UNIVERSITÉ DU QUÉBEC EN OUTAOUAIS

# DES FRONTIÈRES REDESSINÉES, DES LIENS À RECONSTRUIRE

## REGARDS SUR LA GOUVERNANCE POST-FUSION DANS UNE PETITE AGGLOMÉRATION RURALE: LE CAS DE RIVIÈRE-ROUGE

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ COMME EXIGENCE PARTIELLE DE LA MAÎTRISE

EN SCIENCES SOCIALES DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

ALEXANDRE BÉGIN

25 AVRIL 2025

## Remerciements

On dit qu'il faut tout un village pour élever un enfant. Je crois qu'il en faut aussi un, et même plusieurs, pour amener quelqu'un à terminer un mémoire de maîtrise. Ce travail n'aurait jamais vu le jour sans l'appui, la bienveillance et la générosité de nombreuses personnes qui, chacune à leur manière, ont contribué à mon cheminement.

Je tiens d'abord à remercier mes directeurs de recherche, Guy Chiasson et Mathieu Perron Dufour, pour leur rigueur, leurs conseils et leur confiance tout au long du processus d'écriture.

Pendant mon parcours aux études, j'ai eu la chance d'obtenir plusieurs bourses d'études pour me soutenir. Je tiens donc à offrir mes plus sincères remerciements aux donateurs pour leur support inestimable. Merci au département de sciences sociales de l'UQO, à la Fondation UQO et plus particulièrement au fond Gérard Lesage, au Centre de recherche et développement territorial (CRDT) ainsi qu'au Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.

Merci également aux personnes rencontrées dans le cadre de cette recherche, élu.e.s, citoyens et citoyennes, intervenants locaux qui ont accepté de raconter leur réalité avec franchise et engagement. Votre générosité a renforcé ma conviction quant à la valeur des petits villages et de celles et ceux qui y vivent.

Je tiens aussi à remercier Ronald Mc Gregor ainsi que la Société d'histoire et de généalogie des Hautes-Laurentides de m'avoir fourni l'accès à des archives essentielles pour la réalisation de ce mémoire.

En mémoire d'Yves Sigouin, je garde un profond souvenir des discussions plus qu'intéressantes sur la politique municipale et sur la confiance qu'il accordait aux jeunes en politique.

À mes collègues et ami.e.s avec qui j'ai partagé l'expérience de la maîtrise et qui ont été présent pour me relire, pour m'écouter, pour débattre et souvent pour me divertir au bon moment, votre présence a grandement facilité cette épreuve. Merci à Olivier Viger Beaudin, Jean-Sébastien Caron De Montigny, Christian Lacelle, Marie-Noële St-Pierre,

Alex Guindon, Marc-Antoine Miron Leblond, Sophie Potvin, Alec Marcotte, Anne-Sophie Lacroix, Crystelle Vallée, Vincent Brassard, Maxime Lelièvre, Lynda Gagnon, Iacob Gagné-Montcalm, Valérie Litalien, François Pays, Jérémie Leclerc, Thiery Dubreuil, Guy Deschambeault. Un merci tout particulier à Caroline Rousseau pour les centaines d'heures passées à travailler ensemble sur la rédaction de nos mémoires.

Aux ami.e.s qui sont toujours présent quand on en a besoin et qui m'ont permis de décrocher, Frédérique Knight Picknell, Thomas Collombat, Marie-Chantale Germain, Valérie Charland, Caroline Gauthier, Marc-André Anzueto, Patrice Mathieu, Olivier Pilette et Antonin Bouret, merci mille fois.

Aux ami.e.s de Cégep, Mathieu Raby-Labelle, Yohan Desmarais, Zed Morgan Faubert, Mathieu Desmarais, Kelly Robinette et Frédéric Foisy, merci d'avoir aiguisé ma curiosité ainsi que mon esprit critique et surtout, merci d'être encore là !

Au Tonik, merci énormément d'avoir rendu mon expérience universitaire non seulement divertissante, mais aussi très instructive.

À ces quelques personnes dont le passage dans ma vie a eu un impact majeur sur le chemin que j'ai parcouru. Un merci spécial à Mario Thibault pour m'avoir fait comprendre l'importance de la communauté et du partage ainsi qu'à Sebastian Franco Quino pour m'avoir ouvert les yeux sur l'importance d'aller à l'université.

À la famille Touchette, Guillaume, Normand, Danielle, Karina, Alyson et César, merci de toujours me faire une place dans votre famille. Votre amitié est plus précieuse que tout ce que j'ai trouvé jusqu'à maintenant dans ma carrière de chercheur.

À mes frères, mes parents et mes grands-parents, dont les encouragements constants et la patience ont été des piliers essentiels. Vous m'avez rendu curieux, vous m'avez donné l'envie d'aller à l'université, vous m'avez guidé pour que j'y arrive et vous étiez toujours présents dans les moments plus difficiles. Je vous dois bien plus que je ne pourrais écrire ici.

Enfin, merci à ce village qui m'a donné l'envie d'aller jusqu'au bout de ce projet. Ce mémoire est l'aboutissement d'un cheminement ponctué de rencontres avec des êtres aux parcours hors du commun.

À vous tous, merci du fond du cœur.

**Table des matières**

Liste des figures et des tableaux ..... viii
Liste des abréviations, sigles et acronymes. ..... ix
Résumé ..... x
Introduction ..... 1
Chapitre 1. Le blitz des fusions municipales : une réforme métropolitaine appliquée aux territoires ruraux ..... 5
1.1 Les réformes municipales au Québec de 1960 à 2004 ..... 5
1.2 Études d'argumentaires ..... 11
1.3 Études structurelles de la réforme ..... 13
1.4 Études de cas ..... 15
1.5 Problématique et question de recherche ..... 19
Chapitre 2. Cadre théorique : Le nouveau régionalisme et potentiel de développement ..... 24
2.1 Territoire, développement et gouvernance ..... 24
2.1.1 Du territoire institutionnel au territoire vécu ..... 24
2.1.2 Le développement : entre croissance et bien-être collectif ..... 27
2.1.3 Le pouvoir politique dans les villes : du gouvernement à la gouvernance ..... 29
2.1.4 Le développement territorial ..... 30
2.2 Les fondements théoriques des fusions municipales ..... 31
2.2.1 L'école de la réforme ..... 31
2.2.2 L'école des choix publics ..... 33
2.2.3 Le nouveau régionalisme ..... 34
2.3 Le continuum néo-régional ..... 39
2.3.1 La consolidation ..... 40
2.3.2 L'approche multiniveaux ..... 41
2.3.3 Les fonctions liées ..... 42
2.3.4 Les réseaux complexes ..... 42
2.4 Formulation de l'hypothèse ..... 43
Chapitre 3. Méthodologie : Approche qualitative et étude de cas de Rivière-Rouge ..... 46
3.1 L'approche qualitative ..... 46
3.2 L'étude de cas ..... 46
3.3 Les entretiens semi-dirigés ..... 48
3.3.1 L'analyse de contenu ..... 49
3.3.2 Le guide d'entrevue ..... 51
3.3.3 Échantillonnage ..... 52
3.3.4 Considérations éthiques ..... 54
3.4 Analyse des données ..... 54

3.5 Limites de l'étude ..... 55
3.5.1 Un contexte particulier ..... 55
3.5.2 Biais d'interprétation ..... 56
3.5.3 Mesures de précaution ..... 57
3.6 Le cas de Rivière-Rouge ..... 57
3.6.1 La municipalité du canton Marchand et L'Annonciation ..... 60
3.6.2 Sainte-Véronique ..... 61
3.6.3 Crise forestière ..... 62
3.6.4 Quels éléments distinctifs? ..... 63
Chapitre 4. Les changements d'échelle à Rivière-Rouge : effets territoriaux et dynamiques locales ..... 64
4.1 Les enjeux ..... 64
4.1.1 Économie d'échelle et efficacité ..... 65
4.1.2 Cohésion territoriale ..... 66
4.1.3 Rapport de force régional et équité fiscale ..... 67
4.1.4 Synthèse ..... 69
4.2 Concordance entre enjeux et territoire ..... 70
4.2.1 L'Annonciation et Marchand ..... 71
4.2.2 Sainte-Véronique et L'Annonciation-Marchand ..... 74
4.2.3 Les économies d'échelles ..... 85
4.3 Changements d'échelle : entre ambition et contraintes ..... 88
4.3.1 La société de développement commercial ..... 88
4.3.2 Le récréotourisme ..... 93
4.3.3 Les associations de lac ..... 97
4.4 Résumé des transformations territoriales ..... 97
Chapitre 5. Vers une gouvernance territoriale ? ..... 101
5.1 Mobilisations, motivations et capacité d'action : quels changements observés ? ..... 101
5.1.1 La proximité comme substitut à la consultation publique ..... 102
5.1.2 De la résistance citoyenne à l'absence de vision commune ..... 109
5.1.3 Entre crainte de l'opposition et défi de mobilisation ..... 111
5.1.4 Appartenance territoriale fragilisée ..... 114
5.1.5 L'accès à l'information ..... 117
5.1.6 Les séances d'informations ..... 118
5.1.7 Les référendums ..... 120
5.1.8 Les élections ..... 123
5.1.9 Capacité des élus : potentiel et portée relative ..... 124
5.1.10 Entre réaction et inaction : une gouvernance territoriale à repenser ..... 128
5.2 La société civile : simple proximité ou réseaux complexes ? ..... 129

5.2.1 Le milieu communautaire ..... 130
5.2.2 Le Comité des Citoyens de Rivière-Rouge ..... 131
5.2.3 Le milieu des affaires ..... 133
5.2.4 Vers de nouvelles formes de collaboration ? ..... 138
5.3 Accroissement de la capacité d'action : aspiration ou réalité ? ..... 139
Conclusion ..... 142
Références ..... 149
Annexe 1. ..... 160

**Liste des figures et des tableaux**

Figure 1. Carte de la ville Rivière-Rouge avant la reconstitution de La Macaza ..... 58

Tableau 1. Évaluation qualitative du changement d'échelle administrative..... 98

**Liste des abréviations, sigles et acronymes.**

| | |
|---|---|
| BAPE | Bureau d'audiences publiques sur l'environnement |
| BTI | Bacillus thuringiensis israelensis |
| CCRR | Comité des Citoyens de Rivière-Rouge |
| CER | Comité d'éthique de la recherche |
| CNFFL | Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale |
| CUQ | Communauté urbaine de Québec |
| CUM | Communauté urbaine de Montréal |
| INSPQ | Institut national de santé publique du Québec |
| LAU | Loi sur l'aménagement et l'urbanisme |
| MAMH | Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation |
| MAMOT | Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire |
| MAMR | Ministère des Affaires municipales et des Régions |
| MRC | Municipalité régionale de comté |
| MTMD | Ministère des Transports et de la Mobilité durable |
| MTQ | Ministère des Transports du Québec |
| OSBL | Organisme sans but lucratif |
| SDC | Société de développement commercial |
| SDCRR | Société de développement commercial de Rivière-Rouge |
| SHGHL | Société d'histoire et de généalogie des Hautes-Laurentides |

**Résumé**

Depuis les années 1960, le Québec a entrepris plusieurs réformes de l'organisation municipale pour pallier les effets négatifs de la fragmentation municipale, perçue comme un obstacle à l'efficacité administrative et à l'équité fiscale. L'une des plus marquantes fut le « blitz » des fusions municipales du début des années 2000. Imposée à la fois aux régions métropolitaines et à des petites agglomérations rurales, cette réforme s'est principalement concentrée sur la réduction du nombre d'unités administratives.

Si les effets de cette réforme ont été abondamment étudiés dans les milieux urbains, peu d'attention a été accordée aux petites municipalités rurales qui ont pourtant des réalités très différentes. C'est dans cette optique que s'inscrit ce mémoire qui cherche à évaluer dans quelle mesure les fusions forcées ont favorisé le développement territorial des agglomérations rurales de moins de 10 000 habitants, en prenant la municipalité de Rivière-Rouge comme étude de cas.

Appuyée sur le cadre théorique du nouveau régionalisme, cette recherche privilégie une approche qualitative combinant entretiens semi-dirigés, analyse de contenu et revue documentaire. Elle met en lumière les enjeux liés à la gouvernance territoriale, à la participation citoyenne et à la capacité d'action des acteurs locaux. L'étude montre que, plus de vingt ans après la réforme, peu d'exemples clairs de dynamique se rapportant à de la gouvernance territoriale semblent s'être instaurés, ce qui remet en question l'efficacité de la fusion pour renforcer le développement local.

En somme, ce mémoire vise à combler un vide scientifique en abordant les effets d'une réforme métropolitaine appliquée dans un contexte rural, tout en alimentant les réflexions sur la pertinence des réformes structurelles dans une perspective de développement territorial.

**Mots clés :** fusions municipales, gouvernance territoriale, développement local, nouveau régionalisme, ruralité, participation citoyenne, Sainte-Véronique, Rivière-Rouge, réforme municipale, capacité d'action locale

## Introduction

Depuis les années 1960, le Québec a entrepris plusieurs réformes de l'organisation municipale afin de répondre aux défis posés par la fragmentation municipale sur son territoire. Cette fragmentation, caractérisée par l'existence de multiples unités administratives, a longtemps été perçue comme un frein à l'efficacité de la gestion administrative locale et à l'atteinte de l'équité fiscale. Dans cette perspective, le gouvernement du Québec a mis en œuvre, au tournant des années 2000, une réorganisation d'envergure : le « blitz » des fusions municipales (Colin, 2002). Cette réforme, imposée dans certaines régions métropolitaines, agglomérations urbaines et régions rurales, avait comme objectifs la centralisation des pouvoirs municipaux au sein d'unités administratives plus grandes, l'amélioration de la performance des administrations locales et l'amélioration du potentiel de développement économique.

Si les débats entourant cette réforme ont été largement documentés, tant du point de vue des argumentaires mobilisés que des structures institutionnelles mises en place, la majorité des études scientifiques qui se sont intéressées aux fusions municipales se sont concentrées sur les grandes agglomérations urbaines. En revanche, peu d'attention a été portée aux petites agglomérations rurales également touchées par cette vague de fusions. Pourtant, ces territoires présentent des caractéristiques bien spécifiques qui les distinguent des agglomérations urbaines. Ils ont souvent une plus faible densité d'habitants, une économie développée autour de l'exploitation des ressources naturelles et une population ayant une forte appartenance au territoire (Dugas, 1990). Ces particularités risquent d'avoir un impact différencié de ceux des milieux urbains sur les résultats escomptés par la réforme. Dès lors, plus de 20 ans après la réforme, ce mémoire cherche à comprendre dans quelle mesure les fusions municipales imposées dans les agglomérations rurales de moins de 10 000 habitants ont permis de renforcer leur potentiel de développement local.

Ce mémoire vise donc à combler une partie de ce vide de la littérature scientifique en examinant les effets des fusions forcées dans les petites municipalités rurales du Québec. Cette étude est effectuée à travers le champ d'études du développement territorial et plus

particulièrement de l'approche du nouveau régionalisme. Cette approche met de l'avant une vision du développement qui s'appuie sur les forces d'un milieu, en tenant compte du contexte et des besoins des territoires. Le nouveau régionalisme insiste aussi sur l'importance de la gouvernance collaborative, de la participation des acteurs du territoire aux processus de développement local et à l'accroissement de la capacité d'action locale.

Plus précisément, ce mémoire repose sur une analyse de cas de la municipalité de Rivière-Rouge dans les Hautes-Laurentides, l'une des petites agglomérations rurales fusionnées au début des années 2000. Afin d'apporter des éléments de réponse à la question de recherche, cette étude mobilise les apports théoriques du nouveau régionalisme et s'appuie sur une démarche méthodologique qualitative combinant des entretiens semi-dirigés ainsi qu'une analyse de contenu réalisée à partir d'une revue de presse et d'un corpus de documents administratifs.

Ce mémoire comprend cinq chapitres qui retracent les principales étapes de la démarche de recherche. Le premier chapitre brosse un portrait historique des réformes municipales mises en œuvre au Québec entre 1960 et 2004. Il retrace ainsi diverses approches politiques ayant cherché à réduire la fragmentation municipale allant des fusions volontaires aux regroupements forcés. Il met également en lumière les différentes motivations gouvernementales derrière ces réformes et expose les limites de la réforme du début des années 2000. Pour ce faire, différentes études portant sur les argumentaires, les impacts structurels et plusieurs cas emblématiques de fusion sont présentées. Ce chapitre s'interroge également sur les caractéristiques propres aux milieux ruraux, afin de mieux comprendre en quoi ces contextes particuliers peuvent influencer les résultats de la réforme municipale.

Le deuxième chapitre présente le cadre théorique mobilisé dans cette recherche, soit celui du nouveau régionalisme, une théorie ancrée dans le paradigme du développement territorial. Ce chapitre propose d'abord d'établir quelques bases conceptuelles en discutant des notions de territoire, de développement et de gouvernance. Il explore ensuite les principales approches de gestion métropolitaines autour desquelles les débats sur les

fusions municipales se sont articulés. Un regard plus approfondi sera jeté sur l'approche du nouveau régionalisme et sur les différentes déclinaisons pratiques de cette théorie. Bref, ce chapitre présente le cadre conceptuel utilisé pour évaluer les effets des fusions sur le potentiel de développement territorial.

Le troisième chapitre expose la démarche méthodologique qualitative employée pour répondre à la question de recherche. Il justifie le recours à une étude de cas tout en expliquant les fondements épistémologiques de l'approche interprétative utilisée. Il décrit également les méthodes de collecte et d'analyse des données, les considérations éthiques pris en compte dans la démarche ainsi que les limites de l'étude. Enfin, ce chapitre brosse un bref portrait historique de Rivière-Rouge et explique la pertinence de ce cas pour répondre aux objectifs de cette recherche.

Le quatrième chapitre analyse les changements d'échelle d'intervention des structures administratives dans la municipalité de Rivière-Rouge et examine la coordination territoriale à la lumière des enjeux soulevés par la fusion. Il identifie les principaux enjeux vécus par les acteurs locaux, tels que les tensions entre les anciennes municipalités et les défis liés à la délocalisation du pouvoir local et explore aussi quelques initiatives locales démontrant un potentiel de développement territorial. À travers cette analyse, ce chapitre cherche à démontrer s'il y a concordance entre les interventions des différentes structures administratives et la nouvelle échelle territoriale.

Enfin, le cinquième chapitre analyse les interactions entre les élus municipaux et la population d'une part et de l'autre, les interactions entre les élus et les autres acteurs de la société civile comme les entrepreneurs, les différentes associations locales, les organismes communautaires, etc. Il discute des effets potentiels de la fusion municipale dans les petites agglomérations rurales à partir du cas de Rivière-Rouge, en soulignant les transformations observées. Ce chapitre montre que si certaines initiatives favorisant la coopération territoriale semblent émerger, elles découlent principalement de la société civile et sont trop récentes pour pouvoir en mesurer les retombées empiriques. En conclusion, ce chapitre

propose des pistes de réflexion à l'égard des fusions municipales et de leurs effets sur l'accroissement de la capacité d'action territoriale.

Enfin, cette recherche propose de dépasser les analyses centrées sur les grandes agglomérations urbaines en interrogeant les conditions de réussite du développement territorial en contexte rural, à la lumière des enseignements tirés d'une réforme imposée. Elle cherche également à contribuer aux réflexions sur la gouvernance territoriale et la pertinence des réformes structurelles pour favoriser un développement enraciné dans les réalités locales.

## Chapitre 1. Le blitz des fusions municipales : une réforme métropolitaine appliquée aux territoires ruraux

### 1.1 Les réformes municipales au Québec de 1960 à 2004

Depuis la Révolution tranquille, le gouvernement du Québec a mené plusieurs réformes de l'organisation municipale parmi lesquelles plusieurs vont tenter, dès les années 1960, de réduire la fragmentation municipale dans la province. Ce phénomène de fragmentation fait référence à « une multitude d'unités administratives » constituées autour d'une ville-centre (Champagne, 2003, p.69). La fragmentation municipale est considérée comme nuisible pour plusieurs raisons. Premièrement, elle engendrerait des iniquités fiscales entre les municipalités interreliées (Collin, 2002) et participerait à la ségrégation sociale (Champagne, 2002). Deuxièmement, on jugeait que la fragmentation ne favorisait pas la réalisation d'économie d'échelle (Collin, 2002). Troisièmement, dans un contexte de mondialisation, elle nuirait à la compétitivité économique des villes par rapport à d'autres métropoles (Champagne, 2002). Quatrièmement, la fragmentation semble également inadéquate pour lutter contre l'étalement urbain (Collin, 2002; Champagne, 2002). C'est donc avec l'objectif de s'attaquer à la fragmentation que le gouvernement du Québec adopte, en 1965, la Loi sur les fusions volontaires comme première tentative de restructuration des territoires municipaux. Cette loi visait aussi à résoudre l'inadéquation entre les limites municipales et les activités urbaines réelles (MAMH, 2020).

Après cette première tentative, les inégalités grandissantes chez les municipalités en région métropolitaine ont conduit le ministère des Affaires municipales de l'époque à créer, en 1969, les communautés urbaines de Montréal (CUM) et de Québec (CUQ) ainsi que la Communauté régionale de l'Outaouais (MAMH, 2020). Par la création de ce nouveau palier supramunicipal, le gouvernement souhaite que ces nouvelles instances incitent « la fusion des services et favorisent la coordination intermunicipale par des actions et une planification collectives » (MAMH, 2020, p.31).

En 1971, le gouvernement cherche à remplacer la Loi sur les fusions volontaires de 1965 afin d'encourager plus directement l'essor de nouvelles fusions municipales. Par

conséquent, il adopte la Loi favorisant le regroupement des municipalités, forçant plusieurs municipalités à entreprendre des pourparlers en vue d'un éventuel regroupement sans toutefois imposer leur fusion. La mesure parviendra à regrouper 65 municipalités en 20 nouvelles villes (MAMH, 2020). Néanmoins, il semble que ce résultat soit jugé insuffisant par rapport aux objectifs de plusieurs quant à la réduction de la fragmentation municipale (MAMH, 2020). D'ailleurs, en 1976, un groupe se penchant sur l'urbanisation au Québec constate que les territoires socioéconomiques des agglomérations allaient toujours au-delà des frontières formelles des municipalités (Soucy, 2002). D'après ce groupe, ce phénomène était un enjeu « pour l'organisation efficace des services municipaux et l'aménagement cohérent du territoire, mais également pour la prise en charge des responsabilités collectives et le partage des coûts directs et indirects des équipements et services » (Soucy, 2002, p.17).

En 1979, suivant les recommandations de la Commission provinciale d'urbanisme, le gouvernement du Québec adopte la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). Bien que cette loi n'amène pas de changement quant aux limites physiques des municipalités, elle crée notamment un nouveau palier de gouvernement : les Municipalités régionales de comté (MRC). Celles-ci serviront d'institutions de gouvernance régionale et de pivot entre le gouvernement central et les municipalités en matière d'aménagement du territoire de sorte qu'elles favorisent « l'autonomie locale, le développement régional et la concertation » (MAMH, 2020, p.48). Les MRC se retrouveront, quelques années plus tard, au cœur des débats sur la réorganisation municipale.

Dans les années 1990, le concept d'agglomération urbaine refait surface dans une multitude de recherches. Ces dernières semblent s'entendre pour qu'il y ait une meilleure prise en compte du fonctionnement des agglomérations urbaines et une reconnaissance des enjeux auxquels font face les villes-centres (Soucy, 2002). Ces recherches arrivent au consensus selon lequel il faut accroitre la concertation intermunicipale, assurer une meilleure équité fiscale et mettre en place des mesures afin de mieux encadrer l'urbanisation (Soucy, 2002).

Toutefois, en 1997, c'est la volonté d'atteindre le déficit zéro du gouvernement du Québec qui le mena à s'intéresser à la fiscalité municipale afin que ce palier de gouvernement participe aussi aux efforts de réduction de coûts (Collin, 2002). Notons quand même que pour le gouvernement du Parti Québécois de l'époque, la fragmentation municipale est « associée au manque d'efficacité et de cohérence dans la production de politiques publiques à l'échelle locale, en plus d'être une source d'iniquité fiscale entre les habitants des quartiers centraux et ceux des municipalités de banlieues » (Caron De Montigny et coll., 2022, p.128). Cet intérêt pour la fiscalité municipale fera donc naître la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale (CNFFL) chargée d'étudier les enjeux financiers du secteur local, mais aussi ses responsabilités, son organisation et sa structure (Collin, 2002). Le rapport de la CNFFL, intitulé *Pacte 2000* et aussi connu sous le nom de Rapport Bédard, proposait trois pistes de solution pour mettre fin aux enjeux induits par la fragmentation municipale : le « recours à la collaboration volontaire des municipalités » (CNFFL, 1999, p.264), la « maximisation des fusions des municipalités locales » (CNFFL, 1999, p.265) et le « renforcement majeur du palier supramunicipal » (CNFFL, 1999, p.267). Cependant, le rapport souligne que l'option offrant le plus grand potentiel pour contrer les impacts négatifs de la fragmentation consisterait à fusionner les grandes agglomérations (100 000 habitants et plus) et opter pour un renforcement du palier supramunicipal pour le reste du territoire (Caron De Montigny et coll., 2022). Par ailleurs, le rapport recommandait aussi une décentralisation des pouvoirs du gouvernement central vers les paliers municipal et supramunicipal. Concrètement, la proposition visait à « faire des instances municipales régionales existantes, ou à créer, non seulement des coopératives de services, mais le centre de gravité de la planification du développement et de l'offre de services sur leur territoire » (Collin, 2002, p.6). En 2000, le gouvernement du Québec propose ses orientations en vue du renouvellement des structures municipales dans le document *la réorganisation municipale : changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens* communément appelé le livre blanc. Dans ce dernier, le ministère des Affaires municipales semble s'être inspiré des recommandations structurelles avancées dans le rapport Bédard en préconisant essentiellement deux stratégies : le regroupement des

municipalités et/ou un renforcement des structures supramunicipales (Collin, 2002). De ce fait, le livre blanc conserve l'idée de l'élargissement des compétences des MRC hors des grandes agglomérations, mais délaisse les questions associées aux fonctionnements démocratiques des MRC qui accompagnaient la décentralisation des pouvoirs dans le rapport de la CNFFL (Caron De Montigny et coll., 2022). Néanmoins, la parution du livre blanc laisse présager qu'il y aura décentralisation du modèle de développement du territoire vers les municipalités tout en faisant mention de davantage de concertation de la société civile et d'une meilleure gouvernance (Chiasson, 2005).

En revanche, malgré le fait que de multiples aspects ont été abordés dans les débats au sujet de la décentralisation au Québec depuis la création des MRC en 1979, la discussion sur la réorganisation municipale s'est graduellement tournée sur les enjeux associés à la fragmentation municipale jusqu'à ce que ces derniers en viennent à monopoliser le débat (Collin, 2002). De plus, à la fin des années 1990, malgré les lois de 1965 et de 1971 visant à réduire le morcellement municipal, le nombre de municipalités n'avait pas substantiellement diminué. Ce constat, combiné à l'avènement de multiples fusions municipales en Ontario, aurait renforcé la croyance selon laquelle il y avait une trop grande fragmentation municipale au Québec (Collin, 2002). Ainsi, on constate que la réforme du secteur public local se fera uniquement sous forme de regroupements municipaux, et ce, afin d'améliorer les capacités de développement des agglomérations urbaines (Collin, 2002; Chiasson, 2005).

C'est dans cet ordre d'idée que le gouvernement du Québec adopte, en 2000, la Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais (loi 170) et la Loi modifiant la loi sur l'organisation territoriale municipale aussi connue sous le nom de loi 124 (MAMH, 2020). C'est « la réorganisation de l'an 2000 » (MAMH, 2020) que Collin (2002) nomme le « blitz des fusions municipales » (p.5). En fait, ces deux lois permettent au ministre des Affaires municipales et de la Métropole d'exiger des demandes de regroupement de différentes municipalités

sans quoi il peut décréter lui-même le regroupement de ces municipalités (Gravel, 2004). Cette réforme « complète la réorganisation territoriale entamée en 1965 » (MAMH, 2020, p.18) en forçant le regroupement de 213[1] municipalités en 42 nouvelles villes d'agglomérations entre 2000 et 2002 (Tomàs et Collin, 2005; Gravel, 2004; MAMH, 2020). Cette réforme se justifie notamment par la volonté de régler les enjeux causés par la fragmentation et donc de

> « favoriser une plus grande équité fiscale, améliorer le rapport qualité-prix dans la fourniture des services publics municipaux, soutenir la compétitivité (économique) du milieu et ainsi consolider le développement économique et social de l'agglomération et faire échec à l'étalement urbain » (Collin, 2002, p.10).

Ainsi, la restructuration municipale s'est d'abord opérée dans les grands centres urbains tels que Montréal, Québec, Sherbrooke, Trois-Rivières et en Outaouais et s'est ensuite concentrée sur 24[2] agglomérations de plus de 10 000 habitants (Chiasson 2005). Dans cette même période, 13 agglomérations de moins de 10 000 habitants ont été fusionnées par décret : Rivière-Rouge, Lacolle, Adstock, Saint-Sauveur, Cookshire-Eaton, Sutton, Saint-Pie, Grenville-sur-la-Rouge, Métis-sur-Mer, Lac-Etchemin, Sainte-Marguerite-Estérel[3], Port-Cartier et Mont-Joli (MAMR, 2004a; Statistique Canada, 2001).

En 2003, l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement fait, en quelque sorte, basculer la réforme. En effet, le gouvernement libéral adopte la Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités (MAMH, 2020). Cette loi adoptée en 2004 permet un scrutin référendaire offrant la possibilité aux municipalités

---

[1] L'article fait mention de 212 municipalités alors que d'autres parlent de 213. Après vérification, nous arrivons aussi à un total de 213 municipalités.

[2] Le texte de Chiasson dénombre 25 agglomérations de plus de 10 000 habitants. Après vérification du nombre d'habitants de chacune des 42 villes forcées à fusionner au moment de leur fusion, nous arrivons au nombre de 24.

[3] Sainte-Marguerite-Estérel n'existe plus aujourd'hui. Composée initialement des municipalités de l'Estérel et de Sainte-Marguerite-du-Lac-Masson, la ville s'est dissoute à la suite d'un vote de sécession de l'Estérel lors du référendum sur le maintien des fusions du 20 juin 2004.

fusionnées d'être reconstituées. Pour obtenir la tenue d'un référendum, 10% des citoyens d'une municipalité issue d'un regroupement devaient signer un registre le demandant (L.Q[4], 2003). Une fois le registre obtenu, la loi demandait l'atteinte de deux critères pour qu'une ancienne municipalité puisse être reconstituée. Premièrement, pour que le vote soit reconnu, 35% des citoyens de la municipalité devaient avoir participé au scrutin. Deuxièmement, une majorité simple d'électeurs était requise en faveur de la défusion (L.Q[5], 2003). Lors du référendum, les citoyens de 31 villes se sont exprimés en majorité en faveur de la défusion, reconstituant par le fait même 32 municipalités[6] après le scrutin (MAMR, 2004c). En revanche, bien que ces villes puissent se reconstituer et qu'elles retrouvent une certaine indépendance, « les municipalités résultant d'une réorganisation demeureront liées les unes aux autres, de sorte que soit préservée l'agglomération formée par le territoire de la municipalité » (L.Q[7], 2003, p.2) fusionnée. De ce fait, l'une des villes :

> « sera chargée d'exercer sur l'ensemble de l'agglomération certaines compétences d'intérêt collectif. Elle agira à cette fin par l'intermédiaire d'un conseil d'agglomération formé de représentants de toutes les municipalités liées. Chacune de celles-ci aura, dans le processus décisionnel de ce conseil, un poids proportionnel à l'importance relative de sa population » (L.Q[8], 2003, p.3).

Ainsi, malgré leur reconstitution, les villes qui étaient fusionnées devront collaborer pour la gestion de certaines compétences municipales.

Voilà donc un bilan des différentes réformes municipales s'attaquant à la fragmentation municipale depuis les années 1960 jusqu'à la réorganisation forcée du début des années 2000. En fait, en ce qui concerne cette dernière réforme, Collin (2002) constate que la concentration du nombre de municipalités s'est faite au détriment de plusieurs autres

---

[4] Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités.

[5] Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités.

[6] L'Estérel, fusionné avec Sainte-Marguerite-du-Lac-Masson, a voté en faveur d'une défusion comptant de ce fait comme la reconstitution de deux municipalités (MAMR,2004c).

[7] Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités

[8] Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités.

questions importantes à propos rôle des municipalités ou des autres instances locales comme le partage de compétence et le partage fiscal entre le gouvernement provincial et les gouvernements locaux. Plus de vingt ans après la réorganisation de l'an 2000, il nous semble pertinent d'évaluer l'impact des fusions municipales forcées sur le potentiel de développement des villes regroupées. Une analyse de la sorte permettrait notamment de mieux comprendre les différents résultats amenés par les fusions et ainsi, pourrait faire ressortir certains problèmes qui perdurent malgré l'unification de municipalité. Dans cet optique, nous nous sommes penchés sur la littérature qui s'est intéressée à la réforme du début des années 2000 et ses impacts.

### 1.2 Études d'argumentaires

L'ampleur du débat engendré par la vague de fusion municipale du début des années 2000 a amené certains chercheurs à s'intéresser aux argumentaires véhiculés par les différents protagonistes s'étant prononcés au sujet de la réorganisation municipale. En fait, deux études d'argumentaires se sont penchées sur les débats entourant le blitz des fusions. Elles associent toutes les deux les différents arguments mis de l'avant à trois approches théoriques en rapport avec la fragmentation municipale. Il s'agit des approches de l'école de la réforme, de l'école des choix publics et du nouveau régionalisme. L'école de la réforme est le principal courant théorique en faveur des fusions municipales alors que l'école des choix publics s'y oppose (Bherer et Lemieux, 2002; Tomàs et Collin, 2005). La troisième approche, le nouveau régionalisme, se distingue en s'intéressant davantage au développement territorial qui découlerait de la collaboration des acteurs locaux à l'échelle régionale, sans nécessairement accorder beaucoup d'importance aux limites administratives des municipalités (Bherer et Lemieux, 2002; Tomàs et Collin, 2005; Champagne, 2003). Nous reviendrons néanmoins sur ces trois approches et leurs fondements théoriques avec beaucoup plus de détails dans le prochain chapitre.

La première de ces études a été menée en 2002 par Bherer et Lemieux. Ces chercheurs ont analysé les valeurs mobilisées dans les débats sur les fusions municipales. Après s'être penchés sur les arguments avancés dans les journaux et lors de consultations

parlementaires, les auteurs constatent que les valeurs soulevant le plus de motivation par les deux camps opposés étaient principalement relatives à l'efficience dans les services municipaux offerts, à l'équité fiscale et sociale ainsi qu'à l'efficacité des municipalités (Bherer et Lemieux, 2002). Ici, « l'efficacité réfère à la qualité des services, peu importe le coût, l'efficience reflète plutôt la volonté d'offrir un service de qualité, au coût le plus bas possible » (Bherer et Lemieux, 2002, p.452). Les auteurs constatent que ces valeurs rappellent notamment les arguments avancés par les partisans de l'école de la réforme et de l'école des choix publics. En outre, les auteurs notent que la coordination est aussi, mais dans une moindre mesure, une valeur utilisée par l'ensemble des protagonistes du débat sur les fusions. Par coordination, les auteurs font, entre autres, référence à l'arrimage entre les multiples structures chargées du développement économique et à l'harmonisation des structures locales d'un même champ de compétence (Bherer et Lemieux, 2002). De ce fait, comme la coordination est un élément central de la théorie du nouveau régionalisme, il semble que l'argumentaire néorégionaliste apparait également dans le discours entourant les fusions municipales sans toutefois se retrouver au premier plan.

Par ailleurs, pour les opposants aux regroupements municipaux, ce sont l'appartenance des citoyens envers leur ville et l'impact des fusions sur la participation citoyenne qui sont les thèmes centraux de leur argumentaire (Bherer et Lemieux, 2002). À l'opposé, les partisans de la réforme avancent que l'unification des municipalités permet d'accroitre les ressources des villes et ainsi leur capacité à agir sur leur développement. Notons ici que l'idée d'augmenter la capacité des villes apparait comme un objectif à la fois pour l'école de la réforme et pour le nouveau régionalisme. Cependant, pour ce dernier, la capacité peut prendre plusieurs formes et être accrue s'il y a coopération entre plusieurs acteurs à l'échelle locale.

Enfin, Bherer et Lemieux (2002) concluent que l'argumentaire en faveur de la réorganisation municipale est essentiellement construit autour du fait que les villes-centres demandent d'être unifiées en raison du refus des banlieues d'assumer une portion des coûts des services qu'elles offraient. Donc, l'argumentaire en faveur des fusions municipales

reposait surtout sur l'idée d'équité fiscale (Bherer et Lemieux, 2002). En revanche, les opposants à la réforme ont surtout soutenu le discours selon lequel les regroupements municipaux induiraient une perte d'identité locale et de légitimité politique (Bherer et Lemieux, 2002).

Alors que le gouvernement libéral relançait le débat sur les fusions en adoptant la loi 9, Tomàs et Collin se sont aussi intéressés à l'argumentaire entourant les fusions mis de l'avant dans 25 mémoires déposés à la commission parlementaire sur l'aménagement du territoire en 2003. Ils constatent notamment que le débat semble réanimer les mêmes arguments que lors de l'expérience précédente. Ainsi, pour le camp défusionniste, l'argumentaire concerne, encore une fois, la démocratie locale (Tomàs et Collin, 2005). Quant aux partisans des fusions, les auteurs remarquent qu'ils se réfèrent toujours aux économies d'échelle ainsi qu'à l'équité fiscale et sociale, mais contrairement au débat antérieur, ces arguments sont relégués au second plan (Tomàs et Collin, 2005). Cette fois-ci, les défenseurs des fusions mentionnent l'essor d'un nouveau rôle des villes, qui avaient récemment été fusionnées, voulant qu'elles soient des pôles importants de développement économique, culturel et social (Tomàs et Collin, 2005). En fait, d'après plusieurs acteurs municipaux d'agglomérations fusionnées, les regroupements auraient eu un impact positif sur la solidarité, la planification et le développement. En ce sens, l'argumentaire devenait davantage cohérent avec l'approche du nouveau régionalisme (Tomàs et Collin, 2005).

### 1.3 Études structurelles de la réforme

En parallèle des études s'intéressant aux approches théoriques traitant de la gestion métropolitaine et des études d'argumentaire, plusieurs travaux se sont intéressés à la portée structurelle de la réforme municipale. Dans cette optique, Collin (2002) propose un rappel historique des éléments ayant mené au *blitz* des fusions municipales afin d'évaluer si cette réforme s'inscrit dans une nouvelle approche de réorganisation municipale ou plutôt dans la continuité des réformes entreprises depuis les années 1960. Il soutient notamment que pour faire en sorte que les municipalités aient une plus grande capacité d'action vis-à-vis les problématiques locales, la réforme aurait dû agir simultanément à trois niveaux.

D'abord, il fallait réduire le nombre d'unités de gestion du territoire telles que les municipalités par exemple. Ensuite, il devait y avoir une décentralisation des compétences gouvernementales et administratives vers les unités de gestion locales et supralocales. Finalement, il fallait une ouverture des institutions locales et supralocales à la participation de la société civile dans la prise de décision en favorisant la démocratie participative en complément de la démocratie représentative (Collin, 2002). Toutefois, selon lui, la réforme municipale s'est surtout concentrée sur le premier élément, un peu sur le second et aucunement sur le dernier (Collin, 2002). C'est-à-dire que la réorganisation municipale s'est surtout axée sur la réduction du nombre de municipalités et qu'elle n'amène aucune transformation structurelle des institutions locales qui ferait en sorte que ces dernières soient plus ouvertes à la participation de la société civile (Collin, 2002). Il souligne d'ailleurs que les fusions n'ont amené que des changements mineurs au niveau de la fiscalité et qu'« il n'y a pas eu non plus de réelle nouveauté du côté des pratiques administratives et démocratiques à l'échelle municipale » (Collin, 2002, p.12). Il en vient donc à la conclusion que la réforme municipale du début des années 2000 n'est que la fin d'un cycle de fusion municipale entamé dans les années 1960 (Collin, 2002).

Ainsi, alors que le livre blanc propose certaines prémisses du nouveau régionalisme en visant une gouvernance élargie à la société civile, la réforme quant à elle s'est concentrée sur la réduction du nombre d'unités administratives et donc sur la centralisation des pouvoirs municipaux (Chiasson, 2005). Chiasson (2005) explique que comme les agglomérations ne parvenaient pas, avant les fusions, à catalyser le développement à cause de leur trop grande fragmentation municipale et supramunicipale, le gouvernement en est venu à la conclusion que la centralisation était la solution adéquate. Le résultat témoigne d'un rejet du volontariat institutionnel, une logique misant sur les initiatives de coopération horizontale avec les différents acteurs de la société civile provenant des secteurs publics, privés et communautaires (Chiasson, 2005). Cette logique se base sur une interdépendance des multiples acteurs d'un territoire qui définissent les objectifs de l'action collective et

elle prend forme sur des territoires de coordination décentralisés (Chiasson, 2005). D'ailleurs, Kübler et Tomàs (2010) soutiennent que :

> « le déroulement, et notamment le résultat de ce processus de recomposition des échelles de gouvernance, a été fortement conditionné par les structures du jeu politique local et provincial. […]. En effet, dans la lutte autour de la construction de l'échelle de gouvernement légitime, ce sont les niveaux provincial et local qui se sont affirmés, tandis que l'échelle métropolitaine a disparu. Les débats sur la démocratie se sont centrés autour des échelles locales (fusions, défusions) […] au détriment de l'échelle métropolitaine » (p.7).

En ce sens, Andrew et Chiasson (2005) soutiennent que les fusions municipales furent dictées par Québec sans soucis des caractéristiques locales. Enfin, Chiasson (2005) explique ce rejet du volontariat institutionnel par la volonté du gouvernement de créer des centres uniques de décision. De ce fait, il conclut que la réorganisation municipale des années 2000 s'inscrit davantage dans une logique propre à la Révolution tranquille où l'État avait une présence prépondérante plutôt que dans une logique innovante comme celle du modèle québécois de l'époque (Chiasson, 2005). Pourtant, comme nous l'avons vu précédemment, le livre blanc sur la réforme municipale semblait vouloir s'inscrire dans une approche de décentralisation qui permettait d'imaginer une prise en charge territorialisée des enjeux locaux.

