais disposé de si nombreuses études pour réfléchir sur l'organisation de ses divers et multiples territoires<sup>61</sup> ».

---

<sup>60</sup> Jean-François Simard, *op. cit.*, p. 157.

<sup>61</sup> Marc-Urbain Proulx, *Territoires et développement, op. cit.*, p. 139.

## II. L'OPÉRATIONNALISATION DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DU QUÉBEC

Le plan est la programmation rationnelle, à un moment donné, dans une perspective sectorielle et territoriale, en collaboration avec la population, des actions nécessaires pour parvenir à un système plus cohérent et plus efficace de relations entre populations-organisation-territoire<sup>62</sup>.

- BAEQ, *Dimensions de l'aménagement*

La « prise de conscience » territoriale qui accompagna la Révolution tranquille au cours des années 1960 donna lieu à un mode de régulation de l'espace québécois jusqu'alors inédit à plusieurs égards. C'est justement la spécificité de ce mode de régulation que tente d'exprimer l'hypothèse exploratoire que nous avons énoncée en introduction de cet essai : le territoire, dès lors qu'il fut mobilisé comme une catégorie opérante de l'action gouvernementale, cessa d'être appréhendé uniquement comme un secteur parmi d'autres des politiques publiques, mais il devint une matrice pour l'élaboration de *l'ensemble* des politiques publiques. Avec les années 60, on se met à porter une « attention territoriale » dans la gestion des différents secteurs d'activité afin d'influencer positivement leur interaction. C'est pourquoi, explique Marc-Urbain Proulx, « la politique territoriale s'avère fondamentalement horizontale, multisectorielle », elle qui touche « à la fois les mines, l'hydroélectricité, l'éducation, l'agriculture, les diverses industries, etc.<sup>63</sup> ». Pour prendre forme, cette relation de l'État québécois au territoire dut avoir recours à de nouveaux cadres d'intervention de même qu'à une nouvelle architecture institutionnelle.

C'est sur ces nouveaux cadres et sur cette nouvelle architecture que nous allons à présent nous pencher dans cette section. Notre analyse portera sur la construction institutionnelle du champ de l'action publique depuis 1960. Grâce à des exemples puisés entre autres dans les domaines de l'éducation et de la santé, nous nous intéresserons ici aux institutions dans une perspective territoriale, mais selon trois axes : dans leur rapport à l'État central (axe vertical), dans leurs

---

<sup>62</sup> Bureau d'aménagement de l'Est du Québec, *Dimensions de l'aménagement*, Québec, Conseil d'orientation économique du Québec, 1964, p. 18.

<sup>63</sup> Marc-Urbain Proulx, *Splendeurs, misères et ressorts des régions*, *op. cit.*, p. 40.

rappports mutuels les unes aux autres (axe horizontal) et dans leur rapport aux différents échelons de la gouvernance territoriale (axe transversal).

### *La déconcentration*

Voyons d'abord comment les institutions territorialisées se rapportent à l'État central, selon un axe « vertical ». Selon l'acception que nous lui prêtons dans ce travail, la politique territoriale moderne émane essentiellement de l'État central, comme on l'a vu. Mais pour remplir sa promesse d'universalisme et d'équité dans l'accès aux ressources de l'État, le gouvernement du Québec s'est largement appuyé depuis les années 1960 sur une stratégie de *déconcentration* des fonctions et des services de l'État. Par « déconcentration », il faut entendre le transfert vers le bas ou vers la périphérie des activités du gouvernement, sans que ce transfert ne s'accompagne d'une délégation de pouvoirs ou d'autorité.

Comme l'indique Jean-Philippe Meloche, la déconcentration constitue en ce sens une forme de décentralisation, mais il s'agit d'une « décentralisation strictement géographique ou administrative<sup>64</sup> ». Elle vise « à faciliter l'exercice local ou régional de pouvoirs qui continuent à relever de l'administration centrale », de sorte à « permettre le rapprochement de l'administration centrale des citoyens et ainsi assurer une prestation de services de proximité<sup>65</sup> ». Selon cette logique qui s'est consolidée dans le sillage de la Révolution tranquille, le territoire est envisagé comme le « réceptacle » des politiques sectorielles de l'État central. Celui-ci, une fois « déconcentré », assure ainsi « une meilleure pénétration des mesures gouvernementales sur le vaste espace national<sup>66</sup> » de même qu'une meilleure couverture spatiale des interventions publiques.

Aussi est-ce en partie sous l'impératif de la déconcentration des activités gouvernementales que furent découverts différents échelons de territoire « infranationaux », par exemple, les dix

---

<sup>64</sup> Jean-Philippe Meloche, Christopher R. Bryant, « Entre le discours et la réalité : quelques mesures de décentralisation au Québec », *Organisations et territoires*, volume 15, n° 2, 2006, p. 13.

<sup>65</sup> Guy Pelletier, « La décentralisation du système scolaire québécois Une variation sur un thème majeur », *Éducation et francophonie*, volume 29, n° 2, 2001, p. 154.

<sup>66</sup> *Ibid.*

régions administratives de 1966<sup>67</sup> et plus tard, les municipalités régionales de comté (MRC) en 1978<sup>68</sup>. Grâce à ce quadrillage raisonné, l'espace québécois put mieux servir de « territoire uniforme pour la gestion publique de programmes centraux et favoriser par le fait même la régionalisation des activités gouvernementales<sup>69</sup> ». Implicitement, la déconcentration permet aussi à l'État de conserver un contrôle resserré sur les activités menées dans l'ensemble du territoire, de sorte à harmoniser la gestion des différents secteurs territorialisés aux objectifs globaux poursuivis par le gouvernement du Québec au niveau national<sup>70</sup>.

Illustrons cela par un exemple en éducation. L'une des orientations essentielles de la réforme du système scolaire par l'État pendant la Révolution tranquille fut la « régionalisation » de l'éducation. En 1950, on comptait, dispersées sur le territoire, pas moins de 2000 commissions scolaires dont le socle administratif était la paroisse<sup>71</sup> et qui, à peu de chose près, constituaient de « petits gouvernements » locaux en soi<sup>72</sup>. Mais les objectifs nationaux poursuivis par le nouveau ministère de l'Éducation, qui incluaient l'équité dans l'accès à l'éducation, la baisse des disparités entre les commissions scolaires et la standardisation des contenus pédagogiques, nécessitèrent l'utilisation d'une nouvelle structure spatiale pour médiatiser ces réformes sur le territoire. C'est pour jouer ce rôle qu'on établit les commissions scolaires régionales dans le cadre de la fameuse « opération 55 » (pour 55 commissions scolaires régionales). Celle-ci avait d'innovant qu'elles rassemblaient « le niveau secondaire d'un grand nombre de municipalités [...] dans le cadre d'une délimitation régionale<sup>73</sup> ». On vit donc apparaître les Commissions de la Mauricie, de l'Estrie, de la Matapédia, du Grand-Portage, etc., à la grandeur du territoire.

---

<sup>67</sup> Rappelons toutefois que les régions administratives ne sont pas une création des années 60. En effet, le premier découpage administratif du territoire par l'État québécois remonte à 1932 et délimitait alors 8 régions agricoles. Au gré des redécoupages et des refontes, le territoire québécois finit par contenir en 1965 pas moins de 45 régions administratives passablement mal coordonnées entre elles et souffrant d'une véritable planification du genre de celle que rendirent possible les innovations technocratiques de la Révolution tranquille. Voir Marc-Urbain Proulx, « Introduction », in *La politique territoriale du Québec*, *op. cit.*, p. 39.

<sup>68</sup> Nous reviendrons sur le contexte de création des MRC dans la troisième partie de cet essai.

<sup>69</sup> Marc-Urbain Proulx, *L'économie des territoires au Québec*, *op. cit.*, p. 143.

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> Voir Marc-Urbain Proulx, *Territoires et développement*, *op. cit.*, p. 140.

<sup>72</sup> Pierre Bérubé, *L'organisation territoriale du Québec. Dislocation ou restructuration?*, Québec, Les Publications du Québec, 1993, p. 81.

<sup>73</sup> *Ibid.* Les commissions scolaires primaires, elles, ne seront regroupées qu'au courant des années 70.

Là tient la déconcentration : par les commissions scolaires régionales, l'État se réappropriait les prérogatives administratives du système scolaire pour ensuite les transférer à des entités aménagées à cet effet. Grâce à ce transfert, la commission scolaire régionale put nommer son personnel et ses administrateurs ; par l'intermédiaire de la fiscalité scolaire, elle bénéficia d'une certaine marge de manœuvre qui augmenta son pouvoir d'exécution dans la gestion matérielle de ses programmes. D'un point de vue décisionnel, elle fonctionnait sur la base d'un conseil d'administration dont les membres étaient élus au suffrage universel<sup>74</sup>. À ce titre, rappelons que le système scolaire tel qu'il fut réformé sous l'impulsion de la Révolution tranquille est *parapublique* : les établissements scolaires et leurs employés ne relèvent pas directement du ministère de l'Éducation, mais, justement, des commissions scolaires.

Quoi qu'il en soit, dans le modèle de déconcentration choisi, il reste que les commissions scolaires étaient et sont demeurées hautement subventionnées par l'État. Aussi a-t-on pu voir la part relative des subventions gouvernementales dans le budget total des commissions scolaires passer de 29 % en 1956 à 92 % en 1986<sup>75</sup>. Par conséquent, « [les commissions scolaires régionales] ont à respecter des politiques, des règlements et des conventions très développés notamment au regard de la gestion du personnel, mais aussi des programmes d'études, du matériel pédagogique, de la gestion budgétaire et des équipements, etc.<sup>76</sup> ».

### *Le fonctionnalisme*

Voyons maintenant, selon un axe « horizontal », comment interagissent territorialement les différentes institutions les unes par rapport aux autres. Un fait notable de la politique territoriale moderne est que les réformes qui l'ont traversée au cours des années 60 et 70 ont donné lieu à une construction institutionnelle très inventive. De manière générale, la création de nouvelles institutions a eu tendance à s'appuyer sur l'hétérogénéité des secteurs de l'action publique plutôt que sur l'homogénéité des communautés auxquelles elle se destinait<sup>77</sup>. C'est une telle approche que nous désignons comme « fonctionnaliste » : chaque secteur public est abordé par le biais de ses fonctions spécifiques et, par conséquent, est territorialisé de manière cloisonnée, en « silo »,

---

<sup>74</sup> Guy Pelletier, *art. cit.*, p. 156.

<sup>75</sup> Voir Marc-Urbain Proulx, *Territoires et développement*, *op. cit.*, p. 138.

<sup>76</sup> Guy Pelletier, *art. cit.*, p. 156.

<sup>77</sup> Pierre Bérubé, *op. cit.*, p. 9.

plutôt que par l'intermédiaire des cadres qu'offrent les solidarités communautaires, politiques ou sociales déjà en place – traditionnellement, la paroisse, le comté, le village.

La conséquence de cela est que, sur un même territoire, on tend à retrouver « une multitude de cadres organisationnels différents les uns des autres<sup>78</sup> » puisque répondant chacun à une fonction précise. Pierre Bérubé résume bien les tenants et aboutissants de cette vision de l'intervention gouvernementale : « [...] pour les transports, les interventions se font à travers des districts bien définis. En matière d'éducation, ce sont des commissions scolaires avec un fonctionnement qui leur est propre et des cadres administratifs bien précis. Sur le plan des services sociaux, on retrouve un tout autre système, celui des CLSC<sup>79</sup> ». On pourrait poursuivre longuement la déclinaison des exemples, en mentionnant d'autres cadres spatiaux comme les régions touristiques, les aires de desserte de la Sûreté du Québec, les territoires d'intervention des bureaux du Service de la conservation de la faune, les districts judiciaires, les circonscriptions électorales, les régions naturelles, et bien plus encore.

Selon les courants et les tendances qui traversèrent l'administration publique, la politique territoriale put être historiquement plus ou moins cloisonnée d'un point de vue sectoriel, et faire montre d'une plus grande intégration des différentes fonctions, en particulier à certains échelons territoriaux. On parle d'intégration quand il y a une coordination globale et multisectorielle des activités (transport, développement économique, urbanisme, enseignement supérieur, etc.) sur *une même* aire de gestion, par exemple, la MRC. Favoriser l'intégration de l'action publique fut l'un des objectifs principaux de l'OPDQ qui institua, à compter de 1968, les CRD<sup>80</sup>. Leur but : « asseoir à la même table les partenaires régionaux, y compris bien sûr la société civile<sup>81</sup> » afin de favoriser la concertation des acteurs sur le plan économique au premier chef, mais aussi culturel et social.

Pourtant, le haut degré de spécialisation que requiert l'intervention gouvernementale dans certains secteurs critiques fait en sorte que la structuration du territoire, pour ces secteurs, tend à

---

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 102.

<sup>80</sup> Rappelons toutefois que ce genre de structures n'est pas entièrement neuve dans les années 60, puisque certaines régions se dotèrent dès la fin des années 40 de conseils d'orientation économique. Un premier conseil de la sorte naquit au Saguenay en 1946. La différence majeure entre de telles structures et, par exemple, les CRD des années 60 est que les premières trouvèrent principalement leur impulsion dans les chambres de commerce régionales plutôt que dans l'initiative étatique. Voir Jean-Jacques Simard, *La longue marche des technocrates*, *op. cit.*, p. 84.

<sup>81</sup> Marc-Urbain Proulx, *Splendeurs, misères et ressorts des régions*, *op. cit.*, p. 90.

aller dans le sens contraire de l'intégration. Dans de tels cas, indique Marc-Urbain Proulx, on se retrouve alors avec « une politique territoriale par catégories distinctes » avec des secteurs aussi cloisonnés qu'éclatés territorialement : « les communautés naturelles, les petites agglomérations, les grandes agglomérations, la ruralité, les régions ressources, la métropole Montréal, la capitale Québec, les zones spéciales (cités, vallées, technopôles, parcs), les territoires autochtones<sup>82</sup> », etc. C'est un principe d'efficacité qui motive le ciblage sectoriel typique de l'approche fonctionnaliste. En effet, « les petites organisations monofonctionnelles sont généralement moins complexes, plus flexibles et plus efficaces que les grandes organisations multifonctionnelles<sup>83</sup> ». L'avantage d'un tel cloisonnement est donc que chaque organisation peut œuvrer « de façon optimale et innovatrice selon sa mission proprement délimitée<sup>84</sup> ».

Par exemple, le cas des CLSC constitue un parfait exemple de l'idéologie fonctionnelle préconisée par la politique territoriale québécoise dans les années 60 et 70. Dans les faits, si les CLSC ont été créés dans une optique d'intégration des services – *sociosanitaires* –, il faut bien voir à quel point la définition de leur mission fit appel à un effort de planification fonctionnelle de type technocratique. En ce sens, les CLSC firent tout sauf simplement calquer la structure des fameuses « cliniques communautaires »<sup>85</sup> dont ils s'inspirèrent du modèle. Plutôt que de s'en réapproprier les fins, les CLSC tentèrent au contraire « de briser les regroupements d'intérêts formés sur la base des [établissements déjà existants] par l'introduction du *fonctionnement par programmes et l'intégration et la hiérarchisation fonctionnelle des établissements*<sup>86</sup> », comme le rappelle Frédéric Lesemann.

### *La fragmentation*

Voyons enfin comment, selon un axe « transversal », les institutions territorialisées se rapportent aux différents échelons de gouvernement. S'agissant de la politique territoriale québécoise, il en

---

<sup>82</sup> Marc-Urbain Proulx, *L'économie des territoires au Québec*, op. cit., p. 338.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 174.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 337.

<sup>85</sup> Sur les cliniques communautaires dont furent inspirés les CLSC, voir Anne Plourde, *État-providence et système socio-sanitaire au Québec : les CLSC comme étude de cas d'une analyse matérialiste et dialectique de l'État démocratique dans la société capitaliste*, Montréal, Université du Québec à Montréal, thèse de doctorat en science politique, p. 329 et suivantes.