Par ailleurs, Sancton (2001) s'est intéressé au nouveau régionalisme dans les villes canadiennes. Il constate que contrairement aux États-Unis, où l'implication du secteur privé est très importante et souvent prescrite par les nouveaux régionalistes locaux, les enjeux régionaux québécois sont davantage réservés aux aménagistes et aux urbanistes. Il souligne aussi, tout comme Chiasson (2005) et Collin (2002), que le gouvernement du Québec a traité des enjeux territoriaux avec une vision qui favorise davantage des initiatives comme les fusions municipales ou la mise sur pied d'institutions comme les communautés métropolitaines de Montréal et de Québec par exemple (Sancton, 2001).

### 1.4 Études de cas

Finalement, le *blitz* des fusions municipales a inspiré plusieurs études de cas dans différentes agglomérations, et ce, sous de différents angles. Par exemple, Auger et St-

Martin vont, dès 2002, analyser les changements organisationnels au sein d'un comité de transition (2002). En fait, l'adoption du décret proclamant la fusion de la ville de Sherbrooke[9] a créé un comité de transition mandaté d'arrimer les neuf anciennes municipalités maintenant unifiées. Ils se sont donc intéressés aux changements organisationnels et aux différentes phases de changement vécu au sein du comité de transition entre l'adoption du décret et la création officielle de la nouvelle ville, une multitude d'études de cas se pencheront plus spécifiquement sur les impacts des fusions municipales partout sur le territoire québécois quelques années plus tard.

Ainsi, une étude de Andrew et Chiasson s'intéresse à l'impact de la fusion de l'agglomération de Gatineau sur la recomposition du rapport entre le centre et la périphérie (2005). Plus précisément, les auteurs cherchent à savoir si la fusion de Gatineau a amené la création ou le renforcement d'un « centre d'identité et d'activité politique locale » (Andrew et Chiasson, 2005, p.6). Ils constatent notamment que trois éléments ont influencé la création d'un tel centre à Gatineau. Premièrement, en voulant renforcer l'identité gatinoise, la ville a mis en place des villages urbains « désignés par la Ville comme le découpage premier sur lequel va s'organiser le développement social et économique de l'ensemble urbain » (Andrew et Chiasson, 2005, p.4). Deuxièmement, la ville de Gatineau a élaboré des politiques globales (culturelle, familiale) en intégrant la participation de la société civile de manière continue autant dans l'élaboration des politiques, leur évaluation ainsi que leur renouvellement (Andrew et Chiasson, 2005). Troisièmement, bien qu'il n'existe pas d'institution chargée de la gouvernance entre le centre-ville et les périphéries rurales, plusieurs organismes à portée régionale font figure de « forum où les enjeux régionaux sont débattus » (Andrew et Chiasson, 2005, p.6). De plus, ces organismes « participent vraisemblablement à endiguer au moins partiellement une métropolisation qui conduirait Gatineau à se couper de sa périphérie pour se tourner exclusivement vers

[9] Sherbrooke est constitué par le décret 850-2001 regroupant les villes Rock Forest, Fleurimont, Ascot, Bromptonville, Lennoxville, Deauville, Stoke, Saint-Élie-d'Orford et Sherbrooke.

d'autres centres » (Andrew et Chiasson, 2005, p.6). En revanche, les chercheurs soulignent que ces trois éléments ne sont pas nécessairement induits par de quelconques changements structurels amenés par la réforme, mais plutôt par les acteurs locaux (Andrew et Chiasson, 2005).

Par ailleurs, plusieurs études ont traité de la fusion de Rouyn-Noranda et plus particulièrement de la dynamique urbaine rurale présente dans la ville. La première de ces recherches est celle de Chiasson en 2002. Il y explique que la fusion de Rouyn-Noranda, ciblé par la loi 124, est issue du regroupement de l'ensemble des municipalités d'une même MRC (Chiasson, 2002). Toutefois, cette fusion ne s'est pas faite sans heurts. En fait, plusieurs élus locaux se sont opposés au regroupement des municipalités de la MRC puisqu'ils craignaient qu'une fusion avec le centre urbain marginalise davantage les petites municipalités rurales de la MRC (Chiasson, 2002). D'ailleurs, le rapport du mandataire chargé de faire des recommandations en lien avec la création de la nouvelle ville soulignait aussi la rivalité existante entre les municipalités rurales et urbaines tout en critiquant les impacts négatifs de cette rivalité sur le développement de la MRC. À ce sujet, le mandataire ajoutait qu'une fusion des municipalités uniquement rurales au sein de la MRC n'aurait qu'envenimé cette rivalité entre les milieux (Chiasson, 2002). Ainsi, pour pallier cette marginalisation des municipalités rurales, le mandataire recommandait la création de secteurs locaux pour les différents quartiers de l'agglomération urbaine, mais aussi pour les anciennes municipalités rurales (Chiasson, 2002). Dans cet ordre d'idée, le mandataire proposait la mise en place d'organismes paramunicipaux pour chacun des secteurs dans le but d'« assurer une certaine vie communautaire » (Chiasson, 2002, p.96), de défendre les projets locaux et de conserver certains services de proximité.

Par la suite, Ayotte (2003) a mesuré l'incidence de la perte d'un gouvernement local, dû aux fusions municipales des années 2000, sur la vitalité culturelle et communautaire des petites collectivités rurales regroupées dans la ville de Rouyn-Noranda. Avec un échantillon provenant de deux municipalités fusionnées volontairement et de deux municipalités fusionnées contre leur volonté, l'auteure constate que la vitalité serait

davantage tributaire de la volonté d'un milieu à soutenir cette vitalité et à la développer (Ayotte, 2003). Par conséquent, dans les cas où il y a perte de vitalité, il semble que les facteurs ne soient pas uniquement liés à la perte d'un gouvernement local.

Enfin, Simard, Champagne et Beaulé (2006) se sont aussi intéressés à la ville de Rouyn-Noranda en se penchant sur la dynamique communautaire au sein de 13 quartiers ruraux ayant été fusionnés à la ville. Les chercheurs veulent mesurer les impacts des fusions municipales sur cette dynamique en partant du constat selon lequel l'appartenance à une communauté et la participation à la vie communautaire auraient des bénéfices sur la santé de la communauté (Simard et coll., 2006). Pour ce faire, ils ont procédé à de multiples entrevues semi-dirigées en tentant d'évaluer les effets du regroupement municipal sur le sentiment d'appartenance et le pouvoir d'agir local (Simard et coll., 2006). Ils démontrent ainsi que plusieurs citoyens ruraux déplorent une perte de pouvoir alors que les districts, représentés par un seul élu, regroupent parfois plusieurs anciennes municipalités. De plus, habitué à une proximité avec les élus, la distance qui sépare les quartiers ruraux du centre-ville depuis la fusion semble être regrettée par les citoyens qui ne se sentent plus représentés par les élus municipaux (Simard et coll., 2006). D'ailleurs, les chercheurs constatent une baisse de la fréquentation citoyenne au conseil de quartier. Ils associent notamment cette baisse de participation à la structure des conseils de quartier alors que ces derniers n'ont qu'un rôle consultatif (Simard et coll., 2006). D'autre part, la fusion de Rouyn-Noranda semble avoir eu un impact négatif sur le sentiment d'appartenance. À cet égard, les auteurs soulignent que les citoyens estiment s'être fait confisquer leur levier de développement en perdant leur institution politique locale (Simard et coll., 2006). Encore une fois, la distance avec le centre de décision de la ville semble avoir nui à l'appartenance des citoyens ruraux pour leur nouvelle ville, plusieurs notent même une chute du bénévolat et une importante baisse de l'action citoyenne (Simard et coll., 2006). En terminant, les chercheurs concluent que pour assurer la mobilisation citoyenne, la population a besoin d'un sentiment d'appartenance et pour améliorer ce sentiment, les différentes

communautés nécessitent des espaces de décision pour réaliser leurs propres projets. Or, la fusion de Rouyn-Noranda aurait fragilisé ces éléments (Simard et coll., 2006).

Finalement, d'autres études sur les fusions municipales se sont concentrées sur l'efficacité des fusions en fonction des attentes qu'elles avaient générées. Sans présenter l'ensemble de ces études, il nous semble pertinent d'aborder une recherche de Morin (2006) qui résume bien les débats sur l'efficience des villes fusionnées. Il a voulu mesurer si, après les regroupements municipaux, les villes voyaient leurs dépenses réduites ou non. Cependant, avant de s'attarder aux dépenses des villes, Morin résume plusieurs études d'Igor Vojnovic qui critiquait l'idée selon laquelle les fusions amèneraient des économies d'échelle (Morin, 2006). Pour Vojnovic (1997), il semble pratiquement impossible que la consolidation de municipalité apporte des économies d'échelle puisque les villes de plus grande envergure auraient des bureaucraties plus lourdes et verraient une professionnalisation de leurs employés amenant une hausse des salaires (Cité dans Morin, 2006). À cet égard, Vojnovic (1997) soutient que l'harmonisation des normes et des services entre les villes lors de fusion amène généralement leur niveau de qualité au maximum afin qu'aucun citoyen ne constate une perte de qualité dans les prestations de services qu'ils reçoivent (Cité dans Morin, 2006). Quant aux différentes dépenses des villes, Morin rappelle que Jacques Desbiens soutient que plus la taille d'une ville augmente, plus ses dépenses de fonctionnement par habitant semblent augmenter. Pour cette raison, Desbiens en vient donc à la conclusion que les regroupements municipaux amènent davantage de déséconomie d'échelle (Morin, 2006). C'est donc en partant de ces constats que Morin décide de comparer les dépenses de fonctionnement par habitant des neuf plus grandes villes fusionnées au Québec. Enfin, il conclut que la croissance de leurs dépenses est plus légère que la croissance des dépenses moyennes de l'ensemble des autres villes québécoises trois ans après la réforme (Morin, 2006).

### 1.5 Problématique et question de recherche

En somme, la réforme municipale du début des années 2000 au Québec s'est concentrée sur la réduction des unités municipales aux dépens des caractéristiques locales (Andrew et

Chiasson, 2005), des mécanismes favorisant la démocratie participative et de l'intégration de la société civile dans la prise de décision locale (Collin, 2002). Pourtant, comme nous l'avons exposé précédemment, le discours des défenseurs du maintien des regroupements municipaux en 2004 mentionnait que les fusions avaient permis « la création d'une vision régionale qui est nécessaire pour le développement économique » (Tomàs et Collin, 2005, p.152). Ce constat fait écho aux postulats du nouveau régionalisme, selon lesquels le développement territorial repose sur la coopération à l'échelle régionale. Dans cette perspective, le développement nécessite non seulement une vision partagée entre les acteurs locaux, mais aussi l'essor d'une gouvernance élargie favorisant la synergie entre les différents acteurs du territoire. Ainsi, bien qu'a priori la réforme s'est faite sans apporter de structure démocratique favorisant l'essor d'une gouvernance élargie à une échelle territoriale, l'argumentaire des acteurs favorable au maintien des fusions soulignait que « le fait d'être une ville plus grande permet d'impulser des démarches plus ambitieuses et à une échelle régionale » (Tomàs et Collin, 2005, p.152). Il y aurait donc une inadéquation entre la perspective théorique et la pratique quant à la capacité de la réforme municipale du début des années 2000 à amener une meilleure coordination territoriale. En revanche, la littérature s'est peu intéressée à l'impact des fusions sur l'essor d'une gouvernance territoriale à l'échelle des nouvelles municipalités.

Par ailleurs, les nombreuses études de cas d'agglomérations fusionnées que nous avons présentées ont un point en commun : elles se sont toutes concentrées sur des agglomérations urbaines ayant des populations supérieures à 10 000 habitants. Jusqu'ici, peu d'étude semble s'être intéressée aux petites agglomérations rurales fusionnées lors de la même période. Cependant, rappelons que dans la conclusion de son article sur la réforme municipale, Collin (2002) souligne que la logique derrière la réforme municipale, issue de la volonté de réduire le nombre de municipalités, s'adressait davantage aux agglomérations urbaines qu'au reste du territoire. Bref, bien que la logique de la réorganisation municipale des années 2000 visait principalement les grandes agglomérations urbaines, elle fut aussi

appliquée à des petites agglomérations rurales sans que les impacts sur ces dernières ne soient mesurés depuis.

Conséquemment, force est de constater que les approches de gestion métropolitaine, s'étant positionnées à l'égard des regroupements municipaux et de leurs impacts, utilisent toutes des concepts qui se rapportent à des phénomènes urbains, voire métropolitains. À cet égard, le concept de métropolisation réfère aux situations dans lesquelles « les activités économiques et la population débordent l'échelle municipale et demandent la mise en commun de services sur un territoire plus large » (Tòmas, 2012, p.6). À titre d'exemple, les trois approches que nous avons présentées précédemment se contestent sur les enjeux liés à la métropolisation tels que la gouvernance urbaine, l'étalement urbain, l'équité fiscale, etc. Souvent la métropolisation est vue positivement parce qu'elle apporterait autant de bénéfices à la métropole qu'aux régions (Jean, 2012). En revanche, il semble qu'au Québec il y ait une déconnexion entre l'économie de la métropole et celle des régions (Jean, 2012). En fait, il y aurait une connexion asymétrique entre elles alors que les régions rurales, de manière générale, apporteraient davantage à la métropole que l'inverse (Jean, 2012). Jean explique même que « les territoires du Québec, désarticulés entre eux et peu intégrés au seul espace économique québécois, sont davantage articulés avec l'économie continentale et mondiale » (2012, p.655). Il semble donc y avoir des enjeux différents entre les métropoles et les différentes régions à caractère rural au Québec. D'ailleurs, Lacasse (2002) note que le livre blanc semblait opposer la ruralité aux agglomérations urbaines. En fait, dans le livre blanc, il semble y avoir une distinction entre les agglomérations de plus de 10 000 habitants et le reste du territoire. Cette distinction semble caractériser la ruralité qui se définirait comme étant l'ensemble du territoire si l'on y soustrayait les agglomérations de plus de 10 000 habitants et plus (Lacasse, 2002). Mais qu'est-ce qui définit réellement la ruralité au Québec ?

À ce propos, au même moment que le *blitz* des fusions municipales, en 2001, le ministère des Régions du Québec adoptait la *politique nationale de la ruralité : une vision d'avenir*. Le ministère des Régions y confirme dès les premières pages que pour le gouvernement du

Québec, un territoire rural « se situe essentiellement à l'extérieur des 31 grandes agglomérations urbaines du Québec et touche plus de 1000 municipalités » (Ministère des Régions, 2001, p.5). Mise à part cette définition plutôt formelle du gouvernement, il ne semble pas y avoir d'unanimité quant à l'identification des zones rurales dans la littérature scientifique au Québec. Cela dit, au-delà de cette définition, le ministère des Régions présente plusieurs autres caractéristiques pouvant décrire les régions rurales :

> «- La densité de la population et des constructions est relativement faible, ce qui donne lieu à des collectivités de taille limitée, dispersées dans un vaste espace géographique dominé par la végétation.
> - L'agriculture, l'élevage ou la mise en valeur des ressources naturelles jouent un rôle prépondérant dans l'usage économique du territoire.
> - La population entretient un rapport particulier à l'espace, à la nature, au climat, aux saisons, et ce rapport influence sa vie sociale, économique et culturelle.
> - Les membres de chaque collectivité se connaissent, ils ont le sentiment d'appartenir à une communauté spécifique qui s'identifie au territoire qu'elle occupe » (Ministère des Régions, 2001, p.6).

En ce sens, Dugas (1990) soutient que les ruraux vivent des enjeux différents des urbains.

> « La taille démographique de leur localité, leur localisation par rapport aux grandes villes, la distance des services et la qualité des communications influent sur ce qu'ils peuvent consommer et sur toute l'organisation de leur vie. Ils ne sont pas tous en mesure de bénéficier des mêmes facilités d'instruction, des mêmes soins de santé, ni des mêmes biens de consommation que leurs concitoyens des villes. Nombre d'entre eux doivent aménager leur vie en tenant compte de la nécessité de longs déplacements, d'une carence de services professionnels et médicaux et d'un contexte social plus étroit et moins diversifié » (p.15-16).

Il explique également que les régions en périphérie des villes, aussi qualifiées de régions-ressources, semblent partager des caractéristiques comme :

> « des taux de chômage supérieurs à la moyenne provinciale, des niveaux de revenus nettement plus bas, des infrastructures de services ne répondant pas à tous les besoins des résidents, un exode prononcé de la population touchant particulièrement les jeunes, allant même souvent jusqu'à provoquer une inquiétante décroissance démographique, et une économie dans son ensemble anémique et beaucoup trop dépendante de l'exploitation des ressources naturelles » (Dugas, 1994, p.6-7).

Il apparait donc évident que les enjeux urbains et les enjeux des petites communautés rurales sont très différents.

Compte tenu de ce qui précède, il semble que la littérature sur la réorganisation municipale présente quelques angles morts qui mériteraient davantage d'attention. En effet, bien qu'il existe une multitude d'études sur les fusions municipales et leurs impacts, peu d'études semblent s'intéresser, d'une part, aux agglomérations rurales de moins de 10 000 habitants alors que les enjeux qui les concernent diffèrent certainement des régions urbaines normalement étudiées et, d'autre part, sur l'effet que peuvent avoir eu les fusions forcées sur la collaboration territoriale. Par conséquent, nous chercherons à évaluer dans quelle mesure les fusions municipales des agglomérations rurales québécoises de moins de 10 000 habitants ont favorisé le renforcement du potentiel de développement.

## Chapitre 2. Cadre théorique : Le nouveau régionalisme et potentiel de développement

L'objectif de ce chapitre est de justifier les outils théoriques qui seront mobilisés dans le cadre de ce mémoire et d'expliquer en quoi le cadre théorique mobilisé permet de répondre à la question de recherche énoncée précédemment, soit : dans quelle mesure les fusions municipales des agglomérations rurales québécoises de moins de 10 000 habitants ont-elles favorisé le renforcement du potentiel de développement local ? Dans cette optique, ce chapitre exposera d'abord quelques concepts centraux sur lesquels s'appuient les études en développement territorial et par le fait même, la perspective dans laquelle s'inscrit cette recherche. Par la suite, les différentes approches théoriques mises de l'avant lorsqu'il est question de regroupement municipal seront présentées. Enfin, le cadre théorique choisi, celui du nouveau régionalisme, fera l'objet d'une exploration théorique plus approfondie afin d'en ressortir des pistes d'analyse pertinentes pour cette étude.

### 2.1 Territoire, développement et gouvernance

En cherchant à mesurer l'impact des fusions municipales imposées sur le potentiel de développement des territoires ruraux, cette recherche s'inscrit dans le champ d'études du développement territorial. En effet, ce champ d'études considère plusieurs préoccupations qui semblent essentielles lorsqu'il est question de développement. Que considérons-nous comme étant le développement ? Qu'entendons-nous par territoire et quel rôle joue-t-il dans le développement ? Comment pouvons-nous créer ce développement ? C'est à ces questions que nous tenterons de répondre ici.

#### *2.1.1 Du territoire institutionnel au territoire vécu*

Il est d'abord nécessaire de nous intéresser à la notion de territoire puisqu'elle permet de mieux concevoir la vision du développement qui s'ensuivra. Mais avant, il faut comprendre que le concept de territoire, dans le paradigme que représentent les études en développement territorial, diffère de son prédécesseur, les régions, qui était au cœur des approches de développement régional (Jean, 2006).

En fait, le développement régional considérait le territoire ou la région comme un simple contenant, c'est-à-dire un espace physique pourvu de ressources naturelles avec des frontières politiques établies (Gagnon, 2015). Cette vision du territoire n'est pas sans lien avec le contexte dans lequel ont émergé les théories du développement régional (Aydalot, 1985. Cité dans Gagnon, 2015). En effet, elles sont apparues au milieu du XX$^{e}$ siècle, dans le contexte des Trente Glorieuses, alors que les États tentaient de tirer avantage de l'importante croissance économique qui se concentre dans les lieux centraux pour diminuer les inégalités sur leur territoire (Aydalot, 1985. Cité dans Gagnon, 2015). C'est donc pour répondre au besoin des États devant cette problématique de mauvaise répartition géographique du développement économique que sont nées les théories du développement régional (Aydalot, 1985. Cité dans Gagnon, 2015). Suivant cette logique, les interventions pour réduire les inégalités régionales étaient déterminées par les gouvernements centraux, et ce, généralement en ayant recourt à des politiques sectorielles (Jean, 2008; Dugas 1994; Muller, 1985). À l'aide de ces politiques sectorielles, les États ont divisé verticalement l'administration du territoire en secteurs tels que la santé, l'urbanisme, l'agriculture, etc. (Muller, 1985). Ces secteurs font figure de « totalités sociales qui vont à la fois organiser et structurer les rôles sociaux autour d'une logique de reproduction a-territoriale et conférer aux individus de nouvelles identités : les identités professionnelles, qui se substituent elle aussi aux identités locales » (Muller, 1985, p.167). Or, la mise en place de politiques sectorielles aurait entrainé la société à être dépendante de l'État qui, en instaurant ces politiques, acquiert la responsabilité d'assurer la cohésion sociale en coordonnant les différents secteurs. À cet égard, Bruno Jean (2008) reproche aussi à ce type d'approches, que l'on pourrait qualifier de *Top Down*, d'avoir nui au développement des territoires. Pour expliquer ce constat, Jean soutient que « des décennies de l'État-providence ont généré une attitude de dépendance et attentiste et où on est déresponsabilisé face à l'aménagement de son propre avenir » (p.309).

À l'inverse, l'approche territoriale suggère que les systèmes sociaux à réguler sont des espaces géographiques plutôt que des secteurs professionnels (Muller, 1985). En fait, dans

cette approche, la notion de territoire vise à reconnaitre l'influence humaine sur l'espace. C'est-à-dire qu'au-delà d'un simple contenant, le territoire est ici conceptualisé comme un construit social (Jean, 2006). Pour illustrer ce postulat, Jean (2006) soutient que le simple fait de nommer un territoire pour rendre compte des dynamiques sociales de et dans cet espace est le premier élément qui fait du territoire un construit social. De surcroît, le territoire physique influence fortement l'appartenance des citoyens à ce même territoire et constitue donc un élément central de la création d'une identité sociale territorialisée (Jean, 2006). Le territoire, comme construit social, est donc, à la fois un espace physique et le résultat de l'ensemble des dynamiques sociales présentes dans cet espace (Jean, 2006).

Cette conception de l'approche territoriale la distingue de l'approche de développement régional et de ses politiques sectorielles à plusieurs égards. D'abord, en tenant compte de l'ensemble des dynamiques sociales composant un territoire, l'approche territoriale « can allow for the integration of economic, environmental, social, and cultural dynamics […] in planning at a manageable scale »[10] (Zirul et coll., 2015, p.143). Ainsi, contrairement à l'approche sectorielle qui s'intéresse spécifiquement à des secteurs d'activité précis, elle cherche des solutions transversales aux enjeux d'un territoire. Ensuite, cette reconnaissance de l'influence multisectorielle propre à chaque enjeu territorial démontre que l'approche territoriale :

> « recognizes the importance of a contextually specific process of development […]. Rural development itself has struggled through, and for the most part, learned from the failures associated with top-down, uniform, non-participatory models of development »[11] (Zirul et coll., 2015, p.143).

En ce sens, l'approche territoriale se distingue parce qu'elle tient compte des acteurs locaux tout autant que de leur influence sur les dynamiques territoriales (Gagnon, 2015). À

[10] Traduction libre : « peut permettre l'intégration des dynamiques économiques, environnementales, sociales et culturelles [...] dans la planification à une échelle gérable ».

[11] Traduction libre : « reconnaît l'importance d'un processus de développement spécifique au contexte [...]. Le développement rural lui-même s'est battu contre les échecs associés aux modèles de développement descendants, uniformes et non participatifs, et en a tiré des leçons pour la plupart d'entre eux ».

l'inverse, l'approche sectorielle « s'opposait fortement à tous ces liens communautaires, socioterritoriaux, qui fondaient les particularismes locaux, typiques des sociétés rurales, pour faire accéder ces gens à l'universalisme culturel et aux bienfaits de la civilisation » (Jean 2008, p.309). Enfin, l'approche territoriale « is necessary to attain local buy-in and to benefit from local/regional knowledge, leadership, and development assets »[12] (Zirul et coll., 2015, p.143). En résumé, la notion de territoire permet de comprendre et d'analyser les enjeux locaux dans leur globalité (Muller, 1985) et d'intégrer la population dans le processus de développement (Zirul et coll., 2015). Il importe maintenant de mieux définir ce que nous entendons par « développement » afin de comprendre les éléments qui l'encouragent.

### *2.1.2 Le développement : entre croissance et bien-être collectif*

Au Québec, à partir des années 1970, l'évolution du concept de territoire transforme aussi la vision du développement qui s'inscrivait jusque-là dans la perspective du développement régional (Gagnon, 2015). Le développement y était alors considéré comme un idéal à atteindre, et ce, essentiellement en termes de croissance économique (Jean, 2006). Ainsi, pour le développement régional le territoire était principalement considéré et réduit au statut de pourvoyeur de ressources (Jean, 2006). Cette conception du développement a été fortement critiquée puisqu'elle se rapportait uniquement à la croissance économique aux dépens de l'environnement, de l'amélioration des conditions de vie, des cultures locales et de la démocratisation des milieux de vie notamment (Jean, 2006).

À l'opposé, le paradigme du développement territorial propose une approche plus holistique dans laquelle le territoire est un outil de développement, mais il en est aussi « l'enjeu et le produit » (Jean, 2006, p.467). La conception du développement dans l'approche territoriale tient donc compte du contexte économique, mais aussi de

[12] Traduction libre : « est nécessaire pour obtenir l'adhésion de la population locale et pour bénéficier des connaissances, du leadership et des atouts de développement locaux/régionaux ».

l'importance des contextes social et politique (Jean, 2006). Pour Aydalot (1985) « c'est dans le cadre local, par la mise en valeur des ressources locales et avec la participation de la population que le développement pourra réellement répondre aux besoins de la population » (p.109). En ce sens, l'approche du développement territorial cherche à comprendre l'ensemble des facteurs de développement d'un territoire que ce soient des facteurs culturels, politiques, géographiques, sociaux, économiques, etc. (Jean, 2006) Ainsi, parce qu'elle tient compte de tous ces éléments, l'approche du développement territorial est davantage « compatible avec le progrès réel de l'humanité, supposant la répartition socialement et territorialement équitable de la richesse, la poursuite de l'expérience démocratique, la préservation et l'épanouissement des cultures » (Jean, 2006, p.468-469). De plus, la mise en pratique de telles politiques « may reduce duplication and lead to more lasting policy interventions given their attention to contextual conditions »[13] (Zirul et coll., 2015, p.144). Enfin, l'approche territoriale considère que le développement, entendu ici et pour la suite de ce mémoire comme le *progrès réel de l'humanité*, découle de la mise en place de politiques territorialisées (Muller, 1985; Bradford, 2005).

Ainsi, le développement territorial n'est possible que lorsqu'il y a prise en compte des multiples contextes d'un territoire dans la prise de décision et quand les multiples acteurs de territoire sont intégrés à cette prise de décision. De cette manière, le développement territorial amènerait des politiques plus cohérentes entre elles et, de ce fait, plus durables. À cet égard, la prochaine section s'intéressera au développement territorial comme processus en expliquant son essor dans les milieux urbains et les changements induits par ce processus sur les manières de gouverner les villes.

[13] Traduction libre : « peuvent réduire les doubles emplois et conduire à des interventions politiques plus durables en raison de l'attention qu'elles portent aux conditions contextuelles ».

### *2.1.3 Le pouvoir politique dans les villes : du gouvernement à la gouvernance*

À partir des années 1970, alors que l'approche du développement territorial émerge, le concept de gouvernance s'introduit lui aussi dans la littérature relative aux gouvernements et à leurs difficultés face à la gouvernabilité des sociétés (Le Galès, 1995). Patrick Le Galès (1995) explique que le concept de gouvernance s'est construit dans un contexte où les villes se retrouvaient de plus en plus ingouvernables à cause d'une autonomisation de différents réseaux d'acteurs non gouvernementaux (entreprises privées, associations, organisme de recherche ou sociaux, etc.) capables de participer à la gouverne des villes. Ces gouvernements se caractérisent par des structures organisées d'autorité locale qui représentent la légitimité du pouvoir politique (Le Galès, 1995). Ces structures impliquent implicitement la présence d'institutions composées d'élus et de bureaucraties (Le Galès, 1995) offrant certains programmes et services à la ville (Zirul et coll., 2015). À vrai dire, le pouvoir des gouvernements des villes se retrouve fragmenté, à la fois par l'émergence de multiples réseaux d'acteurs, mais aussi à cause d'une « transformation des échelles spatiales » (Le Galès, 1995, p.60) dans lesquelles interviennent ces différents réseaux. Cette ingouvernabilité grandissante entraine donc un changement d'échelle des gouvernements des villes à de la gouvernance urbaine. Cette dernière réfère à des processus de négociation à travers des méthodes alternatives de gouvernance (Le Galès, 1995). Néanmoins, dans la conceptualisation de la gouvernance urbaine, le gouvernement local reste important, mais il ne représente qu'un acteur parmi plusieurs autres (Le Galès, 1995).

La gouvernance ne s'intéresse donc plus uniquement aux gouvernements et à leurs pouvoirs, elle concerne davantage les mécanismes de négociations entre les différents réseaux d'acteurs qui rendent possible l'action publique (Le Galès, 1995) et qui, par le fait même, valorisent les initiatives territoriales (Zirul et coll., 2015). Elle cherche à pallier la complexité occasionnée par ces multiples mécanismes en organisant l'action publique de manière efficace tout en évitant les potentiels conflits entre les acteurs y participant (Le Galès, 1995). En pratique, « la gouvernance renvoie donc aux interactions entre l'État et la société et aux modes de coordination pour rendre possible l'action publique » (Kooiman,

1993. Cité dans Le Galès, 1995, p.59). La pluralité d'acteurs impliqués dans la gouvernance urbaine peut engendrer une diversification des manières d'organiser la prestation des différents services locaux (Le Galès, 1995). Ainsi, la gouvernance urbaine tient compte des capacités stratégiques des différents acteurs d'un territoire et permet diverses formes de légitimation du pouvoir local (Le Galès, 1995). De plus, la gouvernance urbaine, tout comme la notion de territoire, dépasse les cadres et les frontières institutionnels. En fait, comme l'indique le titre de l'article de Patrick Le Galès (1995), *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, « l'émergence de la gouvernance urbaine signifie la prise en compte du déplacement des barrières entre acteurs publics et acteur privé et le brouillage des repères traditionnels » (p.60). En somme, la notion de gouvernance urbaine nous semble être une dimension essentielle à l'opérationnalisation du développement territorial.

### *2.1.4 Le développement territorial*

La conception du territoire, du développement et de la gouvernance urbaine dans le paradigme du développement territorial jette un premier éclairage sur la perspective théorique dans laquelle s'inscrit ce mémoire. En effet, nous considérons qu'un territoire est plus qu'un cadre physique, mais bien un espace influencé par les interactions sociales qui y sont vécues alors qu'il influence aussi ces interactions. Dans le cadre de ce mémoire, la conception du développement territorial « peut alors se concevoir comme l'augmentation de la capacité des acteurs à maitriser les dynamiques d'évolution qui les concernent ». (Jean, 2008, p.296). Conséquemment, à partir d'ici, lorsqu'il sera question de gouvernance dans cette recherche, nous ferons référence à la notion de gouvernance élargie dans laquelle le pouvoir ne se limite pas qu'aux gouvernements municipaux, mais inclus une pluralité d'acteurs de la société civile qui interviennent de diverses façons dans la gouverne des territoires. Sur la base de ces concepts, nous chercherons à mesurer de quelle manière les fusions municipales ont permis à la population des petites agglomérations rurales de participer à la gouvernance locale et donc à accroitre leur potentiel de développement.

En somme, l'approche du développement territorial nous semble la plus appropriée pour répondre à notre question de recherche. Était-ce aussi l'approche préconisée par le gouvernement du Québec lors de l'imposition des fusions municipales ? Afin d'éclaircir ce questionnement, la prochaine section examinera les théories mobilisées dans les débats publics ayant eu lieu autour de la réforme municipale des années 2000.

## 2.2 Les fondements théoriques des fusions municipales

Le débat sur la réorganisation municipale du début du présent siècle a été le terrain d'affrontements théoriques entre plusieurs approches de gestion métropolitaine. En fait, la gestion métropolitaine s'intéresse à l'ensemble des types de gouverne pouvant intervenir dans la gestion quotidienne d'une région métropolitaine que ce soit par l'entremise des gouvernements des villes ou par des négociations entre différents acteurs métropolitains (Tomàs, 2012). À vrai dire, la gestion métropolitaine se préoccupe de la gouvernance urbaine/métropolitaine, mais elle ne s'y limite pas puisqu'elle s'intéresse également aux acteurs non gouvernementaux et à leurs impacts sur le territoire. En pratique, elle « traite des relations et des rapports de pouvoir entre les différents paliers de gouvernement et d'administration, entre les différentes agences de planification et coordination et entre les acteurs impliqués (élus, du secteur privé, de la société civile) » (Tomàs, 2012, p.6). À cet égard, les études sur les argumentaires déployés dans le cadre des débats sur la réforme municipale de Bherer et Lemieux (2002) ainsi que de Tomàs et Collin (2005) abordées au chapitre précédent démontrent que le débat théorique autour des fusions municipales s'est essentiellement articulé autour de trois approches de gestion métropolitaine : l'école de la réforme, l'école des choix publics et le nouveau régionalisme (Tomàs et Collin, 2005). Il s'agira maintenant de mieux comprendre chacune de ces théories.

### *2.2.1 L'école de la réforme*

L'école de la réforme, aussi appelée école de la consolidation (Desbiens, 2003) et qualifiée de théorie monocentrique par ceux qui la critiquent (Ostrom, 2000), estime que de multiples unités gouvernementales dans une même région métropolitaine entrainent nécessairement des services inadéquats et inefficaces ainsi que des iniquités fiscales et

sociales (Desbiens, 2003; Tomàs et Collin, 2005; Ostrom, 2000). D'après Ostrom, l'école de la réforme est une théorie qui s'appuie sur les fondements théoriques suivants :

> «1. les biens et les services publics urbains sont relativement homogènes et touchent de manière semblable tous les habitants d'une région métropolitaine donnée.
> 2. Les électeurs urbains ont des préférences relativement similaires pour les biens et les services urbains.
> 3. Les électeurs peuvent effectivement articuler leurs préférences pour des biens et des services urbains à travers un seul mécanisme électoral.
> 4. Des administrateurs élus peuvent effectivement traduire les préférences des citoyens en objectifs politiques afin de guider les fonctionnaires et de déterminer les niveaux de taxes nécessaires pour produire les revenus requis pour atteindre ces objectifs.
> 5. Les fonctionnaires cadres ont les moyens d'amener l'ensemble de leur personnel à produire le plus haut niveau de biens et de services publics étant donné le budget dont ils disposent.
> 6. Les fonctionnaires délivrent des biens et des services à des clients passifs » (Ostrom, 2000. Cité dans Desbiens, 2003, p.16).

En partant de ces postulats, l'école de la réforme cherche à améliorer l'efficience de la gestion des finances municipales en faisant la promotion d'une grande unité administrative dans les régions urbaines (Lyons et Lowery, 1989; Desbiens, 2003). En ce sens, les fusions municipales permettraient de faire des économies d'échelles et d'éviter des dédoublements de service (Tomàs et Collin, 2005) tout en amenant une professionnalisation des employés municipaux (Desbiens, 2003; Ostrom, 2000). Les partisans de cette approche soutiennent aussi que les municipalités fusionnées ont une meilleure équité fiscale et qu'elles permettent d'offrir un accès égal aux services plutôt que d'entretenir une compétition malsaine d'offre de service entre différentes villes fragmentées (Tomàs et Collin, 2005). À titre d'exemple, l'une des iniquités souvent évoquées concerne l'utilisation des routes dans les centres-villes. En fait, les villes centres doivent assumer les frais pour l'entretien des infrastructures routières seules alors qu'elles profitent grandement à la population provenant des banlieues. Ainsi, pour les partisans de la consolidation, unifier l'ensemble des unités administratives au sein d'une même région métropolitaine permet d'éviter ce type d'iniquités. Autrement dit, une grande unité administrative insufflerait des actions gouvernementales mieux adaptées à l'échelle régionale et augmenterait la responsabilisation politique des dirigeants municipaux (Lyons et Lowery, 1989; Desbiens,

2003). En somme, bien que les objectifs principaux de la consolidation soient l'équité fiscale et la redistribution des richesses sur les territoires métropolitains, elle vise aussi à mettre fin aux guerres de clocher en créant une voix régionale unique vis-à-vis le gouvernement central et les investisseurs externes (Desbiens, 2003).

### *2.2.2 L'école des choix publics*

À l'inverse, les fondements théoriques de l'école des choix publics (*public choice),* aussi nommée l'école de la fragmentation, sont à l'opposé de ceux de l'école de la réforme. Cette approche soutient que l'efficience découle de la compétition entre plusieurs petites municipalités (Tomàs et Collin, 2005; Tiebout 1956; Desbiens, 2003). À cet égard, Ostrom soutient que contrairement à la consolidation, l'école des choix publics a une approche polycentrique fondée sur les principes suivants :

> «1. les biens et les services publics urbains diffèrent substantiellement en ce qui concerne leur fonction de production et l'échelle de leurs effets.
> 2. Les individus ayant des préférences relativement similaires pour les biens et les services publics tendent à se regrouper dans des secteurs donnés. Les préférences sont généralement plus homogènes dans ces secteurs que dans l'ensemble d'un territoire métropolitain donné.
> 3. Les citoyens qui sont assujettis à des compétences multiples en apprennent davantage au sujet de la performance d'une municipalité en observant comment les problèmes sont traités dans d'autres municipalités.
> 4. Des compétences multiples comprenant des objectifs et des échelles d'organisation différents permettent aux citoyens de faire des choix plus efficaces quand vient le temps de déterminer l'ensemble de services le plus important pour eux. Ils peuvent aussi mieux articuler leurs préférences et leurs préoccupations, et, si cela est nécessaire, se soumettre à d'autres compétences.
> 5. La présence d'un grand nombre de producteurs potentiels de biens et de services urbains sur un territoire métropolitain permet aux élus de faire une sélection plus efficace des offreurs de services.
> 6. Les producteurs qui doivent rivaliser pour obtenir des contrats cherchent davantage des technologies innovatrices, opèrent près des échelles optimales de production et encouragent la production en équipe efficace aussi bien que la coproduction, de façon à améliorer leur propre performance » (Ostrom, 2000. Cité dans Desbiens, 2003, p.16-17).

L'école des choix publics soutient donc qu'un ensemble varié de municipalités intervenant à différentes échelles permet une meilleure adéquation entre l'offre de services municipaux

et les préférences des citoyens. Par conséquent, pour les partisans de l'école des choix publics, les plus petites municipalités répondent mieux aux besoins de leur population :

> « la taille réduite des municipalités s'avère une qualité puisqu'elle permet aux individus de choisir leur résidence selon les services offerts par la municipalité, de payer pour les services reçus et de voter selon la satisfaction qu'ils ont obtenue de ces services » (Tomàs et Collin, 2005, p.142).

Enfin, pour cette école de pensée, l'imposition d'unités administratives plus larges est aussi perçue comme une attaque à la démocratie locale (Tomàs et Collin, 2005).

### *2.2.3 Le nouveau régionalisme*

Au début des années 2000, dans les délibérations entourant les fusions municipales, l'approche de l'école de la réforme et celle de l'école des choix publics s'opposaient l'une à l'autre. Bien qu'opposées, ces approches se sont, toutes deux, focalisées sur les limites structurelles des villes et sur leurs limites physiques. En revanche, l'approche du nouveau régionalisme, plutôt que de se concentrer sur ces limites, s'intéresse davantage au potentiel de développement des villes (Champagne, 2002; Tomàs, 2012; Zirul et coll., 2015). Pour ce faire, elle défend l'idée que les différents acteurs d'un territoire doivent se coordonner pour assurer la viabilité du développement que ce soit avec ou sans consolidation de gouvernement (Champagne, 2002; Kübler et Heinelt, 2004; Savitch et Vogel, 2000). Le nouveau régionalisme se distingue donc en dépassant le cadre d'analyse des deux autres approches. À la base, le nouveau régionalisme estime qu'il y a un changement entre les anciens modèles de développement rural, orchestré par les gouvernements centraux des villes, et un nouveau modèle s'y opposant : la gouvernance urbaine (Zirul et coll., 2015; Savitch et Vogel, 2000; Kübler et Heinelt, 2004). L'approche territoriale de planification des politiques publiques, tel que nous l'avons abordée au début de ce chapitre, est une des dimensions essentielles du nouveau régionalisme (Zirul et coll., 2015). Ainsi, pour les théoriciens du nouveau régionalisme, la gouvernance métropolitaine est primordiale pour assurer le développement social, économique et politique (Champagne, 2002; Tomàs, 2012).

Le nouveau régionalisme est apparu dans les années 1990 dans un contexte de mondialisation économique. La concurrence entre les différentes métropoles internationales causée par la mondialisation a amené les penseurs en études urbaines à s'intéresser aux impacts de ce phénomène sur les enjeux métropolitains (Tomàs, 2012). En fait, il semble que la mondialisation renforcerait le rôle des villes par rapport aux autres niveaux de gouvernement (Tomàs, 2012). De plus, elle accroitrait la concurrence pour accéder au marché du travail ainsi que les luttes de la justice spatiale (Tomàs, 2012). Les penseurs du nouveau régionalisme constatent alors que les villes se transforment de plus en plus en de « nouveaux espaces de régulation sociale et économique » (Tomàs, 2012, p.11). C'est donc en cherchant à savoir comment les métropoles doivent être gouvernées et à quelle échelle territoriale la gestion métropolitaine est optimale que les chercheurs ont jeté les bases de cette théorie (Tomàs, 2012).