<sup>86</sup> Frédéric Lesemann, *Du pain et des services*, Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1981, p. 166. Nos italiques.

existe trois en particulier : l'échelon fédéral, l'échelon provincial et l'échelon municipal. De manière intéressante, certains échelons, bien qu'ils n'accueillent aucun gouvernement en bonne et due forme, offrent néanmoins des assises territoriales à l'action publique, en ce qu'ils incarnent ou canalisent une certaine volonté politique dans des espaces intermédiaires. Ainsi, au niveau local, on peut trouver des associations de quartier ou d'arrondissement qui sont appelées à jouer un rôle médiateur de la politique territoriale. Au niveau régional, on trouve bien sûr des communautés d'appartenance qui constituent des aires « organiques » de gestion publique<sup>87</sup>. Ce sont de telles aires que les MRC cherchent à délimiter, par exemple.

Cela explique l'importante fragmentation territoriale et institutionnelle des agents de la politique du territoire, de même que le grand niveau d'interaction qu'elle suscite entre les paliers politiques. Historiquement, le modèle territorial québécois a multiplié les organes de gestion selon une approche déconcentrée et sectorielle, on l'a vu, mais en les fragmentant aux différentes échelles de gouvernance territoriale. En résulte une « nébuleuse » d'agences publiques et parapubliques, opérant à des échelles superposées – locales, supralocales, régionales, nationale –, sans qu'aucune n'ait vraiment le monopole d'une quelconque fonction.

L'exemple du secteur de la santé donne ici particulièrement bien à voir la fragmentation caractéristique de la politique territoriale québécoise. Si la réforme de la santé et des services sociaux au tournant des années 1970 incarna à plusieurs égards, dans l'esprit du rapport Castonguay-Nepveu (1967)<sup>88</sup>, un modèle de concentration des pouvoirs au sommet de l'État<sup>89</sup>, elle n'en fit pas moins appel à différentes strates de gouvernance. Par exemple, au palier local, si les municipalités ne détiennent pas de compétence directe en matière de santé, elles interviennent néanmoins sur de nombreux enjeux « de proximité » qui touchent à la santé publique. La réglementation municipale peut ainsi prévoir différents mécanismes visant à jouer un rôle positif sur les déterminants de la santé. La municipalité est aussi appelée à jouer un rôle de concertation et de mise en relation des partenaires du secteur de la santé et des services sociaux<sup>90</sup>. C'était là tout

---

<sup>87</sup> Pierre Bérubé, *op. cit.*, p. 9.

<sup>88</sup> Québec, Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1967.

<sup>89</sup> Frédéric Lesemann, *op. cit.*, p. 156.

<sup>90</sup> Louis Demers, Bruno-Pier Provençal, « Continuité ou rupture? Formation et réformation du système socio-sanitaire québécois depuis les années 1960 », in N. Michaud (dir.), *50 ans de construction des administrations publiques*.

le principe organisationnel à l'origine des CLSC, qui misaient sur les forces vives du local pour incarner, à l'égard de la communauté de proximité, « l'union de la santé et du social<sup>91</sup> ». D'ailleurs, même si l'intendance des CLSC n'a jamais relevé des municipalités comme telles, il reste que cette intendance était, au moment de leur création, assumée par un conseil d'administration composé en large partie des acteurs de proximité, c'est-à-dire ancrée dans l'échelon local<sup>92</sup>.

La construction institutionnelle du réseau de la santé traverse aussi l'échelon régional, même si, à l'instar des municipalités, celui-ci ne détient pas de compétences en santé à proprement parler. Historiquement, les espaces micro-régionaux (MRC) et macro-régionaux (régions administratives)<sup>93</sup> ont servi, par l'entremise de certaines institutions, de « pivots » de l'organisation territoriale des services sociosanitaires. Par exemple, c'est le cas des conseils régionaux de la santé et des services sociaux (CRSSS) institués en 1971. Trouvant leur arrimage dans les régions administratives, les CRSSS avaient essentiellement pour fonction « d'être des soutiens du fonctionnement des établissements<sup>94</sup> ». Leur rôle de coordination comprenait notamment : « susciter la participation du public, recevoir les plaintes, faciliter l'intégration des ressources et l'implantation de nouveaux services, détecter des besoins, etc.<sup>95</sup> ».

Enfin, l'échelon provincial rassemble quant à lui les compétences essentielles du système de santé. D'une part, c'est à cet échelon politique qu'est fixé par le ministère le cadre législatif du réseau. Ainsi, regroupant en 1970 le ministère de la Santé et celui de la Famille et du Bien-être social, le nouveau ministère des Affaires sociales dirigé par Claude Castonguay adopta en 1971 la *Loi de l'organisation des services de santé et des services sociaux* qui « posa les fondements du système sociosanitaire québécois moderne<sup>96</sup> ». D'autre part, par l'intermédiaire du ministre, c'est au gouvernement provincial qu'il incombe de définir les principales orientations nationales en matière de santé dont les différents acteurs des échelons infranationaux devront se faire les

---

*Regards croisés entre la France et le Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. Administration publique et gouvernance, 2016, p. 41.

<sup>91</sup> Élisabeth Martin, « Le système de santé et de services sociaux : assises, réformes et tendance », in *Le système de santé et de services sociaux au Québec. Territorialité et santé des populations*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2023, p. 52.

<sup>92</sup> Jean-Jacques Simard, « Appareil, pratiques, vécu : le cas des CLSC », in *L'éclosion de l'ethnie-cité canadienne-française à la société québécoise*, op. cit., p. 258.

<sup>93</sup> Marc-Urbain Proulx, *L'économie des territoires au Québec*, op. cit., p. 143.

<sup>94</sup> Frédéric Lesemann, op. cit., p. 175.

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> Louis Demers, Bruno-Pier Provençal, op. cit., p. 40.

exécutants – pensons une fois de plus aux CLSC, mais aussi aux centres hospitaliers (CH), et éventuellement, aux centres d’hébergement et de soins de longue durée (CHSLD). Sans omettre, bien sûr, le levier du financement du réseau, qui est aussi une prérogative du gouvernement du Québec.

En guise de conclusion à cette partie, récapitulons ce qui nous semble être les principaux facteurs d’opérationnalisation de la politique territoriale québécoise. Dès son origine, celle-ci fut soutenue par une déconcentration des services de l’État. Leur déconcentration a permis leur plus grand rayonnement sur le territoire tout en garantissant à l’État un certain contrôle sur leur administration. En outre, la politique territoriale s’est souvent traduite par une logique de cloisonnement sectoriel, chaque domaine fonctionnant de façon plus ou moins intégrée les uns aux autres. Enfin, la territorialisation des multiples agences apparaît comme hautement fragmentée à l’échelle nationale et tend à se décliner à travers chacun des principaux échelons de gouvernance, du palier municipal au palier provincial – et même fédéral, dans les secteurs qui relèvent de compétences partagées, ou exclusives au gouvernement fédéral, comme les affaires autochtones.

### III. LA POLITIQUE TERRITORIALE DU QUÉBEC ET SON DOUBLE

Cet idéal de la participation, nous en avons discuté pendant des heures et des jours entre sociologues plus ou moins engagés, économistes, travailleurs sociaux, ingénieurs. [...] Cependant, un des obstacles majeurs à la participation était notre tentation de technocratie. Plusieurs d'entre nous y ont succombé. Nous voulions que la sociologie puisse définir les buts du développement. Malgré notre « foi » en la population, nous hésitions à lui laisser la décision : nous avons une vue tellement plus globale<sup>97</sup>.

- Gérald Fortin, *La fin d'un règne*

Étant donné qu'elle fut dès son origine élaborée comme une mesure de « rattrapage », la politique territoriale du Québec a pu servir de base « à un discours politique, voire une doctrine de lutte contre les inégalités régionales<sup>98</sup> ». En ce sens, elle fut – et demeure encore à ce jour – un pilier de la social-démocratie québécoise, qui est, selon l'interprétation couramment reçue, l'une des principales formes qu'a prises le projet politique québécois moderne. Or la démocratie sociale n'englobe pas à elle seule l'entièreté du projet politique dont la Révolution tranquille fut le véhicule, pas plus qu'elle n'en épuise la « modernité ». Le courant progressiste qui irrigue la Révolution tranquille ne permet pas d'expliquer à lui seul l'ampleur de la réorientation de l'État ainsi que son nouveau rôle dans le développement territorial.