Parallèlement à l'essor de la mondialisation, les régions urbaines devenaient de plus en plus polycentriques à l'instar de la mobilité grandissante de la population (Tomàs, 2012). Conséquemment, les difficultés grandissantes de l'État à coordonner l'ensemble des acteurs et des institutions locales ont amené les structures gouvernementales à s'ouvrir davantage à la participation de la société civile et à d'autres acteurs du milieu privé (Tomàs, 2012). Pour cette raison, à l'instar de l'idée de gouvernance urbaine, le nouveau régionalisme s'est interrogé sur les modèles de gestion métropolitaine basés sur « la gouvernance plus que le gouvernement, l'implication de plusieurs secteurs et non seulement du secteur public, la collaboration plus que la coordination, le processus plus que la structure et les réseaux plus que les structures formelles » (Wallis, 1994. Cité dans Tomàs, 2012, p.12). À cet égard, Kübler et Heinelt (2004) ajoutent que le nouveau régionalisme « focuses on the emergence of metropolitan governance through the interaction between a variety of actors rather than through state hierarchy »[14] (p.10). En

[14] Traduction libre : « se concentre sur l'émergence de la gouvernance métropolitaine à travers l'interaction entre une variété d'acteurs plutôt qu'à travers la hiérarchie de l'État ».

fait, les différentes formes de gouvernance et de coopération entre les multiples acteurs métropolitains rendraient les villes plus compétitives d'un point de vue économique et social (Tomàs, 2012).

L'émergence du nouveau régionalisme s'appuie aussi sur l'idée selon laquelle les régions métropolitaines ne correspondent plus à la vision monocentrique des villes où le centre-ville dominait les banlieues périphériques (Tomàs, 2012). Il reconnait le caractère polycentrique des régions métropolitaines et estime qu'il y a une interdépendance entre le centre-ville et plusieurs autres noyaux importants au sein des banlieues environnantes (Tomàs, 2012). Le caractère polycentrique des villes serait en partie responsable de plusieurs problèmes métropolitains tels que « l'étalement urbain, les problèmes de transport, la ségrégation sociale, l'iniquité fiscale, le déclin des zones centrales et la dégradation de l'environnement » (Tomàs, 2012, p.12). Les penseurs du nouveau régionalisme croient que pour remédier à ces enjeux et assurer une meilleure cohérence économique et sociale, il est primordial qu'il y ait une coordination entre les différents gouvernements locaux et une coopération entre les multiples acteurs du territoire à l'échelle métropolitaine (Tomàs, 2012). En somme, les nouveaux régionalistes considèrent que les disparités au sein d'une même région métropolitaine font obstacle au développement de cette dernière (Tomàs, 2012).

C'est donc en partageant une vision commune sur les enjeux de la mondialisation, sur l'importance pour les régions métropolitaines d'être concurrentielles et sur le besoin d'assurer une meilleure cohérence économique et sociale que les chercheurs ont conceptualisé l'approche du nouveau régionalisme. Dès lors, ils se sont entendus sur la nécessité des territoires de se doter de structures plus souples qui permettraient une meilleure coordination à l'échelle métropolitaine (Tomàs, 2012). D'ailleurs, les auteurs de cette école de pensée estiment que les problèmes associés à la métropolisation ne peuvent pas se régler uniquement au sein des structures politiques locales, mais bien par l'intermédiaire d'une réponse régionale coordonnée des acteurs publics, privés et associatifs (Champagne, 2002 ; Savitch et Vogel, 2000; Tòmas, 2012).

Dans cette optique, le nouveau régionalisme « explores the mechanical processes of small places « scaling up » to work more effectively as regions in both the public policy arena and the marketplace »[15] (Zirul et coll., 2015, p.143). À vrai dire, les nouveaux régionalistes soutiennent que ce phénomène, appelé *Upscalling,* est essentiel pour les différents territoires d'une région métropolitaine afin d'améliorer leur capacité d'action face aux enjeux métropolitains (Chiasson et coll., 2020). D'ailleurs, cette notion de coopération/coordination allant au-delà des frontières administratives locales est aussi présente dans le concept de gouvernance urbaine de Patrick Le Galès tel qu'il l'a été expliqué précédemment. Par conséquent, les structures politiques locales ne sont pas l'unique moyen de traiter les enjeux propres au nouveau régionalisme. Ainsi, afin de contrer leur développement inégal, les métropoles nécessitent des mécanismes de gouvernance régionale. Dans cette perspective, les institutions régionales sont davantage vues comme des catalyseurs de la mobilisation des différents acteurs régionaux au sein des mécanismes de gouvernance établis (Chiasson et coll., 2020).

En revanche, bien que la gouvernance et l'implication de différents acteurs profitent au développement local, Amin (1999) croit qu'il est rare que ce développement surgisse sans recourt à l'État. Pour soutenir ce constat, Amin (1999) explique d'abord que le nouveau régionalisme implique de transcender l'économie orthodoxe et les postulats selon lesquels « the economy is equilibrium-oriented and centred on the rational individual or machine-like rules, the stress falls on processes of institutionalization as a means of stabilizing and interpreting an economy that is essentially non-equilibrating, imperfect and irrational »[16] (p.366). Pour ce faire, la théorie soutient qu'il faut bâtir la richesse d'une région en termes

[15] Traduction libre : « explore les mécanismes par lesquels les petites localités « changent d'échelle » afin de fonctionner plus efficacement en tant que régions, tant dans le domaine des politiques publiques que sur le marché ».

[16] Traduction libre : « l'économie tend vers l'équilibre et repose sur l'individu rationnel ou des règles mécaniques, l'accent est mis ici sur les processus d'institutionnalisation comme moyen de stabiliser et d'interpréter une économie fondamentalement non équilibrée, imparfaite et irrationnelle ».

de communauté en améliorant la base sociale, économique et institutionnelle (Amin, 1999). Selon cette logique, ces éléments sont préalables au succès entrepreneurial local (Amin, 1999). Le nouveau régionalisme propose donc des solutions basées sur la mobilisation des différentes ressources sociale, économique et humaine locales pour amener un développement innovant et endogène (Amin, 1999). En ce sens, il suggère que les régions se développent à travers des initiatives locales visant à améliorer les politiques industrielles, en renforçant les associations économiques locales, en développant le potentiel d'apprentissage local permettant d'anticiper des enjeux et de s'adapter rapidement ainsi qu'en faisant de l'économie sociale (Amin, 1999). En revanche, Amin (1999) conclut que, dans bien des cas, « rural regions face a different set of impediments, and their institutional base might also be less equipped for experimenting with learning-based industrial clusters and reflexive goal-monitoring institutional behaviour »[17] (p.375). Le contexte des municipalités rurales peut donc freiner ces différentes démarches. Dans de telles situations, le développement ne dépendrait pas uniquement de ressources endogènes puisque les initiatives de développement nécessitent souvent un support macroéconomique pour les soutenir. Ainsi, comme les territoires défavorisés ont besoin de ressources et de temps pour développer leur autonomie, le support des gouvernements centraux peut s'avérer essentiel pour encourager et soutenir les efforts de développement locaux (Amin, 1999)

En résumé, la théorie du nouveau régionalisme est le résultat d'un contexte d'ingouvernabilité des villes, qui deviennent de plus en plus polycentriques, combiné à une concurrence internationale entre métropoles issue notamment de la mondialisation grandissante. Devant ce contexte et les enjeux métropolitains qui en découlent, les nouveaux régionalistes arrivent à la conclusion qu'il est primordial que les multiples

[17] Traduction libre : « Les régions rurales en retard font face à un ensemble d'obstacles différents, et leur base institutionnelle peut également être moins bien outillée pour expérimenter des regroupements industriels fondés sur l'apprentissage ou des comportements institutionnels réflexifs axés sur le suivi des objectifs ».

acteurs et réseaux d'acteurs d'une région métropolitaine participent à un nouveau modèle de gestion métropolitaine : la gouvernance métropolitaine. En fait, pour que le développement soit possible, il est essentiel que les acteurs des différents territoires d'une métropole s'unissent à une échelle plus grande. C'est la capacité d'action induite par ce changement d'échelle (*Upscalling)* qui augmente le potentiel de développement idoine à la vision du développement territorial. Tout bien considéré, dans la perspective néo-régionale, le développement constitue davantage un processus d'apprentissage démocratique, un processus permettant notamment aux acteurs locaux de participer à la mise en œuvre des politiques publiques et des services qui les concernent à l'échelle d'une région jugée pertinente du fait de l'interdépendance entre ses différents territoires. Dans la prochaine section, il sera question des différentes déclinaisons que peut prendre ce processus au sein même du cadre néo-régional.

### 2.3 Le continuum néo-régional

En règle générale, l'approche du nouveau régionalisme suggère que le processus de développement émane de la gouvernance métropolitaine. C'est-à-dire que, pour être résolus, les enjeux métropolitains requièrent une réponse coordonnée des différents acteurs régionaux à l'échelle métropolitaine. À cet égard, Savitch et Vogel (2000) expliquent que la coordination des acteurs à l'échelle métropolitaine peut être réalisée de différentes manières. De ce fait, ils décrivent ce que nous appellerons le continuum du nouveau régionalisme. Sans être exhaustif, le continuum de Savitch et Vogel (2000) propose un éventail d'approches variant selon les différents degrés d'importance accordés au gouvernement local ou à la gouvernance métropolitaine. Pour étayer cette proposition, ils présentent quatre modèles que nous aborderons plus en détail ci-dessous : l'approche de la consolidation, l'approche multiniveaux, l'approche des fonctions liées et l'approche des réseaux complexes (Savitch et Vogel, 2000).

### *2.3.1 La consolidation*

L'approche de l'école de la réforme cherche à régler les enjeux de la métropolisation en créant un gouvernement régional centralisé (Savitch et Vogel, 2000; Wheeler, 2002). Toutefois, créer un gouvernement régional centralisé est souvent difficile et même une fois constitué, l'accroissement de la capacité d'action territoriale n'est pas garanti (Wheeler, 2002). En fait, l'idée d'un gouvernement régional centralisé est souvent mise à mal par de fortes oppositions locales, par des municipalités ne voulant pas céder de pouvoir et par l'hostilité d'électeurs de certaines régions qui ne voit pas l'intérêt d'un regroupement (Wheeler, 2002). À cet égard, Champagne (2002) s'est intéressée au nouveau régionalisme aux États-Unis et conclut que même

> « si les principes d'interdépendance métropolitaine, de compétitivité économique et de viabilité du développement métropolitain continuent à se tailler une place dans les pratiques métropolitaines, il est fort[sic] à parier que cela se fera sans le recours massif aux fusions municipales » (p.117).

Les barrières politiques amenées par une consolidation font qu'elle n'est pas nécessairement la plus efficace pour répondre aux objectifs des nouveaux régionalistes (Savitch et Vogel, 2000). D'ailleurs, comme la métropolisation vient souvent avec l'étalement urbain, agrandir les limites d'une ville peut être une réponse temporaire qui nécessitera de nouvelles annexions de territoire dans le futur (Savitch et Vogel, 2000). Ce n'est donc pas nécessairement avec la création d'un gouvernement centralisé que vont se régler les enjeux qui préoccupent le nouveau régionalisme. Dans cet ordre d'idée, Wheeler (2002) ajoute que la

> « coordination of many regional or subregional goals can occur without a centralized regional government structure. Ad hoc working groups of local governments, operating agreements between municipalities or local agencies, joint powers authorities, and sophisticated sets of incentives and mandates between existing levels of government can help coordinate public-sector action on issues ranging from tax sharing to growth management to improvement of education and other services »[18] (p.275).

[18] Traduction libre : « La coordination de nombreux objectifs régionaux ou sous-régionaux peut se faire sans structure gouvernementale régionale centralisée. Des groupes de travail ad hoc de collectivités locales, des

### *2.3.2 L'approche multiniveaux*

La deuxième approche proposée par Savitch et Vogel (2000) est l'approche multiniveaux. Assez près de l'idée de gouvernement, elle propose la création d'institutions gouvernementales différentes des municipalités qui se verraient responsables de la gestion d'enjeux précis au niveau local jugé convenable (Savitch et Vogel, 2000). Ces institutions ne seraient pas hiérarchiquement supérieures ni inférieures aux municipalités, mais seraient l'équivalent d'un autre gouvernement ayant des objectifs précis à une échelle mieux adaptée (Savitch et Vogel, 2000). Ainsi, l'approche multiniveaux est plus flexible que l'approche de la consolidation dans laquelle l'autonomie locale des différentes municipalités regroupées est abolie pour mettre en place une unité administrative centralisée. Cela dit, Lefèvre (1998) est particulièrement critique à l'égard de cette approche et celle de la consolidation. « Institutional consolidation is not really a success story: most reforms have failed and many experiences with two tier metropolitan authorities have proved disappointing »[19] (p.9. Cité dans Kübler et Heinelt, 2004). À cet égard, Collin et coll. (1999) constatent que l'approche multiniveaux est l'approche que les provinces canadiennes ont privilégiée dans les années 1970. À titre d'exemple, les initiatives du Gouvernement du Québec se rapportant à cette approche ont amené la création des communautés urbaines de Québec et de Montréal ainsi que les municipalités régionales de comté (Collin et coll, 1999).

---

accords opérationnels entre municipalités ou agences locales, des autorités conjointes et des ensembles sophistiqués d'incitations et de mandats entre les niveaux de gouvernement existants peuvent aider à coordonner l'action du secteur public sur des questions allant du partage des impôts à la gestion de la croissance en passant par l'amélioration de l'éducation et d'autres services ».

[19] Traduction libre : « La consolidation institutionnelle n'est pas vraiment une réussite : la plupart des réformes ont échoué et de nombreuses expériences d'autorités métropolitaines à deux niveaux se sont révélées décevantes ».

### *2.3.3 Les fonctions liées*

La troisième approche que présentent Savitch et Vogel (2000) est l'approche des fonctions liées. L'idée des fonctions liées est qu'il peut y avoir une consolidation fonctionnelle sans recourir aux fusions de municipalité (Savitch et Vogel, 2000). En fait, les fonctions liées sont des ententes interlocales autour de la prestation de certains services (Savitch et Vogel, 2000). C'est donc un arrangement entre différentes municipalités pour offrir la prestation de plusieurs services qui peuvent être financés par une taxe commune par exemple. (Savitch et Vogel, 2000). Cette approche est encore plus flexible que l'approche multiniveau puisque chaque municipalité peut négocier l'arrangement et se retirer si elle en ressent le besoin (Savitch et Vogel, 2000). Comme aucun nouveau gouvernement ni aucune institution gouvernementale ne sont créés, les municipalités participantes ont moins l'impression de voir leur pouvoir être dilué ou brimé (Savitch et Vogel, 2000). En revanche, cette flexibilité fait aussi en sorte que les fonctions liées sont davantage marquées par des instabilités causées par les renégociations de différentes ententes (Savitch et Vogel, 2000). En pratique, Savitch et Vogel (2000) observent que les ententes intermunicipales sont souvent interprétées comme une phase transitoire dont l'aboutissement logique serait le regroupement des municipalités. Dans le même ordre d'idée, Markey et coll. (2015) constatent même que les fusions municipales forcées au Québec ont façonné la perception de la collaboration intermunicipale qui est, maintenant, souvent associée à l'idée d'une fusion.

### *2.3.4 Les réseaux complexes*

La quatrième approche s'intégrant dans le nouveau régionalisme est celle des réseaux complexes (Savitch et Vogel, 2000). Dans le continuum proposé par Savitch et Vogel (2000) ce sont les réseaux complexes qui se rapprochent le plus de l'idéal de gouvernance. Ici, les réseaux peuvent être composés de plusieurs gouvernements indépendants qui coopèrent au sein de divers réseaux locaux interreliés. En fait, les réseaux complexes sont un ensemble de connexions horizontales qui peuvent même surgir de façon organique afin de répondre à des besoins locaux (Savitch et Vogel, 2000). Les réseaux peuvent aussi

provenir des différents acteurs à l'échelle métropolitaine (Savitch et Vogel, 2000). D'ailleurs, d'après Kübler et Heinelt (2004): « area-wide governance is achieved through cooperative arrangements that stabilize networks of policy-relevant actors »[20] (p.10). Ainsi, la gestion métropolitaine devient alors beaucoup plus complexe, mais se rapproche davantage de l'autogestion (Savitch et Vogel, 2000). Étant plus complexe, la gestion des différents enjeux métropolitains par de multiples réseaux peut réduire la responsabilisation et la transparence entourant la gestion des différents enjeux (Savitch et Vogel, 2000; Tòmas, 2012). En revanche, les approches se rapprochant de la gouvernance urbaine rendent la prise de décision plus accessible à différents groupes de la société civile qui n'ont pas nécessairement d'incidence dans les structures démocratiques traditionnelles (Tòmas, 2012).

### 2.4 Formulation de l'hypothèse

À la lumière de ce qui précède, nous pouvons d'ailleurs affirmer que les fusions municipales du début des années 2000 sont le résultat de l'approche de la consolidation. Quant aux conseils d'agglomération créés par la loi 9 (L.Q[21], 2003), ils correspondent davantage à l'approche multiniveaux en forçant une coordination élargie entre plusieurs territoires au sein d'un nouveau palier de gouvernement. Ainsi, d'après le continuum du nouveau régionalisme, la réorganisation municipale des années 2000 semble s'être fondée sur des approches plus près de l'idée de gouvernement des villes que sur des approches favorisant la gouvernance métropolitaine. Rappelons tout de même que lors de la réouverture du débat sur les fusions en 2003, plusieurs mémoires analysés dans l'étude de Tomàs et Collin (2005) relevaient que la réorganisation aurait occasionné « la création d'une vision régionale » (p.13) et incité « des démarches plus ambitieuses et à une échelle régionale » (p.13) dans de nouvelles villes. Par conséquent, bien que la réforme se soit

[20] Traduction libre : « la gouvernance à l'échelle de la région est assurée par des accords de coopération qui stabilisent les réseaux d'acteurs concernés par les politiques ».

[21] Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités.

concentrée sur le regroupement d'unité administrative, les impacts des fusions sur la gouvernance pourraient avoir dépassé le cadre des structures politiques en mobilisant plusieurs acteurs à des échelles plus vastes que leur territoire initial respectif. Dans cette perspective, en s'inspirant du continuum du nouveau régionalisme, ce mémoire cherche à vérifier dans quelle mesure la réforme municipale des années 2000 a favorisé une dynamique d'*upscalling* et le développement d'une gouvernance urbaine renouvelée à l'échelle des nouvelles agglomérations de moins de 10 000 habitants. Autrement dit, il sera question de mesurer l'impact de la réforme sur le potentiel de développement de ces nouvelles agglomérations.

Afin de formuler une hypothèse de recherche, nous nous sommes penchés de nouveau sur les conclusions des études d'argumentaires ayant entouré le *blitz* des fusions municipales. Certains passages faisant référence au nouveau régionalisme ont retenu notre attention. En fait, du début de la réforme municipale en 2000 jusqu'à l'élection de 2003, les débats sur les fusions véhiculent principalement les valeurs de l'école de la réforme et de l'école des choix publics (Bherer et Lemieux, 2002). Néanmoins, deux éléments entendus, mais dans de moindres mesures, peuvent aussi être associés à l'approche du nouveau régionalisme. Premièrement, l'idée selon laquelle les fusions augmenteraient la capacité d'action des villes et deuxièmement, l'argument soutenant l'importance d'une meilleure coordination entre les différentes structures de développement (Bherer et Lemieux, 2002).

Ensuite, lors du débat sur les défusions, l'argumentaire parait davantage cohérent avec l'approche du nouveau régionalisme (Tomàs et Collin, 2005). Contrairement au débat précédent, l'argumentaire en faveur du maintien des fusions municipales semble issu d'une approche hybride entre l'école de la réforme et le nouveau régionalisme. Malgré ces quelques éléments associés au nouveau régionalisme, Tomàs et Collin (2005) soutiennent tout de même que le débat de 2003 s'est davantage articulé autour des idées de l'école de la réforme et de l'école des choix publics que du nouveau régionalisme. Néanmoins, comme plusieurs municipalités suggèrent que les fusions ont augmenté leur capacité d'action et une meilleure coordination entre différentes structures, nous formulons

l’hypothèse que les fusions municipales des années 2000 dans les agglomérations rurales de moins de 10 000 ont permis de l'*upscaling* et donc des dynamiques de gouvernance porteuse de développement à l'échelle régionale

## Chapitre 3. Méthodologie : Approche qualitative et étude de cas de Rivière-Rouge

Dans ce chapitre, nous exposerons les différentes étapes de la démarche méthodologique utilisée pour répondre à la question de recherche énoncée au chapitre précédent. En ordre, ce chapitre abordera le type d'approche choisi, les méthodes de collectes et d'analyse de données utilisées, les limites de l'étude et en conclusion une présentation la municipalité fusionnée qui servira de cas d'étude dans le cadre de cette recherche.

### 3.1 L'approche qualitative

Pour vérifier l'hypothèse voulant que les fusions municipales des années 2000 dans les agglomérations de moins de 10 000 aient permis de l'*upscaling* et donc une gouvernance porteuse de développement à l'échelle régionale, une approche qualitative a été préconisée. En fait, pour constater la présence d'une situation d'*upscalling*, il faut s'intéresser aux dynamiques locales et donc aux relations entre les différents acteurs au sein d'un territoire socialement construit. En ce sens, le nouveau régionalisme reconnait la complexité des différents contextes territoriaux et suggère que le développement découle d'une mise en commun des efforts locaux et de la collaboration entre les divers acteurs. Ainsi, pour saisir le phénomène d'*upscalling,* il apparait essentiel de s'intéresser aux savoirs expérientiels des acteurs territoriaux pour rendre compte de leur réalité et conséquemment d'opter pour une méthodologie qualitative.

### 3.2 L'étude de cas

La démarche méthodologique choisie s'inscrit dans une approche qualitative et prendra la forme d'une étude de cas. Gauthier et Bourgeois (2016) définissent l'étude de cas comme étant « une approche de recherche qui consiste à enquêter sur un phénomène, un événement, une organisation ou un groupe d'individus bien délimité, afin d'en tirer une description précise et une interprétation » (p.199). La recherche qualitative et l'étude de cas sont particulièrement efficaces lorsqu'il s'agit de faire des études exploratoires et pour « analyser des réalités négligées par la science que les théories existantes expliquent mal ou partiellement » (Gauthier et Bourgeois, 2016, p.200). Étant donné la rareté des travaux scientifiques portant sur le nouveau régionalisme en milieu rural au Québec, le recours à

une étude de cas permettra d'apporter un éclairage empirique sur une dimension encore peu explorée par cette approche de gestion métropolitaine essentiellement axée sur les réalités des grandes villes. De plus, comme nous cherchons à mesurer l'impact des fusions municipales sur les relations entre divers acteurs de différentes municipalités regroupées, une compréhension fine des contextes historiques de ces municipalités sera nécessaire pour éviter certains biais pouvant être induits par une mauvaise connaissance de leurs dynamiques politiques, sociales, économiques et territoriales. À cet effet, l'étude de cas permet également de rendre compte d'aspects complexes reliés au contexte sociopolitique spécifique du cas étudié (Gauthier et Bourgeois, 2016).

Dans cette recherche, l'intention est d'analyser dans quelle mesure la fusion municipale d'une agglomération rurale de moins de 10 000 habitants peut avoir influencé l'essor d'une gouvernance à l'échelle du nouveau territoire. Pour répondre à ce questionnement, nous avons étudié le cas de la Ville de Rivière-Rouge, une municipalité de 4 322 habitants des Hautes-Laurentides fusionnée en 2002. Rivière-Rouge était initialement constitué des municipalités de Sainte-Véronique, L'Annonciation, Marchand et La Macaza, conformément au décret n$^{o}$ 1439-2002 du Gouvernement du Québec (2002). La ville de La Macaza a cependant été reconstituée à la suite du référendum sur la défusion de 2004 (Gouvernement du Québec, 2005). Plusieurs motivations nous ont amené à choisir ce cas. Évidemment, le nombre d'habitants de l'agglomération et son caractère rural correspondent au questionnement de la recherche. Le choix de ce cas s'inscrit aussi dans une perspective plus pragmatique. En fait, Gagnon (2005) souligne qu'afin de choisir des cas d'étude pertinents, il est utile d'avoir une bonne connaissance du milieu. En ce sens, avoir des connaissances préalables d'un cas peut permettre de faciliter la recherche et le recrutement, et de recruter des participants plus pertinents (Gagnon, 2005). Étant moi-même originaire de ce village, j'estime que mes connaissances des enjeux et des acteurs clés de la communauté ont facilité plusieurs étapes de cette recherche. Ma proximité avec les différents acteurs locaux m'a notamment permis d'acquérir des documents d'archives dont l'accès est aujourd'hui très limité. Dans cette optique, le cas de Rivière-Rouge

apparaissait comme un choix judicieux pour faciliter l'acquisition de connaissances. Nous reviendrons plus en détail sur les caractéristiques de Rivière-Rouge et leur pertinence à la dernière section de ce chapitre.

### 3.3 Les entretiens semi-dirigés

Pour vérifier l'hypothèse selon laquelle les fusions municipales auraient amélioré la capacité d'action des petites agglomérations rurales induite par l'accroissement des collaborations entre les différents acteurs locaux, le principal outil de collecte de données choisi a été l'entrevue semi-dirigée. À cet égard, Gauthier et Bourgeois (2016) soulignent que l'entrevue « privilégie le sens donné à l'expérience » (p.359) et qu'elle rend compte des « réalités que chacun des acteurs construit à partir des interactions établies avec ses semblables » (p.359).

De plus, le paradigme du nouveau régionalisme s'est construit dans des cadres urbains, voire métropolitains. Afin de mesurer la validité de ce paradigme dans les petites agglomérations rurales, l'entrevue semi-dirigée apparait encore comme l'outil à privilégier. En pratique, l'entrevue permet de « rendre explicite l'univers de l'autre » et vise la « compréhension du monde de l'autre » (Gauthier et Bourgeois, 2016, p.343). En effet, en permettant aux personnes interviewées de transmettre leurs expériences, leurs perceptions et même leurs expertises, l'entretien favorise la compréhension d'actions complexes à travers les contradictions et les tensions présentes dans leur contexte (Savoie-Zajc, 2016).

Savoie-Zajc (2016) souligne aussi que l'entrevue amène une co-construction entre le chercheur et la personne interviewée puisque l'interaction entre ceux-ci peut amener une prise de conscience commune. Cette prise de conscience peut même avoir une « fonction émancipatrice » (Savoie-Zajc, 2016, p.343). À cet égard, dans certains cas, les participants à cette recherche demandaient eux-mêmes que certains éléments de contexte, dont ils ne se souvenaient plus clairement, soient validés. Cette co-construction semble s'être avérée à quelques reprises lorsque les participants s'interrogeaient sur certains sujets et que nous

étions en mesure d'étayer les faits autour de ceux-ci. Les participants semblaient alors parfois se remémorer des éléments pertinents pour répondre à notre question de recherche.

En somme, dans le cadre de ce mémoire, les entrevues semi-dirigées cherchaient à enrichir notre compréhension de la gouvernance territoriale à Rivière-Rouge en fonction de l'expertise des différents types d'acteurs de la municipalité. En pratique, un total de six entrevues semi-dirigées ont été tenues entre le mois de juin et le mois de juillet 2021. Elles avaient une durée moyenne d'environ une heure. Chaque entrevue a été enregistrée avec la permission des participants et a été transcrite mot à mot afin d'en faciliter l'analyse.

### *3.3.1 L'analyse de contenu*

D'après Sabourin « toute démarche de connaissance du social requiert des opérations d'analyse de contenu » (2003, p.358). Il souligne que l'analyse de contenu permet de saisir les enjeux et les projets importants autour d'un sujet de recherche (Sabourin, 2003). Dans le cas de cette recherche, l'analyse de contenu s'est déclinée en deux volets. Nous avons d'abord fait une revue de presse et nous avons ensuite consulté un corpus de documents administratifs en lien avec le regroupement municipal de Rivière-Rouge et avec le développement de la ville depuis sa création.

Quant à la revue de presse effectuée, elle a joué deux rôles distincts dans cette recherche. Au début du processus de recherche, elle a permis d'acquérir des connaissances de base nécessaires et préalables au reste de la démarche. Par la suite et jusqu'à la fin de la recherche, la revue de presse a permis de documenter certains contextes entourant les résultats de recherche et également de procéder à une validation des informations collectées auprès d'acteurs clés de Rivière-Rouge.

D'abord, Sabourin (2003) soutient que l'analyse de contenu permet, entre autres choses, d'acquérir des connaissances sur la vie sociale qui sont préalable à l'élaboration d'un guide d'entretien. Ainsi, comme l'une de nos méthodes de collecte de données est l'entrevue semi-dirigée, la revue de presse a facilité la création d'un guide d'entretien. Pour ce faire, la revue de presse devait faire ressortir les enjeux et les projets pouvant encourager une

réponse territorialisée à Rivière-Rouge pour permettre l'ajout de ces éléments de contexte dans le guide d'entretien servant à alimenter les entrevues semi-dirigées. À l'instar des enjeux identifiés, la revue de presse visait également à cerner différents acteurs clés ayant participé aux principales initiatives de développement à Rivière-Rouge. L'identification d'acteurs pertinents a ensuite guidé la sélection des participants à interviewer à l'étape de la tenue des entrevues semi-dirigées. En pratique, à cette étape de préparation du guide d'entretien, la revue de presse s'est concentrée sur les articles d'un journal hebdomadaire local : L'information du Nord – L'Annonciation[22]. Chaque édition du journal publiée entre 2000 et 2008 a été passée en revue afin d'en faire ressortir les enjeux, les projets et les acteurs clés entourant le développement de Rivière-Rouge. Cette période temporelle permettait notamment d'obtenir des informations sur les débats politiques entourant les fusions municipales avant qu'elles se concrétisent tout comme les différents enjeux de développement rencontrés lors des premières années ayant suivi le regroupement municipal. Bref, dans un premier temps, la revue de presse a servi à cibler les acteurs pertinents à interviewer ainsi que les principaux enjeux à aborder en entrevue.

Ensuite, après avoir réalisé les entrevues, les articles de presse ont permis de valider plusieurs informations et perceptions mises en évidence par les participants. En fait, la validation des résultats qualitatifs apparaissait incontournable puisque la fusion de Rivière-Rouge date de 2002 et que les souvenirs des acteurs interviewés à cet égard peuvent paraitre lointains. Dans ce contexte de validation de l'information, nous avons principalement consulté des articles issus du même journal. Néanmoins, afin de contextualiser certains éléments ressortis des entrevues, les articles analysés à cette étape couvrent une période allant de 2000 à 2021.

Dans le même ordre d'idée, Gauthier et Bourgeois (2016) suggèrent qu'en « faisant appel à plusieurs méthodes et sources de données, on limite les biais causés par des erreurs de

[22] Le journal L'information du Nord – L'Annonciation a changé de nom plusieurs fois lors de la période étudiée. Au moment d'écrire ces lignes, en avril 2025, il se nomme L'info du Nord – Vallée de la Rouge.

mesure » (Gauthier et Bourgeois, 2016, p.212). Par conséquent, l'analyse de contenu ne s'est pas limitée qu'à la revue de presse. Plusieurs autres documents ont aussi été consultés dont notamment des procès-verbaux de commission parlementaire, un rapport de la Commission municipale du Québec, des rapports du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), des études concernant l'impact de la reconstitution d'anciennes municipalités, etc. Enfin, bien que l'analyse de contenu ait joué un rôle prépondérant en début de recherche, elle a été menée de manière itérative pour documenter différents éléments émanant de la recherche et des résultats à chaque étape de la recherche.

### *3.3.2 Le guide d'entrevue*

Avant de faire les entrevues semi-dirigées, il faut s'assurer que les discussions qui en ressortiront permettront d'obtenir des résultats de recherche pertinents. Dans cette optique, nous avons préparé un guide d'entrevue afin d'orienter les interventions des acteurs clés. La section de ce chapitre portant sur l'analyse de contenu a déjà expliqué en quoi la revue de presse a permis de construire le guide d'entretien. Il faut ajouter qu'en plus de la revue de presse, le questionnaire s'est grandement inspiré du cadre théorique néorégionaliste et plus particulièrement des qualificatifs du phénomène d'*upscalling*. Le guide d'entrevue utilisé pour les entrevues se retrouve à l'Annexe 1. Néanmoins, voici un sommaire des différents thèmes qui figurent dans le guide.

Le premier regroupement de questions du guide d'entretien s'intéressait au contexte entourant la fusion municipale de Rivière-Rouge et abordait notamment les éléments suivants :

- De quoi vous souvenez-vous par rapport à la fusion municipale ?
- Quel rôle avez-vous joué lors de ce débat sur les fusions municipales ?
- Quels étaient les arguments présentés par le camp en faveur de la fusion et le camp s'y opposant ?
- Comment s'est déroulé le processus de regroupement municipal ?
- Y a-t-il eu des démarches afin de créer une meilleure coopération entre les différents acteurs de la société civile et des acteurs municipaux ?

Le deuxième bloc de question, le plus substantiel, se concentrait sur les relations entre les différents acteurs locaux après la fusion et cherchait à identifier s'il est possible de constater un changement de capacité d'action territoriale depuis la réorganisation :

- Qu'est-ce qui a changé depuis les fusions ?
- Quelles étaient vos attentes par rapport à la fusion municipale ?
- Depuis la fusion, comment qualifiez-vous les relations entre les acteurs municipaux et la société civile ?
- Avez-vous été consulté par les élus municipaux depuis la fusion municipale ?
- Lorsque la municipalité cherche à consulter la population, quelles sont les mesures qui sont mises en œuvre afin de maximiser la participation publique ?
- Rivière-Rouge a dû affronter plusieurs enjeux économiques comme la déviation de l'autoroute, la crise forestière et la vente du camping du secteur Sainte-Véronique par exemple. De quelle manière la municipalité a-t-elle traité ces dossiers ?

Le guide d'entrevue prévoyait également un troisième regroupement de questions qui visait à conclure l'entretien. Ce bloc cherchait notamment à prendre connaissance de l'existence de document qui pourrait aider à répondre à notre question de recherche. Cette partie visait aussi à vérifier auprès des participants qu'aucun aspect intéressant pour cette recherche n'ait été oublié.

Pour nous assurer de tirer un maximum d'informations pertinentes des entrevues, nous avons parfois ajusté les questions du guide d'entrevue et parfois ajouté des questions afin d'approfondir certaines réflexions au courant des entrevues. Cette flexibilité avait l'avantage d'offrir la possibilité de recueillir davantage d'information en lien avec notre question de recherche lorsque les entrevues mettaient en lumière des éléments non anticipés par le guide d'entretien.

### *3.3.3 Échantillonnage*

La recherche interprétative s'appuie généralement sur un échantillon pertinent en fonction d'une expertise (Savoie-Zajc, 2003). Nous avons donc opté pour un échantillonnage raisonné non probabiliste (Beaud, 2009). Comme le nouveau régionalisme s'intéresse à la gouvernance et donc aux interactions entre les différents acteurs locaux (élus municipaux,

société civile, citoyens), nous avons tenté d'interroger des représentants de chacune de ces catégories et au moins un représentant de chacun des trois villages dissouts lors de la création de Rivière-Rouge.

En tout, un total de six entrevues semi-dirigées ont été réalisées. Dans cet échantillon de six acteurs, nous nous sommes assurés d'avoir des citoyens, d'anciens élus municipaux, des entrepreneurs et des représentants du milieu communautaire. Il a rapidement été constaté que les acteurs interviewés avaient joué plusieurs rôles au fil du temps. Les acteurs combinaient donc plusieurs expériences puisque dans la plupart des cas, ils avaient porté de multiples chapeaux dans leur carrière comme celui d'élu, d'entrepreneur ou de représentant d'organisme communautaire par exemple. Ces diverses expériences ont permis d'enrichir les résultats puisqu'elles multipliaient en quelque sorte les différentes expertises représentées dans notre échantillon. Initialement, l'objectif était de faire neuf entrevues, mais différents éléments contextuels, qui seront expliqués plus en détail ci-dessous, ont nui à l'atteinte de cette cible. Pour préserver l'anonymat des participants, le masculin sera utilisé de manière systématique lorsqu'il sera fait mention des personnes interrogées dans la présentation des résultats.

De plus, comme nous l'avons vu précédemment, les participants sélectionnés pour les entrevues ont été identifiés à la lumière de la revue de presse. Nous avons relevé qu'une personne était un acteur clé lorsque, dans les articles de journaux, cette personne paraissait avoir une expertise vis-à-vis les enjeux locaux du fait de leur implication dans différents projets. La récurrence des apparitions d'une personne dans les articles traitant du développement de Rivière-Rouge permettait aussi de distinguer l'implication prépondérante de certains acteurs locaux. D'ailleurs, à la lumière de la revue de presse, la Société de développement commercial (SDC) et le Comité des Citoyens de Rivière-Rouge sont deux organismes qui se démarquaient pour les raisons que nous avons énoncées. Conséquemment, des personnes œuvrant ou ayant œuvré dans ces organismes ont aussi été sélectionnées pour participer aux entrevues.

### *3.3.4 Considérations éthiques*

La démarche méthodologique effectuée dans le cadre de ce projet de recherche a préalablement obtenu l'approbation du Comité d'éthique de la recherche (CER) de l'Université du Québec en Outaouais. Bien que cette section ne vise pas nécessairement à exposer de façon exhaustive l'ensemble des enjeux éthiques liés à cette recherche, il demeure pertinent de souligner certains aspects concernant la confidentialité et l'anonymat des personnes interrogées. À cet effet, les participants ont été informés au préalable que les données recueillies dans le cadre de cette étude seraient confidentielles puisque seul le chercheur en charge de la recherche a un accès aux enregistrements des entrevues et aux verbatim qui en découlent. En revanche, les participants ont également été informés que leur anonymat n'était pas entièrement garanti. En effet, les résultats de la recherche pourraient potentiellement mener à leur identification, puisqu'ils appartiennent à un nombre restreint d'acteurs s'étant démarqués au sein d'une petite communauté. Certaines informations fournies pourraient permettre à des personnes tierces d'identifier les participants en lisant ce mémoire.

## 3.4 Analyse des données

Une fois les entrevues semi-dirigées réalisées et transcrites, nous avons analysé les transcriptions en classant les informations recueillies autour de certaines thématiques issues du cadre théorique et parfois autour de thématiques qui ont émergées des entrevues sans avoir été anticipées. Nous ferons aussi une triangulation des données en comparant les différentes données recueillies à l'aide des différentes méthodes de récolte de données. En fait, afin d'assurer la crédibilité de notre analyse, il est important de confronter les différentes sources de donnée (Savoie-Zajc, 2009). Pour Gauthier et Bourgeois (2016), la triangulation permet aussi de « combler les lacunes ou biais de chacune des méthodes ou des sources d'information » utilisées. Par conséquent nous avons comparé les perceptions des différents acteurs interrogés entre elles et avec les informations recueillies dans l'analyse de contenu avant d'en tirer des conclusions.

## 3.5 Limites de l'étude

Toute démarche de recherche comporte inévitablement des limites qui doivent être présentées pour permettre une meilleure évaluation de la portée des résultats et des interprétations qui en ressortent. Le processus de recherche effectué pour la présente recherche n'en est pas exempt. Deux principales limites peuvent être dégagées de cette recherche. D'une part, le contexte particulier dans lequel les entrevues se sont déroulées a eu un impact sur la taille de l'échantillon d'acteurs interviewés. D'autre part, dans le cas de ce mémoire, la proximité entre le chercheur et le cas étudié risque d'amener un biais d'interprétation. Après avoir expliqué ces limites, nous reviendrons sur les actions mises en place pour minimiser leur impact respectif sur les résultats de la recherche.

### *3.5.1 Un contexte particulier*

Les entrevues semi-dirigées faites dans le cadre de ce mémoire ont été réalisées au courant de l'été 2021 alors que, dans l'actualité, le conseil municipal de Rivière-Rouge avait lancé plusieurs procédures judiciaires contre des citoyens locaux. En effet, entre l'automne 2020 et la fin de l'année 2021, plusieurs médias annoncent que le conseil municipal ira devant la justice pour tenter d'obtenir des dédommagements de citoyens qui auraient tenues propos diffamatoires sur les réseaux sociaux à l'égard d'employés et d'élus municipaux (Mc Gregor, 10 mars 2021; Plourde, 27 avril 2021; Bonaque, 2 novembre 2021).

> « Rivière-Rouge a donc adopté le 9 mars une résolution qui mandate la firme DHC avocats pour les procédures judiciaires contre les auteurs des propos diffamatoires à l'encontre des membres du Conseil, de la Ville et de son personnel. De plus, la firme d'avocats a aussi pour mandat de prendre des procédures contre les administrateurs des deux pages Facebook, soit sept personnes, dont quatre sont de la région. » (Mc Gregor, 2021b)

En décembre 2021, le journal local faisait mention de cet enjeu judiciarisé parmi les faits marquants de l'année dans la région. Le contexte sociopolitique entourant cette nouvelle semble avoir marqué les esprits en raison des coûts défrayés par la municipalité pour de

telles procédures judiciaires[23] et aussi à cause des questions qu'il soulève à propos des limites de la liberté d'expression des citoyens (Mc Gregor et Coll., 2021).

Il semble important de souligner ce contexte plutôt tendu puisqu'il a eu des impacts sur les résultats de ce mémoire. En réalité, trois personnes clés ciblées pour les entrevues semi-dirigées ont décliné l'invitation en raison des poursuites en cours, et ce, malgré leurs connaissances des mesures de confidentialité mises en place pour protéger leur identité. Plus explicitement, ces personnes ont exprimé ne pas vouloir participer à l'étude afin d'éviter que leurs propos puissent être associés à de la diffamation ou par peur que leur participation nuise à leur intégrité professionnelle. Dans ce contexte, il est fort probable que ce contexte ait aussi teinté les perceptions des acteurs qui ont participé aux entrevues.

Par ailleurs, il faut également rappeler que les entrevues se sont déroulées dans un contexte pandémique où le gouvernement du Québec venait à peine de permettre certains assouplissements des mesures de santé publique comme la fin du couvre-feu par exemple (INSPQ, 2022). Par conséquent, certaines personnes ont également préféré éviter de participer aux entrevues pour des raisons sanitaires.

Enfin, d'autres acteurs clés identifiés se sont avérés injoignables pour des raisons variées, notamment à cause d'un déménagement dans une autre région et en raison d'un décès.

### *3.5.2 Biais d'interprétation*

Nous avons déjà exposé les avantages pragmatiques derrière le choix d'étudier le cas de Rivière-Rouge. Certes, le fait d'être originaire du territoire observé facilite l'accès à plusieurs informations, mais il représente également un risque de subjectivité qui pourrait mener à un biais d'interprétation du chercheur. En effet, étant originaire du secteur Sainte-Véronique, une des anciennes municipalités qui composent la ville de Rivière-Rouge, il est

[23] Une demande d'accès à l'information faite auprès de la ville de Rivière-Rouge confirme qu'une somme de 58 370,41 $ a été versée par la municipalité à la firme DHC avocats entre 2021 et 2022 (Rivière-Rouge, 28 juin 2022).

légitime de s'interroger sur les impacts potentiels de mes origines sur l'interprétation qui sera faite des données collectées. Néanmoins, pour minimiser ce biais, une série de mesures ont été mises en place dans la méthodologie.

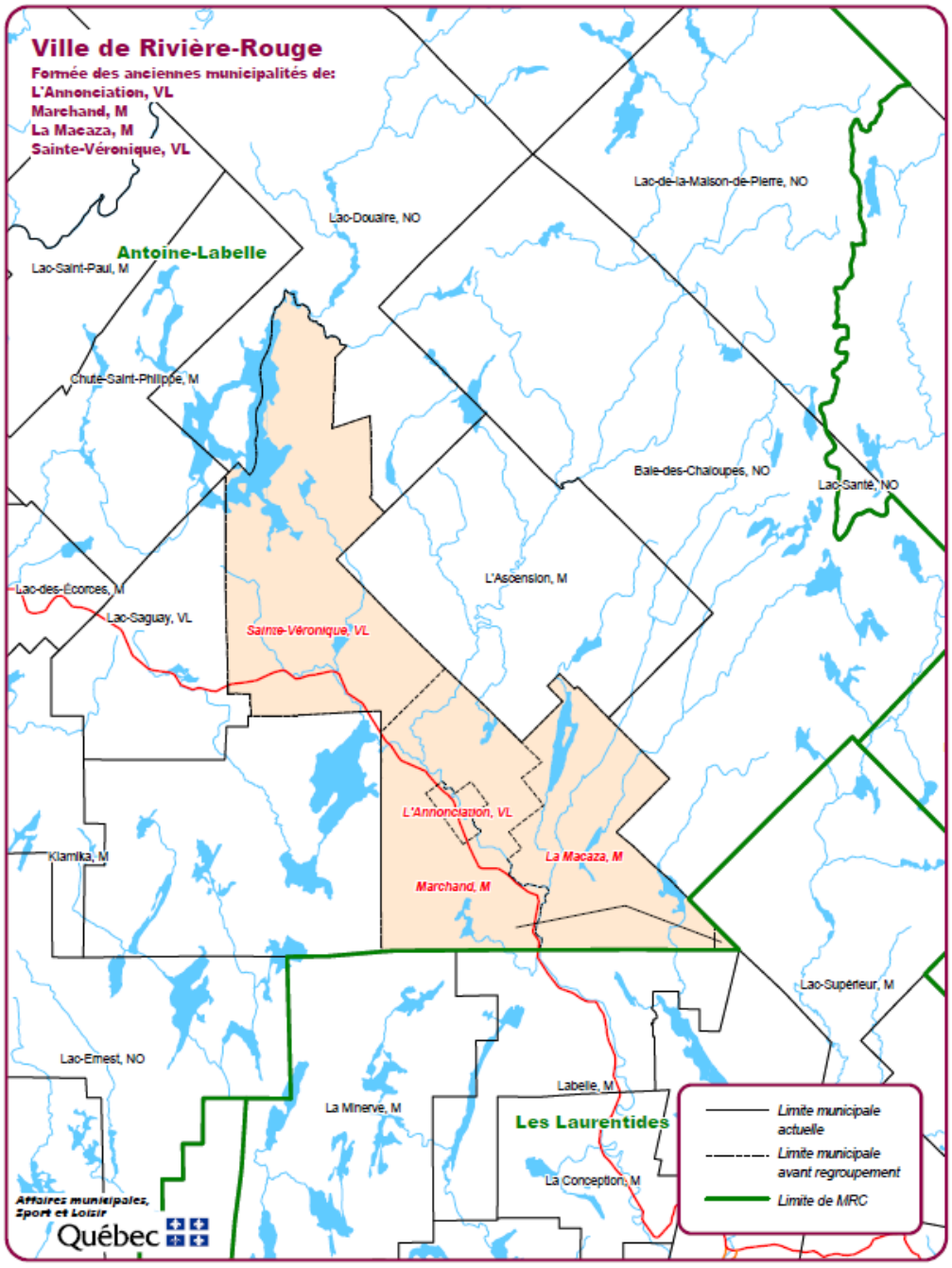
### *3.5.3 Mesures de précaution*

Afin de restreindre l'impact des limites contextuelles de cette recherche sur nos résultats, la diversification des sources de données apparaissait comme une méthode efficace pour contraindre les effets négatifs des deux principales limites. À vrai dire, la multiplication des sources de données permettait à la fois de palier aux faibles échantillons d'acteurs interrogés tout en restreignant les risques de biais d'interprétation du chercheur. Ainsi, la triangulation des informations collectées en entrevue, dans la revue de presse et dans l'analyse de contenu du corpus de texte administratif garantit, dans une certaine mesure, la validité des résultats présentés.

## 3.6 Le cas de Rivière-Rouge

La fusion de Rivière-Rouge est le résultat de plusieurs années de réflexion à l'échelle régionale ayant mené, initialement, au regroupement de quatre villages : L'Annonciation, Marchand, La Macaza et Sainte-Véronique (Gouvernement du Québec, 2002). La figure 1 présente la carte du regroupement initial de la ville de Rivière-Rouge et montre également les anciennes municipalités qui l'ont constitué. Le long processus de réorganisation municipale ne s'est pas opéré de la même manière dans l'ensemble des villages qui composent Rivière-Rouge. Voyons d'abord les étapes initiales de ce processus qui concernait, au départ, que les villages de Marchand et de L'Annonciation.

**Figure 1.** Carte de la ville Rivière-Rouge avant la reconstitution de La Macaza




Source : Roche, 2004. *Étude sur les conséquences et les coûts de la reconstruction d'une ancienne municipalité. Rapport final – Rivière-Rouge*. p.3.

En fait, en 1996, le premier volet du livre blanc présenté par la ministre Harel exigeait d'un certain nombre de « villages-paroisses et [de] communautés naturelles ainsi que [de] petites agglomérations de 10 000 habitants et moins » (Ministère des Affaires municipales, 1997, p.2) qu'ils fassent une étude en vue d'être regroupés. La municipalité de Marchand et le village de L'Annonciation étaient de ce nombre et ont donc fait faire une première étude sur la question qui parut en 1997. C'est cette première étude qui insuffla l'idée d'une fusion municipale plus large dans la Vallée-de-la-Rouge.

> « [La] Vallée de la Rouge constitue une région d'appartenance naturelle. Les sept municipalités d'Antoine-Labelle sont depuis toujours identifiées à ce territoire d'appartenance. Stratégiquement localisée entre les agglomérations urbaines de Mont-Laurier au nord-ouest et de Mont-Tremblant au sud, la Vallée de la Rouge joue un rôle déterminant pour l'avenir de la région. C'est une région d'appartenance pour les gens qui y vivent parce qu'ils y vivent, y travaillent et participent à la vie communautaire » (Commission municipale du Québec, 2002, p.30).

Les conseils municipaux de Marchand et L'Annonciation, initialement appuyés par le maire de Sainte-Véronique, ont donc entamé une démarche auprès de la Commission municipale du Québec en vue de regrouper davantage de municipalités de la région (Commission municipale du Québec, 2002, p.31). Dès lors, la Commission municipale a débuté une étude sur un éventuel regroupement de l'ensemble des municipalités de la Vallée de la Rouge qui mena à différentes recommandations figurant dans le Rapport sur l'étude des avantages et inconvénients du regroupement des municipalités de La Macaza, de Marchand, de Nominingue, de L'Ascension et des villages de L'Annonciation, de Sainte-Véronique et de Lac-Saguay (Commission municipale du Québec, 2002). Nous reviendrons sur ces recommandations dans le prochain chapitre. En somme, le processus s'est conclu par le décret forçant le regroupement initial de quatre municipalités soit La Macaza, de Marchand, de L'Ascension et Sainte-Véronique.

En revanche, l'un des premiers défis auxquels la Ville de Rivière-Rouge a rapidement été confrontée après sa création est la possibilité pour les anciennes municipalités regroupées de se reconstituer. En effet, l'adoption par le parti Libéral du Québec de la Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités

(2003) permettait aux municipalités regroupées de tenir des référendums sur la question. Conséquemment, en 2004, deux des quatre municipalités regroupées dans la ville de Rivière-Rouge ont obtenu le nombre minimal de signatures (10 %) pour tenir le scrutin référendaire (MAMR, 2004b). Il s'agit des municipalités de La Macaza et de Sainte-Véronique. Toutefois, à la suite des référendums, seul le secteur de La Macaza a obtenu le nombre de votes suffisants pour retrouver son indépendance (MAMR, 2004c). De ce fait, la reconstitution de La Macaza a amputé Rivière-Rouge de 17,7 % de sa population (Roche, 2004) et de 25,9 % de son territoire (Commission municipale du Québec, 2022; Calcul de l'auteur). Par conséquent, depuis la reconstitution de cette municipalité en 2006 et jusqu'à aujourd'hui, le territoire de Rivière-Rouge couvre les territoires des anciennes municipalités de L'Annonciation, Marchand et Sainte-Véronique. Au-delà des limites administratives de Rivière-Rouge, il apparait aussi important de présenter brièvement les trajectoires historiques des anciennes municipalités qui composent Rivière-Rouge. Une connaissance de ces trajectoires permettra de mieux saisir les contextes dans lesquels s'inscrivent les interventions qui ressortent des entretiens semi-dirigés.

### *3.6.1 La municipalité du canton Marchand et L'Annonciation*

À la fin du 19e siècle, c'est dans le contexte du début de colonisation des Hautes-Laurentides qu'en 1886, la municipalité du canton Marchand a été érigée. Au début du 20e siècle la municipalité à une économie qui se développe autour de la foresterie, de la production de charbon de bois et de beurre (Société d'histoire et de généalogie des Hautes-Laurentides, 2024a). En 1903, la municipalité profite de l'arrivée du chemin de fer sur son territoire pour pouvoir exporter ses produits et attirer de nouveaux colons et touristes dans la municipalité (Société d'histoire et de généalogie des Hautes-Laurentides, 2024a). Pendant cette période de croissance démographique, un secteur situé au centre de la municipalité du canton Marchand se détache et devient le village de L'Annonciation (Société d'histoire et de généalogie des Hautes-Laurentides, 2024a). Étant historiquement reliée par la géographie initiale du canton Marchand, l'histoire de ces deux villages est souvent abordée comme un tout par les sources historiques (Lagrange, 1986; Société

d'histoire et de généalogie des Hautes-Laurentides, 2024a). En fait, cela s'explique probablement par le fait que les deux municipalités ont historiquement partagé le même noyau villageois et la même artère commerciale tous deux situés à L'Annonciation qui se trouve littéralement au cœur de Marchand. Nous reviendrons sur les caractéristiques communes des deux municipalités dans les prochains chapitres. Pour la suite de cette section, l'historique se concentre sur L'Annonciation, mais nous considérons que les faits présentés s'appliquent également à la municipalité de Marchand puisqu'elle partage essentiellement la même économie.

Après la crise économique de 1929, l'industrie primaire, notamment celle de la foresterie, est affaiblie dans la région et l'économie de L'Annonciation se réoriente graduellement vers le commerce et les services. L'Annonciation devient « peu à peu le centre commercial dans la Haute-Rouge » (Société d'histoire et de généalogie des Hautes-Laurentides, 2024a). Ce développement serait essentiellement lié à l'essor de grands projets gouvernementaux comme la création de la route 117 reliant Montréal à l'Abitibi qui traverse le village à partir de 1940, l'apparition d'une base militaire à La Macaza en 1959 et l'ouverture d'un hôpital en 1961. Toutefois, il semble y avoir un déclin constant du nombre de commerces sur le territoire de L'Annonciation depuis les années 1980 (Société d'histoire et de généalogie des Hautes-Laurentides, 2024a). Enfin, à la veille du regroupement municipal en 2001, la population de L'Annonciation était de 1984 personnes et celle de Marchand était de 1420 personnes (Statistique Canada, 2001).

### *3.6.2 Sainte-Véronique*

Situé à une quinzaine de kilomètres de village de L'Annonciation, le village de Sainte-Véronique a également été érigé dans le contexte de la colonisation des Hautes-Laurentides en 1896 (Grammond, 1996). Le premier, et le principal, moteur économique de la municipalité a longtemps été l'industrie forestière alors que plus de six scieries s'y sont installées au début du 20$^{e}$ siècle (Société d'histoire et de généalogie des Hautes-Laurentides, 2024b; Grammond, 1996). Au même moment, « une quantité impressionnante d'hôtels qui témoignent d'une industrie touristique naissante » (Société d'histoire et de

généalogie des Hautes-Laurentides, 2024b). Dans la période d'après-guerre, entre 1945 et 1980, le tourisme joue un rôle de plus en plus important pour la municipalité. Durant cette période une pourvoirie voit le jour au réservoir Kiamika situé à 15 km au nord du noyau villageois, le potentiel touristique du lac au centre du village est amélioré, le gouvernement du Québec finance la création d'un camping municipal et un centre de plein air est construit[24] (Grammond, 1996).

Au fil du temps, les multiples crises forestières ont fragilisé l'économie de Sainte-Véronique qui semble avoir misé sur le développement touristique pour pallier les pertes d'emploi dans l'industrie forestière. Dans cette optique, en 2004, « les municipalités bordant le parc [régional du réservoir Kiamika] (Chute-Saint-Philippe, Lac-Saguay et Rivière-Rouge, dont fait partie Sainte-Véronique) se sont associées à l'association des propriétaires du réservoir Kiamika et à la MRC Antoine-Labelle pour développer et protéger le potentiel récréotouristique du parc » (Société d'histoire et de généalogie des Hautes-Laurentides, 2024b). D'ailleurs, selon Statistique Canada (2001), le taux de chômage à Sainte-Véronique en 2000 s'élevait à 23,9 % alors qu'il était de 13 % à L'Annonciation et de 17,3 % à Marchand. La même année, le village avait une population de 1050 personnes (Statistique Canada, 2001).

### *3.6.3 Crise forestière*

En 2007, une crise forestière occasionne des impacts économiques majeurs dans la MRC d'Antoine-Labelle. D'après un article paru dans Le Devoir à l'époque:

> « [la] MRC de 35 000 habitants a perdu plus de 2000 emplois cette année dans la crise forestière. Étant donné que 80 % du PIB local est lié au secteur, la crise a fait des ravages. Quatorze des dix-sept entreprises de transformation du bois ont fermé leurs portes et le taux de chômage s'élève à 22 % » (Porter, 2007).

La fermeture de plusieurs usines, dont une sur le territoire de Sainte-Véronique, et les pertes d'emplois y étant reliés représentaient des enjeux importants pour la vitalité du

[24] Le centre de plein air Marie-Paule a été en opération de 1971 à 2009 (Société d'histoire et de généalogie des Hautes-Laurentides, 2024b).

territoire. Un ancien élu soulignait : « on vit beaucoup de la foresterie […] [plusieurs élus] sont allés à Québec pour essayer de garder l'usine ouverte. On a perdu beaucoup avec ça » (E5). Ainsi, la crise forestière et la dépendance aux emplois forestiers ont eu des impacts économiques considérables sur le territoire de Rivière-Rouge. Notons ici que la crise forestière n'a pas nécessairement soulevé beaucoup d'interventions des participants à cette étude. Néanmoins, l'importance que la foresterie occupe dans l'imaginaire des citoyens de la région, notamment pour ceux de Sainte-Véronique (Commission municipale du Québec, 2022; Grammond, 1996), et la dévitalisation créée par ces pertes d'emplois sont des éléments de contexte qui teintent plusieurs des entrevues réalisées.

### *3.6.4 Quels éléments distinctifs?*

On peut donc conclure que le cas de Rivière-Rouge présente plusieurs caractéristiques fort intéressantes pour mener à bien cette recherche. D'abord, la dépendance à l'industrie forestière et à divers investissements publics (hôpital, camping, etc.) concorde avec les particularités des petites agglomérations rurales telles que décrites par Dugas (1994) dans le chapitre précédent. Ensuite, le cas de Rivière-Rouge permet l'analyse de différents cas d'espèce découlant des réalités propres à chaque village qui la compose. En ce sens, la proximité historique des municipalités de Marchand et de L'Annonciation tout comme le fait qu'elles forment une communauté naturelle aux yeux du gouvernement présentent une première situation particulière à analyser. À l'inverse, Sainte-Véronique, située à une quinzaine de kilomètres du centre de ces communautés, représente un second cas d'espèce particulièrement intéressant en raison de sa distance avec les autres municipalités, mais aussi en ce qui a trait à son intégration à deux municipalités qui ont un historique commun. Enfin, le fait que deux municipalités aient tenu un référendum pour se défusionner, et que l'une d'elles y soit parvenue, rend le cas d'autant plus intéressant. Le seul exemple de Rivière-Rouge présente déjà une diversité de cas d'espèce en soi, ce qui en fait un cas complexe et potentiellement riche de ses dynamiques contrastées.

## Chapitre 4. Les changements d'échelle à Rivière-Rouge : effets territoriaux et dynamiques locales

Dans le cas de la création de Rivière-Rouge, la démarche de consolidation de plusieurs municipalités constitue un changement d'échelle politique et administratif en soi, mais qu'en est-il de la cohésion des interventions au sein de cette nouvelle échelle ? Y a-t-il eu d'autres changements d'échelle observables au sein du territoire ? Pour répondre à ces questions, cette partie présentera, à partir des résultats de recherche, les enjeux énoncés pour justifier la fusion municipale, la concordance entre ces enjeux et l'échelle territoriale jugée pertinente pour y répondre ainsi que d'autres changements d'échelle observés depuis la réorganisation.

### 4.1 Les enjeux

D'après l'hypothèse avancée précédemment, la consolidation de Rivière-Rouge pourrait avoir entrainé une situation d'*upscalling* à l'échelle de la nouvelle ville. Au-delà d'une unité politique et administrative plus vaste, le nouveau territoire d'intervention répondrait mieux aux enjeux locaux. En ce sens, les entrevues que nous avons réalisées cherchaient à mieux comprendre les justifications derrières la fusion municipale de Rivière-Rouge. Plusieurs motivations en faveur du regroupement municipal évoquées par les acteurs interviewés se rattachent effectivement à ceux évoqués par l'école de la consolidation. La volonté d'améliorer l'efficience des municipalités est le principal élément qui a été soulevé. L'idée de créer une voix régionale unique apparait aussi sous différentes formes. D'une part, le désir d'obtenir une plus grande unité administrative semble particulièrement rattaché à une fatigue vis-à-vis des conflits locaux qui seraient responsables du statu quo dans plusieurs projets politiques jugés importants pour le développement. D'autre part, cette nouvelle échelle administrative aurait permis l'essor d'une vision plus régionale et d'une force politique régionale accompagnée de moyens financiers plus conséquents pour le développement local. En revanche, lorsqu'ils abordent les éléments qui ont favorisé la fusion, les répondants font peu de références aux iniquités fiscales entre municipalités. Néanmoins, l'argumentaire dénonçant ces iniquités figure de manière intégrale dans

l'étude de la Commission municipale sur les avantages et inconvénients d'un regroupement municipal dans la région (2002).

### *4.1.1 Économie d'échelle et efficacité*

À propos de l'efficacité des municipalités, tous les participants ont rappelé l'importance de l'argumentaire financier mis de l'avant dans les débats sur les fusions. Certaines interventions abordaient plus vaguement ces impacts financiers en rappelant que lors des débats sur la question « les arguments pour, c'était […] beaucoup financier » (E5) ou en soulignant qu'après le regroupement « la richesse foncière était plus grosse » (E1). D'autres propos recueillis identifiaient plus précisément les économies d'échelle comme la principale cause des fusions : « C'était pour faire un plus gros portefeuille et offrir davantage de services pour les citoyens, car ils pouvaient regrouper plusieurs services ensemble comme les pompiers et les travaux publics qui sont une bonne partie de la facture » (E6). Un autre acteur soutenait qu'avec le regroupement, la ville « aurait pu économiser sur certains paramètres de services, par exemple au lieu d'avoir sept directeurs généraux, tu en as juste un et ça va faire pareil » (E4). Dans le même ordre d'idée, deux personnes estimaient qu'« il y avait des économies d'échelles à faire » (E3; E4). Enfin, un répondant soutenait que ces économies étaient l'objectif du gouvernement provincial : « C'était une volonté du Parti Québécois d'améliorer les services, de couper les frais adjacents à ça, diminuer la charge administrative, couper dans la gestion » (E2).

Toujours concernant l'efficacité des villes, deux acteurs estimaient que le regroupement représentait une « possibilité d'avoir de meilleurs services » (E3) et ce, pour plusieurs raisons. D'une part, l'augmentation de la population amènerait une augmentation de la demande pour les différents services. Cette plus grande demande permettrait donc aux employés de se spécialiser davantage :

> « Après ça, quand tu as plus de personnel tout le monde ensemble, tu peux avoir du personnel plus spécialisé. […] Exemple, si tu fais de la finance et que tu n'as pas assez de comptes, alors là tu dois répondre au téléphone, il faut aller balayer le perron, enlever la neige. Alors [après la fusion], le travail devient plus intéressant pour les gens qui travaillent. » (E4)

D’autre part, en évitant des dédoublements de services, les économies auraient permis aux villes de diversifier les expertises des employés de la ville et ainsi, les services offerts. Toutefois, un citoyen semblait dubitatif à propos de l’existence de dédoublements de service à Rivière-Rouge. Il se questionnait notamment sur la nécessité de fusionner des services : « Est-ce que dans les petites municipalités c'était aussi pertinent que les grosses où il doit y avoir des dédoublements de services et de grosses problématiques au niveau du partage des tâches ? » (E2). Somme toute, c’est cette idée d’une meilleure efficience des municipalités qui ressort le plus fréquemment des entrevues lorsqu’il est question des motivations derrière la fusion de Rivière-Rouge.

### *4.1.2 Cohésion territoriale*

En outre, les dissensions locales sont souvent présentées comme l’un des facteurs importants pour comprendre l’opinion publique à l’égard de la réorganisation municipale, et ce, surtout à Sainte-Véronique. Deux intervenants de ce territoire accusaient les conflits locaux de faire stagner le développement de la municipalité. L’un d’eux arguait que « le problème des petites municipalités est qu'il y a souvent deux cliques, ce n’est peut-être pas des guerres de clocher, mais on dirait que si c’était les idées d’un, les autres fallait qu’ils l’arrêtent » (E1). Dans la même optique, l’autre suggérait que ces divisions avaient probablement un impact sur l’opinion publique :

> « il y avait beaucoup de difficulté dans la gestion locale. Il y avait beaucoup de schismes locaux. Il y avait des guerres dans le même clocher et ça, ça n’aidait pas à évoluer et je pense que c'est ça qui a fait pencher la balance en faveur des fusions. C'est que les gens étaient tannés de toutes ces chicanes-là alors il se disait que ça allait changer et rebrasser les cartes. Ça va permettre d'avancer » (E3).

Plus concrètement, ces acteurs semblaient marqués par l’utilisation de référendum demandé par les citoyens lors de règlement d’emprunt ou de changement dans les règlements de zonage. Plusieurs projets jugés incontournables se seraient retrouvés bloqués par l’opposition citoyenne. À cet égard, un participant soutenait qu’« il y avait toujours suffisamment de noms pour bloquer un projet de règlement d’emprunt » (E1). À titre d’exemples, il y aurait eu un projet d’investissement pour améliorer

> « le camping et le monde n'en voulaient pas et ils demandaient un référendum. Un moment donné l'eau potable, l'eau n'était pas propre à la consommation et il y avait même des risques pour la santé. Alors [il y avait] un projet pour refaire la station de pompage et l'aqueduc. Et encore là, c'était tombé à l'eau » (E3).

Ces blocages auraient donc motivé les citoyens de Sainte-Véronique à se positionner en faveur de la fusion municipale, et ce, afin de sortir d'une logique dichotomique nuisible au développement local. De plus, cette vision voulant que la fusion facilite la prise de décision à l'échelle régionale semble partiellement partagée par un participant de Marchand estimant que « plus il y a d'interlocuteurs plus c'est difficile d'arriver à un consensus » (E5). Une diminution du nombre d'unités administratives allégerait donc le processus démocratique qui serait parfois responsable de ralentir le développement. Ainsi, pour certains acteurs, la fusion apparaissait comme une solution permettant de diluer les conflits locaux au sein d'une vision plus régionale. Ici, c'est davantage en réaction à l'inefficacité de la gestion locale que les acteurs cherchent un changement d'échelle et pas nécessairement pour mieux répondre à un problème régional.

Enfin, peu d'interventions recueillies concordaient avec les postulats du nouveau régionalisme quant à l'interdépendance entre plusieurs centres où en ce qui concerne l'intégration de davantage d'acteurs dans la prise de décision. Au contraire, comme nous l'avons vu, les défenseurs de la réorganisation saluaient même la diminution du nombre d'acteurs politiques dans l'optique de simplifier la prise de décision.

### *4.1.3 Rapport de force régional et équité fiscale*

En plus de ces motivations, deux intervenants estimaient également que la fusion pouvait augmenter le potentiel de développement de la région. En ce sens, l'un d'eux souhaitait même un regroupement de 7 à 10 municipalités pour créer un contrepoids économique et politique vis-à-vis la ville de Mont-Laurier qui, du fait de sa démographie, a davantage d'influence à l'échelle de la MRC :

> « regrouper toute la Rouge ensemble, ça aurait eu du bon. Ça aurait créé une force économique et je voyais beaucoup Mont-Laurier qui s'imposait et qui nous écrasait souvent. Alors je me disais, si la Rouge était regroupée on serait plus respecté et on aurait plus de force pour se défendre et revendiquer des choses » (E3).

Au-delà d'un contrepoids, cet ancien élu estimait qu'une seule unité administrative engendrerait davantage de solidarité à l'échelle régionale et qu'elle obtiendrait de ce fait davantage de capacités politiques :

> « je trouve que dans la Rouge il manque de solidarité et la nouvelle ville [regroupant l'ensemble de la Rouge] aurait créé une solidarité parce que ça aurait fait en sorte qu'il y aurait eu un conseil pour prendre des positions […] pour tout la Rouge au lieu d'avoir des divergences. La Rouge est affaiblie par le manque de solidarité » (E3).

Le regroupement municipal était aussi perçu comme une occasion d'avoir des fonds plus substantiels afin de mettre sur pied de grands projets régionaux. Ces fonds mis en commun auraient favorisé l'essor de projets régionaux :

> « il ne faut pas non plus que les projets soient toujours à la même place […], mais si tu as un million de dollars par exemple, tu es capable de partir un projet alors que sinon chacun en a juste un peu, mais personne n'en a bien gros. Tu peux partir des projets régionaux, tu vas pouvoir supporter des gens qui veulent s'implanter. » (E4)

On appréhendait donc que la fusion insuffle des projets d'envergure à l'échelle régionale. Le rapport de la commission municipale du Québec montre que les municipalités de L'Annonciation et Marchand avaient fait un constat semblable :

> « Les conseils municipaux de Marchand et de L'Annonciation sont conscients qu'un regroupement de plusieurs municipalités de la Vallée-de-la-Rouge pourrait être un atout certain pour consolider des acquis et développer la région. Ils considèrent qu'un tel projet est porteur de changements significatifs et se doit d'être envisagé et évalué, au bénéfice de l'ensemble de la population de la Vallée » (2002, p.31).

Pour ces deux municipalités, la consolidation était perçue comme un gage de sécurité et d'équité financières. D'ailleurs, l'argumentaire entourant les iniquités fiscales fut évoqué afin d'expliquer les liens entre Marchand et L'Annonciation : « Marchand était plus riche […], mais L'Annonciation devait donner des services alors c'est sûr qu'un moment donné L'Annonciation était un peu étouffé par ça. C'est sûr qu'il fallait faire quelque chose » (E5). D'ailleurs, il est ressorti que « L'Annonciation a toujours été visée par la fusion. À l'époque on avait 2 millions de dettes. En fusionnant, le monde se disait qu'ils allaient ramasser ces dettes-là » (E4). En fait, il semble que les coûts de plusieurs services offerts par la municipalité de L'Annonciation étaient déjà partagés avec Marchand : « tout ce qui avait comme service à L'Annonciation, Marchand en payait une grande partie » (E5). Dans cette

optique, la fusion entre Marchand et L'Annonciation paraissaient plutôt cohérentes pour les acteurs de ces deux municipalités d'une même paroisse. À l'inverse, une autre intervention apparaissait plus empathique à l'égard de la population de Sainte-Véronique qui se sentait apparemment moins concernée par les iniquités et l'endettement de L'Annonciation. Alors qu'un lien est clairement établi entre cet endettement et l'utilisation des services par la population de Marchand, la fusion de Sainte-Véronique est davantage décrite comme un dommage collatéral de la réorganisation municipale. En effet, « Sainte-Véronique avait une bonne posture financière et de belles infrastructures, et L'Annonciation était plutôt dans le pétrin et ils avaient besoin d'argent » (E5). De ce fait, la fusion de Sainte-Véronique parait moins compréhensible alors que celle entre Marchand et L'Annonciation semblait plus logique dans les discours des acteurs interviewés.

### *4.1.4 Synthèse*

En somme, les enjeux présentés par les acteurs interviewés pour expliquer les motivations derrière la fusion municipale de Rivière-Rouge requièrent théoriquement une échelle d'intervention plus grande que celles des municipalités fragmentées. En ce sens, la réalisation d'économies d'échelle et la réduction des iniquités fiscales demandent nécessairement une échelle d'intervention élargie afin de réduire les dédoublements de service et pour que les coûts d'utilisation des services soient partagés à l'ensemble des utilisateurs. Au sujet de l'équité fiscale, les acteurs ont notamment abordé les enjeux d'iniquités en lien avec le partage des coûts de plusieurs services entre L'Annonciation et Marchand. Certaines interventions soutenaient aussi que le regroupement de plusieurs municipalités aurait permis d'avoir une richesse plus grande permettant l'essor de projets de plus grande envergure à l'échelle régionale. La fusion cherchait également la dissolution des conflits locaux au sein d'une plus grande unité administrative. Pour ces différents enjeux, un changement d'échelle apparait comme une solution envisageable, mais l'échelle adéquate pour répondre à ces enjeux n'est pas clairement définie jusqu'ici. En revanche, un acteur soulignait que l'un des objectifs de la réflexion autour de la fusion était d'augmenter le potentiel de développement de la Vallée de la Rouge en fusionnant de 7 à

10 municipalités afin de faire un contrepoids politique à Mont-Laurier au sein de la MRC. Ici, afin d'atteindre l'objectif, une échelle d'intervention était directement identifiée. Maintenant que les enjeux derrière la volonté de réorganisation municipale de Rivière-Rouge ont été recensés, il reste à évaluer dans quelle mesure le nouveau territoire offre une échelle d'action permettant de mieux répondre à ces enjeux et s'il a permis l'essor d'autres collaborations à l'échelle du territoire.

### 4.2 Concordance entre enjeux et territoire

Avant la fusion, en 2002, le rapport de la commission municipale du Québec constatait que « l'unité d'action et l'efficacité de la gestion de la Vallée-de-la-Rouge dans son ensemble ne fait pas partie [des priorités des conseils municipaux], mais l'étalement urbain (le statu quo) a été défendu par la très grande majorité [d'entre eux] » (Commission municipale du Québec, 2002, p.141-142). La réorganisation municipale cherchait donc à éviter cette situation causée par la fragmentation municipale. Elle aurait amené une unité d'action au sein de la nouvelle ville et une gestion plus efficiente permettant de stopper l'étalement urbain. Aucun acteur rencontré n'a fait référence à l'étalement urbain, mais une volonté de concentrer le pouvoir de plusieurs municipalités dans les mains d'élus représentant un territoire consolidé a été mentionnée à quelques reprises. Certains acteurs estimaient que la réduction du nombre d'élus sur le territoire de la nouvelle ville avait accéléré le développement : « Les décisions se prennent plus rapidement, donc le développement peut se faire plus rapidement aussi » (E5). Ainsi, à Rivière-Rouge, l'unité d'action du territoire, prenant la forme d'une unité administrative plus grande, aurait permis de développer le territoire plus rapidement. Il va aussi de soi que la capacité financière de Rivière-Rouge est plus importante que les anciennes municipalités qui la composent. Par conséquent, le changement d'échelle amené par la consolidation de Rivière-Rouge répond minimalement à ces enjeux. Voyons maintenant dans quelle mesure cette nouvelle échelle répond aux autres enjeux territoriaux.

### *4.2.1 L'Annonciation et Marchand*

La ville de Rivière-Rouge a été créée à la suite d'une longue réflexion régionale qui visait initialement une fusion entre les municipalités de L'Annonciation et de Marchand uniquement. Dès 2002, lors des consultations de la Commission municipale sur les avantages et inconvénients de la fusion, Marchand et L'Annonciation présentaient un mémoire commun recommandant le regroupement de cinq municipalités[25]. Leur mobilisation commune permettait déjà de croire que les deux municipalités avaient une vision partagée quant à leur avenir. En réalité, les consultations résumées dans le rapport de 168 pages de la Commission font état d'une multitude d'options de regroupement qui furent simultanément suggérées et contestées. Toutefois, aucune intervention remettant en question la fusion de Marchand et L'Annonciation n'y est recensée. D'ailleurs, bien que nous n'ayons pas trouvé de définition de ce que le livre blanc entend par « communautés naturelles », le caractère naturel du regroupement de L'Annonciation et Marchand a été évoqué à plusieurs reprises au courant des entrevues semi-dirigées entrepris pour ce mémoire. Cet aspect naturel semble en quelque sorte s'expliquer du fait que les interactions entre les deux municipalités et leurs citoyens étaient principalement vécues à L'Annonciation :

> « C'était plus facile et peut-être plus naturel Marchand et L'Annonciation parce qu'en réalité Marchand n'avait pas de centre-ville. En fait, c'était L'Annonciation le centre parce que Marchand entoure complètement L'Annonciation. Les commerces se trouvaient dans le secteur L'Annonciation ce qui fait que c'était plus normal pour Marchand […]. L'Annonciation donnait tous les services comme tels sauf pour l'égout et l'aqueduc, les résidents de Marchand n'avaient pas accès à ça […]. Donc, c'était différent, mais c'était plus naturel Marchand et L'Annonciation » (E5).

En fait, certains citoyens de Marchand avaient même un sentiment d'appartenance pour la communauté de L'Annonciation. À cet égard, l'un des participants expliquait que « Marchand […] n'avait pas de noyau, c'était L'Annonciation. D'ailleurs, si tu parles à la plupart de gens qui venaient de Marchand, ils disaient que c'était L'Annonciation leur

[25] L'Annonciation, Marchand, Sainte-Véronique, Nominingue et La Macaza.

municipalité » (E5). Le partage d'un « centre-ville » commun et donc de référents communs pourrait expliquer le caractère naturel de la fusion entre les deux villages. La revue documentaire faite dans le cadre de l'analyse documentaire de ce mémoire démontre aussi que les articles des journaux locaux du début des années 2000 indiquaient généralement « L'Annonciation-Marchand » lorsqu'ils s'intéressaient aux activités de l'un ou l'autre de ces territoires (Després, 2000a; Després, 2000b; Després, 2001a; Després, 2001b; Després, 2001d; Després, 2002b; Després, 2002c; Després, 2002d). Les deux municipalités semblaient donc déjà liées dans la culture populaire locale. Rappelons aussi que les deux municipalités sont issues d'un même canton et donc qu'historiquement elles ont été une seule paroisse par le passé (Société d'histoire et de généalogie des Hautes-Laurentides, 2024a; Lagrange, 1986; Mc Gregor, 2008b). Ici, l'appartenance des citoyens à la communauté de L'Annonciation-Marchand semble concorder avec la délimitation qu'amènerait une fusion entre ces deux municipalités.

En plus du sentiment d'appartenance, d'autres éléments semblent avoir motivé le regroupement de ces deux municipalités :

> « J'étais contre les fusions au départ à cause du sentiment d'appartenance […] et en même temps c'est sûr que j'ai compris qu'un moment donné, il fallait faire autre chose pour le développement. Autant du côté de Marchand que de L'Annonciation et peut-être plus pour L'Annonciation parce que c'était le donneur de service et fallait faire quelque chose pour ce secteur-là pour qu'il puisse continuer à se développer et pour qu'il puisse continuer à donner des services » (E5).

Il est vrai que plusieurs services offerts par la municipalité de Marchand étaient accessibles à L'Annonciation puisque cette dernière se situe exactement au centre de Marchand. Pour illustrer l'importance de ce fait, un répondant rappelait qu'à « Marchand, [l']hôtel de ville était à L'Annonciation » (E5). En plus de l'hôtel de ville, plusieurs autres services étaient offerts conjointement par les deux municipalités :

> « Il y avait déjà beaucoup d'ententes [entre L'Annonciation et Marchand]. Il n'y avait pas beaucoup d'animosité avec Marchand parce qu'il y avait des ententes. La bibliothèque était au deux comme les pompiers. Marchand ce n'est pas un village, ça s'est fait autour de L'Annonciation et il n'y avait pas d'église à Marchand, un vrai village ça a une église. [Les citoyens de Marchand] venaient à la caisse populaire icitte, ils venaient au magasin icitte, au terrain de jeu. C'était comme une fusion

> naturelle alors que les autres [municipalités avoisinantes] avaient un système, une église comme à Sainte-Véronique […]. C'est pour ça qu'il n'y a jamais eu de différend [entre L'Annonciation et Marchand] » (E4).

Un ancien élu de Marchand ajoutait même que « Tout ce qui avait comme service à L'Annonciation, Marchand payait une grande partie » (E5). Lagrange (1986) explique que

> « les accords bilatéraux signés entre 1978 et 1980 entre les deux municipalités de L'Annonciation et du Canton Marchand concernant les échanges de plusieurs services: incendie, loisir, inspection en bâtiment, gestion des déchet et plan d'urbanisme […] montrent que les deux municipalités se touchent de toutes parts et ont en commun des liens géographiques, démographiques et économiques » (Lagrange, 1986, p,175).

Par conséquent, comme une multitude de services offerts par Marchand étaient distribués à L'Annonciation et qu'il existait plusieurs ententes de partage de service entre les deux entités municipales, l'échelle administrative englobant L'Annonciation-Marchand semble concorder afin de pallier l'enjeu d'équité fiscale. Questionné sur les ententes de services existantes avant la fusion, l'ancien élu de Marchand soulignait que

> « c'était vraiment qu'entre Marchand et L'Annonciation. À l'occasion, il y avait peut-être quelque chose avec Sainte-Véronique, mais ça ne me dit rien. Marchand était directement lié. Souvent ce qui arrivait, L'Annonciation demandait à Marchand de payer leur part vu que c'était leur paroisse » (E5).

Toujours au sujet des ententes intermunicipales, il ajoutait « Peut-être que c'est la voie de sortie au lieu de fusionner, d'avoir comme des ententes. Ça a une limite aussi parce qu'à l'époque, L'Annonciation et Marchand avaient des ententes intermunicipales et il y avait de la chicane quand même » (E5). À ce sujet, Savitch et Vogel (2000, p.163) constatent qu'en pratique, c'est souvent la consolidation de municipalité qui est considérée comme la voie de sortie ou, du moins, la prochaine étape logique à la coopération par ententes intermunicipales. À cet égard, dans le cadre des débats sur les défusions en 2003, les représentations faites par les élus municipaux de Rivière-Rouge devant la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale félicitaient la fusion d'avoir mis fin à ces ententes entre L'Annonciation et Marchand. La mairesse de l'époque soutenait que « l'élimination [...] d'une série d'ententes intermunicipales a permis de libérer le personnel des tâches de gestion desdites ententes. Les contrôles entourant la gestion des ententes

intermunicipales étaient lourds, importants, et beaucoup d'attention devait y être consacrée » (Assemblée Nationale, 2003, p.20). Donc, l'échelle incluant L'Annonciation et Marchand semble répondre à l'enjeu d'équité fiscale et elle semble avoir permis l'accélération du développement en réduisant les lourdeurs administratives liées aux multiples processus engendrés par la gestion d'ententes intermunicipales entre les deux municipalités. Le changement d'échelle parait répondre aux besoins de ces territoires qui partageaient déjà la gestion de plusieurs services, mais qu'en est-il de l'ajout de Sainte-Véronique à cette équation ?

### *4.2.2 Sainte-Véronique et L'Annonciation-Marchand*

Alors que la fusion L'Annonciation-Marchand semble faire quasi-unanimité, l'union avec Sainte-Véronique soulève davantage de controverse. Un citoyen ayant habité dans les trois municipalités exprimait que « Marchand et L'Annonciation, déjà à l'époque, étaient plus ensemble […]. Marchand et L'Annonciation étaient plus fusionnelles que Sainte-Véronique » (E6). Tout comme pour plusieurs autres municipalités fusionnées au Québec (Ayotte, 2003; Morin, 2017), le sentiment d'appartenance des citoyens apparait, encore aujourd'hui, davantage lié à leur ancienne municipalité qu'à la nouvelle ville. Un entrepreneur déplorait d'ailleurs l'absence d'appartenance des citoyens à Rivière-Rouge :

> « Je me serais attendu qu'on ait un sentiment d'appartenance unique pour les citoyens des trois zones. Ce n'est pas ça pantoute, au contraire. J'ai l'impression que les gens de Sainte-Véronique ont un sentiment d'appartenance à Sainte-Véronique et les gens de L'Annonciation à L'Annonciation. Marchand est comme un peu à part et on n'en entend pas parler. Mais il n'y a pas ce sentiment-là de gens fusionnés » (E6).

Cette faible appartenance des Véroniquois pour la ville de Rivière-Rouge était abordée de manière explicite ou implicite dans l'ensemble des entrevues semi-dirigées réalisées dans le cadre de ce mémoire. Un citoyen rappelait aussi quelques éléments du contexte historique de la région qui permettent de mieux comprendre la persistance de ce phénomène, et ce, plusieurs années après le regroupement :

> « Il y a aussi des choses qui n'ont pas changé et c'est dommage à un certain point. L'Annonciation ne connait pas très bien Sainte-Véronique, Sainte-Véronique ne connait pas très bien L'Annonciation et il y a aussi les querelles entre les familles qui se battaient à une certaine époque que ce soit pour les ressources, pour le

> développement, pour les routes, pour le train, etc. Il y a donc historiquement des petites querelles et une compétition. Cette compétition-là est ancrée dans les familles […]. Au départ c'était deux cantons différents, deux réalités économiques différentes et j'ai l'impression que ces querelles familiales-là ne sont pas réglées. La dynamique de proximité et de potin rend tout ça difficile » (E2).