La troisième partie de cet essai tentera de donner un dernier tour de roue à notre caractérisation de la politique territoriale du Québec moderne. Cette section examine les effets collatéraux de la modernisation territoriale amorcée dans les années 1960, au premier chef, l'impasse chronique du projet de décentralisation politique au Québec. De cette impasse jaillit ce qui constitue à notre avis une tension constitutive du modèle québécois en matière de territoire : celle entre son idéal démocratique et sa logique technocratique.

---

<sup>97</sup> Montréal, Éditions Hurtubise, coll. Sciences de l'homme et humanisme, 1971, p. 14.

<sup>98</sup> Pierre Hamel, Jean-Luis Klein, *op. cit.*, p. 293.

### *Le projet de la décentralisation politique du territoire*

Dès son origine, la politique territoriale québécoise a pris forme au travers d'un État central et interventionniste. Or, en vertu de son orientation régionalisante, la politique territoriale s'est, dès le départ et continuellement ensuite, souciee de transférer certaines compétences du centre vers les instances périphériques grâce à la déconcentration de l'administration publique, des institutions gouvernementales et des services sur le territoire, comme on l'a vu plus tôt. C'est donc dire que, tel qu'elle s'est construite pièce par pièce à partir des années 1960, la politique québécoise en matière de territoire a toujours négocié un délicat équilibre entre la centralisation et la décentralisation. Il n'est pas étonnant, en ce sens, que la déconcentration administrative des pouvoirs et des agences de l'État n'ait pas été la seule forme de décentralisation que revendiqua la politique territoriale au Québec ; au contraire, elle fut presque toujours accompagnée d'une revendication de décentralisation plus ambitieuse, soit une décentralisation *politique*. De nombreux cas de figure signalent la permanence du discours décentralisateur au sein du gouvernement du Québec moderne. À défaut de viser l'exhaustivité, énumérons-en quelques-uns.

Au début des années 1970, les leviers territoriaux mis en place jusqu'alors – par exemple, les Conseils économiques régionaux (CER) et les CRD nouvellement implantés – n'avaient pas « pas développé d'ambition politique » souhaitée dans les régions ni « donné naissance à un mouvement de revendication en faveur d'une véritable instance politique décentralisée<sup>99</sup> ». Confronté à cette atonie, le gouvernement de Robert Bourassa s'est, dès le début de son mandat, interrogé sur les avantages d'une éventuelle forme de gouvernement régional. C'est ainsi que le ministre des Affaires municipales Maurice Tessier publia en 1971 un livre blanc intitulé *Proposition de réforme des structures municipales*<sup>100</sup>. Celui-ci revendique un renouvellement de la structure démocratique du Québec envisagé au travers d'une certaine décentralisation. Cette réforme, qui appelle à la création de fédérations de municipalités précurseurs des MRC, les « communautés municipales<sup>101</sup> », a pour but ultime de « réaliser un partage plus équitable des pouvoirs et des

---

<sup>99</sup> Gérard Divay, Jacques Léveillé, *La réforme municipale et l'État québécois (1960-1979)*, Montréal, I.N.R.S.-Urbanisation, 1981, p. 68.

<sup>100</sup> Gouvernement du Québec, Ministère des Affaires municipales, *Proposition de réforme des structures municipales*, Québec, 1971.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 1.

responsabilités entre l'État et ses municipalités restructurées et revalorisées<sup>102</sup> ». Comme on peut le lire en conclusion du livre blanc, la réforme proposée par Tessier ne serait rien de moins qu'« une étape importante de l'évolution des structures politiques du Québec et un acte de foi dans son système démocratique<sup>103</sup> ». Mais ce projet n'aboutit pas. Pour Guillaume Rousseau, de toute façon, ce dernier n'avait de décentralisateur que l'intention. Le juriste ajoute que les secteurs d'aménagements que la réforme prévoyait étaient moins des espaces d'exercice démocratiques que des « créations technocratiques faites en fonction d'une vision strictement économique et administrative<sup>104</sup> ». La politique territoriale n'a toutefois pas dit son dernier mot.

Après l'avortement de deux nouvelles tentatives sous Bourrassa – en 1972 avec l'*Avant-projet de loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire*, puis en 1976 avec *Loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire municipal*<sup>105</sup> – le projet de réforme territoriale réapparaît à une nouvelle enseigne en 1979 sous le gouvernement de René Lévesque avec la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Celle-là s'inscrit dans le contexte d'une réflexion énergique sur la décentralisation s'appuyant sur deux initiatives gouvernementales phares : d'une part, la création d'un secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation en 1977, et surtout, d'autre part, le *Livre blanc sur la décentralisation*<sup>106</sup> qui émane des travaux de ce secrétariat. Rédigé dans une prose musclée, le *Livre blanc* contient de nombreux passages où la décentralisation est associée à un moyen de bonifier l'expérience démocratique et l'exercice de la citoyenneté :

Dans un monde où tout devient dépersonnalisé et où les sentiments d'appartenance et de responsabilité s'effritent, il est essentiel de redonner aux citoyens un cadre et des moyens de reprendre en main leur devenir collectif et individuel en rapprochant les centres de décision [...]. La revalorisation de l'expression démocratique et le développement du sens des responsabilités de la population sont des objectifs que les organismes décentralisés devront permettre d'atteindre<sup>107</sup>.

Il ne faut pas omettre que le projet décentralisateur de ce premier gouvernement du Parti québécois était pensé en étroite corrélation avec le projet d'indépendance politique du Québec. Puisque l'État

---

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>104</sup> Guillaume Rousseau, *op. cit.*, p. 260.

<sup>105</sup> André Boisvert, *op. cit.*, p. 671.

<sup>106</sup> Québec, Ministère du Conseil exécutif, *Livre blanc sur la décentralisation*, Québec, Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, 1977.

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 37.

québécois une fois devenu souverain hériterait de nombreux pouvoirs constitutionnels, il importait aux yeux de René Lévesque de délester en amont l'État central d'un ensemble de responsabilités et d'instaurer sur le territoire une « structure spatiale décentralisée<sup>108</sup> ». La nouvelle structure qui devait matérialiser la décentralisation politique esquissée dans le *Livre blanc* n'était nulle autre que la MRC, et c'est la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui la fera advenir.

On peut, avec Nicole Lafond, identifier deux objectifs principaux poursuivis par la première mouture du projet de refonte territoriale du gouvernement Lévesque. D'une part, il s'agit de « régler les problèmes de discordance municipale dans l'aménagement et l'urbanisme en faisant en sorte que les élus ruraux et urbains d'une même région siègent à un même conseil pour une vraie planification du développement<sup>109</sup> ». D'autre part, il vise à « remettre en cause les frontières des comtés tels qu'ils sont connus pour trouver l'espace idéal – la région d'appartenance – qui servira d'assise aux pouvoirs à décentraliser un jour<sup>110</sup> ». Dans sa formulation initiale, le projet de décentralisation qui prend forme autour de la MRC fait donc « d'une pierre deux coups », puisque qu'il table sur une optimisation des découpages territoriaux pour non seulement rendre plus efficace l'arrimage des différentes activités sectorielles – l'aménagement, l'éducation, le développement économique, la santé, etc. –, mais aussi pour créer un nouvel espace de concertation politique dans l'interstice régional. Les MRC constitueraient ainsi l'assise territoriale d'une prise en charge démocratique inédite par les acteurs locaux.

Pour les membres du secrétariat, la MRC en vint à être conçue comme un nouveau palier de gouvernement à part entière, « une réelle instance politique responsable de plusieurs fonctions, autant en provenance de la municipalité que du gouvernement du Québec<sup>111</sup> ». C'est en tout cas ce que révèlent les fascicules du gouvernement rédigés dans la foulée des consultations entre Québec et les municipalités tout au long de l'année 1978<sup>112</sup>. Les fascicules 5 et 7 précisent des aspects cruciaux de la création de ces nouvelles instances démocratiques, puisqu'ils portent

---

<sup>108</sup> André Boisvert, *op. cit.*, p. 671.

<sup>109</sup> Nicole Lafond, « La loi sur l'aménagement et l'urbanisme », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, volume 2, n°1, 1981, p. 48.

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> Marie-Claude Prémont, « Ces réformes qui n'ont pas abouti », in *La politique territoriale du Québec*, *op. cit.*, p. 110.

<sup>112</sup> Québec, Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, *La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle*, Québec, 1978.

respectivement sur le réaménagement des pouvoirs et sur le régime fiscal des comtés. Or, comme le rappelle Marie-Claude Prémont, « l'ampleur du transfert des pouvoirs proposé à l'échelle du comté suscite de fortes réserves au Conseil de ministres<sup>113</sup> ». Pour cette raison, la publication des fascicules 5 et 7 fut donc retardée dans le but de mener de plus amples consultations sur ces sujets sensibles. En attendant, le gouvernement Lévesque se résolut à adopter une démarche « étapiste », en implantant dès 1978 une première mouture peu litigieuse de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* : si celle-ci institue bien les MRC selon le découpage convenu avec les acteurs régionaux, elle limite en gros le mandat des MRC à la réalisation d'un plan d'aménagement.

La suite appartient à l'histoire. En l'absence de consensus ministériel sur la bonne manière de procéder et face à la tiédeur de certains acteurs municipaux notamment craintifs de se voir retirer des leviers de taxation<sup>114</sup>, les MRC ne se verront jamais dotées d'une structure politique représentative ni ne verront leurs compétences étendues au-delà du seul champ de l'aménagement du territoire et de ses ressources. Ainsi, « [l]es MRC adoptées en 1979 ne sont que l'ombre des gouvernements supramunicipaux qui ont été envisagés et discutés au Conseil des ministres au cours de la décennie 1970<sup>115</sup> », car « [e]n l'absence d'une élection des dirigeants régionaux au suffrage universel direct, d'un pouvoir de taxation propre et d'un pouvoir de réglementation lui permettant de prendre ses principales décisions seules, la MRC ne peut être considérée comme l'incarnation d'une réelle décentralisation territoriale<sup>116</sup> », ajoute à son tour Guillaume Rousseau. Le gouvernement Lévesque, s'il formula avec clarté l'aspiration décentralisatrice de la politique territoriale du Québec, ne parvint pas à lui donner corps.

Depuis son achoppement sous Lévesque, le credo de la décentralisation politique du Québec continua d'être proféré avec plus ou moins de ferveur d'un gouvernement à l'autre, jusqu'à aujourd'hui. Sous la gouverne du gouvernement péquiste suivant, celui de Jacques Parizeau, le projet de la décentralisation réapparut comme une condition *sine qua non* d'un Québec souverain. Aussi le rapport de la Commission sur l'avenir national du Québec (1995) a-t-il comme 29<sup>e</sup> recommandation « que dans la Constitution d'un Québec souverain soit clairement rappelée

---

<sup>113</sup> Marie-Claude Prémont, « Ces réformes qui n'ont pas abouti », *op. cit.*, p. 111.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 117.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 104.

<sup>116</sup> Guillaume Rousseau, *op. cit.*, p. 352.

l'importance de la décentralisation comme fondement d'une organisation politique<sup>117</sup> ». Un constat que devait permettre d'étayer sur une centaine de pages le livre vert sur la décentralisation, publié au début de la campagne référendaire. Son titre est évocateur : *Décentralisation: un choix de société*<sup>118</sup>.

Quant au gouvernement de Bernard Landry, la question de la décentralisation politique se posa à lui au prisme d'une réflexion plus large sur la réforme des institutions démocratiques, en vue de laquelle il tint des États généraux en février 2003<sup>119</sup> ; Jean Charest, pour sa part, implanta en 2005 un Bureau à la décentralisation, mais qui n'engageait pas de refonte majeure du système politique et parlementaire<sup>120</sup>. Il en va de même pour François Legault qui, dès son discours inaugural comme premier ministre en 2018, ne manqua pas de mobiliser la figure obligée de la décentralisation comme fer de lance de sa politique territoriale : « le gouvernement, disait-il en Chambre, va accorder autant d'importance aux régions qu'aux grands centres [...] on va renverser la centralisation à l'œuvre depuis quelques années<sup>121</sup> ». La période de centralisation à laquelle François Legault référerait est vraisemblablement celle correspondant au gouvernement de Philippe Couillard, lequel abolit durant son mandat des institutions typiques de la politique territoriale québécoise comme les centres locaux de développement (CLD) ou encore les conférences régionales de développement (CRÉ)<sup>122</sup>.

### *Les limites technocratiques de la politique territoriale*

Quels constats pouvons-nous tirer de cette trajectoire rapidement esquissée? Il est étonnant de remarquer à quel point le projet de décentralisation politique, dans son expression québécoise, a pu être colporté par l'État même qu'il s'agissait de décentraliser ; de constater à quel point, pour reprendre les mots de Jean-Jacques Simard, on a pu « s'appuy[er] sur l'appareil pour combattre la

---

<sup>117</sup> Québec, Commission nationale sur l'avenir du Québec, *Rapport*, Québec, Publications du Québec, 1995, p. 32.

<sup>118</sup> Québec, Ministère du Conseil exécutif, *Décentralisation: un choix de société*, Québec, Publication du Québec, 1995.

<sup>119</sup> Québec, États généraux sur la réforme des institutions démocratiques, *Rapport du Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques*, Québec, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, 2002.

<sup>120</sup> Québec, Ministère des Affaires municipales et des Régions, *Projet gouvernemental d'autonomie régionale et municipale. La décentralisation*, Gouvernement du Québec, 2005.

<sup>121</sup> Assemblée nationale, *Journal des débats*, séance du 28 novembre 2018, première session, quarante-deuxième législature, volume 45, n° 2.

<sup>122</sup> Bernard Vachon, *op. cit.*, p. 39.

logique des appareils<sup>123</sup> ». Car la politique territoriale du Québec moderne tend à être la prérogative d'un État dont la tendance depuis 1960 fut de rapatrier vers lui les mécanismes de l'action collective, *y compris dans les domaines où ces mêmes mécanismes sont investis d'une visée décentralisatrice*. En effet, la gouvernance territoriale a pu donner lieu à des situations de « centralisme déguisé<sup>124</sup> » lorsque, en vue de responsabiliser les échelons locaux et rendre possible leur reddition de compte, elle les a assujettis à son propre langage, à ses propres normes et à son propre modèle d'organisation. Dès lors, comme l'a bien exprimé Jacques T. Godbout, la politique territoriale du gouvernement du Québec a pu, sous couvert de « régionalisation », cesser de

concevoir le local comme un système différent de l'État, avec lequel il fallait aménager les relations, négocier les décisions ; au contraire, le local [serait] devenu soit le dernier échelon du central, soit son lieu d'intervention, composé non pas de communautés dynamiques et de citoyens actifs, mais de bénéficiaires, d'usagers, d'« affectés » par le système central [...]<sup>125</sup>.

Avec comme résultat, pour le dire simplement, que ce que l'État appelle « décentralisation » ressemble parfois, du point de vue local – à Cap-aux-Meules, Baie-Comeau, Saint-Georges –, à de la centralisation<sup>126</sup>. Imbue d'ambitions démocratiques, mais tendanciellement centralisatrice dans son principe, la politique territoriale se retrouverait donc prise à poursuivre des objectifs décentralisateurs, comme s'efforçant de trouver des solutions à des problèmes dont elle était elle-même la cause.