Le même citoyen déplorait d'ailleurs l'impact de cette réalité sur le développement du territoire et accusait en quelque sorte la nouvelle échelle administrative d'en être responsable :

> « Je te dirais qu'en ce qui concerne le développement du territoire, je trouve qu'au niveau culturel on a manqué le coup complètement. J'ai l'impression que Sainte-Véronique regardait davantage vers l'Abitibi et Mont-Laurier quand on parle de développement. C'était par la route du bois et des choses comme ça pendant que L'Annonciation regardait plus vers le sud […] et naturellement il regardait plus vers Montréal. Pendant que Sainte-Véronique regardait de l'autre bord. Mon impression c'est qu'on a pris deux solitudes qui ne se regardaient pas, qui regardaient dans des directions différentes. Et maintenant, arranger vos flutes ! Il y a deux cultures différentes ça c'est clair, sûr et certain. Moi je les vois les deux personnalités types différentes. On était peut-être plus à Sainte-Véronique des gens de région pendant que L'Annonciation avait plus des regards vers la ville, vers Tremblant, vers de plus grosses municipalités avec des économies un peu plus développées au niveau urbain » (E2).

Cet énoncé est particulièrement intéressant parce qu'il contient plusieurs éléments d'analyses qui peuvent être corroborées par d'autres interventions recueillies lors des interviews, mais aussi dans des rapports gouvernementaux.

Explorons d'abord l'idée selon laquelle L'Annonciation cherchait à se développer comme les villes et notamment comme celles du sud des Laurentides. Dans cette optique, le rapport de 2003 du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement soulignait que

> « L'Annonciation est un centre de services sous-régional et une porte d'entrée à un territoire de villégiature et de plein air, bien qu'elle ait un marché primaire moins important et une fonction touristique moins confirmée et moins établie que Saint-Jovite (Mont-Tremblant). Selon la municipalité, beaucoup d'efforts restent à faire pour la rendre attrayante et concurrentielle par rapport à Saint-Jovite » (BAPE, 2003, p.35).

D'après ce passage, il apparait que L'Annonciation aspirait effectivement à se développer de manière concurrente à la ville de Saint-Jovite maintenant devenue Mont-Tremblant. À

ce sujet, un participant critiquait l'une des stratégies de développement de la ville visant à revitaliser l'architecture du centre-ville en exprimant que « Rivière-Rouge ce n'est pas Saint-Sauveur. J'ai l'impression qu'on a voulu faire de Rivière-Rouge un grand village ou une belle petite ville, mais on n'est pas pareil [comme Saint-Sauveur] » (E6). Cette affirmation consolide aussi l'hypothèse voulant que L'Annonciation souhaitait un développement urbain et commercial à l'image des villes voisines du sud de la région. À vrai dire, cette conception du développement est cohérente avec les caractéristiques de L'Annonciation. Le rapport du BAPE (2003) relate les spécificités de la municipalité telles qu'elles avaient été présentées par la municipalité de L'Annonciation :

> « Selon l'administration municipale, à la différence de certaines municipalités environnantes, L'Annonciation n'est pas une ville dortoir ou un village de villégiature qui peut survivre grâce à un nombre élevé de résidences secondaires. Elle est plutôt un village de services où les citoyens des municipalités périphériques et les touristes viennent s'approvisionner ou recevoir divers services » (BAPE, 2003, p.31).

De toute évidence, la vision du développement de L'Annonciation correspond à l'analyse suggérée précédemment, mais cette vision est-elle réellement incompatible avec la vision du développement souhaité par les Véroniquois ?

En ce qui concerne Sainte-Véronique, le rapport de la commission municipale fait ressortir qu'une pétition s'opposait à une fusion avec L'Annonciation et souligne que, dans la mesure où une fusion serait préconisée, plusieurs conseillers demandaient que la fusion soit faite avec Nominingue puisque les deux territoires partagent, entre autres, une économie liée au tourisme. Dans cette optique, les élus de l'époque rapportaient à la commission que « la population désire préserver le sentiment d'appartenance qu'elle éprouve pour sa communauté et préfère se regrouper avec des gens qui partagent les mêmes intérêts, les mêmes valeurs » (Commission municipale du Québec, 2002, p.99). Tout comme à Sainte-Véronique, le rapport démontre que plusieurs acteurs de Nominingue et Lac Saguay, bien que ne désirant pas nécessairement être regroupés, suggéraient qu'en cas d'obligation, il faudrait fusionner Sainte-Véronique, Lac-Saguay et Nominingue ensemble, mais pas avec L'Annonciation et Marchand. D'ailleurs, le rapport de la commission, qui se penchait initialement sur une potentielle fusion des sept villages de la Vallée de la

Rouge, recommandait de faire deux fusions différentes. Le premier regroupement recommandé est celui de L'Annonciation, Marchand, La Macaza et L'Ascension et le second est celui de Sainte-Véronique, Nominingue et Lac-Saguay. Le rapport conclut que cette division est une « recommandation répondant d'une façon plus adéquate aux besoins et à la réalité du milieu » (Commission municipale du Québec, 2002, p.156). Ainsi, les visions du développement qu'avaient Sainte-Véronique et L'Annonciation avant d'être regroupés semblaient effectivement divergentes. Le regroupement municipal qui sera finalement décrété ne tiendra pas compte de cette recommandation. Ici, le regroupement territorial qui apparaissait logique en terme économique pour les acteurs locaux et pour la commission municipale du Québec ne correspond pas à l'échelle de ce que deviendra Rivière-Rouge. Un constat rappelant notamment celui d'Andrew et Chiasson (2005) qui observaient que les fusions du début des années 2000 avaient été imposées sans souci des caractéristiques locales.

En pratique, deux enjeux soulevés à maintes reprises lors des entrevues font ressortir l'opposition entre les différentes visions de ces deux secteurs. Le débat autour de la revitalisation du centre-ville de L'Annonciation servira de premier exemple et nous aborderons ensuite l'impression selon laquelle le secteur Sainte-Véronique aurait été abandonné par les élus de Rivière-Rouge. Voyons d'abord le débat entourant l'initiative de revitalisation du centre-ville. Jusqu'en 2011, la route 117 qui lie Montréal et l'Abitibi-Témiscamingue passait directement sur la rue principale de L'Annonciation, forçant ainsi des milliers de voyageurs à traverser l'artère commerciale de ce secteur (BAPE, 2003). Avant même la création de Rivière-Rouge, le ministère des Transports du Québec (MTQ) prévoyait déjà la construction d'une voie de contournement de L'Annonciation afin d'améliorer la fluidité du trafic routier et la sécurité des habitants de ce secteur (BAPE, 2003). Le projet a d'ailleurs fait l'objet, entre 2002 et 2003, de consultations publiques menées par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Le rapport du BAPE relate que par crainte de subir des pertes d'achalandage et de revenus importantes, « les représentants d'une vingtaine de commerces situés sur la rue Principale, soit quelque

20 % de ceux établis dans l'arrondissement de L'Annonciation-Marchand, ont d'ailleurs signifié leur opposition au projet de déviation de la route 117 » (BAPE, 2003, p.32). À cet égard, les estimations présentées dans le cadre des consultations suggéraient qu'environ le tiers des commerces de L'Annonciation risquait de voir leur revenu diminuer de 15 % à 30 % (BAPE, 2003). À cet égard, une entrevue soulevait que « les gens avaient l'impression qu'avec la voie de contournement, ça faisait mourir L'Annonciation » (E5). Finalement, le rapport du BAPE conclut que le contournement était acceptable d'un point de vue environnemental. Les travaux de construction allaient donc se dérouler entre 2008 et 2011.

En prévision du contournement, la ville de Rivière-Rouge a voulu limiter les impacts économiques pour les commerçants du secteur L'Annonciation en développant une stratégie de revitalisation du centre-ville. Le débat public soulevé par cette stratégie rappelle l'opposition entre les visions respectives du développement des différents secteurs de la ville. L'idée visait à embellir la rue principale pour rendre le centre-ville plus attrayant afin d'attirer les voyageurs dans les commerces et ainsi éviter aux entreprises d'enregistrer une perte d'achalandage. La stratégie mise de l'avant par les élus municipaux entre 2006 et 2008 visait notamment à améliorer l'esthétique et à encourager les commerçants à refaire la devanture de leur commerce de façon plus homogène (Boudreault, 2004).

Cependant, la volonté de développer le centre-ville, ou plus spécialement la stratégie utilisée n'était pas nécessairement préconisée par l'ensemble de la population. La controverse soulevée par ce projet a été abordée par cinq des six acteurs interviewés, et ce, de manière négative dans la grande majorité des cas, notamment à cause des coûts y étant reliés. Un citoyen s'interrogeait sur la nécessité d'une telle démarche : « On est dans une région rurale, est-ce que le « centre-ville » est sincèrement la priorité de la majorité des gens ? Le gros de la population de Rivière-Rouge est situé à côté de l'aréna [située en périphérie de L'Annonciation]. Est-ce que leur priorité est d'investir dans les trottoirs du centre-ville ? » (E2). La question se pose aussi pour la population de Sainte-Véronique qui habite à environ 15 kilomètres du centre-ville. Cette question est centrale puisque la fusion visait notamment à réduire l'étalement urbain par rapport à un centre-ville fournisseur de

service. À ce sujet, le rapport du BAPE (2003) offrait une explication nous permettant de nuancer l'importance du centre-ville pour les citoyens de Sainte-Véronique :

> « En dehors de la population de L'Annonciation, de celle de Marchand et des personnes qui viennent y travailler, les résidents des municipalités environnantes, les touristes, les villégiateurs et les gens en transit forment une clientèle moins captive et plus aléatoire dans la mesure où ils ont le choix de se procurer les services recherchés à Saint-Jovite ou Mont-Laurier, notamment » (p.35).

De ce fait, la population de Sainte-Véronique n'était pas nécessairement une clientèle assurée pour les commerçants du centre-ville. Néanmoins, l'un des acteurs interviewés apercevait souvent des gens de Sainte-Véronique dans le secteur L'Annonciation : « Je pense qu'ils considèrent quand même le centre comme leur centre. Je sais que beaucoup vont aussi à Mont-Laurier. Comme nous, il y en a qui vont à Mont-Tremblant, mais je pense que [L'Annonciation] est quand même un noyau pour ces gens-là » (E5). Quoi qu'il en soit, il semble qu'il y ait eu très peu d'adhésion des citoyens de Sainte-Véronique à la stratégie de revitalisation du centre-ville. Un ancien élu estimait que les citoyens de Sainte-Véronique auraient dû adhérer davantage au projet puisqu'il concernait la vitalité de leur territoire. Il résumait la vision du conseil municipal dans ce dossier et les difficultés rencontrées dans le processus démocratique entourant le projet :

> « Il faut comprendre qu'on est une ville maintenant. Il y avait eu presque 1000 noms contre, c'est sûr, tout Sainte-Véronique a voté contre. Finalement, il y a eu un référendum sur cette question-là et ça a coûté autour de 50 ou 60 000$. On n'avait pas le choix [d'aller de l'avant avec le référendum], il fallait faire des travaux, il faisait dur le centre-ville. C'était tout croche » (E1).

D'un autre côté, un autre élu de l'époque ne voyait pas la nécessité d'impliquer les citoyens de Sainte-Véronique dans la discussion concernant la revitalisation du centre-ville. D'après lui, « le contournement regardait surtout L'Annonciation. Ça ne donnait rien d'aller voir Sainte-Véronique pour savoir comment [ses habitants] seraient affecté » (E4). Ainsi, bien que le conseil municipal ait considéré la revitalisation du centre-ville comme un enjeu prioritaire pour le développement de la ville, peu de démarches ont été entreprises pour impliquer les acteurs des différents territoires au sein même de la ville. Ce cas permet donc de douter de la concordance entre les enjeux vécus et la réponse permise par le nouveau

territoire. D'autant plus que la population de Sainte-Véronique ne semble pas s'être sentie concernée par cette démarche.

En revanche, d'après un citoyen de Sainte-Véronique, la revitalisation du centre-ville à L'Annonciation, telle qu'expliquée précédemment, était un enjeu qui méritait un soutien de l'ensemble des acteurs des différents secteurs de la ville. Pour soutenir sa position, il expliquait :

> « le centre-ville nous appartient tous, la majorité du monde gagne leur vie à l'hôpital au centre-ville de L'Annonciation. Déjà, je n'étais pas contre le fait d'améliorer le centre-ville, mais quelque part, c'est notre chemin et notre voirie, il fallait que ça se fasse. Un jour ça sera pareil [à Sainte-Véronique]. Il y avait eu un registre, parce [que le conseil municipal] était respectueux envers les gens à propos de ce projet-là » (E1).

Il estimait donc que l'enjeu du centre-ville concernait l'ensemble des citoyens du territoire et à cet égard, il saluait le fait qu'ils aient eu l'occasion de se prononcer sur la question par l'entremise d'un référendum. Dans une certaine mesure, puisque l'enjeu et les moyens de s'y pencher ont impliqué l'ensemble du territoire et de la population, la revitalisation du centre-ville semble avoir amené un changement d'échelle. De toute évidence, cet enjeu de nature économique apparait comme un exemple de défi propice à l'essor du phénomène d'*upscalling* à plusieurs égards. D'une part, en partant de l'idée selon laquelle le centre-ville offre des services desservant l'ensemble du territoire, le risque que le contournement conduise à des pertes de revenus pourrait occasionner une baisse des services pour l'ensemble des citoyens. D'autre part, la complexité de l'enjeu et la mobilisation entrainée par la stratégie de revitalisation à l'échelle de l'ensemble du territoire font du contournement un exemple de cas nécessitant plausiblement une intervention coordonnée de plusieurs acteurs locaux. Néanmoins, ce débat public et les décisions qui en ont découlé semblent avoir eu des impacts négatifs sur la relation entre les citoyens, principalement ceux de Sainte-Véronique, et les élus de l'époque. Dans cet exemple, l'essor d'un changement d'échelle semble circonscrit aux obligations du conseil municipal qui, devant l'obligation de tenir des référendums si les citoyens se mobilisent contre un règlement d'emprunt, ont dû trouver un compromis pour qu'une majorité de citoyens adhèrent au projet de revitalisation. Mise à part cette possibilité de s'opposer au projet par référendum,

il ne semble pas y avoir eu de mobilisation particulière de la population de Sainte-Véronique dans la réflexion sur la revitalisation du centre-ville.

En vue de réconcilier les différentes visions du développement de Sainte-Véronique et de L'Annonciation-Marchand et pour créer une appartenance commune à la nouvelle ville, un citoyen estimait qu'il faudrait « un entremetteur […] afin de créer un lien entre L'Annonciation et Sainte-Véronique. Ça prend cette volonté-là et quelqu'un qui la porte. J'ai l'impression qu'il y a trop de ressentiment pour que ce soit fait présentement » (E2). Pour mieux comprendre le ressentiment dont il est question, il faut savoir que les entrevues ont eu lieu dans un contexte où plusieurs tensions étaient survenues entre les élus et les citoyens[26].

À ce sujet, la vente du camping municipal de Sainte-Véronique est ressortie dans la majorité des entrevues. En fait, Sainte-Véronique s'est toujours développé autour de la foresterie et du tourisme. Pour cette raison, en 1967, le ministre de la Voirie et des Travaux publics, citoyen de Sainte-Véronique, fait en sorte que le Gouvernement du Québec acquière les terrains au pied de la montagne emblématique de la municipalité afin d'y développer un camping qui deviendra, au fil du temps, la fierté du village (Grammond, 1996). En janvier 2020, les citoyens de Rivière-Rouge apprenaient, dans un article de journal, que le camping municipal serait mis en vente et qu'ils étaient invités à une rencontre publique pour en discuter avec le conseil municipal cinq jours plus tard (Mc Gregor, 2020a). Les raisons évoquées pour expliquer cette décision étaient notamment reliées aux coûts d'investissements requis pour développer le camping et améliorer sa rentabilité ainsi qu'au manque d'expertise de la ville dans la gestion d'une telle entreprise (Mc Gregor, 2020a). Or, après la crise forestière de 2007, le tourisme est devenu l'unique pilier économique de ce territoire. Il n'est donc pas étonnant que la mise en vente du

[26] Plusieurs décisions du conseil municipal ont soulevé des débats telles que la vente du camping de Sainte-Véronique, la volonté de mettre une marina sur le lac Tibériade à Sainte-Véronique (Mc Gregor, 2020b), la perte du titre de village-relais (L'Info de la Lièvre, 2018C).

camping ait entrainé des craintes concernant le développement de la région chez les résidents. Après la rencontre publique sur la question, le titre de l'article du journal local résumait les discussions ainsi : « les Véroniquois ne veulent pas perdre leur camping » (Mc Gregor, 2020c). À cet égard, l'article ajoute que « la rencontre citoyenne du 27 janvier a soulevé des passions » (Mc Gregor, 2020c) et que « pour à peu près tous les Véroniquois [la vente du camping] sonnerait le glas sur la communauté » (Mc Gregor, 2020c). Pour exprimer à quel point le camping était une fierté pour les habitants locaux, un citoyen alla même jusqu'à le comparer à la tour Eiffel en questionnant les élus : « les Parisiens applaudiraient-ils la mairie de Paris de vendre la tour Eiffel ? Vendre le camping Sainte-Véronique, comment osez-vous ? » (McGregor, 2020c). Enfin, malgré l'opposition soutenue des acteurs de la société civile, la vente du camping fut annoncée en février 2021 (Mc Gregor, 2021a).

Pour en revenir au ressentiment exprimé précédemment, qu'il soit ponctuel ou permanent, il était perceptible dans plusieurs entrevues réalisées. Un citoyen de L'Annonciation estimait notamment que certaines décisions du conseil municipal avaient été prises à l'encontre des intérêts de Marchand et de Sainte-Véronique. À titre d'exemple, il interrogeait le choix de nommer la nouvelle ville Rivière-Rouge. « La Rivière longe la rue principale à L'Annonciation, déjà le nom ne colle pas à Sainte-Véronique parce que la Rivière-Rouge on ne la voit pas à Sainte-Véronique » (E6). Un ancien élu déplorait aussi la vente du camping de Sainte-Véronique et la perte de services municipaux : « j'ai vu que beaucoup de choses fermaient dans le secteur Sainte-Véronique, ça m'a déplu parce qu'on a toujours pensé développer [tous les secteurs] en même temps » (E5). Un entrepreneur du secteur Sainte-Véronique faisait un constat semblable : « Les gens se sentent négligés ici et je remarque qu'on est négligé. Au niveau économique, du développement et des investissements, on est négligé » (E3). Cette perception d'injustice et de négligence du conseil municipal envers le secteur Saint-Véronique était partagée par plusieurs acteurs. À vrai dire, dans certain cas, l'évaluation qui est faite de la fusion est plutôt négative : « Ça n'a pas amélioré les choses comme l'objectif aurait dû l'être. Je trouve aussi que les

décisions ont pas mal été prises en fonction de la promotion du centre-ville de Rivière-Rouge dans le secteur L'Annonciation plutôt que dans les autres coins de la ville » (E6). Un participant, ayant autrefois milité pour la fusion de Sainte-Véronique, jugeait d'ailleurs que « s'il y avait référendum en ce moment à Sainte-Véronique, ça serait défusionné. Les gens voteraient pour la défusion » (E3).

Ces différentes interventions montrent que le territoire de Sainte-Véronique semble avoir des enjeux qui lui sont propres et que plusieurs habitants de ce secteur se sentent exclus des prises de décision qui les concernent. À l'inverse, le cas de la revitalisation du centre-ville montre que les habitants de Sainte-Véronique ne semblent pas toujours se sentir concernés par les enjeux vécus à L'Annonciation et Marchand.

L'impression voulant que le secteur Sainte-Véronique soit négligé, partagée par plusieurs acteurs, permet de se questionner sur la concordance entre la nouvelle échelle administrative et la volonté d'avoir une voix régionale unique. Le même doute peut être soulevé à l'égard de la concordance entre la volonté des acteurs locaux qui souhaitaient une fusion afin d'accélérer le développement en limitant les querelles locales et les divisions entre les secteurs à l'échelle de la nouvelle ville. Dans le même ordre d'idée, il est intéressant de rappeler que Tomàs et Collin (2005) constataient que plusieurs villes regroupées soulignaient également la « difficulté qu'il y avait de se mettre d'accord et de prendre des décisions » (p.152) avant la fusion et que la fusion aurait permis la « création d'une vision régionale […] nécessaire pour le développement économique » (p. 152). En revanche, pour le nouveau régionalisme, le développement économique est possible grâce à une vision régionale élargie et grâce à une gouvernance élargie qui accroit la capacité de répondre aux défis communs. Or, alors que les acteurs de la vallée de la Rouge souhaitaient bien une vision régionale élargie, ils voulaient diminuer le nombre d'acteurs impliqué dans la prise de décision jugeant que les difficultés à se mettre d'accord étaient causées par un nombre trop grand d'acteurs. Tomàs et Collin soulevaient la même incohérence dans le discours de plusieurs villes :

> « tout en adhérant à la perspective néo-régionaliste qui fait du développement économique le premier moteur d'une gouvernance métropolitaine renouvelée, les élus restent attachés aux solutions avancées par l'école de la réforme, au gouvernement plus qu'à la gouvernance » (2005, p.155)

D'ailleurs, malgré le changement d'échelle, il apparait évident à la lumière des interventions recueillies que certains conflits perdurent, mais la dynamique de « guerre à l'intérieur du clocher » (E3) à Sainte-Véronique a peut-être évoluée en une union du village dans ce qui peut ressembler à une nouvelle « guerre de clocher ». Cette dernière opposant parfois Sainte-Véronique à L'Annonciation-Marchand ou du moins, au conseil municipal de Rivière-Rouge. Cette opposition semble être l'une des conséquences fréquentes des fusions municipales. D'après Wheeler (2002) les initiatives de consolidation municipale se transforment souvent en échec en raison d'opposition locale et d'hostilité entre électeurs des différents territoires unifiés.

Enfin, au sujet de l'équité fiscale, les entrevues ont également fait ressortir l'existence d'une entente entre plusieurs municipalités de la région concernant le partage des coûts du centre sportif et culturel de la Vallée de la rouge. Ce bâtiment contenant essentiellement un aréna a été identifié comme un bâtiment supralocal par le gouvernement provincial en 2001 (Commission municipale du Québec, 2001). Son financement relève donc d'une entente entre plusieurs municipalités de la vallée de la rouge incluant initialement deux municipalités d'une autre MRC (Commission municipale du Québec, 2001). Un ancien élu faisait allusion à cette entente intermunicipale en se référant aux types de pouvoir régis par l'agglomération créée après la défusion de La Macaza[27] : « On [vit] autre chose dans le genre avec l'aréna qui est supralocal […]. Il n'était pas dans l'agglomération parce qu'il était déjà supralocal avant les fusions et il ne dépendait pas juste des municipalités fusionnées, il regardait les sept municipalités de la Rouge » (E4). D'après les interventions recueillies, cette entente intermunicipale a été entérinée à la suite de négociations avec des

[27] Cette agglomération créée après la défusion de La Macaza inclut uniquement la ville de Rivière-Rouge et le village de La Macaza.

commissaires du gouvernement et les différentes municipalités concernées. En effet, la Commission municipale du Québec (2001) a produit un rapport visant à identifier les équipements, infrastructures, services et activités à caractère supralocal situés à L'Annonciation. Ce dernier ne recense qu'une seule infrastructure utilisée par les citoyens de Sainte-Véronique et qui sera finalement reconnue comme étant supralocale et c'est le Centre sportif et culturel de la Vallée-de-la-Rouge où les citoyens de Sainte-Véronique représentaient 7,7 % des utilisateurs en 2001 (Commission municipale du Québec, 2001). Le gouvernement du Québec a donc participé à la création d'ententes intermunicipales dans la région pour assurer une certaine équité fiscale, et ce avant la réorganisation municipale du début des années 2000. Aucune autre entente intermunicipale entre Sainte-Véronique et L'Annonciation-Marchand datant d'avant la fusion n'a été identifiée au cours des entrevues ni dans la revue documentaire effectuée pour ce mémoire.

### *4.2.3 Les économies d'échelles*

Les économies d'échelles apparaissaient aussi comme l'une des principales motivations des acteurs en faveur de la fusion municipale. Pourtant, plusieurs d'entre eux semblaient sceptiques quant à la réalisation de ces économies. Un citoyen soulignait notamment que certains services n'avaient pas été fusionnés et ne permettaient donc pas de faire des économies.

> « Ce qui aurait dû changer et qui n'a pas changé, c'est que finalement il y a quand même trois garages municipaux, ils ont quand même gardé deux postes de pompier. […] Un moment donné tu essaies de faire des économies […], mais finalement non. C'est comme resté divisé en quelque sorte » (E6).

Un autre citoyen arrivait au même constat : « je voyais beaucoup d'économie d'échelle, mais ça, ça ne s'est pas concrétisé du tout » (E3). À ce sujet, quelques interventions comportaient des explications permettant de mieux saisir les défis liés à ces économies. Parmi celles-ci, un ancien élu donnait l'exemple des maisons des jeunes. En fait, il expliquait qu'avec l'absence d'une maison des jeunes à Sainte-Véronique, « les jeunes auraient pu venir [à L'Annonciation], mais il aurait fallu un système d'autobus. C'est pas une bonne pratique, c'est bien trop loin ! C'est pas une bonne pratique de faire ça » (E4).

Par conséquent, le conseil avait décidé de rouvrir une maison des jeunes dans le secteur afin d'aider les jeunes plus défavorisés. La distance entre les deux villages expliquerait donc en grande partie l'impossibilité de fusionner les services. Une autre intervention énumérait plusieurs autres services qui ne pouvaient pas être centralisés : « les chemins il faut qu'ils les fassent, l'aqueduc, les vidanges, ils ne peuvent pas centraliser ça, c'est des services qu'ils doivent faire sur place » (E3). Un ancien élu expliquait aussi qu'enlever une caserne de pompier aurait substantiellement augmenté le coût des assurances habitation pour le secteur qui en aurait été privé à cause de la distance à parcourir par les pompiers pour intervenir. Un passage du livre blanc sur les fusions municipales présentait une mise en garde à cet égard :

> « Il faut faire une distinction entre les cas d'éloignement, soit les municipalités éloignées les unes des autres en raison de l'étendue du territoire québécois, et les cas d'étalement, à savoir les situations où l'on a affaire à des municipalités situées dans une agglomération ou faisant partie d'une même communauté naturelle, et pour lesquelles un regroupement avec la ville-centre ou avec leurs voisines serait bénéfique » (Gouvernement du Québec, 2000, p.21).

Ce passage suggérait que les fusions visaient à réduire l'étalement urbain, mais qu'elle n'était pas nécessairement bénéfique financièrement à l'extérieur des communautés naturelles et pour des municipalités ne faisant pas partie d'une même agglomération.

Par ailleurs, la ville a opté pour une amélioration des compétences des pompiers des différents secteurs ainsi que pour une amélioration des équipements des différentes casernes. À vrai dire, la mairesse de l'époque soulignait au gouvernement que le regroupement avait fait en sorte qu'un « plan de formation pour les membres des brigades des secteurs de La Macaza et de Sainte-Véronique [avait] été mis en place, et [qu'une] redistribution des équipements fut effectuée afin d'assurer que chacun des secteurs puisse recevoir des services adéquats » (Assemblée Nationale, 2003, p.19). Encore une fois, ces défis concernent davantage Sainte-Véronique puisque plusieurs des services de

L'Annonciation et Marchand étaient déjà partagés avant la fusion[28]. La professionnalisation des pompiers des différents secteurs et l'ajout de services dans certains secteurs pour que les services soient accessibles sur l'ensemble du territoire sont des exemples de pratique traduisant les raisons qui sont normalement évoquées pour expliquer l'absence d'économie d'échelle après un regroupement municipal. En ce sens, Vojnovic soutient que les économies d'échelle ne se concrétisent pas parce qu'une fusion entraîne

> « forcément une bureaucratie plus lourde et une professionnalisation des ressources humaines, ce qui aura comme impact de hausser les salaires. De plus, la nouvelle ville aura tôt fait d'harmoniser le niveau de services et les normes de gestion des anciennes villes en adoptant évidemment le niveau le plus élevé » (Vojnovic, 1997. Cité dans Morin, 2006, p.90).

En revanche, un ancien élu expliquait que la fusion avait quand même amené quelques avantages financiers. Il soulignait qu'il y « avait des économies à faire sur la collecte de déchets » (E5) et aussi que Rivière-Rouge « avait un peu plus de pouvoir d'achat pour négocier. On achetait plus alors on n'avait pas le même pouvoir [d'achat] que celui qui n'achetait pas beaucoup » (E5).

En somme, bien que nous n'ayons pas fait d'analyse empirique pour évaluer si des économies d'échelle avaient été réalisées à Rivière-Rouge, l'impression des acteurs interviewés suggère que très peu d'économies d'échelles ont découlé de la réforme. Ce constat pourrait notamment s'expliquer par la distance entre Sainte-Véronique et L'Annonciation-Marchand qui influence la ville à offrir des services dans chacun des secteurs. En revanche, il est fort possible que des économies aient été réalisées à l'échelle de L'Annonciation et Marchand pour qui le regroupement a éliminé la gestion d'ententes intermunicipales.

[28] Bibliothèque, maison des jeunes, parcs, pompier, etc.

## 4.3 Changements d'échelle : entre ambition et contraintes

Nos entrevues avec les différents acteurs de Rivière-Rouge cherchaient aussi à identifier si l'essor d'autres changements d'échelle, municipal ou autre, avait été observé depuis la fusion. Au-delà de la fusion de Rivière-Rouge en soi, d'autres éléments liés à des changements d'échelle ont été relatés. D'abord, plusieurs interventions ont abordé le cas de la société de développement commercial de Rivière-Rouge. Ensuite, certains acteurs ont fait valoir que le caractère récréotouristique du secteur Sainte-Véronique est parfois considéré comme un vecteur de développement pouvant insuffler une vision qui correspondrait davantage à l'échelle de la nouvelle ville et peut-être même à une échelle régionale plus grande. Enfin, quelques acteurs ont fait référence à une collaboration entre différentes associations de lacs et les acteurs municipaux de Rivière-Rouge.

### *4.3.1 La société de développement commercial*

Questionnés sur la collaboration entre acteurs locaux, les acteurs interviewés se sont beaucoup focalisés sur la coopération ou l'absence de coopération entre les entreprises et plus particulièrement autour de l'organisme faisant figure de leader local en matière de commerce : la Société de développement commercial (SDC) de Rivière-Rouge. Il en ressortait notamment qu'il y avait peu de collaboration entre les entrepreneurs des différents secteurs de la ville et la responsabilité de ce manque de collaboration était principalement attribuée à la structure de la SDC.

La Loi sur les cités et villes prévoit que les conseils municipaux puissent délimiter une zone commerciale dans laquelle une SDC peut être implantée et où un impôt peut être perçu aux fins du fonctionnement de la SDC (L.Q[29], 2024). Par conséquent, les SDC sont des « entreprises autonomes à but non lucratif, qui regroupent tous les gens d'affaires (commerçants, professionnels et entreprises de services) implantés dans un périmètre défini [et qui] ont pour finalité la prise en main du développement économique d'une zone

[29] Loi sur les cités et villes, Art. 458.1.

déterminée » (Gouvernement du Québec, 2009, p.10; Ministère de l'Industrie et du Commerce, 1999, p.2). À L'Annonciation, les commerçants se sont positionnés en faveur de la création d'une société de développement commercial (SDC) au début des années 1990 afin « [d'] injecter le dynamisme nécessaire à la croissance de l'artère commerciale principale » (SDCRR, 2024a). Devant cette mobilisation des entrepreneurs, le conseil municipal de L'Annonciation a entériné la création d'une SDC en 1993 (SDCRR, 2024a). La structure de la SDC continuera d'exister jusqu'à ce jour et le décret constituant la fusion municipale de Rivière-Rouge n'a pas eu d'impact sur cette structure.

Compte tenu de ce qui précède, deux critiques de la structure de la SDC se dégageaient des entrevues. La première interroge la pertinence du mandat d'une SDC dans le contexte de Rivière-Rouge et la seconde concerne la zone d'intervention de la SDC telle que définie par la loi.

Explorons d'abord les enjeux liés au mandat de la SDC dans le contexte de Rivière-Rouge. À ce sujet, un ancien employé de la SDC soulignait que le modèle des sociétés de développement commercial ne répond pas aux besoins de tous les types de commerce puisqu'il vise à attirer de l'achalandage dans certains secteurs afin d'améliorer les ventes des commerces de détail. Dans cette optique, il expliquait les difficultés engendrées par ce mandat dans le contexte de Rivière-Rouge :

> « Le mandat de la SDC, à la base, c'est de créer de l'animation au centre-ville. Vente trottoir par exemple, Halloween. De fil en aiguille, beaucoup de commerces se sont déplacés, beaucoup de professionnels s'y sont installés. Et puis, ces évènements-là n'avaient plus rapport pour ces entreprises-là comme le comptable et le notaire. Ils n'en ont rien à foutre de la vente trottoir. L'enjeu c'était d'être sur le web. C'était aussi d'avoir un affichage sur la 117 parce qu'on avait plus de voie. L'enjeu n'était plus de faire de l'animation au centre-ville […] c'était pour 80 % des membres de travailler pour leur site web. […] Les commerçants avaient d'autres besoins » (E6).

Toutefois, il déplorait que les services offerts par la SDC n'aient pas suivi cette évolution des besoins en raison de sa mission d'animation. Par conséquent, la mission de la SDC ne répondait pas nécessairement aux besoins de l'ensemble de ces membres et notamment ceux des entreprises œuvrant dans le domaine des services.

En contrepartie, certains commerces de détail ne pouvaient pas profiter des services de la SDC puisqu'ils se situaient hors de sa zone d'intervention. D'ailleurs, différents acteurs constataient un déplacement de plusieurs entreprises de L'Annonciation vers le sud de la ville à l'extrémité de la zone d'intervention de la SDC et parfois tout juste de l'autre côté de la limite du territoire. Pour l'ancien employé de la SDC, ce mouvement d'entreprise

> « a rallongé l'artère [commercial] et ça ne marche plus. En fait, une SDC normalement c'est vraiment pour animer une section très concentrée dans une ville. Admettons la SDC de la Plaza St-Hubert. En tout cas, ce sont des artères très concentrées. Mais là, avec le déplacement de ces commerces-là, ça a élargi cette artère […]. La différence entre une SDC et une chambre de commerce, c'est que la Chambre de commerce a un membership volontaire tandis que la SDC c'est une cotisation obligatoire lorsque tu opères un commerce dans un secteur défini. [La SDC a donc] des membres dans un secteur défini […], mais ceux qui étaient en dehors de ça, [la SDC] ne pouvait pas leur répondre. Un moment donné on a essayé d'élargir le territoire parce que le territoire se déplaçait. On a même fait un registre de signature, et ça n'a pas passé pantoute, pour inclure Marchand, mais pas Sainte-Véronique […]. On parlait [d'inclure] des rues transversales dans le village aussi parce que des fois il y avait des petits commerces […]. Ça n'avait pas passé les gens étaient contre. » (E6)

Ainsi, la législation entourant le modèle des SDC ne lui permet pas beaucoup de flexibilité et de ce fait, limiterait sa capacité d'action.

En pratique, la tentative d'élargissement du territoire de la SDC abordée ci-dessus aurait échoué à élargir la zone d'intervention à Marchand. En ce qui concerne la coopération entre les commerces de Sainte-Véronique avec ceux de L'Annonciation et de Marchand, un ancien élu estimait qu'il y avait peu de coopération parce que « la Société de développement commercial […] concerne juste le secteur de L'Annonciation. C'est sûr que quand il y a des activités c'est affiché partout, mais il n'y a jamais eu d'approche pour impliquer les commerçants [de Sainte-Véronique] » (E1). Un autre intervenant soutenait que « les gens des autres municipalités avec un commerce auraient pu adhérer à la SDC, mais volontairement. Tandis qu'à L'Annonciation c'est une société qui était votée et obligatoire » (E5). Rappelons aussi que l'adhésion obligatoire à la SDC implique de payer des cotisations. Ces cotisations peuvent aussi freiner la volonté des commerces hors de L'Annonciation à être intégré à la SDC ou à s'y joindre volontairement. Un ancien élu

prévenait aussi qu'advenant l'intégration de Sainte-Véronique dans la SDC, les coûts d'adhésion ne pourraient pas être les mêmes mur-à-mur. « Il ne faudrait pas que ce soit le même coût à Sainte-Véronique parce c'est pas du tout le même volume [qu'à L'Annonciation]. Le maximum c'est 700$, mais […] tu ne peux pas charger ça à l'épicerie [de Sainte-Véronique], elle a de la misère à vivre l'hiver » (E1). Cette intervention suggère que pour qu'un partenariat émerge entre les commerçants au sein d'un organisme/regroupement, il faudrait des conditions d'adhésion équitables qui tiennent compte des différentes réalités démographiques et économiques des territoires.

En revanche, deux des acteurs clés interviewés ont fait mention d'interventions de la SDC dépassant son territoire d'intervention. Concernant ce type de phénomène, Markey et coll. (2015) constatent : « imposed structures of political and service boundaries may facilitate regional association. This may then spawn other forms of regional collaboration that begin to supersede the original mandates of the initial structure and assume other characteristics that are identified with new regionalism »[30] (Markey et coll. 2015, p.884). Ce changement s'est manifesté dans le contexte de la crise sanitaire entourant le Covid-19 et aux impacts économiques de cette crise. Un commerçant soulignait notamment que devant les difficultés financières rencontrées par beaucoup d'entrepreneurs, la ville aurait « fait des actions pour essayer de faire une relance. Il y a [eu] beaucoup de promotions dans les journaux et des capsules vidéo sur les médias sociaux […] ça donne un coup de main aux commerçants » (E6). Cette initiative de la municipalité était issue d'un comité de relance mis sur pied par la ville en collaboration avec la SDC (Mc Gregor, 2020C). Ce comité est particulièrement intéressant puisqu'il semble avoir amené la SDC à dépasser son cadre légal pour offrir du soutien aux entreprises du secteur Sainte-Véronique. Pour ce faire, alors que la ville payait pour faire la promotion de certains commerces dans les journaux locaux,

[30] Traduction libre : « L'établissement de structures politiques et de frontières de services peut faciliter l'association régionale. Cela peut ensuite engendrer d'autres formes de collaboration régionale, qui commencent à dépasser les mandats initiaux de la structure d'origine et à assumer d'autres caractéristiques associées au nouveau régionalisme ».

la SDC faisait des capsules vidéo avec ces mêmes entreprises qu'elle publiait ensuite sur les réseaux sociaux afin d'augmenter leur visibilité (SDCRR, 2020). Il semble donc qu'un changement d'échelle s'est opéré à la SDC, au moins ponctuellement, afin de contrer les effets néfastes de la pandémie sur l'économie locale.

Par la suite, le changement d'échelle paraît s'être enraciné davantage dans la vision de la SDC. Le site web de la SDC indique, depuis récemment, que l'organisme

> « œuvre en effet à l'élargissement de son mandat en soutenant les associations économiques et commerciales des quatre autres municipalités de la Vallée de la Rouge : Nominingue, Lac-Saguay, L'Ascension et La Macaza. Cette collaboration vise à promouvoir et à faire rayonner les entreprises de la Vallée de la Rouge en convainquant les quelque 10 000 résidents (sans compter les villégiateurs) des avantages de l'achat local pour le développement économique de la région » (SDCRR, 2024b).

C'est donc un changement d'échelle visant à aider l'ensemble des municipalités de la Vallée de la Rouge, soit le territoire initialement étudié par la commission municipale afin d'analyser la possibilité d'une fusion à l'échelle de la région. Conséquemment, le changement d'échelle s'est aussi opéré au sein de Rivière-Rouge. C'est-à-dire que le secteur Sainte-Véronique apparait maintenant directement dans la mission de l'organisme qui souhaite, entre autres choses, « augmenter le trafic sur le territoire dans le but de faire découvrir les entreprises des secteurs Sainte-Véronique et l'Annonciation » (SDCRR, 2024c). D'ailleurs, un article de 2022 témoignait d'une volonté de la SDC de réentreprendre un référendum pour étendre son territoire d'action à l'ensemble de la ville (Mc Gregor, 2022). Au moment d'écrire ces pages, cette initiative ne s'est pas encore concrétisée. Néanmoins, le changement d'échelle opéré par l'organisme, en ajoutant l'ensemble des territoires municipaux de la vallée de la Rouge dans sa mission, va au-delà de son mandat légal prescrit par la loi. L'élargissement du mandat de la SDC traduit bien l'accroissement de capacité induit par la « construction d'institutions régionales pour mieux faire face aux défis » (Chiasson et coll., 2020, p.36). Il est toutefois difficile d'en dire davantage sur l'accroissement de capacité de l'organisme puisque ce changement de

mission s'est opéré peu de temps avant les entrevues semi-dirigées tenues auprès des acteurs clés de la municipalité.

En somme, bien que les acteurs étaient préoccupés par le rayon d'action de la SDC, aucune intervention ne faisait mention d'entrepreneurs hors du périmètre de la SDC qui auraient activement souhaité s'y joindre non plus. Ainsi, malgré la récente volonté de changement de la SDC, le peu de collaboration actuel dans le milieu entrepreneurial à l'échelle de la nouvelle ville permet de douter de la concordance entre les enjeux de ce secteur et les nouvelles limites administratives de la ville. Cependant, la structure formelle de la SDC et les coûts d'adhésion peuvent aussi expliquer, au moins en partie, l'absence de changement d'échelle dans les premières années ayant suivi la fusion.

### *4.3.2 Le récréotourisme*

Revenons maintenant sur l'importance du secteur récréotouristique pour le secteur Sainte-Véronique. En plus de son camping, le territoire de Sainte-Véronique accueille chaque année des centaines d'adeptes de Motocross, de VTT et de motoneige. Jusqu'en 2008, il y avait aussi un centre de plein air qui accueillait des centaines de visiteurs chaque été. De plus, une bonne partie du Parc régional du Réservoir-Kiamika se trouve sur le territoire de Sainte-Véronique (SHGHL, 2024b). Ce potentiel récréotouristique est parfois considéré comme une opportunité de développement pour la ville de Rivière-Rouge et parfois même pour l'ensemble de la région de la Vallée de la rouge.