Ainsi, par son esprit technocratique et son caractère de « prise en charge » tous azimuts, la période de modernisation de l'administration et des institutions publiques dont la Révolution tranquille fut la déferlante à compter des années 1960 eut un impact insoupçonné sur la gouvernance territoriale. Préparée par l'embauche massive des premiers diplômés en sciences sociales dans la fonction publique québécoise<sup>127</sup>, la Révolution tranquille fut l'occasion pour la pensée technocratique d'envisager un certain nombre de problèmes sociopolitiques dans les paramètres de ses propres modes de régulation, c'est-à-dire, « en termes techniques, entre experts,

---

<sup>123</sup> Jean-Jacques Simard, « Appareil, pratiques, vécu : le cas des CLSC », *op. cit.*, p. 270.

<sup>124</sup> Marc-Urbain Proulx, *L'économie des territoires au Québec*, *op. cit.*, p. 170.

<sup>125</sup> Jacques Godbout, « Les relations central-local ou le rendez-vous manqué », *Revue internationale d'action communautaire*, volume 13, n° 53, p. 126.

<sup>126</sup> *Ibid.* Voir aussi à ce sujet Guillaume Rousseau, « La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme 30 ans plus tard : toujours entre centralisation et décentralisation », *Les Cahiers de droit*, volume 52, n° 2, juin 2011, p. 197-244.

<sup>127</sup> Voir Jean-Jacques Simard, *La longue marche des technocrates*, *op. cit.*, p. 36-37.

gestionnaires et clientèles<sup>128</sup> ». L'objectif de l'État technocratique n'est pas autre que d'intégrer le citoyen à l'appareil social dans la totalité de ses facettes : au travers du système d'éducation, le citoyen est *apprenant* ; au sein du système de santé, il est *patient* ; en se prémunissant de ceci, il est *prestataire* de service ; en bénéficiant de cela, c'est un *usager*, etc. Aussi pour Nicole Lafond, la Révolution tranquille et ses réalisations font-elles naître « de grandes frustrations », à savoir « l'institutionnalisation bureaucratique et l'indifférence du citoyen<sup>129</sup> ».

Il est intéressant de remarquer à quel point le *Livre blanc sur la décentralisation* de 1977 exprimait déjà une conscience aiguë de la nouvelle « condition citoyenne » façonnée par les fondements techno-bureaucratiques de la modernité québécoise. Voici comment René Lévesque décrit le citoyen québécois ordinaire dans sa préface au *Livre blanc* – une publication gouvernementale, faut-il le rappeler :

En 1977, ce citoyen se retrouve prisonnier des normes, "otage" de multiples réseaux institutionnels et réglementés par l'État dans la plupart de ses gestes quotidiens. Certains citoyens sont de plus membres "quasi-objet" d'une centrale syndicale, travailleurs "normés" de l'Éducation ou des Affaires sociales ou fonctionnaires à vie dans l'administration publique ou para-publique. [...] Cette atrophie de l'initiative, de la créativité et de la responsabilité des citoyens ne peut plus durer<sup>130</sup>.

Il poursuit :

Dans l'ensemble, les citoyens québécois se sentent de moins en moins responsables par suite de l'émiettement des pouvoirs municipaux, à cause de la présence d'institutions multiples de deux réseaux parallèles (éducation, affaires sociales et santé), à cause du cadre plus ou moins flou du développement régional où n'interviennent que des conseils régionaux de développement de nature consultative [...] <sup>131</sup>.

Un passage ultérieur évoque la logique bureaucratique qui compartimente la personnalité des citoyens face aux différentes structures sociales dans lesquelles ils s'inscrivent. Humoristique, le passage vaut la peine d'être cité in extenso :

Le citoyen québécois est un individu multiple qui se perçoit difficilement dans la totalité de sa réalité de citoyen. De neuf heures du matin à cinq heures le soir, c'est un citoyen travailleur,

---

<sup>128</sup> Jean Gould, *op. cit.*, p. 174.

<sup>129</sup> Nicole Lafond, *art. cit.* p. 47.

<sup>130</sup> Québec, *Livre blanc sur la décentralisation*, *op. cit.*, p. viii.

<sup>131</sup> *Ibid.* p. x.

syndiqué ou non qui gagne sa vie. S'il est syndiqué, les règles du jeu ont été définies dans une convention collective: heures de travail, congés sociaux, bénéfices marginaux, salaire, etc. Après cinq heures, il redeviendra le citoyen père de famille qui "gueulera" contre le professeur syndiqué qui n'a pas surveillé son fils à l'école polyvalente le midi, car, sans surveillance, le fils a fait des fredaines; le professeur, lui, selon sa convention collective, n'a pas à travailler à l'heure du midi. Puis, ce même citoyen deviendra un citoyen "contribuable" lorsqu'il recevra son compte de taxes municipales qui sera augmenté sans qu'il sache pourquoi, n'ayant pas d'informations sur le sujet<sup>132</sup>.

Selon le diagnostic dur que pose le *Livre blanc*, « [l]e citoyen se sent de plus en plus étranger face à un réseau qui se complexifie et à des établissements qui se spécialisent, et ce, malgré les efforts [...] consentis [...] pour clarifier les responsabilités respectives<sup>133</sup> » de chacun. Dans l'appareil étatique nouvellement réformé, le citoyen n'arrive plus à atteindre les leviers d'influence politique que les anciennes solidarités paroissiales, corporatives et communautaires rendaient jadis davantage accessibles<sup>134</sup>. En clair, résume le *Livre blanc*, alors qu'ils négocient toujours plus de rapports impersonnels avec l'État, « beaucoup de citoyens [...] ne savent plus qui est responsable de quoi, eux-mêmes se sentant plus ou moins responsables de rien; c'est ce qu'on pourrait appeler "les responsabilités perdues"<sup>135</sup> ».

On le voit donc, très tôt à partir de la Révolution tranquille, il exista une certaine catégorie de problèmes politiques et institutionnels qui furent imputables moins aux pratiques d'un « Ancien régime » qu'il s'agissait de moderniser qu'au processus de modernisation lui-même, structurellement technocratique. C'est que l'on a cru, chez les timoniers de la politique territoriale, que « la démocratisation de l'expertise passerait par une bureaucratisation de la démocratie<sup>136</sup> », – la « participation ». Mais c'est bien là que niche la tension inhérente à la politique territoriale élaborée par la Révolution tranquille : elle aspire à la plus grande participation possible du citoyen, mais à condition que cette participation soit *planifiée*.

La politique territoriale ne peut voir que d'un œil suspect l'initiative populaire ou la mobilisation citoyenne spontanée, puisque celles-ci s'insèrent mal dans les rouages finement

---

<sup>132</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 15-16.

<sup>134</sup> Jean-Jacques Simard, « Québec & Frères inc. La cybernétisation du pouvoir », in *L'écllosion de l'ethnie-cité canadienne-française à la société québécoise*, *op. cit.*, p. 171.

<sup>135</sup> Québec, *Livre blanc sur la décentralisation*, *op. cit.*, p. 24.

<sup>136</sup> Jean-Jacques Simard, « Appareil, pratiques, vécu : le cas des CLSC », *op. cit.*, p. 259.

calibrés des politiques publiques rationnelles. Dans un document de 1966 du BAEQ, on pouvait lire que par rapport « à l'administration publique traditionnelle qui attend l'évènement, réglemente, surveille, le cadre institutionnel de développement *devra aller vers l'évènement, inciter, promouvoir les changements, porter les lois aux administrés*<sup>137</sup> ». Manière implicite d'exprimer ce que Gérald Fortin, qui fut directeur de la recherche sociologique au BAEQ, disait sans détour dans les mots portés en épigraphe de cette section : au motif que les spécialistes en planification détiendraient une expertise supérieure à celle des citoyens ordinaires et des élites locales – maires, patrons d'entreprise, clercs –, il leur reviendrait d'orienter la mise en œuvre des politiques publiques.

De même, si certains objectifs des politiques de développement régional ont pu être exprimés comme des appels faits aux acteurs socioéconomiques des collectivités locales à « se prendre en main », à « s'unir » ou à développer un « sentiment d'appartenance », il ne faut pas perdre de vue que ces objectifs, tablant à première vue sur un projet politique, n'avaient dans certains cas qu'une visée instrumentale. Une confession faite en 1964 dans les pages de *Cité libre* par Roland Parenteau, alors président du COEQ, semble aller dans ce sens : dans l'élaboration de la politique territoriale, une « attention particulière a été portée à l'étude des problèmes régionaux et à la création d'une conscience régionale, *de nature à faciliter la solution des problèmes d'aménagements du territoire*<sup>138</sup> ». Telle qu'elle a pris forme à compter de 1960, la politique territoriale du Québec semble donc avoir été traversée par une tension entre ses moyens et ses fins, en particulier dans le dossier régional. C'est ainsi que pour atteindre ses objectifs, notamment de développement et de rendement, la politique territoriale a pu être tentée d'appliquer sa rationalité et ses méthodes à l'expérience démocratique elle-même.

La question cruciale que posait alors le *Livre blanc* dès 1977, mais aussi la politique territoriale dans son ensemble, est de savoir si les nouveaux problèmes que font jaillir la politique territoriale moderne – la centralisation politique et désresponsabilisation citoyenne – peuvent encore être résolus de manière non technocratique. Posée autrement, la question revient à se demander si est

---

<sup>137</sup> Bureau d'aménagement de l'Est du Québec, « Objectif d'établissement d'un cadre institutionnel de planification et de participation », *Plan de développement. Région-pilote : Bas St-Laurent, Gaspésie, Îles-de-la-Madeleine*, Cahier 8, Québec, Conseil d'orientation économique du Québec, 1966, p. 5. Nos italiques.

<sup>138</sup> Cité dans Jean-Jacques Simard, *La longue marche des technocrates*, *op. cit.*, p.70.

encore possible, après la « Révolution bureaucratique<sup>139</sup> » amorcée dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, mais exacerbée à compter des années 1960, un projet territorial local, décentralisé et capable d'articuler une vision citoyenne en termes proprement politiques ; en d'autres mots, selon l'expression consacrée, un pouvoir politique non pas « donné », mais « pris ».

Après tout, l'aménagement du territoire dans ses finalités ultimes « est et restera une combinaison d'art et de technique au service d'un *projet politique territorialisé*<sup>140</sup> ». Les grands chantiers et les projets politiques issus de la modernité québécoise – y compris la politique territoriale – ne peuvent pas être réduits à de simples épiphénomènes de la technobureaucratie, car ils ont supposé avant toute chose un alignement des acteurs collectifs, un désir de construire la cité. C'était le cas en 1960, c'est toujours le cas aujourd'hui.

---

<sup>139</sup> Jean Gould, *op. cit.*, p. 160.

<sup>140</sup> Gérard Beaudet, Jean-Philippe Meloche, *art. cit.*, p. 711. Nos italiques.

## CONCLUSION

Les propositions de décentralisation contenues dans ce livre blanc vont mettre un frein à la centralisation, mais n'apporteront pas de réponse comme telle à la bureaucratisation, qui est un phénomène plus large<sup>141</sup>.

- *Livre blanc sur la décentralisation, 1977*

Avant la période de modernisation que l'historiographie québécoise a pris l'habitude de nommer « Révolution tranquille, le Québec n'a pas bénéficié d'un modèle à la fois global et visionnaire pour l'organisation générale de son espace. Pour qu'un tel modèle voie le jour, il fallait que l'État devînt un acteur de premier ordre tant sur le plan économique que social, ce qui n'arriva qu'au cours de la décennie 1960.

C'est du moins l'hypothèse que nous avons faite nôtre dans le cadre de cet essai. La démarche exploratoire que nous nous sommes proposé de mener avait pour objectif d'examiner la relation de l'État québécois moderne au territoire, et partant, d'explicitier en quoi la Révolution tranquille a donné lieu à un type d'intervention étatique original et inédit à l'endroit du territoire. C'est ce type d'intervention que nous avons nommé la « politique territoriale » du Québec moderne. À plusieurs égards, celle-ci naquit à partir du moment où l'État mit en œuvre une action véritablement réflexive et coordonnée à l'échelle des territoires. En ce sens, la politique territoriale profita, voire elle fut rendue possible, par la pénétration dans les pratiques de l'État d'une nouvelle forme de rationalité des organisations, couplée de l'apport de connaissances spécialisées issues surtout du vaste champ des sciences sociales, au tournant des années 60. Après tout, ce n'est que dans ce nouveau paradigme de l'action publique que l'État put mettre en marche le projet « social » qui sous-tendait les grandes réformes en éducation, mais aussi en santé ou en développement régional.

Quoi qu'il en soit de ce caractère raisonné de la politique territoriale, il n'en est pas moins ardu de la reconstituer comme un tout. Au vrai, les territoires spatialisent des réalités trop complexes, ils englobent des secteurs et des activités trop diversifiés pour qu'il ne soit possible

---

<sup>141</sup> Québec, *Livre blanc sur la décentralisation, op. cit.*, p. 33.

aux décideurs d'avoir sur eux une action parfaitement cohérente et intégrée. La politique territoriale n'existe donc qu'en pièces détachées, et de ce point de vue, ce qui la caractérise au premier chef est son électisme. C'est ce qui est frappant lorsqu'on se penche sur « l'héritage institutionnel » du modèle québécois en matière de territoire : la variété d'organismes et d'agences qu'il a fait intervenir, l'hétérogénéité des cadres d'intervention qu'il a déployés, la multitude de découpages territoriaux au travers desquels il s'est spatialisé. En ce sens, l'hypothèse de travail que nous avons émise au départ se confirme : ce qui caractérise surtout la politique territoriale québécoise est moins un projet territorial bien défini qu'une *approche* qui consiste à appréhender l'ensemble des politiques publiques à travers la problématique du territoire.

À cet égard, la troisième partie de notre essai s'est attachée à mettre en lumière un aspect original du modèle territorial : celle selon laquelle ce modèle s'est construit en réponse à une problématique qu'il avait lui-même contribué à générer. En effet, nous avons tâché de montrer en quoi l'orientation centralisatrice et technocratique de la politique territoriale telle qu'elle a pris forme au cours des années 1960 a pu redessiner le problème territorial, qu'elle a ensuite tenté de corriger par les mêmes outils ayant contribué à le produire. Selon notre interprétation, la politique territoriale du Québec moderne se serait donc dès le départ enlisée dans le cercle vicieux de son élan technocratique initial.

Mais est-ce vraiment le cas ? N'est-il pas hasardeux, comme nous prétendons le faire dans notre essai, de caractériser l'ensemble de la politique territoriale du Québec moderne à partir d'un examen des tendances qui ont en fait caractérisé ses origines ? L'époque de la planification technocratique et centralisatrice qui a pu marquer les débuts de la politique territoriale n'est-elle pas révolue, tant dans les esprits que dans les pratiques, comme en témoigne l'interprétation largement défavorable portée aujourd'hui sur une expérience comme celle du BAEQ ? La gouvernance territoriale québécoise à compter des années 1980 n'a-t-elle pas tranquillement cédé la place, comme le proposent plusieurs experts, à un État non plus « planificateur », mais plutôt « accompagnateur » et « partenaire »<sup>142</sup> ? Cette objection et les questions qu'elles soulèvent à propos de l'évolution du modèle territorial québécois indiquent les avenues de recherche qu'il serait intéressant d'explorer dans le cadre d'un prochain travail. En attendant, elles laissent ouverte

---

<sup>142</sup> Voir par exemple, Mario Polèse, *op. cit.*, p. 58 et suivantes.

la question de savoir si les avatars contemporains de la politique territoriale québécoise ne se sont pas tournés vers de nouveaux modèles de gouvernance effectivement moins centralisateurs que la politique territoriale de la Révolution tranquille, mais qui en reconduiraient, sous des formes renouvelées, les mêmes fondements techno-bureaucratiques.