Par conséquent, plusieurs acteurs s'inquiétaient de l'avenir du secteur Sainte-Véronique notamment en raison de leur appréhension à l'égard des impacts que pourrait avoir la vente du camping municipal pour le développement de la région. Un ancien élu déclarait :

> « On considérait la région et le centre de Sainte-Véronique. On disait que le camping maintient les restaurants, l'épicerie, la quincaillerie et tous les autres et surtout la région. C'est un moteur de développement économique régional, pas juste pour Sainte-Véronique, les gens venaient aussi manger à L'Annonciation. Ils allaient jouer au golf [à Nominingue] » (E4).

Cette vision apparait aussi dans les efforts entrepris par la ville pour développer le tourisme dans le Parc régional du Réservoir-Kiamika.

> « Depuis la création du comité Kiamika […] qu'ils fassent des campings sur les îles ça ne me dérange pas, mais je n'étais pas là pour ça. J'étais là pour essayer de voir s'il y avait un projet qui créerait vraiment des emplois pour notre région. Mais avec des emplois, il y aurait plus de gens qui s'installeraient dans le secteur et tout serait plus utilisé. La caisse serait plus utilisée, tout le système serait plus utilisé, l'épicerie, le magasin de matériaux. Quand tu restes quelque part, tu crées une dynamique. S'il y a plus de monde, il y a plus d'attraction sociale. On peut créer des clubs de balle. S'il manque de monde, tu ne peux pas faire ça » (E4).

Cette vision considère le potentiel récréotouristique de Sainte-Véronique comme un outil de développement bénéficiant à l'ensemble de la région.

C'est d'ailleurs dans cette optique que le conseil municipal avait voulu obtenir le titre de village-relais. En fait, le statut de village-relais peut être attribué aux municipalités « de moins de 10 000 habitants, reconnus par le ministère des Transports et de la Mobilité durable (MTMD) qui offrent, avec l'aide de ses commerçants, une diversité de services et un lieu d'arrêt agréable et sécuritaire » (Fédération des Villages-relais du Québec, 2025b). En plus d'assurer l'accès à des services aux usagers de la route, le réseau des villages relais cherche aussi à « favoriser les retombées économiques par une visibilité accrue des municipalités accréditées » (Fédération des villages relais du Québec, 2025a). L'obtention du titre offre plusieurs avantages tels que des investissements ponctuels pour soutenir le développement, une campagne de promotion dans tous les types de médias et dans les salons de véhicules récréatifs (Ministère des Transports du Québec, 2024). La diversité de service offert par les villages-relais comprend notamment la présence d'un guichet de banque, d'un restaurant, d'une station d'essence et d'hébergements par exemple (L'info du nord, 2016). La qualification exige également que l'accès à ces services soit accessible chaque jour jusqu'à 23h00 (L'info du nord, 2016). Bien que les critères soient multiples, le secteur Sainte-Véronique parvient à y répondre et reçoit le titre en 2009.

À cet effet, plusieurs acteurs rappelaient qu'il y avait eu de réels efforts de concertation et de collaboration pour qualifier le secteur Sainte-Véronique. Le conseil municipal avait dû travailler en comité avec plusieurs commerçants afin d'y parvenir. Un ancien élu

questionné sur les différentes collaborations observées depuis la fusion se rappelait la volonté concertée derrière cette démarche :

> « Un autre exemple que je pourrais te donner est le village-relais pour le secteur Sainte-Véronique. En fait, nous on voyait que Sainte-Véronique avait tellement, d'abord c'est une très belle municipalité qui avait beaucoup de potentiel récréotouristique que ce soit le camping, la montagne, les lacs, le réservoir Kiamika. Alors vraiment, on voyait que le potentiel de ce secteur-là était vraiment basé là-dessus. Ça fait que c'est pour ça qu'on a voulu [obtenir le titre de village relais]. Déjà le secteur L'Annonciation est plus un secteur qui donnait les services, on a essayé de partager des services avec le secteur Sainte-Véronique » (E5).

Cette volonté de partage de service provenant du conseil municipal témoigne d'une volonté de développement concerté concordant davantage à l'échelle de la nouvelle ville. D'ailleurs, après quelques années, le journal local révélait que le secteur ne remplissait plus l'ensemble des critères d'un village-relais. Néanmoins, l'article annonçait que le secteur pouvait tout de même conserver le titre puisque le gouvernement avait accordé un sursis à la communauté pour qu'elle tente de remettre les services requis en place (L'info du nord, 2016). D'après d'anciens élus, alors que le secteur Sainte-Véronique ne répondait plus à l'ensemble des qualifications requises, le conseil municipal parvenait à maintenir le statut de village-relais en faisant valoir que les commerces du secteur L'Annonciation permettaient toujours de répondre aux critères.

Toutefois, en 2018, après la perte du guichet de banque, la fermeture de la station d'essence et une diminution des heures d'ouverture de différents commerces dans le secteur Sainte-Véronique, le conseil municipal a finalement décidé de ne pas renouveler le titre (L'info de la Lièvre, 2018c). À ce sujet, le maire de l'époque justifiait la décision d'abandonner cet engagement en expliquant au journal que « pour la Ville, il y avait des obligations, des redditions de compte, une petite subvention, mais nous, c'était plus au niveau de l'image, de la perception que ça donnait aux gens de l'extérieur qui arrivaient et qu'il n'y avait rien » (L'info de la Lièvre, 2018c). La déception vis-à-vis la perte de cette qualification de village-relais pour le secteur Sainte-Véronique est apparue à quelques reprises au cours de trois des entrevues. Un participant avait l'impression que la ville aurait pu conserver le titre si elle avait voulu : « il y a des services qui ont fermé, mais [le gouvernement] n'a jamais

enlevé le titre. Là c'était trop compliqué pour le conseil, ils ont laissé tomber ça » (E4). Un autre participant estimait qu'aucune recherche de solution n'avait été amorcée : « on a eu la chance d'avoir le titre de village relais […] le conseil s'est débarrassé de ça […] rien n'est fait pour trouver des solutions » (E1). Tout compte fait, la mobilisation d'acteurs pour l'obtention de ce titre et le dénouement menant à la perte de la qualification font de cette expérience un cas intéressant. Qu'est-ce qui peut expliquer que l'effort collectif pour maintenir ce titre n'ait pas perduré ? Est-ce que la collaboration autour de ce dossier était tributaire du leadership des élus municipaux ? Est-ce que le maintien du titre n'apportait tout simplement pas d'avantages suffisant pour les efforts nécessaires à son maintien ? Nous n'avons pas de réponse claire à ces questions à ce stade, mais le prochain chapitre apportera des pistes de réflexion sur la participation des différents acteurs et sur leurs motivations à collaborer qui pourront certainement éclairer la compréhension du phénomène.

L'intention derrière les efforts fournis pour développer le réservoir Kiamika et pour obtenir le titre de village-relais semble correspondre à une vision du développement concordant à l'échelle de Rivière-Rouge et peut-être même à une échelle plus grande que la ville. À vrai dire, ce sont surtout les retombées économiques amenées par le secteur récréotouristique qui semble bénéficier à l'ensemble de la région, mais peu d'information suggère qu'il y ait eu un changement d'échelle d'intervention dans la mise en valeur du potentiel récréotouristique pour d'autres acteurs que ceux municipaux. Il est vrai que le cas du village-relais a amené plusieurs acteurs à collaborer, mais essentiellement à l'échelle du secteur Sainte-Véronique. Cependant, comme le regroupement des municipalités a permis d'augmenter le budget global, il est possible que cette augmentation de la capacité financière ait engendré des investissements plus substantiels pour le développement récréotouristique que ce que l'ancienne municipalité de Sainte-Véronique aurait pu se permettre. Toutefois, aucune intervention n'a abordé cet aspect.

### *4.3.3 Les associations de lac*

Par ailleurs, la moitié des acteurs interrogés ont fait mention de rencontres entre les différentes associations de lac de Rivière-Rouge, les élus et les employés de la ville. Ces réunions visent à discuter d'enjeux communs et de bonnes pratiques d'utilisation des lacs à l'échelle du nouveau territoire[31]. Un ancien élu expliquait que le conseil « rencontrait toutes les associations de lac en même temps pour qu'elles puissent faire leur demande. Ils nous disaient les problèmes qu'ils vivaient. On ne peut pas tout faire, mais ils nous aidaient à mettre des mesures en place » (E4). En fait, au moins deux fois par année, le service d'urbanisme de Rivière-Rouge organise des rencontres avec les associations de lac. Au sein du comité, il y avait « un conseiller et la mairesse. Il y avait aussi un représentant de chaque lac et ils amenaient leurs points, leurs problèmes, des formes d'aide » (E1). Cette pratique amène donc une concertation des citoyens autour d'enjeux et de solutions communes entourant les lacs de l'ensemble du territoire. Bien que peu d'information ait été recueillie au sujet de ces rencontres, il semble que cette initiative incarne un changement d'échelle répondant à un besoin de concertation à l'échelle de la ville et qui pourrait même bénéficier à une échelle régionale allant au-delà de la municipalité.

## 4.4 Résumé des transformations territoriales

En terminant, le tableau 1 offre un résumé des enjeux ayant motivé la fusion municipale de Rivière-Rouge et une analyse sommaire de la capacité du nouveau territoire à offrir une réponse adéquate à ces enjeux d'après les interventions des acteurs interviewés. Le tableau indique (+) lorsque le territoire offre une réponse adaptée à l'enjeu (+/-) lorsqu'il offre une réponse mitigée et (-) quand le territoire ne semble pas répondre aux enjeux. D'entrée de jeu, comme le regroupement de L'Annonciation et de Marchand n'est pratiquement jamais

[31] Au moins six associations de lacs ont rapidement été recensées sur le territoire de Rivière-Rouge concernant les lacs Tibériade, Lanthier, Boileau, Lacoste, La Haie et Paquet. Il est possible qu'il en existe davantage.

remis en question, le tableau permet de comparer le territoire de L'Annonciation/Marchand avec l'actuel territoire de Rivière-Rouge qui inclut également Sainte-Véronique.

Premièrement, à propos de l'accroissement de la richesse, il apparait évident que la fusion de plusieurs villages ait permis d'augmenter la richesse foncière. Par conséquent, les deux territoires comparés répondent à cet enjeu. Deuxièmement, peu d'acteurs semblaient croire que des économies d'échelle ont été réalisées à Rivière-Rouge et cela pourrait potentiellement s'expliquer par l'harmonisation des services sur l'ensemble du territoire alors que la distance entre Sainte-Véronique et L'Annonciation-Marchand ne permet pas de fusionner tous les services (pompier, maison des jeunes, bibliothèque). En revanche, les interventions concernant l'échelle de L'Annonciation-Marchand suggèrent que des économies auraient pu être réalisées entre ces deux municipalités puisque leur regroupement a permis d'éviter des coûts liés à de multiples ententes intermunicipales (pompier, bibliothèque, etc.).

**Tableau 1.** Évaluation qualitative du changement d'échelle administrative

| **Changement d'échelle attendu** | **L'Annonciation et Marchand** | **L'Annonciation, Marchand et Sainte-Véronique** |
|---|---|---|
| Accroissement de la capacité financière | + | + |
| Économie d'échelle | +/- | - |
| Équité fiscale | + | - |
| Accélérer le développement | + | - |
| Vision régionale | + | - |

Troisièmement, l'échelle de L'Annonciation-Marchand apparaissait logique pour répondre à l'enjeu d'équité fiscale puisque l'ensemble des services offerts pour les citoyens de Marchand étaient situés à L'Annonciation. L'évaluation faite par les acteurs de l'utilisation des services de L'Annonciation par les citoyens de Sainte-Véronique apparaissait plus

nuancée. Bien qu'il n'y eût qu'une seule entente intermunicipale entre les deux municipalités, certains acteurs estimaient qu'il y avait une forte fréquentation des citoyens de Sainte-Véronique dans les commerces de L'Annonciation. Quatrièmement, la volonté d'accélérer le développement semble s'être concrétisée pour L'Annonciation et Marchand qui devait administrer la gestion d'une multitude d'ententes entre elles. Pour les acteurs de Sainte-Véronique, l'accélération du développement devait passer par la diminution des querelles locales et du nombre de référendums qui ralentissaient la prise de décision. Les guerres de clocher entre le secteur de Sainte-Véronique et L'Annonciation-Marchand suggèrent que la nouvelle échelle n'ait pas répondu à cette attente. Cinquièmement, à plusieurs égards, les municipalités de L'Annonciation et Marchand semblaient partager une vision régionale commune avant même d'être regroupées. Le caractère naturel évoqué pour décrire ce regroupement, le partage de plusieurs services et l'appartenance des citoyens sont des éléments qui témoignent de cette réalité. Toutefois, les interventions des acteurs suggèrent qu'il y aurait deux différentes visions du développement à Rivière-Rouge soit celle de Sainte-Véronique et celle de L'Annonciation-Marchand. La revue documentaire effectuée présente d'ailleurs plusieurs éléments qui soutiennent cette impression dont notamment le rapport de la commission municipale qui recommandait au gouvernement de fusionner Sainte-Véronique avec deux autres villages. Bref, le bilan des interventions concernant la concordance entre le nouveau territoire et les enjeux derrière la création de Rivière-Rouge est mitigé. À la lumière des entrevues, le regroupement de L'Annonciation et de Marchand apparait comme étant logique et souhaitable alors qu'il en est autrement pour l'ajout de Sainte-Véronique à cette équation.

En outre, il faudra beaucoup de temps avant de pouvoir déceler un début de changement d'échelle dans le milieu entrepreneurial de L'Annonciation qui est essentiellement regroupé au sein de la SDC. Néanmoins, nous constatons tout de même que quelques exemples de coopération apparaissent ponctuellement, et ce, à différentes échelles territoriales. Un citoyen concluait d'ailleurs que la fusion représentait « une bonne chose tant et aussi longtemps [qu'il y a] un groupe d'individus qui s'occupent de l'ensemble du

territoire » (E1). Il relevait de ce fait le caractère alternatif du développement à l'échelle de l'ensemble du territoire en fonction des élus municipaux en place. Afin de mieux comprendre cette dynamique, le prochain chapitre cherchera à identifier dans quelle mesure il y aurait eu l'essor d'une gouvernance territoriale depuis la fusion municipale. Alors que ce chapitre s'est principalement concentré sur les changements d'échelle territoriale entourant les structures administratives locales (municipalité, SDC) et leurs interventions, le prochain chapitre tentera de mieux saisir le rôle que jouent les élus municipaux dans la création d'une gouvernance locale ainsi que l'implication des autres acteurs locaux dans le développement.

## Chapitre 5. Vers une gouvernance territoriale ?

Selon notre hypothèse de travail, la réorganisation municipale de Rivière-Rouge aurait contribué à améliorer le potentiel de développement du territoire en favorisant, entre autres choses, un accroissement de la coopération entre les différents acteurs locaux. La présence de multiples collaborations entre ces acteurs favoriserait notamment l'essor d'une gouvernance territoriale élargie qui amènerait de meilleures réponses aux enjeux locaux que celles fournies par les administrations municipales à elles seules. Le phénomène d'*upscalling* décrit par les nouveaux régionalistes ne se limite donc pas à l'élargissement des frontières administratives ou de l'échelle d'action à laquelle se consacrent les acteurs locaux. Il réfère également à l'essor d'une gouvernance territoriale qui, par définition, intègre différents acteurs dans la prise de décision locale et qui augmenterait de ce fait la capacité d'action locale. Dans cette optique, ce chapitre analysera d'abord la dynamique de collaboration entre la municipalité et la population dans la prise de décision locale. Pour ce faire, afin d'évaluer dans quelle mesure la fusion a influencé les interactions entre les acteurs municipaux et la population, la section 5.1 s'intéressera aux exemples de mobilisation citoyenne locale, à ce qui les motive où les décourages depuis la réforme et discutera de la capacité d'action locale qui en résulte. Ensuite, dans la section 5.2, il sera question d'évaluer si d'autres acteurs s'organisent et coopèrent à l'échelle territoriale de sorte à amener la municipalité dans une gouvernance forcée de composer avec l'essor de réseaux complexes. Par conséquent, une analyse des interactions entre la municipalité et les autres acteurs de la société civile depuis la fusion sera présentée. Enfin, la dernière section discutera des principaux constats concernant l'accroissement de la capacité d'action territoriale depuis la fusion et reviendra sur l'hypothèse de ce mémoire.

### 5.1 Mobilisations, motivations et capacité d'action : quels changements observés ?

Une grande proportion des questions d'entrevue visait à cerner les démarches susceptibles d'avoir amélioré la gouvernance territoriale depuis la fusion. Les questions portaient notamment sur les dynamiques de collaboration entre les acteurs locaux et sur l'existence

de démarches consultatives initiées par les élus municipaux auprès de la population depuis le regroupement municipal. Il faut admettre que très peu d'interventions suggèrent qu'il y aurait eu des processus formels de consultation publique à Rivière-Rouge ou de mécanismes assurant l'intégration de citoyen de manière continue dans les processus de prise de décision. Néanmoins, les acteurs interviewés ont fait référence à plusieurs cas de mobilisations citoyennes ponctuelles et de méthodes informelles de concertation de la population susceptibles d'avoir eu de l'influence sur la prise de décision locale. À partir de ces expériences, nous avons identifié ce qui motive ou ce qui freine les élus municipaux et la population à coopérer depuis la fusion. Ces motivations ont été regroupées en quatre catégories : les motivations liées à la proximité, les motivations liées à la résistance, les appréhensions des élus et les motivations liées à l'appartenance. Par la suite, nous avons fait ressortir les perceptions des acteurs interviewés à l'égard de la capacité d'action réelle de la population et des élus municipaux. En partant du constat où la fusion n'a que consolidé les structures administratives, l'analyse de l'ensemble des dynamiques permettra de positionner le type de gouvernance mis de l'avant par les élus de Rivière-Rouge sur le continuum néorégionaliste. Dès lors, il sera possible d'évaluer si la fusion a permis l'essor d'une gouvernance territoriale qui dépasse le pouvoir traditionnel centralisé dans les gouvernements municipaux.

### *5.1.1 La proximité comme substitut à la consultation publique*

Pour commencer, voyons d'abord les différentes motivations derrière les interactions entre la population et les élus municipaux. Premièrement, les entrevues ont fait ressortir l'importance qu'a la proximité sociale et géographique dans les perceptions des élus et des citoyens. À cet égard, un ancien élu expliquait que pour le conseil municipal, le recours à des assemblées citoyennes était plutôt exceptionnel :

> « Les assemblées publiques c'était plus au niveau de la réglementation. Quand on avait des changements de règlement, on faisait des assemblées publiques ou s'il y avait un gros changement qu'on avait en vue, on aimait consulter les gens. Malheureusement, ça a tout le temps été difficile d'aller chercher la population en général, il y avait toujours quelques acteurs, mais ce n'était pas l'ensemble » (E5).

À cet égard, plusieurs répondants ont indiqué que dans le contexte de petite municipalité comme à Rivière-Rouge, les consultations publiques formelles ne sont pas toujours nécessaires parce que la proximité avec les citoyens permet une meilleure connaissance de l'opinion publique. Un acteur interviewé soulignait que

> « quand tu es dans une petite municipalité tu n'en as pas vraiment besoin. Tu peux le faire, mais tu le sais. Le monde vient aux assemblées. Tu es à l'écoute de tes citoyens, tu le sais ce qu'ils pensent. Vu que c'est petit, tu es plus proche des citoyens. Ils viennent te voir à l'épicerie alors que dans une plus grosse place, c'est peut-être plus nécessaire qu'ils fassent des approches » (E3).

Cette vision du rôle des élus est aussi décrite comme étant le modèle traditionnel de l'élu municipal dans lequel l'élu « est reconnu avoir naturellement les compétences nécessaires à l'exercice de ses fonctions, devant essentiellement agir en bon père de famille pour représenter ses concitoyens » (Lefebvre, 2024, p.143-144). Dans le même ordre d'idée, un ancien élu expliquait avoir souvent consulté les citoyens individuellement : « Des consultations, et bien je te dirais qu'on en consultait du monde. Quand je voyais les gens, je leur demandais : qu'est-ce que tu penses de telle ou telle affaire » (E4). Un autre indiquait avoir fait une tournée des commerces pour comprendre l'impact du contournement de la ville par l'autoroute. « Quand il y a eu la déviation de l'autoroute, j'ai rencontré les commerces et plusieurs parlaient de perte de 10% de leur revenu après 1 an » (E1). Ce dernier estimait que les élus ont généralement la capacité de mobiliser la population en faveur de leur projet ou du moins suffisamment pour connaître leurs préoccupations sur les différents enjeux : « quand tu es candidat en politique ou que tu as été candidat avant, tu as ton monde, alors tu es capable d'aller chercher ce monde-là pour les mobiliser » (E1). Les élus auraient donc une facilité à recueillir l'avis des différents acteurs de leur territoire. Une intervention allait même plus loin en suggérant que cette compétence à capter et comprendre l'opinion publique serait en quelque sorte une habileté essentielle pour un élu : « il n'y a rien de pire que de te présenter en politique et pas avoir de leadership […] pour être capable de prendre conscience de certaines affaires qui ne pourront pas marcher pour les citoyens » (E4).

De plus, lorsque questionné sur l'implication d'acteurs non municipaux dans l'élaboration de projet et dans la prise de décision, un ancien élu soulevait que de manière générale « c'étaient plus les élus, qui dans le fond représentent quand même les citoyens […] qui étaient là et qui prenaient les décisions pour leur population. Faque c'est sûr que c'était pas comme des comités de citoyens ou des choses comme ça » (E5). Ainsi, la responsabilité politique n'appartiendrait qu'aux élus de Rivière-Rouge et leur légitimité découlerait notamment de leur capacité à mobiliser les différents acteurs locaux, mais aussi de leur proximité avec les citoyens. Cette hiérarchisation du pouvoir se rapporte davantage à l'idée de gouvernement qu'à la gouvernance. À ce sujet, Amin (1999) constatait que les régions moins favorisées avaient souvent une culture hiérarchique et que cette dernière nuisait à l'essor d'une rationalité encourageant l'apprentissage collectif incrémental.

En pratique, comme cette proximité agit à titre de carburateur de légitimation du travail des élus, ces derniers valorisent souvent la participation à différents évènements locaux. Toujours avec cette idée d'entretenir une proximité avec les citoyens, les élus cherchent aussi à créer des occasions de rencontre avec les différents acteurs locaux :

> « On invitait aussi les organismes au moins une fois par année à un déjeuner, on mettait un conférencier, et c'était une occasion de discussion. Après […] une fois par année, on recevait les nouveaux arrivants. On envoyait une lettre à tous les nouveaux et on les recevait à la gare avec un petit buffet pour faire connaitre les services qu'on offrait. On essayait de les impliquer, on leur disait où il y avait des besoins de bénévole. Les gens venaient et ils nous disaient ce qu'ils pensaient, ils avaient beaucoup de questions […]. On ne dit pas que c'est une consultation, mais c'est un échange d'information. […] On a institué la journée de l'arbre, la journée de la pêche pour les jeunes » (E4).

Tout cela considéré, le fait de multiplier les occasions de rencontre avec les citoyens, dans des contextes formels ou non, est une méthode de concertation qui consoliderait la légitimité des élus. Dans la perspective où la proximité est nécessaire pour assurer la légitimité des décisions politiques, certains acteurs s'inquiétaient pour le secteur Sainte-Véronique puisque le centre de décision et une majorité d'élus se retrouvent à une quinzaine de kilomètres plus loin, au cœur de L'Annonciation et de Marchand.

> « Les gens de Sainte-Véronique ne vont pas nécessairement s'impliquer à L'Annonciation […]. Il y a une morosité et un pessimisme qui s'est installé ici [à Sainte-Véronique]. J'ai l'impression qu'on s'est comme recroquevillé. On va faire nos affaires, ils font ce qu'ils veulent. J'ai été dans les gens qui ont voulu ouvrir le dialogue. J'ai voulu percer ça. C'est littéralement ça. Tu vas voir les gens à la ville, tu leur demandes s'ils ont pensé aux gens de Sainte-Véronique. Ah, non. Ce n'est pas de la mauvaise foi, ils n'y ont juste pas pensé. Il faut rajouter Sainte-Véronique dans l'équation. Ça, ce n'est pas au niveau du conseil, je parle de la direction. Donc, la direction ne pense pas directement à Sainte-Véronique, il n'y a presque personne de Sainte-Véronique […]. Il y a beaucoup de gens d'autres municipalités qui travaillent à Rivière-Rouge, ça, c'est triste. C'est plate, ils connaissent les enjeux, mais est-ce qu'ils s'en soucient autant que quelqu'un qui vit là : non, visiblement non » (E2).

À cela s'ajoute aussi la distance entre les citoyens et les employés de l'administration municipale qui aurait potentiellement un impact sur la prise de décision et l'offre de service de la ville. Un citoyen supposait que l'augmentation de l'envergure de la ville et de sa population avait probablement détérioré la capacité des élus à mobiliser les connaissances des acteurs locaux.

> « C'est sûr que le rapport avec le citoyen a dû s'éloigner un petit peu parce que plus c'est gros, plus c'est anonyme. Des fois, c'est pour le mieux dans le sens que ça permet à la ville plus d'objectivité par rapport à l'adoption de règlements. Alors que dans les petites places, quand le monde se connaît trop, il y a des petits passe-droits et des petits tours de passe-passe. Malgré qu'il y en ait aussi dans les grandes villes, mais c'est de gros tour de passe-passe ça. Je dirais que ça a peut-être éloigné un petit peu les citoyens des élus et de l'administration. Peut-être un peu vu que c'est plus gros en plus de la distance » (E3).

Enfin, d'après les acteurs interviewés, la proximité sociale et physique entre les acteurs municipaux et les autres acteurs riverougeois semble importante pour assurer une certaine légitimité des décisions. Le changement d'échelle amené par la fusion pourrait avoir endommagé ce sentiment de proximité. Pourtant, plusieurs intervenants souhaitaient un regroupement municipal puisque le changement d'échelle administrative aurait permis plus d'objectivité aux décideurs qui de leur côté seraient moins influencés par la dynamique de proximité.

Plus récemment, des démarches ont été entreprises par le conseil municipal afin de faciliter l'accès aux séances du conseil pour les citoyens de Sainte-Véronique.

> « La nouvelle administration […] a commencé à faire des conseils de ville ici à Sainte-Véronique, chose qui n'existait pas avant. Trois à quatre fois par année, ils viennent ici. Le Facebook, malgré tout ce qui peut se dire et bien ils le lisent. Faque c'est déjà ça. Il y a des entrées d'informations qui se font là. Avant il n'y avait aucune interaction sur Facebook alors il ne se passait rien et il n'y avait pas vraiment de stratégie nécessairement pousser sur les réseaux sociaux. La seule porte d'entrée était le site web. Il n'y avait pas grand moyen d'interagir avec la ville, c'était à la bonne franquette, tu croises ton élu, tu lui écris, tu l'appelles si tu peux » (E2).

Ici, le conseil municipal semble avoir pris connaissance de la crainte de certains citoyens quant à l'écart physique entre les citoyens du secteur Sainte-Véronique et les séances du conseil qui étaient systématiquement à L'Annonciation. D'ailleurs, cette intervention rappelle encore une fois l'importance de la proximité en soulignant que les interactions avec les acteurs municipaux se font principalement au contact des élus. Un ancien élu avait aussi voulu améliorer le partage d'information avec la population :

> « Déjà on avait envoyé une lettre porte à porte parce qu'on voyait qu'on avait beau annoncer dans le journal. Il faut dire qu'internet, on avait moins internet dans les foyers. C'était moins à la mode. C'était plutôt le journal qu'on utilisait et des fois la radio aussi. On a essayé à ce niveau-là » (E5).

Ces interventions présument que l'utilisation des réseaux sociaux serait devenue un outil pratique pour le partage d'information entre les acteurs municipaux et la population. Toutefois, la difficulté d'accès à internet sur le territoire aurait nui aux partages d'information et d'une certaine manière à la proximité entre les acteurs locaux. Dans la même optique, un citoyen contestait l'efficacité des journaux pour communiquer avec les citoyens :

> « combien de fois on voit des avis publics dans le journal [alors qu'ils] ne mettent rien sur Facebook bien entendu ? Des avis publics pour vous dire que le règlement change dans telle ou telle zone. Ça veut dire quoi, personne ne comprend ça. Ils sont obligés de mettre un avis légal ou bien ça va ressembler à un avis légal, mais ça va être une petite annonce pour dire qu'il y a un registre qui est ouvert [pour savoir] si vous êtes pour ou contre. Si les gens veulent signer pour un dézonage de je ne sais pas quoi. Ils informent, mais ça ne fait pas le front page évidemment, et ils ne [mettent pas l'information] là où il y a de l'intérêt pour les gens. Donc, on n'est pas consulté du tout » (E6).

Cette intervention suppose aussi que le transfert d'informations fait par les acteurs municipaux est à géométrie variable. C'est-à-dire que le niveau d'effort investi dans les

différentes communications semble varier selon les positions politiques des élus. Jusqu'ici, il est intéressant de remarquer que les questions à propos du niveau de consultation des différents acteurs dans la prise de décision à Rivière-Rouge inspirent surtout des commentaires concernant la qualité des échanges d'informations entre ceux-ci et plus principalement sur les moyens de communication qu'utilise la ville. En revanche, très peu d'attention n'est accordée à l'implication de différents acteurs dans l'élaboration de projet locaux ni à des processus de concertation continus.

En somme, comme la proximité participerait à légitimer les actions entreprises par le conseil municipal, le changement d'échelle administratif amené par le regroupement municipal aurait peut-être nui à la capacité d'action des citoyens en réduisant la proximité sociale et physique entre la population et les élus. Un citoyen estime que depuis la fusion, la population est « peut-être autant consultée, mais peut-être moins écoutée dans le sens [que les élus] vont faire à leur tête. Ils vont consulter les gens, mais leur idée est déjà faite. C'est plus ça qui risque de se passer quand c'est une plus grande ville. Notre opinion va moins peser dans la balance » (E3). Dans le même ordre d'idée, un autre citoyen soulève que le regroupement a diminué le nombre d'élus s'occupant de chacun des territoires. En effet, alors que chaque municipalité était représentée par 7 élus, elles se sont retrouvées avec un total de 7 élus pour l'ensemble des villes regroupés. En plus de la réduction du nombre d'élus, le conseil municipal de Rivière-Rouge est souvent composé d'élus des différents territoires. À ce sujet, le citoyen déclarait :

> « Je me souviens qu'avant la fusion, on avait beaucoup plus d'élus à Sainte-Véronique. Donc, il y avait une prise de position qui était beaucoup plus localisée que présentement alors que les décisions se prennent plus loin. Faque j'ai l'impression qu'il y a vraiment un exode du pouvoir, on a comme décapité en quelque sorte Sainte-Véronique en faisant ça et peut-être Marchand. […] C'est peut-être moins avéré pour Marchand parce que leur centre de décision était juste à côté de l'autre conseil de ville. C'était deux bâtiments sur la même rue alors [que Sainte-Véronique] est vraiment à 15 km de différence » (E2).

Par conséquent, comme les élus ne sont pas nécessairement familiers avec l'ensemble des territoires, il y a une perception selon laquelle le pouvoir s'est éloigné tout en se rapprochant du centre-ville où se trouve l'Hôtel de Ville. Simard et coll. (2006) constatent

le même phénomène à Rouyn-Noranda où les citoyens déploraient la distance entre le centre-ville et les milieux ruraux.

En revanche, les participants font aussi ressortir quelques exemples de collaboration. L'un de ces exemples est survenu peu de temps après la fusion, « il a fallu faire faire un logo de la ville. Ça, […] on a demandé des consultations. Pas juste pour le logo, mais aussi pour le slogan […]. Le logo on a parlé à du monde aussi, tu travailles toujours un peu avec la SDC » (E4). Ici, la consultation semble avoir impliqué la population et des acteurs de la société civile. Il faut souligner qu'à la lumière des entrevues, la SDC semble souvent consultée par les élus municipaux ou, du moins, elle est rapidement évoquée lorsqu'il est question de consultation et de collaboration entre acteurs locaux. Nous reviendrons à ces interactions entre la ville et la société civile avec plus d'attention dans la section 5.2.

Par ailleurs, d'anciens élus indiquaient que la municipalité fonctionne souvent avec des comités dont la composition semble varier en fonction des élus et des besoins changeants au fil du temps. L'un d'entre eux expliquait avoir

> « travaillé par comité, ça veut dire que le comité s'occupait de l'ensemble de la ville. Par exemple, le comité de loisir, le comité d'urbanisme. On essayait d'aller chercher les conseillers qui travaillaient sur ces comités-là […]. Ça c'est des choses qu'on a mises en place pour essayer de rassembler et non de diviser davantage parce qu'on savait que la moindre petite affaire pouvait faire en sorte de diviser davantage » (E5).

Ces comités, en apparence sectoriels, devaient traiter leur dossier en s'assurant de réfléchir à l'ensemble du territoire afin d'intervenir de manière équitable dans les différents secteurs. Cette méthode cherchait notamment à améliorer le sentiment d'appartenance en évitant l'essor de conflit entre secteurs. Quant à la composition de ces comités,

> « des fois il y avait des citoyens, comme [au sein du] comité d'urbanisme […]. Le comité d'urbanisme c'est particulier par exemple parce que c'est comme une loi. Tandis que les autres comités […] c'étaient deux conseillers, dont un présidait, et on essayait toujours de se joindre des gens de la population aussi pour travailler sur certains dossiers. Ça aussi, on essayait toujours d'aller chercher des gens un peu partout dans tous les secteurs pour que les gens se sentent un peu impliqués dans la démarche. C'était toujours ça d'essayer d'augmenter le sentiment d'appartenance » (E5).

Dans cette optique, un ancien élu raconte avoir engagé le dialogue à plusieurs reprises pour éviter des conflits interpersonnels lorsqu'il était confronté à des citoyens mécontents. Par exemple, il expliquait : « quand […] des citoyens m'approchaient, parfois fâchés [j'organisais] une rencontre entre le citoyen et l'urbanisme et je m'arrangeais pour être là. On réglait souvent des situations parce que les gens n'interprètent pas toujours bien les situations » (E1). Formellement, bien que des citoyens aient ponctuellement été invités à se prononcer sur certains dossiers, la présence de citoyen n'est prévue que sur le comité d'urbanisme comme prescrit par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). En ce sens, le peu de recours à des processus de participation publique formels peut peut-être s'expliquer par l'impression de proximité avec les citoyens qu'ont les élus qui se retrouvent souvent interpelés par la population. Dans ce cas, les comités apparaissent donc davantage comme des outils de division du travail entre les élus que des mécanismes de gouvernance continus garantissant formellement la présence d'autres acteurs locaux. Cependant, en réponse à certains enjeux, d'autres élus avaient récemment mis sur pied

> « différents comités pour discuter de certaines choses, dépendamment des situations. Comme, par exemple durant la covid [ils ont] créé un comité de relance. [Ils ont] aussi créé des rencontres avec des citoyens désignés qui avaient donné leur nom pour une série de rencontres. Ils se sont rencontrés une fois par mois pendant six séances avec la directrice de la ville de l'époque et le maire pour discuter de certains enjeux, certaines stratégies et problématiques de la ville. C'était vraiment d'aller chercher le pouls des citoyens à l'époque » (E2).

Bien que ces initiatives paraissent ponctuelles, il semble y avoir eu un processus de concertation plus structuré que ce dont il a été question jusqu'à maintenant.

### *5.1.2 De la résistance citoyenne à l'absence de vision commune*

Les propos recueillis lors des entrevues montrent que la mobilisation d'acteurs locaux apparait souvent en réaction à des décisions jugées négatives et souvent dans une optique de dualité dans laquelle la mobilisation permet de s'opposer à un projet ou aux porteurs de projet. Fischler (2015) note d'ailleurs que les citoyens ont tendance à arriver tard dans les processus décisionnels, et ce, souvent en réaction à certains détails qui pourraient impacter leur milieu de vie. Ces réactions sont souvent des occasions qui peuvent influencer des

changements d'échelle. En fait, plusieurs initiatives d'*upscalling* apparaissent de manière réactive afin de répondre des enjeux spécifiques (Zirul et coll. 2015). D'autres initiatives d'*upscalling* apparaissent aussi de manière plus proactive afin d'augmenter la capacité d'action locale à l'aide de processus de gouvernance élargie. Néanmoins, peu d'exemples de mobilisation faite en amont du processus d'élaboration de projet sont ressortis des discussions avec les acteurs de Rivière-Rouge. Il est d'ailleurs intéressant de rappeler que le blocage de plusieurs décisions par les citoyens était l'une des motivations des acteurs locaux en faveur de la fusion municipale.

À cet égard, un ancien élu arrivait à la conclusion que les citoyens avaient conservé « cette mentalité-là de dire non. Je peux les comprendre parce qu'il y a [ponctuellement] une mentalité au conseil qui gère et qui gouverne sans qu'on ne sache rien et on sait seulement ce qui arrive quand les décisions sont prises » (E1). Ici, la réaction et la mobilisation des citoyens pourraient s'expliquer par le fait qu'ils se soient retrouvés devant des faits accomplis. Toujours en réaction à une décision de la municipalité, une personne expliquait qu'elle s'était mobilisée « pour faire signer les gens pour le référendum sinon le règlement aurait passé […]. On a dû travailler environ 100 heures pour ça et ça n'a pas passé » (E4). Dans ce cas, la réaction des citoyens visant à se pourvoir de l'approbation référendaire s'est traduite par une mobilisation utilisant directement l'outil de derniers recours afin d'abolir le règlement. Nous reviendrons plus en détail sur les démarches d'approbation référendaire dans la section 5.1.7 de ce chapitre.

Par ailleurs, les exemples de mobilisation rapportés par les participants révèlent souvent une logique dichotomique, où l'élan de la mobilisation prend généralement la forme d'une réaction d'opposition face à certains projets ou aux acteurs qui les portent. Plusieurs commentaires à l'égard des élus municipaux permettent de bien illustrer ce constat :

- « C'est ça la politique, quand ce n'est pas un c'est l'autre » (E1);
- « Les libéraux ont promis, lors des élections, […] de permettre aux municipalités de se défusionner parce que c'est le parti québécois qui avait fait ça. Pour faire de la politique, […] ils ont voulu capitaliser et gagner des votes en permettant les défusions. Et là, il y a eu des référendums » (E3);

- « Il y a deux cliques, […] tu es dans la clique ou tu ne les pas […]. Si tu es dans la clique, tu vas avoir le pain, le beurre et l'argent du beurre. Ils flattent leurs amis dans le bon sens du poil » (E6);
- « C'est ça qui arrive avec la fusion, si tu tombes sur un groupe qui a moins d'intérêt pour un secteur et qui ont plus d'intérêt juste pour le centre, ils veulent tout développer au centre et y investir beaucoup » (E1).

Cette vision dichotomique et plutôt cynique permet difficilement d'imaginer qu'il y ait une culture politique de co-construction de projet. D'un côté, des acteurs se mobilisent essentiellement pour bloquer des projets et de l'autre, les acteurs à l'initiative des différents projets ne laissent pas particulièrement de place à l'intégration des préoccupations de l'ensemble des parties prenantes. Dans les deux cas, il parait y avoir peu d'effort favorisant l'émergence d'une vision commune. À cet égard, Amin (1999) soulignait notamment que la planification rationnelle « which encourages reactive responses to the external environment, is illequipped for learning and adaptation »[32] (p.372) alors qu'une approche plus procédurale basée sur les connaissances d'un réseau d'acteur permettrait d'élaborer de meilleures réponses devant des enjeux complexes. Par conséquent, même si les partisans de la fusion espéraient rompre avec une dynamique d'opposition interne, il apparaît que cet espoir n'a pas été réalisé.

### *5.1.3 Entre crainte de l'opposition et défi de mobilisation*

Le cynisme à l'égard des élus et de la politique de manière générale semble s'avérer nuisible pour les élus et leur motivation à consulter la population. Un citoyen juge qu'il peut être ardu d'établir un dialogue constructif entre les élus et la population à cause des préjugées de cette dernière. Il souligne que « des fois les gens sont bornés et ils ne veulent rien entendre. Les élus sont tous des crottés tous, tous, tous... Provincial, municipal et fédéral » (E2). En plus du cynisme, il soutient que la faible participation citoyenne n'encourage pas les élus à consulter davantage.

[32] Traduction libre : « qui encourage des réactions réactives face à l'environnement externe est mal adapté à l'apprentissage et à l'adaptation. ».

> « Il y [a] vraiment un trou de participation politique ici à Rivière-Rouge, c'est dommage parce que c'est là que ça se passe si on veut régler des choses. C'est un enjeu important. Il y a un manque de participation. Parce qu'il y a un manque de participation on consulte moins, parce qu'ils consultent moins les gens participent moins » (E2).

Il y aurait donc un effet de spirale négative induit par le peu de participation politique. Cette impression de la participation est partagée par un ancien élu : « je me souviens qu'un de nos défis a été d'aller chercher le pouls de la population pour avoir leur point de vue. C'était toujours plus difficile là » (E5). En effet, comme nous l'avons décrit dans la section précédente, la mobilisation des acteurs locaux apparait souvent tard dans le processus d'élaboration des différents projets et son ampleur varie en fonction de plusieurs facteurs pouvant notamment être de nature pécuniaire ou identitaire par exemple.

Un ancien élu estime qu'il est pertinent de faire des consultations citoyennes avant des prises de décisions plus importantes : « ça aide une municipalité de consulter les citoyens quand il y a des décisions de certaines envergures » (E4). À cet égard, plusieurs anciens élus ont indiqué que les citoyens ont tendance à se mobiliser davantage lorsque les décisions ont un impact sur leur finance personnelle. En effet, des coûts jugés trop élevés ou l'absence de bénéfice lié à des décisions seraient d'importants facteurs de mobilisation des acteurs locaux. Un ancien élu estime que pour consulter la population, « on a beau avoir toutes sortes de moyens, si les gens, ça ne les intéresse pas, ou si ça ne les touche pas de près. On dirait que, si ça ne touche pas leur porte-monnaie autrement dit, ils se déplacent moins dans ce temps-là » (E5). Un autre élu souligne aussi qu'il « y a de gros projets qui font que le monde est contre, quand ça endette les municipalités » (E4). À titre d'exemple, il rappelle qu'une année, « quand il y avait eu des augmentations de taxe, […] l'aréna était bien pleine. Ça a été *rough* ! Le monde ont dit ce qu'ils avaient à dire. Ils ont été placés devant un fait accompli » (E4). D'ailleurs, parmi les interventions des participants, plus de 70 passages font référence aux impacts financiers sous différents angles, mais principalement en émettant un jugement à l'égard des actions du conseil municipal souvent perçues comme étant trop coûteuses. Ici, il aurait été raisonnable de s'attendre à ce que l'accroissement de la capacité financière de la municipalité induite par la fusion réduise les

craintes des citoyens concernant l'impact financier des décisions. Dans tous les cas, aucune intervention n'a suggéré que les mobilisations entourant les impacts financiers aient mené à une prise de décision partagée.