## BIBLIOGRAPHIE

### OUVRAGES ET THÈSES

- Beaudet, Gérard, *Les Dessous du printemps étudiant. La relation trouble des Québécois à l'histoire, à l'éducation et au territoire*, Montréal, Éditions Nota bene, coll. Interventions, 2013.
- Bérubé, Pierre, *L'organisation territoriale du Québec. Dislocation ou restructuration ?*, Québec, Les Publications du Québec, 1993.
- Boisvert, André, *Aménagement et urbanisme au Québec. D'où venons-nous ? Que sommes-nous ? Où allons-nous ? Témoignages de pionnier et pionnières de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme depuis la Révolution tranquille*, Québec, Éditions GID, 2014.
- Divay, Gérard, Léveillé, Jacques, *La réforme municipale et l'État québécois (1960-1979)*, Montréal, I.N.R.S.-Urbanisation, 1981.
- Dumont, Fernand, *Raisons communes*, Montréal, Boréal, coll. Papiers collés, Éditions du Boréal, 1995.
- Fortin, Gérald, *La fin d'un règne*, Montréal, Éditions Hurtubise, coll. Sciences de l'homme et humanisme, 1971.
- Gow, James I., *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*, Montréal, Toronto, Presses de l'Université de Montréal, L'Institut d'administration publique du Canada, 1986.
- Lemieux, Vincent, *La décentralisation*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1997.
- Lesemann, Frédéric, *Du pain et des services*, Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1981.
- Lévesque, René, *Option Québec*, Montréal, Les Éditions de l'Homme, 1968.
- Linteau, Paul-André, Durocher René, Robert, Jean-Claude, Ricard, François, *Histoire du Québec contemporain. Tome II : Le Québec depuis 1930*, Montréal, Boréal, 1989.
- Plourde, Anne, *État-providence et système socio-sanitaire au Québec : les CLSC comme étude de cas d'une analyse matérialiste et dialectique de l'État démocratique dans la société capitaliste*, Montréal, Université du Québec à Montréal, 2019, thèse de doctorat en science politique.
- Proulx, Marc-Urbain, *L'économie des territoires au Québec. Aménagement. Gestion. Développement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. Science régionale, 2002.
- Proulx, Marc-Urbain, Prémont, Marie-Claude (dirs.), *La politique territoriale au Québec. 50 ans d'audace, d'hésitations et d'impuissance*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. Science régionale, 2019.

Proulx, Marc-Urbain, *Splendeurs, misères et ressorts des régions : Vers un nouveau cycle de développement régional*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. Science régionale, 2019.

Proulx, Marc-Urbain, *Territoires et développement. La richesse du Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. Science régionale, 2011.

Rousseau, Guillaume, *L'État unitaire et la décentralisation en France et au Québec : identité nationale et identités régionales*, Québec, Université Laval, Université de Sherbrooke, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2013, thèse de doctorat en droit.

Simard, Jean-Jacques, *La longue marche des technocrates*, Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1979.

Simard, Jean-Jacques, *L'éclosion de l'ethnie-cité canadienne-française à la société québécoise*, Québec, Éditions du Septentrion, 2005.

Vachon, Bernard, *Rebâtir les régions du Québec. Un plaidoyer, un projet politique*, Québec, Éditions Multimondes, 2022.

#### ARTICLES ET CHAPITRES DE LIVRE

Audet, Louis-Philippe, « Le premier ministère de l'Instruction publique au Québec, 1867-1876 », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, volume 22, n° 2, 1968, p. 171-222.

Beaudet, Gérard, Meloche, Jean-Philippe, « L'aménagement du territoire au Québec, le parent pauvre des sciences régionales », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 4, 2012, p. 692-716.

Demers, Louis, Provençal, Bruno-Pier, « Continuité ou rupture ? Formation et réformation du système sociosanitaire québécois depuis les années 1960 », in N. Michaud (dir.), *50 ans de construction des administrations publiques. Regards croisés entre la France et le Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. Administration publique et gouvernance, 2016, p. 35-63.

Dostaler, Gilles, Hanin, Frédéric, « Keynes et le keynésianisme au Canada et au Québec », *Sociologie et sociétés*, volume 37, n° 2, 2005, p. 153-181.

Faucher, Albert, « Le caractère continental de l'industrialisation au Québec », *Recherches sociographiques*, volume 6, n° 3, 1965, p. 219-236

Godbout, Jacques, « Les relations central-local ou le rendez-vous manqué », *Revue internationale d'action communautaire*, volume 13, n° 53, p. 125-130.

Gould, Jean, « La genèse catholique d'une modernisation bureaucratique », in S. Kelly (dir.), *Les idées mènent le Québec. Essais sur une sensibilité politique*, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. Prisme, 2003, p. 145-174.

- Hamel, Pierre, Klein, Jean-Luis, « Le développement régional au Québec : enjeu de pouvoir et discours politique », in M.-U.Proulx (dir.), *Le phénomène régional au Québec*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1996, p. 293-311.
- Lafond, Nicole, « La loi sur l'aménagement et l'urbanisme », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, volume 2, n° 1, 1981, p. 43-72.
- Lafontaine, Danielle, « L'émergence et l'évolution des études et science régionales au Québec (1908-2008). Des liens et des lieux », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 4, 2012, p. 555-595.
- Martin, Élisabeth, « Le système de santé et de services sociaux : assises, réformes et tendance », in *Le système de santé et de services sociaux au Québec. Territorialité et santé des populations*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2023, p. 45-63.
- Meloche, Jean-Philippe, Bryant, Christopher R., « Entre le discours et la réalité : quelques mesures de décentralisation au Québec », *Organisations et territoires*, volume 15, n° 2, 2006, p. 13-19.
- Montpetit, Édouard, « L'indépendance économique des Canadiens français », *L'Action française*, volume v, 1921, p. 4-21.
- Pelletier, Guy, « La décentralisation du système scolaire québécois. Une variation sur un thème majeur », *Éducation et francophonie*, volume 29, n° 2, 2001, p. 151-168.
- Proulx, Marc-Urbain, « La planification, science des territoires. Le cas du Québec », in G. Massicote (dir.), *Science du territoire. Perspectives québécoises*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. Science régionale, 2008, p. 391-418.
- Rousseau, Guillaume, « La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme 30 ans plus tard : toujours entre centralisation et décentralisation », *Les Cahiers de droit*, volume 52, n° 2, juin 2011, p. 197-244.
- Simard, Jean-François, « Le BAEQ : réhabiliter un moment phare de la Révolution tranquille », in B. Jean (dir.), *Le BAEQ revisité. Un nouveau regard sur la première expérience de développement régional au Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2016, p. 155-195.

#### DOCUMENTS GOUVERNEMENTAUX ET LÉGISLATIFS

- Assemblée nationale, *Journal des débats*, séance du 28 novembre 2018, première session, quarante-deuxième législature, volume 45, n° 2.
- Bureau d'aménagement de l'Est du Québec, *Dimension de l'aménagement*, Québec, Conseil d'orientation économique du Québec, 1964.
- Bureau d'aménagement de l'Est du Québec, « Objectif d'établissement d'un cadre institutionnel de planification et de participation », *Plan de développement. Région-pilote : Bas St-Laurent, Gaspésie, Îles-de-la-Madeleine*, Cahier 8, Québec, Conseil d'orientation économique du Québec, 1966.

- Québec, Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1967.
- Québec, Commission nationale sur l'avenir du Québec, *Rapport*, Québec, Publications du Québec, 1995.
- Québec, Commission provinciale d'urbanisme, *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme*, Québec, 1967.
- Québec, États généraux sur la réforme des institutions démocratiques, *Rapport du Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques*, Québec, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, 2002.
- Québec, Ministère des Affaires municipales, *Proposition de réforme des structures municipales*, Québec, 1971.
- Québec, Ministère des Affaires municipales et des Régions, *Projet gouvernemental d'autonomie régionale et municipale. La décentralisation*, Gouvernement du Québec, 2005.
- Québec, Ministère du Conseil exécutif, *Décentralisation : un choix de société*, Québec, Publication du Québec, 1995.
- Québec, Ministère du Conseil exécutif, *Livre blanc sur la décentralisation*, Québec, Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, 1977.
- Québec, Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, *La décentralisation : une perspective communautaire nouvelle*, Québec, 1978.