Par ailleurs, il semble que le niveau de préparation que demande la tenue de consultations publiques a une influence sur la motivation des élus à y recourir : « Les fois que tu vas présenter aux citoyens, il faut que tu sois prêt […] pour être capable d'énoncer le dossier de façon étoffée » (E4). Dans le même ordre d'idée, un citoyen se questionnait au sujet de ce qui peut expliquer le peu de consultation citoyenne à Rivière-Rouge. Il évoque l'hypothèse suivante : « ils en font peut-être moins, parce que quand tu fais des consultations ça brasse et ils ne courent pas après le trouble eux. Ils doivent en faire quand ils sont obligés » (E3). L'appréhension de débat impétueux lors des consultations rappelle encore une fois le caractère dichotomique qu'évoque la notion de débat pour les acteurs interviewés. Ainsi, comme les conversations démocratiques émanent souvent dans une logique de contestation, la motivation à coopérer des élus s'effrite graduellement. L'un d'entre eux témoigne : « on se décourage de toujours se faire dire non » (E1).

Le cas de la revitalisation du centre-ville de Rivière-Rouge est un cas intéressant puisque dans le cadre de ce projet, des consultations auprès de différents acteurs locaux ont été tenues. Par la suite, le projet fut soumis à deux référendums. L'issue du premier référendum ayant été en défaveur du projet de revitalisation, les élus ont modifié le projet en vue d'acquérir une plus grande acceptabilité sociale. Le second référendum permit donc à la municipalité d'aller de l'avant avec son projet modifié. Pourtant, malgré les discussions et les modifications apportées à la démarche, un élu affirme que cette décision avait eu un impact négatif important sur la relation entre les citoyens et les élus : « Finalement, on les a faites ces travaux de voirie là, mais ça a fait un froid avec le monde » (E1). Le fait que cet enjeu soit abordé par l'ensemble des acteurs interviewés dans le cadre de ce mémoire atteste également de l'impact qu'a pu avoir ce débat sur les acteurs locaux et sur leur motivation, et ce, plus de 10 ans après les faits.

La littérature sur les processus de participation permet de mieux saisir ce qui peut expliquer cette frustration de la population. Certains chercheurs estiment qu'il y aurait au moins deux éléments essentiels qui permettent l'essor d'une véritable participation citoyenne soit la présence d'un enjeu fondamental et la mise en place de mécanismes de participation publique crédibles (Blondiaux, 2008. Cité dans Gagnon, 2015). Or, comme nous venons de le voir, les citoyens ont effectivement tendance à se mobiliser en réaction devant des enjeux d'une certaine envergure ou devant des enjeux financiers, mais aucun mécanisme de consultation ne leur a permis de se prononcer sur les solutions envisageables pour pallier ces enjeux. Certes, l'appréhension négative des élus à l'égard des consultations publiques présente certains fondements, mais l'absence de processus crédible de consultation explique potentiellement pourquoi la population s'oppose ou exprime des insatisfactions vis-à-vis diverses décisions.

### *5.1.4 Appartenance territoriale fragilisée*

Aux yeux des acteurs interviewés, l'appartenance apparait aussi comme un facteur essentiel de l'implication et de la coopération à l'échelle locale. Un ancien élu municipal soulignait la difficulté que représentait la création d'une appartenance commune à l'échelle de la nouvelle ville :

> « j'ai toujours senti une réticence quand même de différents résidents qui prônait pour leur secteur. Mais en même temps, je trouvais qu'on était bien partie et là ce qui me dérange honnêtement […] c'est que j'entends parler de secteur, la ville a été divisée en secteur et ça, ça me dérange beaucoup parce que je me dis qu'on est né d'une fusion et ça été beaucoup de travail pour essayer de ramener les gens ensemble. Et on sait qu'on ne réussit jamais à 100%, mais il reste que les nouvelles personnes qui arrivent dans notre agglomération ont plus […] d'appartenance maintenant. […] Fallait toujours se mettre au-dessus de tout ça pour se dire : comment on peut créer un sentiment d'appartenance maintenant à notre ville ? À notre petite ville, parce qu'on n'était pas une grosse ville non plus. Donc, fallait essayer de penser, tout le temps, comment on peut faire en sorte que les gens se sentent concernés par cette fusion-là » (E5).

D'après cette intervention, l'appartenance à des secteurs de la ville semblait mobiliser certains citoyens à défendre les acquis de leur secteur, mais pas nécessairement à collaborer

avec l'ensemble des acteurs de la ville. Un autre acteur estimait qu'il n'était pas encore possible

> « de créer un rapprochement entre les différentes parties de la ville. C'est une problématique culturelle importante qui limite fortement le développement de l'ensemble et des secteurs. Comme Sainte-Véronique en est un laissé de côté d'une certaine manière culturellement, et ça nuit beaucoup à son développement et à son épanouissement. Juste au niveau des gens qui se sentent abandonnés parce qu'on a plus d'élus, plus de gens à qui parler de nos problèmes. « [Les élus] ne viennent pas nous voir ! » Ce sont des choses qu'on entend souvent encore aujourd'hui en 2021 » (E2).

Des différences culturelles, notamment quant à la vision du développement des différents secteurs, nuiraient à l'apparition de collaboration. Cette personne dénotait également une démotivation de certains acteurs en lien avec la fusion municipale :

> « les gens sont beaucoup plus pessimistes aujourd'hui qu'ils l'étaient avant. Avant Sainte-Véronique c'était la perle des Hautes-Laurentides, c'était une fierté. Depuis ce temps-là, on est comme sur une nostalgie. Comme je disais, on a comme été décapité. On a perdu le pouvoir de s'autogérer. […] Il y a des choses qu'on voyait avant qu'on ne voit plus. J'ai l'impression qu'on était fier de notre boulevard ici [à Sainte-Véronique] à une époque, mais ce n'est plus la rue principale, c'est une route seconde. C'est une route parmi tant d'autres dans un centre villageois qu'on ne connait pas très bien à L'Annonciation » (E2).

Il y aurait donc une baisse d'appartenance à l'égard de la municipalité pour les citoyens du secteur Sainte-Véronique. Du côté de la littérature sur le nouveau régionalisme en milieu rural, Simard et coll. (2006) relevait aussi, à Rouyn-Noranda, une baisse de l'appartenance des citoyens ruraux qui serait causée par la distance avec le centre de décision. Markey et coll. soulevaient d'ailleurs l'importance de comprendre :

> « the sense of identity that may bond people to a particular location. Place-based development draws upon residents' sense of place and place identity, which is fundamentally rooted in people's individual and collective commitment to the places they inhabit »[33] (2015, p.879)

[33] Traduction libre : « Le sentiment d'identité qui peut lier les individus à un lieu particulier. Le développement axé sur les lieux s'appuie sur le sentiment d'appartenance et l'identité territoriale des résidents, lesquels sont fondamentalement enracinés dans l'engagement individuel et collectif des personnes envers les endroits qu'elles habitent ».

Conséquemment, la perte d'appartenance des citoyens du secteur Sainte-Véronique est peut-être l'une des raisons derrière le peu de collaboration entre les acteurs de ce secteur et le conseil municipal.

Afin d'expliquer la diminution de l'appartenance des citoyens du secteur Sainte-Véronique, le même acteur accuse la perte de proximité avec les élus:

> « Comme on ne croise pas d'élu [à Sainte-Véronique], Sainte-Véronique n'est pas nécessairement une priorité. Alors il faut faire l'effort de plus ici qu'on n'avait pas à faire avant parce que l'élu était dans la rue, on croisait le maire et les conseillers. C'était beaucoup plus facile à l'époque et beaucoup plus accessible. À ce niveau-là, j'ai l'impression qu'il y a un gros changement culturel au sein de la communauté de défaitisme qui s'est installé. C'est une spirale descendante parce qu'ils croisent de moins en moins de gens de Sainte-Véronique » (E2).

Un autre citoyen suggère également que les élus municipaux se préoccupaient de moins en moins du secteur Sainte-Véronique. « Ils ont perdu la sensibilité de s'occuper [de Sainte-Véronique]. On dirait qu'on est là, mais on n'est pas important pour eux » (E3).

Outre l'appartenance des citoyens de Sainte-Véronique qui semble s'être effrité depuis la fusion, une personne du secteur L'Annonciation révèle aussi une certaine déperdition identitaire par rapport à la ville :

> « Si j'avais à refaire la décision que j'ai pris il y a 20 ans pour venir ici, elle ne serait pas la même. Je ne reviendrais pas ici. Il manque de cœur. Il manque un esprit rassembleur. Il n'y a plus ça […]. Il y a eu un détachement qui s'est fait envers les citoyens. Ça, c'est triste. On voit juste les conseillers dans des évènements. Pourquoi, on ne les voit pas dans nos commerces, pourquoi on ne les voit pas dans les centres communautaires. Pourquoi ils ne viennent pas aider quand quelqu'un a besoin d'une boite alimentaire » (E6).

Encore une fois, c'est le peu de contact avec les élus qui est pointé du doigt afin d'expliquer la perte d'appartenance envers le territoire, et ce, bien que le mandat des élus n'implique pas d'aider les acteurs communautaires à faire des boites alimentaires ni à aller à la rencontre des différents acteurs locaux sur des bases quotidiennes. Enfin, cette diminution de l'appartenance ressort souvent lorsqu'il est question de comprendre les motivations des acteurs locaux à coopérer entre eux. Dans certains cas, à défaut d'avoir un sentiment d'appartenance à la nouvelle ville, l'appartenance aux anciens secteurs de la ville apparait

parfois comme un facteur de motivation afin de s'opposer à des projets jugés non pertinents pour les citoyens d'un secteur en question.

Jusqu'à présent, les interventions des acteurs interviewés ont permis de comprendre les raisons pour lesquelles les élus et la population ont tendance à se mobiliser et à coopérer ainsi que les manières dont ils le font. Ainsi, elles ont permis de mieux saisir dans quelles mesures les interactions ont pu changer depuis la fusion. Il s'agira désormais de s'intéresser à la capacité d'action de la population et des élus afin de saisir la portée effective de leur mobilisation. Évidemment, les élus municipaux bénéficient d'un pouvoir politique plus important que les citoyens du fait de leur capacité à légiférer. Cependant, la mise en place de mécanisme de concertation peut permettre la délégation de certains pouvoirs aux différents acteurs locaux. Dans cette optique, le reste de la section 5.1 portera sur les caractéristiques invoquées par les répondants en lien avec la capacité d'action de la population et des élus municipaux.

### *5.1.5 L'accès à l'information*

D'entrée de jeu, plusieurs personnes interviewées ont fait ressortir l'importance d'être bien informé pour pouvoir contribuer de manière efficace à l'avancement des débats. Un ancien élu critiquait d'ailleurs le conseil municipal en place pour avoir centralisé l'information et ainsi restreindre la participation des différents acteurs aux débats publics. Selon lui, il y a « tellement de centralisation qu'on ne sait rien. Quand on sait quelque chose, c'est que la décision est prise et qu'on n'a pas un mot à dire » (E1). On comprend ici que savoir est en quelque sorte synonyme de pouvoir. Un citoyen souligne que beaucoup de débats étaient amorcés par la population sur la base de prémisses erronées : « C'est plate, mais les gens arrivent souvent avec des informations qui ne sont pas les bonnes alors tu ne peux pas discuter au même niveau. Il faut que tu réinstalles toute la trame narrative de la discussion pour être capable d'arriver à avoir une discussion » (E2). Un autre élu soutient que beaucoup d'informations étaient communiquées dans les premières années après la fusion : « On ne consultait pas, mais on transmettait beaucoup d'information avec les bulletins municipaux, il y en a encore » (E4). Encore une fois, la question de la diffusion de

l'information revient de l'avant. La population de Rivière-Rouge est-elle suffisamment informée des différents enjeux qui concernent leur municipalité ?

La réponse, quant à elle, n'est pas si simple. Un ancien élu réfléchissait à une solution : « peut-être qu'il devrait y avoir plus de consultation pour que les gens comprennent les raisons. Je pense que si les gens sont plus informés …, mais encore là, est-ce qu'ils vont s'informer ? C'est toujours l'enjeu » (E5). En d'autres termes, bien que l'information soit un outil essentiel, l'accessibilité à l'ensemble de l'information ne garantit pas que les différents acteurs vont consulter toutes les informations nécessaires à la prise de décision. Néanmoins, un citoyen estime que si la ville de Rivière-Rouge facilitait l'accès à l'information, elle pourrait potentiellement développer les habiletés citoyennes en matière de participation au débat public :

> « Il n'y a pas de culture citoyenne qui se crée et il y a un paquet de données et d'informations qu'il faut trouver. C'est éparpillé à gauche et à droite. [La ville devrait] maximiser l'information, juste des petites affaires, des saviez-vous que. Un paquet d'affaires pour que l'information coule et que l'éducation citoyenne et politique, sans imposer de biais idéologique, permette aux gens de s'entendre […] de mieux comprendre la situation. Mais ces informations-là ne coulent pas nécessairement de source et les gens ne vont pas nécessairement les chercher. On ne parle pas des mêmes choses, d'un côté on parle d'impression et de l'autre on a des chiffres. Ce n'est parfois pas des bonnes discussions parce qu'on n'est pas au même niveau que le maire. Parce que le maire lui a toutes les données et il essaye d'en donner un maximum, mais si tu ne vas pas les chercher, si tu n'as pas compris ou si tu n'as pas internet… C'est la réalité, un paquet de gens n'ont pas internet » (E2).

Enfin, l'accès à de l'information de qualité semble être perçu comme la première étape essentielle afin de pouvoir contribuer à la prise de décision. Or, à la lumière des interventions évoquées, il semble y avoir une inadéquation entre les connaissances des citoyens et des élus à l'égard des enjeux municipaux. Certains estiment que l'accès à l'information en est la cause alors que d'autres se questionnent sur l'impact réel des efforts de la ville à fournir davantage d'informations à une population parfois désintéressée.

### *5.1.6 Les séances d'informations*

En ce qui concerne les consultations publiques, les interventions recueillies dans le cadre de ce mémoire étaient particulièrement critiques à l'égard de l'administration municipale.

Un ancien élu déclare même que « la population, même quand c'était nous, elle n'était peut-être pas assez consultée. En ce moment, elle ne l'est pas […]. Souvent ils ont plus été mis au fait » (E4). C'est-à-dire que certaines décisions, parfois controversées, étaient annoncées à la population par le conseil municipal sans que la population ait été consultée en amont. Il est arrivé à plusieurs reprises qu'une décision soit annoncée dans les journaux avec une invitation à une séance d'information visant à discuter de ladite décision. L'exemple de la vente du camping municipal est d'ailleurs ressorti à plusieurs reprises :

- « En ce qui concerne le camping, les gens n'ont pas pu se prononcer. On a appris comme tout le monde, même les campeurs saisonniers, […] que le camping était à vendre dans le journal. […] Il envoie ça dans le journal en nous disant on en jasera à la fin janvier » (E1);
- « La rencontre avec les citoyens, c'était seulement pour nous dire pourquoi ils allaient vendre le camping […]. On ne savait jamais ce qu'ils allaient faire avec la montagne. Tout était caché » (E2);
- « C'était une rencontre pour le camping municipal. Et bin ce n'était pas une consultation, c'était une séance d'information, on va se le dire! Et encore là, c'était du tout cuit. C'est toujours bien défini leurs plans, mais sans consultation » (E6).

Il apparait évident que la tenue de séances d'information crée des attentes chez les citoyens qui souhaitent être entendus à l'égard des enjeux présentés. Cependant, comme la décision est souvent déjà prise au moment de la discussion, les citoyens semblent se sentir démunis de capacité d'action et une certaine déception à l'égard de l'administration municipale émane de ce sentiment d'impuissance. En ce sens, toujours dans le cadre du débat sur la vente du camping, un citoyen se disait « contre le fait de ne pas pouvoir un peu décider, comme citoyen, […] comment ça allait se passer, de qui allait le gérer dans le futur, et de ne pas pouvoir influencer les conditions de cette transaction-là » (E6). Ici, il est intéressant de constater que le citoyen souhaite participer de manière constructive aux discussions afin d'évaluer les différentes possibilités liées à la vente du camping et qu'il ne voulait pas seulement s'opposer à la décision. Ces critiques au sujet des méthodes de consultation semblent être reconnus par le Gouvernement. En effet, en 2007, un rapport du Ministère des Affaires municipales et des Régions soulignait qu'en pratique lorsque les municipalités ont recours à des consultations, elles offrent généralement des délais trop courts pour que

la population soit suffisamment informée. Le rapport constate aussi que les documents informatifs fournis aux citoyens ne sont pas toujours pertinents et de qualité et que les assemblées publiques sont souvent mal organisées (MAMR, 2007). Ce constat rappelle l'une des appréhensions des élus concernant les efforts importants à déployer pour bien préparer une consultation.

### *5.1.7 Les référendums*

Le recours au référendum municipal, souvent appelé registre, est un des pouvoirs citoyens évoqués à de multiples reprises par les acteurs interviewés. Lorsqu'il est permis aux citoyens d'avoir recours à l'approbation référendaire, ces derniers se retrouvent avec le potentiel de pouvoir bloquer un projet. En parlant de l'approbation référendaire, un ancien élu hiérarchisait indirectement le référendum et les consultations publiques en termes de capacité d'action citoyenne. Ainsi, en expliquant l'historique du regroupement municipal, il soulignait qu'« il y avait eu des consultations publiques et c'est le gouvernement qui décidait, ce n'était même pas par référendum, la population n'avait rien à dire » (E3). Cette affirmation montre que le référendum est perçu comme un pouvoir supérieur aux consultations publiques puisqu'après les consultations la décision revient toujours à l'unité administrative ayant mené les consultations. De ce fait, malgré la présence de consultations publiques, l'intervention soutient que la population n'avait pas vraiment été écoutée. Rappelons que dans le cas du regroupement de Rivière-Rouge, le gouvernement n'a pas tenu compte des recommandations du rapport de consultation sur la réorganisation municipale (Commission municipale du Québec, 2002). Il est donc possible que ce fait ait eu une incidence sur la perception plutôt cynique de cet acteur à l'égard des consultations publiques. En revanche, le référendum a aussi ses limites. L'intervention d'un citoyen en aborde deux : « je ne me rappelle pas d'avoir été consultée. Ils ouvrent des registres. Ils ont voulu dézoner une section du secteur L'Annonciation […] j'aurais aimé ça comme citoyenne être consultée, mais je ne pouvais pas me prononcer parce que je n'habitais pas dans le secteur » (E6). En effet, dans certains cas, la législation entourant l'approbation référendaire fait en sorte que le référendum ne s'adresse qu'à la population de certaines

zones/quartier du territoire municipal. De plus, en soulignant son désir d'être consulté sur l'avenir du secteur en question, il est possible de croire qu'il aurait voulu être impliqué dans l'élaboration du projet et non pas que pour trancher si oui ou non le projet est acceptable. Le référendum permet de bloquer un projet, mais ne permet pas d'influencer les rouages d'un projet en soi. Il amène donc une polarisation du débat plutôt que l'essor de consensus. Pour pallier cette limite du processus référendaire, un rapport faisant le diagnostic de la loi entourant les référendums suggérait de modifier la loi afin de permettre « un contrôle démocratique qui ne bloque pas les évolutions à venir, mais qui, au contraire, permet à la population d'accompagner la mise en œuvre des projets, au-delà de la conciliation relative aux conflits » (MAMR, 2007, p. 25).

Quoi qu'il en soit, le recours à l'approbation référendaire est perçu comme le moyen ultime pour empêcher certains projets d'aller de l'avant. Pour les élus, les référendums sont souvent appréhendés négativement. D'ailleurs, rappelons que l'un des arguments évoqués en faveur du regroupement municipal était de permettre aux municipalités un développement plus rapide. Or, la lenteur du développement dans les discours des acteurs interviewés était notamment associée au fait que les référendums empêchaient l'aboutissement de plusieurs projets. Dans la même optique, un citoyen soulignait que le regroupement municipal de Rivière-Rouge rendait l'accès aux référendums plus difficile alors que dans les plus petites municipalités,

> « c'est facile de demander un référendum. C'est plus facile de mobiliser du monde dans une petite place. Tandis que quand tu vas dans une plus grosse agglomération, c'est plus difficile d'atteindre le nombre de signatures minimum pour demander un référendum et bloquer des projets » (E3).

D'après cette logique, le regroupement de Rivière-Rouge aurait permis d'accélérer le développement local en rendant le recours à l'approbation référendaire moins accessible aux citoyens. En pratique, les citoyens de Rivière-Rouge sont tout de même parvenus à obtenir des référendums à plusieurs reprises. Ce fut notamment le cas à deux reprises lors du débat concernant la revitalisation du centre-ville : « il y avait eu la saga des trottoirs suivie d'un premier vote où la population avait dit non, on n'en veut pas des trottoirs, c'est

trop cher. [Le conseil municipal] est arrivé, après ça, avec un autre projet modifié et moins cher et là ça a passé » (E2). Par conséquent, l'approbation référendaire n'empêche pas non plus le conseil municipal de retravailler un projet bloqué afin d'en proposer un plus acceptable à la population. Cependant, certains pourraient argumenter qu'il serait plus efficient d'intégrer les préoccupations des acteurs locaux en amont de l'élaboration d'un projet afin d'éviter d'avoir recours à un référendum et de réajuster le projet en fonction du résultat. Enfin, bien que les citoyens ne puissent pas toujours recourir à l'approbation référendaire, cette méthode offre tout de même une grande capacité d'action aux citoyens. Cependant, il semble qu'en pratique, il est rare que les municipalités se rendent à un processus référendaire puisqu'en évaluant le mécontentement de la population en amont, les élus municipaux préfèreraient généralement mettre fin aux projets avant d'avoir l'obligation de recourir au référendum (Bherer, 2011). Ainsi, comme le recours des municipalités au référendum est plutôt rare, l'impact de la mobilisation citoyenne reste plutôt faible puisqu'elle est limitée en quelque sorte à décourager les démarches moins populaires sans pouvoir participer aux réflexions sur son développement (Bherer, 2011).

D'un autre côté, rien n'empêche le conseil municipal de sonder la population ou de faire un référendum sans que ce dernier n'ait été exigé par la loi. Un exemple de ce type de pratique est apparu en 2018, alors que le conseil municipal voulait procéder à l'épandage de larvicide BTI sur l'ensemble du territoire afin d'y réduire la présence de moustique. Avant d'aller en appel d'offres, le conseil municipal a tenu une séance d'information sur la question dans laquelle un biologiste était invité pour échanger avec les citoyens à propos du BTI (Khayat, 2018; L'info de la Lièvre, 2018A). Il y a peu de traces de cette consultation dans les médias, mais un article souligne que la rencontre aurait dérapé et que le biologiste invité estimait avoir été confronté à un grand manque de civisme de la part des personnes présentes (L'info de la Lièvre, 2018A). Quelques jours après, le conseil municipal a lancé un sondage auprès de la population afin de trancher l'issu du débat (Mc Gregor, 2018). Alors que 33 % des citoyens ont participé, 63% se sont prononcés en défaveur de l'épandage poussant ainsi le conseil municipal à abandonner le projet (Mc Gregor, 16

janvier 2019). Dans ce processus, les modalités entourant le sondage ont entrainé un certain mécontentement puisque la population n'avait que 8 jours pour se prononcer en ligne ou par la poste (Mc Gregor, 26 novembre 2018). Rappelons que le rapport diagnostic de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) présente plusieurs critiques à l'égard des processus de consultation des municipalités qui permettent d'expliquer ce mécontentement. D'ailleurs, le rapport souligne que le processus consultatif suggéré par la loi ne favorise pas de réelle concertation entre les acteurs puisqu'il ne « répond peu ou pas aux règles de l'art » (MAMR, 2007, p.24) notamment en permettant « des délais [de consultation] trop courts pour informer adéquatement la population » (MAMR, 2007, p.24). Ici, bien que le sondage décisionnel aille au-delà des obligations de consultation de la loi, la méthode de concertation mise de l'avant présente tout de même des lacunes qui semblent nuire à la participation, qui contribuent au cynisme et qui freinent potentiellement l'essor d'une culture de gouvernance territoriale.

### *5.1.8 Les élections*

En cherchant à savoir dans quelle mesure la municipalité consulte les différents acteurs locaux, certaines interventions laissent entendre que les citoyens ne seraient « consultés juste quand il y a une élection municipale » (E1). À vrai dire, l'impression laissée par les séances d'informations et la communication entourant certains processus référendaires menaient des acteurs à perdre confiance envers leur réel pouvoir démocratique. Un citoyen semble plus optimiste en reconnaissant les efforts du gouvernement pour adopter la loi qui désignait les municipalités comme des gouvernements de proximité. En revanche, il parait plus critique quant à la portée effective de la loi :

> « Il y a une culture qui change avec le concept de gouvernement de proximité. Je pense que [la consultation] se fait de plus en plus, mais ce n'est pas intégré automatique, ni au sein de la population ni au sein des élus. Je pense que ce n'est pas encore naturel dans ce type d'organisation là et je pense que la structure n'est pas encore faite en ce sens. [Ce sont les] élus qui prennent des décisions et si tu n'es pas content aux prochaines élections, c'est là que tu pourras faire le choix de mettre un autre élu. […] C'est le conseil [municipal] qui a, au bout de la ligne, le fardeau de prendre de bonnes décisions, que ce soit la bonne ou la mauvaise, et ils rendent des comptes aux quatre ans à la population » (E2).

L'idée de concertation semble germer de plus en plus parmi la population et les élus, mais il semble qu'elle ne dépasse pas nécessairement ce stade. D'ailleurs, concernant la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, un ancien élu présumait qu'elle risquait de soustraire des pouvoirs aux citoyens. En fait, la loi changeait, entre autres, les modalités de recours à l'approbation référendaire de sorte que « les dispositions réglementaires qui visent à permettre la réalisation d'un projet d'équipement collectif de propriété publique relatif aux secteurs de l'éducation, de la santé, de la culture ou des sports et des loisirs en [soient] exemptées » (MAMOT, 2017, p. 12). Dans ce contexte, l'ancien élu déplore le nouveau pouvoir des municipalités découlant du fait que le gouvernement « leur donne le choix de ne même plus aller en registre. Tout ça ensemble, on s'en va où, les gens ont plus le droit de parole. Ça veut quasiment dire qu'une fois aux quatre ans tu viens voter et c'est tout » (E1). En théorie, la loi a aussi permis « à toute municipalité d'être exemptée de l'approbation référendaire en urbanisme [en contrepartie de] l'adoption d'une politique de participation publique » (MAMOT, 2017, p. 11). Ce changement dans la loi permet donc aux conseils municipaux de se soustraire du droit de veto des citoyens à condition qu'une politique de participation publique soit mise en place. En ce sens, la politique doit intégrer quatre types de mesure visant à optimiser la participation publique : les mesures d'information, de consultation, de participation active et de rétroaction (MAMH, 2018). Ces dispositions cherchent à encourager « la diffusion de l'information, la consultation et la participation active des citoyens au processus décisionnel en matière d'aménagement et d'urbanisme » (MAMH, 2018). À Rivière-Rouge, la restriction de l'accès des citoyens à l'approbation référendaire semble avoir davantage marqué l'imaginaire que la possibilité d'impliquer les citoyens à la prise de décisions, une démarche qui reste tout de même sans garanties.

#### *5.1.9* ***Capacité des élus : potentiel et portée relative***

À la lumière de ce qui précède, il est clair que les élus ont une capacité d'action beaucoup plus grande que les autres acteurs de la municipalité. Cette capacité découle de leur rôle

puisqu'ils ont accès à l'information concernant les différents dossiers de la ville et ont le pouvoir décisionnel. D'ailleurs, bien que la loi permette aux citoyens de recourir à des référendums dans des cas précis, les élus peuvent, comme nous l'avons vu précédemment, décider d'éviter d'aller jusqu'au référendum en abandonnant le projet pour lequel le référendum était demandé. Le cas échéant, libre à eux le choix de modifier le projet pour qu'il convienne davantage à la population ou de l'abandonner complètement. De plus, c'est aux élus que revient le choix de se doter d'une politique de participation publique qui pourrait soustraire la ville au processus d'approbation référendaire. En outre, ils ont aussi la possibilité de mettre en place des démarches de consultation publique ou des mécanismes de gouvernance territoriale sans nécessairement se doter d'une politique de participation publique. Cependant, il faut aussi souligner qu'il est très coûteux pour les municipalités d'entamer un processus de consultations publiques alors que la participation citoyenne n'est pas garantie (MAMR, 2007). Néanmoins, de telles démarches permettraient de réduire la perception selon laquelle le regroupement municipal serait responsable d'une diminution de la proximité sociale et géographique entre la population et les élus. Bref, entre deux périodes d'élection, les élus se retrouvent avec une réelle capacité d'action qu'ils peuvent partager en impliquant d'autres acteurs locaux dans la prise de décision s'ils le souhaitent.

En pratique, l'impression de légitimité qu'ont les élus grâce à leur proximité avec les citoyens pourrait expliquer, au moins en partie, pourquoi l'implication des différents acteurs locaux dans la prise de décision n'est pas une méthode à laquelle ils ont fréquemment recours. Néanmoins, il semble que ce ne soit pas l'unique raison. D'après un citoyen, la participation citoyenne n'est pas garantie et la mise en œuvre de mécanisme de gouvernance élargie peut être énergivore pour les élus. Selon lui,

> « ça prend une volonté citoyenne, ça prend de l'éducation. Est-ce que c'est nécessairement à la municipalité de gérer tout ça ? […] Ça ne peut pas juste venir de la municipalité, c'est impossible. Ce n'est pas dans les mandats de la municipalité, elle doit gérer l'aqueduc, la voirie. C'est le quotidien qu'elle gère et pas les grands enjeux de citoyenneté non plus » (E2).

La difficulté à mobiliser la population apparait donc comme un désincitatif pour les élus qui ont la responsabilité de s'occuper d'autres mandats obligatoires. Un ancien élu faisait aussi remarquer que le salaire des conseillers était souvent plus symbolique que substantiel alors qu'au départ, il gagnait « 111 $ par mois comme conseiller municipal […], fallait aimer ça en maudit pour être conseiller municipal et s'impliquer socialement […]. Fallait que les salaires soient mieux » (E1). Des bénéfices trop faibles n'encourageraient donc pas les élus à dépasser le rôle attendu des élus municipaux. À cet égard, Lefebvre notait également que « sans rémunération permettant un travail à temps plein, il peut sembler difficile de dépasser le modèle traditionnel de l'élu municipal » (Lefebvre, 2024, p.143-144). Rappelons que dans ce modèle l'élu est jugé comme étant naturellement compétent pour répondre aux besoins des citoyens. Ainsi, se limiter à ce modèle permet difficilement d'imaginer l'essor d'une gouvernance élargie dans laquelle des démarches de consultation et de collaboration peuvent s'avérer énergivores pour les élus.

D'ailleurs, rappelons que plusieurs acteurs étaient en faveur du regroupement municipal parce qu'il accélérerait le développement en diminuant les recours aux référendums, en limitant les accrochages de la municipalité avec les citoyens et en limitant les guerres de clocher à l'échelle régionale. Il n'est donc pas particulièrement surprenant que les élus n'aient pas souvent recours à des processus de gouvernance qui peuvent s'avérer ardus et plus lents. À cet égard, un ancien élu explique que depuis la fusion « les décisions se prennent beaucoup plus rapidement, donc le développement se fait aussi plus rapidement. C'est sûr que là, est arrivé la récession, mais reste que dans l'ensemble ça a changé à ce niveau-là » (E5). Ici, la possibilité de pouvoir prendre des décisions plus rapidement semble s'être avérée, mais la référence à la récession sous-entend qu'il reste des enjeux de développement qui sont hors du contrôle des élus municipaux. Un autre acteur soulevait aussi les limites de la portée des actions que peuvent entreprendre les élus municipaux :

> « Le développement économique moi ça me fait toujours un peu rire […]. Une petite municipalité comme on est, on n'a pas tant de pouvoir sur le développement économique que ça, […] tu es un peu limité. Tu peux [aider] des gens. Moi je disais à la ville qu'il faudrait avoir des terrains prêts pour quand quelqu'un voudra se bâtir, on pourrait dire : regarde, il y en a là. Après tu peux essayer, mais il y a une limite.

> Tu ne pourras pas remonter une région pendant une récession. Même le gouvernement du Québec quand il y a une récession, ceux qui ont de l'argent c'est les 10% qui « *run* » la finance dans le monde. Ce n'est pas dur à voir […]. Regarde là, il y a un boom, il y avait 15 maisons et personnes étaient capable de les vendre. Là, ça se vend. C'est tu parce que la ville a fait une intervention ? C'est ça... » (E4)

En ce sens, l'impact des décisions des élus de petites municipalités sur le développement économique serait limité, et ce, d'autant plus lors de crise économique. On comprend que les petites municipalités seraient en quelque sorte dépendantes des mouvements démographiques et d'une économie dont les leviers se retrouveraient à d'autres niveaux gouvernementaux. Ces constats rappellent les conclusions de plusieurs chercheurs sur le nouveau régionalisme en milieu rural (Jean, 2008; Markey et coll. 2015; Chiasson et coll. 2020). Zirul et coll. (2015) constatent que la gouvernance territoriale au Canada peut être limitée par un manque de leviers financiers et parce que certains pouvoirs d'intervention appartiennent aux paliers de gouvernement provincial et fédéral. À vrai dire, plusieurs acteurs interviewés soutiennent que ce sont les gouvernements provincial et fédéral qui détiennent un réel pouvoir, économique notamment, sur la capacité des régions à se développer. À cet égard, Amin (1999) soutient que les mécanismes de gouvernance qui permettent le développement territorial apparaissent rarement sans aide de l'État, et ce, notamment par l'entremise d'investissement à long terme dans les processus de développement territorial. Toutefois, pour certains acteurs interrogés il apparait clairement que les pouvoirs gouvernementaux ne s'exercent pas nécessairement de manière équitable sur l'ensemble du territoire :

> « Il y a toujours de la politique en dessous de tout […]. La politique ne nous rend pas toujours service […]. Des fois, la politique donne à du monde, parce qu'il y a des partis politiques à des places qui n'ont pas de besoin, et ils ne donnent rien à ceux qui en auraient besoin » (E4).

Cette vision plutôt cynique est partagée par un citoyen :

> « Si tu [n'as] pas voté du bon bord aux provinciales, ta municipalité [peut] subir les contres coups de cette réalité-là […]. On en met large sur le dos des élus locaux alors que ça se joue souvent au niveau macro. Si tu ne votes pas du bon bord, tu n'auras pas de financement, c'est tout : pas de subventions. Les élus vont prioriser les subventions dans un comté où leur parti est élu. C'était comme ça avant, ce l'est surement encore, mais ça doit diminuer avec la culture de coopération qui s'installe

> […]. Dans le temps de Duplessis, si tu ne votais pas du bon bord, tu n'avais rien » (E2).

Enfin, pour les citoyens autant que pour les élus, il semble y avoir un sentiment de dépossession du pouvoir politique puisque ce dernier serait davantage concentré au sein des autres paliers de gouvernement. Alors, bien que les élus municipaux détiennent une grande capacité d'action à l'échelle locale et une plus grande capacité financière depuis la fusion, ils se sentent parfois impuissants en matière de développement de leur territoire. Par conséquent, la fusion ne semble pas avoir permis un réel accroissement des capacités d'action des élus qui restent plutôt modestes quant à leurs capacités à développer le territoire.

### *5.1.10 Entre réaction et inaction : une gouvernance territoriale à repenser*

Tout bien considéré, les motivations et les appréhensions des différents acteurs permettent de mieux contextualiser le peu de coopération formelle observée précédemment. D'une part, la mobilisation des acteurs locaux apparait souvent en réaction à des décisions qui vont à l'encontre d'intérêts particuliers, parfois financiers, parfois en fonction de l'appartenance à un secteur de la ville, etc. Peu ou pas de mobilisation s'organise en amont de la prise de décision à moins que le contexte y oblige, comme dans le cas de l'obtention du titre de village-relais et dans le cas de la revitalisation du centre-ville[34]. Conséquemment, puisque la mobilisation se fait toujours de manière réactive, elle engendre systématiquement une polarisation des débats qui décourage les élus municipaux à mettre en place des processus formels de consultation de la population. Les élus misent alors sur la proximité avec les citoyens pour connaitre les préoccupations de la population et multiplient donc les occasions d'avoir des échanges informels avec les différents acteurs en organisant différents événements locaux. Donc, à défaut de pouvoir participer à la construction de projets communs, la population a tendance à réagir en utilisant un des seuls outils à sa disposition : la destruction de projet par réprobation référendaire. Dans le cas de

[34] Voir chapitre 4.

Rivière-Rouge, il apparait évident que cette dichotomie nuit à la fondation d'une culture de collaboration régionale. Par conséquent, pour renforcer cette capacité d'action territoriale, il apparait évident que le processus de gouvernance doit être rénové.

En somme, les collaborations observées sont souvent ponctuelles et se limitent souvent au processus de consultation prescrit par la LAU (comité consultatif en urbanisme, processus d'approbation référendaire). D'ailleurs, diverses interventions des acteurs interrogés démontrent la présence d'une culture hiérarchique dans laquelle le pouvoir concerne essentiellement les élus municipaux. De plus, en termes de capacité d'action, les entrevues font essentiellement référence aux pouvoirs réservés, par différentes lois, à la population et aux élus. De ce fait, il est difficile de conclure à un élargissement de la gouvernance qui permettrait de parler d'accroissement de la capacité d'action territoriale. En fait, jusqu'ici, si nous nous référons au continuum néorégionaliste de Savitch et Vogel (2000)[35], les résultats nous portent à croire que le modèle de coordination territorial post-fusion à Rivière-Rouge s'inscrit davantage dans une approche axée sur la coordination gouvernementale que dans une démarche de gouvernance territoriale. Conséquemment, en ce qui concerne la dynamique de gouvernance entre les élus et la population, la fusion municipale de Rivière-Rouge ne semble pas avoir permis d'*upscalling*. Toutefois, il reste à vérifier si cette dynamique est différente entre la municipalité et les acteurs de la société civile.

## 5.2 La société civile : simple proximité ou réseaux complexes ?

Après avoir brossé un portrait des relations entre élus et citoyens, il convient maintenant de s'attarder au rôle qu'occupe la société civile dans la dynamique locale. Pour ce faire, rappelons que dans la perspective néorégionaliste, les structures politiques locales jouent souvent un rôle de catalyseur de la participation des acteurs locaux et d'entremetteur entre ces acteurs à l'intérieur de mécanismes locaux de gouvernance (Chiasson et coll., 2020;

[35] Voir au chapitre 2.

Zirul et coll. 2015). Dans cette perspective, nous avons cherché à identifier quels sont les acteurs de la société civile mobilisés par les élus municipaux à Rivière-Rouge et les contextes dans lesquels ils le sont depuis la fusion. Par ailleurs, bien que l'implication de la population dans la gouvernance territoriale semble demeurer modeste à Rivière-Rouge, l'existence de réseaux complexes pourrait constituer un levier important pour favoriser l'essor d'une gouvernance plus collaborative. En effet, ces réseaux, fondés sur des connexions horizontales et la coopération entre acteurs, pourraient théoriquement permettre d'élargir la capacité d'action territoriale (Savitch et Vogel, 2000). Il importe donc d'évaluer dans quelle mesure de telles dynamiques ont pu s'installer à Rivière-Rouge depuis la fusion. Afin de mieux comprendre la contribution de la société civile à la gouvernance locale, trois types d'acteurs seront examinés. Nous analyserons d'abord les dynamiques de collaboration au sein du milieu communautaire, puis nous porterons notre attention sur l'émergence et le rôle du Comité des Citoyens de Rivière-Rouge, pour finalement explorer la mobilisation du milieu entrepreneurial. Cette démarche permettra d'évaluer dans quelle mesure des formes de coopération horizontale ont pu s'installer à Rivière-Rouge depuis la fusion.

### *5.2.1 Le milieu communautaire*

À propos du milieu communautaire, un ancien élu relevait différentes dynamiques selon les territoires :

> « Le communautaire c'est intéressant aussi. J'ai toujours trouvé que c'était une force des petites communautés que ça soit à La Macaza ou Sainte-Véronique, je trouvais que la communauté était beaucoup plus tissée serrée qu'à L'Annonciation ou à Marchand […]. J'ai senti que dans le secteur Sainte-Véronique les gens étaient combattants et qu'ils avaient toujours pris leur place. Ils se sont tout le temps battu pour garder leur acquis aussi. Faque ça j'ai trouvé ça très fort dans ces deux municipalités-là tandis qu'à L'Annonciation c'est beaucoup plus passant. Les gens s'installaient pour travailler à l'hôpital pendant une secousse, ils partaient, il y en a qui arrivaient. C'était beaucoup plus changeant, je pense » (E5).

D'après ces propos, le sentiment d'appartenance à Sainte-Véronique, apparemment plus fort dans ce secteur qu'à L'Annonciation et Marchand, aurait permis des mobilisations visant à défendre certains acquis du territoire.

Quant à la collaboration au sein du milieu communautaire, un acteur suggère que « le communautaire se tient plus ensemble que les entreprises se tiennent […]. Entre le communautaire, ça se parle beaucoup » (E6). Le même acteur se questionnait aussi sur la collaboration entre les organismes des différents secteurs de Rivière-Rouge puisqu'il existe des organismes avec des missions similaires dans chacun des secteurs comme les clubs d'âge d'or et les sociétés d'histoire. Après vérification, il existe bien deux clubs d'âge d'or différents, mais aucun acteur n'a fait état des liens qu'entretiennent ces organismes entre eux. Quant aux sociétés d'histoire, un citoyen fait mention du peu de relation entre elles : « il y a des choses qui ne se mélangent pas [comme le] comité d'histoire sur le canton Turgeon [à Sainte-Véronique] et [le] comité d'histoire de Rivière-Rouge qui s'occupe plus de L'Annonciation et Marchand » (E2). La discussion ne semble pas avoir inspiré davantage d'éléments concernant l'essor de collaboration entre les organismes communautaires dans leur ensemble non plus.

Les acteurs interviewés étaient également questionnés sur la collaboration entre le conseil municipal et le milieu communautaire. Mise à part l'organisation d'un déjeuner annuel auquel tous les organismes locaux étaient conviés, aucun exemple concret de coopération entre ces acteurs n'est ressorti. La faible collaboration entre le milieu municipal et le milieu communautaire est un phénomène qui aussi observé dans une étude sur l'acquisition des savoirs chez les élus ruraux :

> « il n'y a finalement qu'envers les savoirs détenus par les professionnels du milieu communautaire que les élus semblent avoir une perception moins favorable, c'est-à-dire un doute ou une opinion négative quant à l'intérêt de les mobiliser dans l'exercice de leurs fonctions politiques » (Lefebvre, 2024, p.158-159).

Enfin, pour faire état de ce type de coopération, la discussion se réorientait parfois sur la coopération entre la municipalité et la SDC, qui représente le milieu commerciale, puisqu'en pratique cette dernière est un organisme à but non lucratif.

### *5.2.2 Le Comité des Citoyens de Rivière-Rouge*

En octobre 2007, le Comité des Citoyens de Rivière-Rouge (CCRR) voyait le jour avec la forme juridique d'un organisme sans but lucratif (OSBL) (Registraire des entreprises,

2025). « Le comité citoyen, c'est un OSBL comme les autres avec une charte et indépendant de la ville. Ça a été initié par des citoyens à l'époque […]. Je crois que c'était à l'époque des trottoirs qui ont créé beaucoup de remous » (E2). En fait, le comité a bel et bien été mis sur pied à la même période que les débats sur la revitalisation du centre-ville préconisée par l'administration municipale, mais selon l'article de journal qui annonçait la création du comité, la motivation initiale du comité était de jouer le rôle d'opposition vis-à-vis des élus d'une même équipe formant un conseil considéré « tout puissant » (Mc Gregor, 2008a). Par conséquent, la création du comité citoyen serait issue d'une réaction vis-à-vis des élus municipaux. En fait, la création du Comité des Citoyens semble avoir marqué la perception d'ancien élu à l'égard de la participation citoyenne. Cette dernière était parfois présentée comme un résultat négatif de l'incapacité des élus à bien représenter la population. À titre d'exemple, un ancien élu s'étonnait de la création du Comité des Citoyens : « je ne me souviens pas qu'il y avait ça avant les fusions des comités de citoyens, on ne voyait pas ça. Parce qu'en fait, les élus représentaient la population » (E5). En pratique, l'organisme présente sa mission ainsi :

> « Le Comité des Citoyens de Rivière-Rouge joue le rôle de veilleur et d'éveilleur. Nous sommes apolitiques, nous veillons aux intérêts de tous les citoyens et éveillons les élus municipaux à la protection et à la promotion de ces intérêts. Nous sommes le relais entre les citoyens et l'administration municipale. Nous voulons redéfinir la relation entre citoyens; celle que nous entretenons avec les autorités municipales; de même que celle que nous avons avec l'environnement. Nous encourageons des relations positives et harmonieuses qui favorisent la bienveillance, l'écoute, la coopération et la collaboration » (CCRR, 2024)

D'après cette description, le comité semble avoir évolué depuis ses débuts. Plusieurs témoignages permettent de croire que le caractère apolitique et le lien entre le comité et l'administration municipale n'existaient pas dans les premières années d'opération du comité. À cet égard, un citoyen expliquait que

> « le comité citoyen […] est reconnu par la ville depuis récemment. Dernièrement, à ce que j'ai compris, il y avait vraiment une scission avec l'ancien conseil de ville parce que le comité était vraiment vindicatif. Alors, le conseil ne voulait pas faire affaire avec eux. Il y avait des querelles politiques. Ce n'était peut-être pas aussi intéressant qu'aujourd'hui où on essaye de travailler plus en collaboration. Au lieu de pointer du doigt et d'accuser, on essaye de soulever des problématiques, la population

> nous écrit. On essaye d'aller poser des questions, creuser. C'est arrivé souvent qu'il y avait des enjeux […] et le citoyen ne veut pas nécessairement gérer ça. Il y a tout le temps la peur de la chicane, j'imagine. Ils ne veulent pas faire de marde, ils ne veulent pas brasser, ils ne veulent pas faire de plainte à la police. Alors on se retrouve avec des affaires dans les mains qui nous amènent à s'asseoir avec les maires, s'asseoir avec des acteurs pour voir ce qui pourrait être fait. Un moment donné on est allé voir [un commerce], parce qu'il y avait plein de [ses] déchets près de la rivière. On a été voir s'il y avait un moyen de corriger ça ensemble. Au lieu d'un comité qui aurait été plus vindicatif et qui aurait [ordonné] de nettoyer tout ça. Ce n'est pas l'approche [du comité]. On ne veut pas de chicane, on veut s'entendre » (E2).

D'ailleurs, un ancien élu expliquait lui aussi que l'aspect vindicatif du Comité des Citoyens freinait les discussions entre les deux entités : « à l'époque on consultait la SDC, mais le comité citoyen je te dirais que non parce qu'au début c'était plus un comité qui travaillait contre nous que pour nous. Maintenant, je pense que le comité citoyen d'aujourd'hui, les individus ont changé [et] il y a plus d'ouverture » (E5). Néanmoins, l'évolution de l'organisme permet de croire que la collaboration avec l'administration municipale se développe et semble davantage s'inscrire dans cette recherche du consensus, mais le caractère récent de ces changements de culture au moment de la tenue des entrevues semi-dirigées explique peut-être le peu d'intervention des acteurs qui nous permettrait d'approfondir l'analyse à ce sujet. En revanche, ces développements apparaissent plus de 18 ans après la fusion municipale ce qui permet de croire que la fusion n'est pas nécessairement l'un des facteurs ayant encouragé ce phénomène. De plus, peu de preuves démontrent que les interactions entre la municipalité et le Comité des Citoyens permettent à l'organisme d'avoir une réelle capacité d'action sur le développement territorial.

### *5.2.3 Le milieu des affaires*

En ce qui concerne le milieu des affaires, peu ou pas d'intervention abordait la collaboration entre entrepreneurs sans en référer à la SDC. Un acteur allait même jusqu'à affirmer qu'en général, à l'extérieur de la SDC, « les commerçants ne se parlent pas » (E6). Quant à la collaboration entre les élus et les entrepreneurs, un intervenant expliquait qu'un « conseiller siège à la SDC pour connaitre les affaires du village. Toujours en coopération avec eux » (E4). La littérature sur l'*upscalling* soulevait d'ailleurs que les structures

institutionnelles favorisant l'essor du nouveau régionalisme en milieu rural prennent souvent place dans des réseaux préexistants très ancrés (Zirul et coll. 2015). Cette proximité qui existait déjà avant la fusion entre le conseil municipal et la SDC permet donc de mieux comprendre pourquoi cette collaboration semble plus développée que celles entre la municipalité et d'autres acteurs. Toutefois, comme l'organisme ne représente pas les commerces de l'ensemble du territoire, on peut se questionner sur l'existence de concertations entre les élus et les entreprises qui ne sont pas membre de la SDC. Un citoyen déplorait son expérience à cet égard :

> « J'ai demandé à la ville de [protéger trois entreprises] dans le secteur Sainte-Véronique. Ils ont refusé […]. Ils ont refusé d'appuyer des gens, des entreprises payeur de taxes sur leur territoire qui avaient besoin de leur appui […]. Ils m'ont écrit un courriel pour me dire qu'ils ne [les] appuyaient pas [alors qu'ils] ne m'ont jamais parlé. J'ai trouvé ça assez faible, pour ne pas dire minable » (E3).

Dans ce cas-ci, bien qu'anecdotique, il semble que certains entrepreneurs non membres de la SDC n'obtiennent pas nécessairement la possibilité de discuter de leurs enjeux avec les acteurs municipaux alors que les membres de la SDC bénéficient en quelque sorte d'un lien de communication privilégié. Cependant, il faut se rappeler que la proximité entre acteurs est souvent décrite comme un outil essentiel de légitimation des décisions à Rivière-Rouge. Or, pour les acteurs municipaux, cette légitimité peut paraitre acquise auprès des entrepreneurs locaux puisque la SDC représente tout de même la majorité des entreprises du territoire. Il faut donc être prudent, Amin (1999) rappelle que la qualité des liens entre les institutions démocratiques et les acteurs économiques serait un important facteur d'innovation en raison des apprentissages induits par leurs interactions. Cependant, une proximité excessive entre ces acteurs peut également freiner l'innovation en altérant leur objectivité et en limitant l'établissement de nouveaux liens favorables à l'enrichissement des connaissances collectives. (Amin, 1999). Dans cette optique, la coopération entre les élus et la SDC offre un potentiel de collaboration intéressant pourvu qu'elle ne limite pas l'essor d'autres collaborations par accoutumance à une liaison déjà existante.

Par ailleurs, la démarche de revitalisation du centre-ville abordée dans le chapitre précédent découlerait potentiellement de cette proximité entre le conseil municipal et la SDC. Alors

que l'animosité de la population dans ce dossier est souvent dirigée vers les élus municipaux, une personne nuançait le rôle qu'avait joué le conseil municipal dans cette démarche :

> « Il y a des affaires qu'on a prêtées au conseil et que finalement, c'était de concert avec les acteurs communautaires que les décisions ont été prises. Je t'explique, il y a eu toute une saga au niveau de l'affichage au centre-ville à une certaine époque et étrangement, ça venait de la SDC cette volonté-là. Il voulait instaurer un affichage pour uniformiser le centre-ville, toujours dans l'optique du trottoir et d'imiter Saint-Jovite, mais l'initiative s'était jouée au sein de la SDC, ce n'était pas juste la faute de la mairie […]. C'était au niveau de la SDC qu'il y aurait fallu que le débat se fasse, mais si les gens ne s'impliquent pas ... » (E2)

La méthode préconisée par la ville afin d'améliorer l'image du centre-ville aurait donc émané de la SDC. Cette intervention soulève aussi un doute quant à la légitimité de la recommandation de la SDC dans ce dossier puisque la démarche de revitalisation du centre-ville a créé beaucoup de controverse. Ainsi, la légitimité de la SDC au titre de représentante des entreprises qu'elle soutient apparait contestée. Une autre personne juge d'ailleurs que la SDC

> « ne consulte pas, c'est du tout cuit. Je suis allé voir à la journée d'Halloween, il y avait plein de kiosques de différents commerces […]. [Je connais une entrepreneure qui] aurait toute eu à gagner d'avoir un kiosque là. Ne serait-ce que pour donner des ballons d'Halloween pour se faire une promo et jamais, jamais, jamais elle n'a su qu'elle pourrait tenir un kiosque alors qu'elle paie la cotisation à la SDC. Faque, c'est plate, on sait rien. Il n'y a pas de communication, on le sait à la fin c'est tout » (E6).

D'autres exemples appuient l'idée selon laquelle il y aurait un manque de communication entre la SDC et les commerçants. Parmi celles-ci, un acteur expliquait que la SDC a

> « fait des certificats cadeaux que les commerçants sont obligés d'encaisser. Quelqu'un pouvait arriver avec un dollar SDC et là le commerçant doit gérer une autre page de comptabilité de compte à recevoir. Le commerçant n'était même pas au courant ! On ne savait même pas comment gérer ça » (E6).

Ainsi, ces anecdotes suggèrent que la SDC rencontre quelques difficultés en ce qui a trait à la communication avec ses membres, et ce, autant pour les impliquer dans la mise en œuvre de projet que pour faire valoir leurs besoins auprès de la municipalité. Zirul et coll. (2015) identifient aussi les défis que peut représenter la communication pour le bon

fonctionnement de la gouvernance territoriale. Tout comme dans le cas de la SDC, ils constataient notamment que le manque de communication peut nuire à l'adhésion des acteurs au mécanisme de gouvernance. Ils ajoutaient que le manque de communication peut même cultiver un désintérêt à l'égard de certains enjeux au fil du temps. En ce sens, un participant indiquait qu'à la SDC, ce ne sont pas tous les membres qui adhèrent ou qui participent aux projets mis de l'avant. Pour rendre compte de ce phénomène, un citoyen expliquait :

> « il y a des dissensions, dépendamment de la ligne de la SDC certaines gens vont s'impliquer. Si la SDC change de ligne, il y a des gens qui n'embarquent pas parce qu'ils savent que pour leur commerce il n'y a aucun effet, aucun bénéfice. Alors ils ne perdront pas de temps et d'argent là-dedans. Pendant que d'autres savent que c'est ça qui va attirer de la clientèle chez eux. Même au centre-ville, dépendamment des commerçants, il y a des réalités différentes. Certains commerces ont besoin de gens qui sont un peu plus fortunés alors des activités qui attirent des gens moins fortunés ne concernent pas leur clientèle » (E2).

Par conséquent, plusieurs membres de la SDC ne se sentiraient pas nécessairement interpelés par les objectifs de l'organisme et ne s'y impliqueraient donc pas. Ce constat est peu surprenant si l'on considère que la mission de l'organisme ne permet pas nécessairement de répondre aux besoins de l'ensemble de ses membres[36]. D'un autre côté, comme en témoigne les commentaires sur son implication dans la revitalisation du centre-ville, la SDC semble éprouver certaines difficultés à communiquer à ses membres et à les mobiliser.

Dans le milieu entrepreneurial, la proximité entre la SDC et le conseil municipal offre vraisemblablement une meilleure capacité d'action aux entrepreneurs de L'Annonciation puisqu'ils ont généralement le pouvoir de se faire entendre par les élus. En revanche, cette proximité sociale et physique apparait différente pour les commerces du secteur Sainte-Véronique qui ne souscrivent pas à la SDC. Un citoyen de Sainte-Véronique avait l'impression que les élus de Rivière-Rouge

[36] Voir Chapitre 4.

> « s'occupaient beaucoup de L'Annonciation, le centre-ville. Je trouvais que la ville s'occupait beaucoup de ces commerçants-là, mais qu'ils négligeaient beaucoup [ceux de Sainte-Véronique]. Ils ne s'en sont pas vraiment occupés ici [à Sainte-Véronique]. C'est sûr qu'à L'Annonciation, ils ont une SDC et ici on n'en a pas, ça explique peut-être que ça ait été négligé » (E3).

Cette fois-ci, c'est l'absence de proximité entre les commerces de Saint-Véronique et la SDC qui semble nuire à la capacité d'action des entrepreneurs puisqu'ils ne bénéficient pas tous d'un canal de communication équivalent pour s'adresser aux élus. À cet égard, un citoyen juge que pour amener les commerces de Sainte-Véronique à travailler avec la SDC, cette dernière devrait « les attirer avec du miel » (E2) :

> « Ils n'ont pas le droit de vote alors qu'est-ce que tu veux, pour qu'ils viennent il faut les attirer avec du miel. Il faut qu'ils puissent bénéficier de la SDC en quelque sorte malgré qu'ils ne soient pas au centre-ville. Ça ferait de l'argent en plus, plus d'activités, mais si tu n'essayes pas de les attirer, il n'y a aucune raison présentement que les commerçants aillent là. Premièrement, ils ne sont pas obligés et les activités que la SDC fait sont au centre-ville. […] S'ils voulaient faire ça à Sainte-Véronique, ils vont se faire dire non. Ils peuvent le suggérer, mais c'est deux solitudes, malgré plus en plus d'ouverture, ça reste deux solitudes qui devraient regarder dans le même sens » (E2).

Pour les commerçants de Sainte-Véronique, l'impact financier relié à l'intégration de la SDC dans sa nomenclature actuelle serait un désincitatif à l'adhésion. À cet égard, Zirul et coll. (2015) soulevaient que l'un des risques liés à l'émergence de mécanismes de gouvernance était que le mécanisme nuise à l'adhésion de certains acteurs notamment en milieu rural où les structures de gouvernance sont souvent issues de réseau préexistant déjà ancré. Dans le cas de la SDC, la légifération qui entoure son mandat limite de facto l'adhésion d'acteurs hors de son périmètre de fonctionnement. De ce fait, l'exemple de la collaboration entre la ville et la SDC et la perception du rôle que joue la SDC comme mécanisme de gouvernance rappellent le cas étudié par Zirul et coll. où « as a result of their

drawing on existing networks, there was confusion and angst about how representative the 'community group' was in practice »[37] (2015, p.152).

En contrepartie, il faut tout de même rappeler la collaboration ponctuelle entre la ville et les différents entrepreneurs du secteur Sainte-Véronique afin de répondre aux qualifications requises pour obtenir le titre de village relais. À ce sujet, un ancien élu affirme que le projet de « village relais […] [a été fait] en consultation, complètement, avec [le motel], le restaurant, le garage, la caisse, l'épicerie [et la station d'essence] » (E4). Dans cette démarche, la ville a essentiellement mobilisé des entrepreneurs de Sainte-Véronique.

### *5.2.4 Vers de nouvelles formes de collaboration ?*

En somme, d'intéressantes initiatives de coopération sont apparues à Rivière-Rouge peu de temps avant la tenue des entrevues semi-dirigées effectuées dans le cadre cette recherche. Ainsi, le Comité des Citoyens semble avoir changé de logique de mobilisation en passant de la contestation à la coopération avec le conseil municipal, la municipalité a mis en place un comité composé de plusieurs acteurs locaux pour favoriser la relance économique en réaction à la pandémie de 2020 et la SDC a inclus d'autres territoires dans sa mission dépassant ainsi son mandat légal. Le caractère récent de ces faits a probablement fait en sorte que très peu d'information sur ces dynamiques est ressortie des entrevues. Il a donc été impossible de faire l'analyse de ces récentes innovations de manière à mieux connaitre la capacité d'action qui en résulte.

En contrepartie, les informations traitées fournissent tout de même beaucoup d'information sur les 18 ans entre la fusion municipale et la collecte de données effectuées pour cette recherche. On peut dès lors conclure qu'il parait y avoir eu très peu de collaboration formelle et constante entre le conseil municipal et les autres acteurs pendant cette période. En fait, il y aurait un canal de communication plus établi entre la SDC et la municipalité

[37] Traduction libre : « En raison de leur recours à des réseaux existants, une confusion et une certaine angoisse sont apparues quant à la représentativité réelle du « groupe communautaire » dans la pratique ».

puisqu'un conseiller siège au conseil d'administration de l'organisme, mais cette proximité soulève plusieurs questions quant à la légitimité de la SDC comme représentant des entrepreneurs locaux et par rapport au fait que les commerces du secteur Sainte-Véronique ne bénéficient pas de cette même proximité avec le conseil. Il faut aussi noter que la proximité entre le conseil municipal et la SDC s'explique en partie par la structure de l'organisme qui dépend de la législation municipale et que cette proximité existait avant la fusion. Donc, la fusion ne semble pas avoir eu d'impact particulier sur la dynamique de collaboration entre les élus et la SDC. Ainsi, les résultats ne témoignent pas de l'émergence de réseaux complexes ni d'effort particulier des élus municipaux pour impliquer les différents acteurs de la société civile à se prononcer plus formellement sur la gouvernance territoriale. Encore une fois, l'approche du conseil municipal se caractérise davantage par la coordination gouvernementale que part une démarche de gouvernance territoriale. Conséquemment, la fusion imposée de Rivière-Rouge ne semble pas avoir permis d'*upscalling*.

### 5.3 Accroissement de la capacité d'action : aspiration ou réalité ?

Au regard de ce chapitre, notre analyse nous conduit à infirmer l'hypothèse initiale selon laquelle la fusion municipale aurait amélioré le potentiel de développement en contribuant à la gouvernance territoriale. D'entrée de jeu, nous avons vu qu'à l'exception de quelques exemples plus récents de collaboration, la prise de décision locale reste très ancrée dans un modèle hiérarchique où le pouvoir appartient essentiellement au gouvernement municipal qui se limite généralement à ce qui est prescrit par la loi en matière de consultation de la population. Dans le cas de Rivière-Rouge, très peu d'exemples suggèrent que des mécanismes de gouvernance territoriale ont été mis en place, témoignant de ce fait de l'absence de changement dans la manière de gouverner depuis la fusion. Par la suite, en s'interrogeant sur ce qui motive les différents acteurs locaux à participer au débat public, on constate que les acteurs interviewés se référaient, la plupart du temps, à l'importance de réagir en s'opposant aux décisions qui nuisent à leurs intérêts. Cette dynamique polarisante est peut-être une conséquence du modèle hiérarchique gouvernemental qui permet

formellement aux citoyens de pouvoir participer au débat public uniquement par l'entremise d'élections municipales ou par processus d'approbation référendaire.

Tout compte fait, il semble important de revenir sur plusieurs éléments de contexte qui caractérisent les petites agglomérations rurales et les défis que présente ce contexte en termes de capacité d'action. D'un côté, nous avons brièvement abordé la vision traditionnelle du rôle des élus municipaux voulant qu'ils soient dotés des connaissances démocratiques nécessaires pour remplir leur rôle ainsi que les faibles revenus qu'ils gagnent à ce titre. De l'autre, il a également été question de la complexité que peut représenter la gouvernance territoriale que ce soit en termes d'énergie à investir pour bien informer la population, de préparation des élus, en termes de temps nécessaire et même en termes de ressource financière pour la municipalité alors que la participation des divers acteurs du territoire n'est pas garantie. Enfin, il est également ressorti que les élus municipaux ont, eux aussi, un sentiment d'incapacité vis-à-vis le développement local puisque les réels leviers politiques seraient entre les mains d'autres paliers de gouvernement. En somme, il semble y avoir une inadéquation entre les ressources financières et politiques d'une petite ville comme Rivière-Rouge et le dynamisme nécessaire pour maintenir une bonne gouvernance territoriale. Ici, la plus grande capacité financière amenée par le regroupement de plusieurs municipalités reste tout de même limitée.

De surcroit, en milieu rural, les municipalités voisines n'ont pas toujours un historique de coopération et n'ont donc pas nécessairement développé une culture de collaboration (Markey et coll. 2015). D'ailleurs, la structure économique des milieux ruraux, souvent basée sur l'extraction de ressources naturelles, a généralement renforcé le dialogue entre l'État et les municipalités au détriment de la coopération entre municipalités (Markey et coll. 2015; Bradbury, 1987; Jean, 2008). Rappelons que Jean (2008) affirme qu'il faut « un sérieux changement de mentalité dans des territoires où des décennies de l'État-providence ont généré une attitude de dépendance et attentiste et où on est déresponsabilisé face à l'aménagement de son propre avenir » (p.309). À propos du contexte de Rivière-Rouge,

Lagrange (1986) dénonçait d'ailleurs les « dangers d'une économie de dépendance où l'État-providence subvient à presque tous leurs besoins » (p.241). Jean (2008) ajoute même que pendant des décennies, la vision modernisatrice du développement « s'opposait fortement à tous ces liens communautaires, socioterritoriaux, qui fondaient les particularismes locaux, typiques des sociétés rurales » (p.309). Ainsi, lorsqu'il n'y a pas de culture de la collaboration préexistante, l'absence de bonnes pratiques en matière de gouvernance n'offre pas nécessairement l'occasion aux différents acteurs locaux de développer un intérêt à participer. Dans cette optique, Fischler (2015) soutenait qu'un bon processus de gouvernance permet l'apprentissage collectif et le débat public tout en cherchant à compenser les inégalités de pouvoir de la société devant l'accessibilité à l'information et à la prise de décision. Or, comme la fusion municipale n'a pas encouragé la création de mécanismes de gouvernance (Collin, 2002), elle ne semble pas non plus avoir participé à l'accroissement de la capacité d'action locale.

Dans ce contexte, la fusion a peut-être même limité l'essor d'une gouvernance territoriale. Effectivement, en centralisant les infrastructures et les services en milieu rural, les fusions forcées auraient fait en sorte que la population perçoive la collaboration entre municipalités comme une expérience négative « in terms of quality of life and infrastructure »[38] (Markey et coll. 2015, p.888). Dans le même ordre d'idée, pour les citoyens du secteur Sainte-Véronique, la fusion semble avoir eu un impact négatif sur leur impression de proximité avec les élus et sur leur sentiment d'appartenance au territoire. Cette diminution de l'appartenance et l'impression de perdre des leviers politiques à cause d'une perte de proximité aurait même freiné l'implication des citoyens, un phénomène comparable à ce que Simard et coll. (2006) ont observé à Rouyn-Noranda.

[38] Traduction libre : « en termes de qualité de vie et d'infrastructures ».

## Conclusion

En somme, ce mémoire cherchait à mesurer l'impact des fusions municipales imposées au début des années 2000 sur le potentiel de développement des petites agglomérations rurales en partant de l'hypothèse qu'elles auraient permis de l'*upscaling* et donc des dynamiques de gouvernance porteuse de développement à l'échelle régionale. Pour y parvenir, le cadre théorique du nouveau régionalisme nous a amenés à adopter une démarche de recherche qualitative. Cette dernière s'est articulée autour de l'étude du cas de la ville de Rivière-Rouge, une petite municipalité rurale des Hautes-Laurentides fusionnée en 2002. La collecte de données s'est construite autour de deux différentes méthodes. La première de ces méthodes a été la tenue de six entrevues semi-dirigées faites auprès d'acteurs clés à Rivière-Rouge. La deuxième méthode consistait à faire une analyse de différents contenus pour permettre une triangulation des différentes sources de données. Conséquemment, une revue de presse ainsi que l'analyse d'un corpus de documents administratifs lié à la réorganisation municipale de Rivière-Rouge ont été réalisées.

Afin de vérifier l'hypothèse de recherche, l'analyse cherchait à constater la présence d'*upscalling*, soit un accroissement du potentiel de développement dû à l'essor d'une gouvernance territoriale élargie. Dans ce contexte, le chapitre 4 visait à évaluer dans quelle mesure le nouveau territoire issu de la fusion municipale de Rivière-Rouge encourage l'essor de telles dynamiques et permet aux structures administratives de mieux répondre aux enjeux locaux. Dans le chapitre 5, il est question des interactions entre la municipalité et les différents acteurs locaux afin d'évaluer si la dynamique territoriale témoigne de « la gouvernance plus que le gouvernement, l'implication de plusieurs secteurs et non seulement du secteur public, la collaboration plus que la coordination, le processus plus que la structure et les réseaux plus que les structures formelles » (Wallis, 1994. Cité dans Tomàs, 2012, p.12).

Les résultats présentés au chapitre 4 visaient d'abord à mesurer si la consolidation de Rivière-Rouge avait répondu aux préoccupations régionales qui ont amené certains acteurs locaux à se positionner en faveur de la fusion. Pour ces derniers, la fusion devait permettre

une plus grande capacité financière locale, la réalisation d'économies d'échelles, une meilleure équité fiscale entre les différentes municipalités, une vision du développement plus régionale et l'accélération du développement. Les résultats montrent un bilan contrasté de la concordance entre ces aspirations territoriales et la réalité empirique. D'entrée de jeu, la consolidation des territoires de L'Annonciation et Marchand semble répondre, au moins en partie, à l'ensemble de ces préoccupations. En revanche, bien que le budget de Rivière-Rouge soit certainement plus grand que ceux des anciennes municipalités qui la composent, il n'apparait pas clairement que l'ajout de Sainte-Véronique a permis la réalisation d'économie d'échelle ni une meilleure équité fiscale. À cet égard, les résultats suggèrent que la distance entre les différents noyaux villageois aurait nui à la réalisation de ces objectifs. Encore une fois, en ce qui concerne l'accélération du développement et la vision partagée du développement, les résultats soutiennent qu'il y aurait deux différentes visions du développement : une propre à Sainte-Véronique et une seconde partagée par L'Annonciation et Marchand. L'opposition entre ces deux visions nuirait donc à l'accélération du développement qui se basait sur la prémisse qu'une fusion réduirait les querelles locales responsables de bloquer le progrès.

Ensuite, toujours dans le chapitre 4, il est également question de l'existence de changements d'échelles d'interventions des structures institutionnelles existantes. Après la fusion municipale, le conseil municipal de Rivière-Rouge s'est évidemment retrouvé avec un plus grand territoire d'action régionale que ce qui existait jusque-là. En revanche, il semble que les actions de la municipalité soient souvent distinctes dans le secteur Sainte-Véronique et celui L'Annonciation-Marchand. La distance entre les deux secteurs et les différents enjeux vécus semblent être en partie responsables de ce phénomène de prise de décision sectorielle. À titre d'exemple, les résultats abordent quelques cas dans lesquels on constate un faible intérêt d'un secteur pour des enjeux qui s'avèrent très préoccupants pour d'autres. Le désintérêt des citoyens de Sainte-Véronique pour la revitalisation du centre-ville de Rivière-Rouge témoigne en quelque sorte de cette dynamique. Néanmoins, le potentiel récréotouristique de Sainte-Véronique apparaissait, aux yeux de plusieurs acteurs,

comme une opportunité de développement pouvant bénéficier à l'ensemble de la région. Toutefois, nos résultats n'ont pas permis de constater d'exemple territorialisé de collaboration qui viserait à profiter de cette opportunité à l'exception de quelques initiatives ponctuelles. À vrai dire, en termes de développement territorial, l'un des cas les plus intéressants de collaboration coordonnée par la municipalité et reflétant l'ensemble du territoire est la tenue de rencontres entre les différentes associations de lacs du territoire, des employés municipaux de l'équipe d'urbanisme et des élus. Or, bien qu'elles impliquent des acteurs de l'ensemble du territoire de Rivière-Rouge, ces rencontres ont une portée limitée puisqu'elles se concentrent sur des enjeux très précis liés aux plans d'eau.

L'autre structure institutionnelle présente à Rivière-Rouge est la société de développement commercial de Rivière-Rouge et elle existait avant le regroupement municipal. La législation encadrant l'existence et le mandat d'une société de développement commercial ne permet pas à ces organismes d'étendre leur territoire sur de grandes zones et donc de procéder à un changement d'échelle territoriale qui aurait permis de représenter l'ensemble des entrepreneurs de la municipalité. Malgré certaines tentatives de l'organisme pour élargir sa zone d'intervention, il n'a jamais été question d'y inclure le territoire de Sainte-Véronique. Selon certains acteurs, ce secteur présenterait un contexte économique différent, laissant entendre que ses commerces nécessiteraient des accommodements particuliers notamment en lien avec les coûts d'adhésion à l'organisme.

Jusqu'ici, les résultats discutant des interventions faites par les structures institutionnelles formelles en présence à Rivière-Rouge ne témoignent pas de l'essor d'une vision territoriale correspondant à l'ensemble du territoire de la municipalité. En ce sens, l'analyse des résultats du chapitre 5 allait au-delà des structures formelles en tentant d'identifier l'essor post-fusion d'une logique de gouvernance territoriale qui se distinguerait de la logique hiérarchique de gouvernement (Kübler et Heinelt, 2004) et où la prise de décisions n'est pas réservée qu'aux acteurs publics. À ce stade, les résultats font à la fois ressortir l'importance, autant pour les élus que les autres acteurs de la société civile, de la proximité entre les élus et la population pour permettre aux citoyens d'être

entendus. Cependant, il semble que la municipalité entreprend des consultations formelles essentiellement lorsqu'elle se voit obligée de le faire par voie d'approbation référendaire.

Les résultats font aussi ressortir les motivations des différents acteurs à s'impliquer dans les débats publics, ou à impliquer la société civile dans le cas des élus. Pour les élus, les processus de consultation publique paraissent énergivores alors que la participation de la population n'est jamais garantie. D'après certains élus, la population participerait uniquement lorsque le contenu de son portefeuille est en jeu. Du côté des autres acteurs de la société civile, les résultats montrent que les différentes mobilisations apparues à Rivière-Rouge se sont organisées de manière réactive et non pas dans une logique constructive ou de processus collaboratif. Très peu d'interventions témoignent d'une volonté de participer aux réflexions entourant la prise de décisions. Ici, l'absence de résultat nous porte à croire que le regroupement municipal n'a pas eu d'incidence sur le potentiel de développement local.

Enfin, au sujet de leur capacité d'action, plusieurs acteurs dénoncent le manque d'écoute des élus municipaux qui prendraient souvent des décisions qu'ils présentent lors de séances d'informations dans lesquelles les préoccupations de la population ne seraient pas écoutées. Les seules capacités de la population résideraient dans les structures démocratiques formelles (élection, référendum). De leur côté, les élus municipaux sont les acteurs qui ont la plus grande capacité d'action, mais plusieurs acteurs soulèvent que même les élus municipaux ont assez peu de capacité d'action sur le développement territorial alors que les vrais leviers de pouvoir seraient dans les mains des autres paliers de gouvernement. Quant au peu de collaboration entre les acteurs locaux à l'échelle territoriale, un citoyen rappelle qu'en principe les municipalités n'ont pas la responsabilité de développer une gouvernance élargie : « Ce n'est pas dans les mandats de la municipalité […]. C'est le quotidien qu'elle gère et pas les grands enjeux de citoyenneté non plus » (E2). Il y aurait donc un manque d'incitatif pour encourager les petites municipalités à mettre sur pied des démarches collaboratives susceptibles d'encourager le développement territorial.

À la lumière de cette recherche, le peu de résultats suggérant l'implication formelle d'acteurs non municipaux à la prise de décision locale ne permet pas de confirmer l'hypothèse de recherche voulant que la fusion municipale aurait permis de l'*upscaling* et donc des dynamiques de gouvernance porteuse de développement à l'échelle régionale. Bien que le nouveau territoire réponde à certains enjeux territoriaux vécu par L'Annonciation et marchand, il est difficile d'en dire autant pour Sainte-Véronique. De plus, malgré les quelques concordances entre les enjeux et le territoire, il apparait clairement que la gouvernance ne s'est pas formellement élargie à d'autres acteurs à l'exception de quelques cas ponctuels. L'élaboration de politique publique est restée essentiellement hiérarchique et réservée aux élus. Par conséquent, les résultats ne démontrent pas qu'il y aurait un accroissement de la capacité d'action territoriale. Au contraire, il parait même y avoir une diminution de la capacité d'action. Dans la mesure où il ne semble pas y avoir eu de changement dans la manière qu'ont les élus de gouverner, que la réforme n'a pas apporté de nouveaux outils pour favoriser le développement territorial et qu'elle s'est opérée sans égard aux particularités locales, la fusion a restreint la dynamique de proximité chère à la population. Les résultats suggèrent même qu'il y a eu une diminution du sentiment d'appartenance chez les citoyens de Sainte-Véronique depuis la fusion qui nuirait à leur implication et leur volonté de collaborer à l'échelle de la nouvelle ville.

Enfin, la fusion décrétée de Rivière-Rouge apparait à la fois comme le symptôme et la conséquence d'une absence de vision territoriale du développement. En effet, lors du processus de réorganisation municipale dans la Vallée de la Rouge, le gouvernement du Québec n'a pas tenu compte des recommandations émises par la commission municipale, pourtant fondées sur des consultations auprès des acteurs régionaux. En priorisant une logique centrée sur la réduction du nombre d'unités municipales tout en écartant les propositions issues de la participation publique quant à l'échelle pertinente pour une gouvernance territoriale cohérente avec les dynamiques de développement local, la fusion a eu pour effet de concentrer la capacité d'action entre les mains d'un nombre restreint

d'élus municipaux. Cette centralisation du pouvoir a ainsi rendu la possibilité d'*upscaling* largement tributaire de la bonne volonté des élus. Par conséquent, l'approche *Top Down* privilégiée par le gouvernement dans le dossier des fusions municipales a reproduit, au niveau local, un modèle de gestion davantage inspiré par une logique de centralisation étatique que par la gouvernance territoriale. Dans cette perspective, la fusion forcée des municipalités constituant Rivière-Rouge est peut-être l'un des facteurs explicatifs de l'absence, ou du peu, de pratiques s'apparentant au phénomène d'*upscaling*.

Cette recherche présente néanmoins certaines limites qu'il convient de souligner. L'une de ces limites découle de la petite taille de l'échantillon de personnes interviewées. Bien que les entretiens aient permis d'approfondir certaines dynamiques locales, il est fort probable qu'elles ne reflètent pas l'ensemble des points de vue présents sur le territoire. Cette recherche comporte également un risque de biais interprétatif, lié au fait que je sois moi-même originaire de la municipalité étudiée. Néanmoins le recours à différentes sources de données visait à réduire l'impact de ces limites sur les résultats.

En terminant, il convient de rappeler que la littérature scientifique présente assez peu d'études sur le l'accroissement du potentiel de développement des petites agglomérations rurales et que le cas étudié se distingue notamment par de faibles liens naturels entre Sainte-Véronique et l'Annonciation avant la fusion. D'autres fusions en milieu rural concernant des municipalités plus naturellement associées montreraient peut-être des résultats différents. Si les résultats de cette recherche permettent d'éclairer certains angles morts du nouveau régionalisme, cette étude est loin d'épuiser le sujet. À vrai dire, puisque le nouveau régionalisme s'est essentiellement développé à partir de réalités métropolitaines, les spécificités des contextes ruraux demeurent très peu explorées et présentent un potentiel énorme pour des recherches futures. Il y a fort à parier que certaines particularités rurales, notamment la grande proximité entre les élus et les citoyens et l'informalité qui caractérise leurs interactions ait, dans d'autres contextes, mené à des innovations démocratiques qui diffèrent des modèles traditionnels de participation publique et qui seraient peut-être mieux adapté aux spécificités rurales. Le cas de la Société de développement commercial de

Rivière-Rouge, qui a récemment élargi sa mission à l'échelle régionale malgré un statut légal qui, en principe, ne le permet pas, constitue un exemple d'innovation territoriale qui gagnerait à être étudié plus en profondeur.

**Références**


Amin, A. (1999). An institutionalist perspective on regional economic development. International Journal of Urban and Regional Research, 23(2), 365–378.

Andrew, C., et Chiasson, G. (2005). Fusion de l'agglomération de Gatineau et redéfinition du centre. Dans L. Bherer, J.-P. Collin, E. Kerrouche & J. Palard (dir.), Le gouvernement des territoires au Québec et en France (pp. 119–135). Québec : Presses de l'Université Laval.

Assemblée nationale du Québec. (2003, 2 octobre). Journal des débats de la Commission permanente de l'aménagement du territoire (Vol. 38, no 16). Consultation générale sur le projet de loi n° 9 – Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités.

Auger, M., et St-Martin, N. (2002). Fusion municipale vue de l'intérieur : expériences d'un comité de transition. Revue Organisations & territoires, 11(3), 79–87.

Aydalot, P. (1985). Économie régionale et urbaine. Paris : Economica.

Ayotte, M. (2003). L'influence de la perte des gouvernements locaux, suite aux fusions municipales, sur la vitalité culturelle et communautaire des petites collectivités rurales. Thèse de maîtrise en éducation, Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue.

Beaud, J. P. (2009). L'échantillonnage. Dans B. Gauthier (dir.), Recherche sociale : De la problématique à la collecte des données (5e éd., pp. 169–198). Québec : Presses de l'Université du Québec.

Bherer, L., et Lemieux, V. (2002). La référence aux valeurs dans le débat sur la réorganisation municipale au Québec. Canadian Journal of Regional Science, 25(3), 447–472.

Bherer, L. (2011). Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec. Télescope, 17(1), 157–171.

Blondiaux, L. (2008). Le nouvel esprit de la démocratie. Paris : Éditions du Seuil et la République des Idées.

Bonaque, A. (2021, 2 novembre). Un avocat à la défense des élus. Droit-inc. Consulté le 18 avril 2025, à https://www.droit-inc.com/conseils-carriere/nouvelles/un-avocat-a-la-defense-des-elus

Boudreault, J. (2004, 18 décembre). Revitalisation du centre-ville : Les commerçants impatients. L'Information du Nord – Vallée de la Rouge, p. 15.

Bradbury, J. (1987). British Columbia: Metropolis and hinterland in microcosm. Dans L. D. McCann (dir.), Heartland and Hinterland: A Geography of Canada (pp. 258–282). Scarborough : Prentice-Hall Canada.

Bradford, N. J. (2005). Place-based public policy: Towards a new urban and community agenda for Canada (pp. 1–26). Ottawa, ON : Canadian Policy Research Networks, Work Network.

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). (2003). Projet de déviation de la route 117 à L'Annonciation : Rapport d'enquête et d'audience publique (Rapport n° 173). Québec : BAPE.

Caron De Montigny, J. S., Chiasson, G., et Mévellec, A. (2022). La démocratie supramunicipale québécoise confisquée par les maires ?. Politique et sociétés, 41(2), 123–146.

Champagne, É. (2002). Le nouveau régionalisme métropolitain aux États-Unis. Revue Organisations & territoires, 11(3), 111–118.

Champagne, É. (2003). L'émergence du nouveau régionalisme aux États-Unis et sa portée sur la réorganisation des pratiques métropolitaines : une étude de cas du nouveau régionalisme dans la région métropolitaine de Baltimore. Thèse de doctorat, Université du Québec, INRS-Urbanisation, 312 p.

Chiasson, G. (2002). « Une MRC-une ville » à Rouyn-Noranda : de nouveaux rapports (de force) entre l'urbain et le rural ?. Revue Organisations & territoires, 11(3), 95–100.

Chiasson, G. (2005). La politique québécoise de fusions municipales : Quel modèle de développement ?. Petites sociétés et minorités nationales, 381–395.

Chiasson, G., Mévellec, A., Bouthillier, L., et Boucher, J. (2020). Gouvernance forestière et changement d'échelle : le rôle ambigu de l'État dans la mise en place d'instances régionales. Revue Gouvernance, 17(2), 30–51.

Collin, J. P. (2002). La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec : la fin ou le début d'un cycle ?. Revue Organisations & territoires, 11(3), 5–13.

Collin, J.-P., Hamel, P. J., Léveillée, J., Proulx, M.-U., et Belley, S. (1999). La politique de renforcement des agglomérations au Québec : Bilan et réflexions sur une stratégie d'intervention. Montréal : INRS-Urbanisation, Groupe de recherche sur l'innovation municipale.

Comité des citoyens de Rivière-Rouge. (2024). À propos du CCRR. Consulté le 24 avril 2025, à https://comitecitoyensrr.org/la-mission-du-ccrr/

Commission municipale du Québec. (2001). Rapport à la ministre des Affaires municipales et de la Métropole, madame Louise Harel, sur les équipements, infrastructures, services et activités (ÉISA) à caractère supralocal : La ville de Mont-Laurier, la municipalité de Ferme-Neuve, la municipalité de l'Annonciation (Dossier CM-55736). Québec.

Commission municipale du Québec. (2002). Étude des avantages et inconvénients du regroupement des municipalités de La Macaza, de Marchand, de Nominingue, de

l'Ascension et des villages de l'Annonciation, de Sainte-Véronique et de Lac-Saguay. Rapport soumis au Gouvernement du Québec et au ministre des Affaires municipales et de la Métropole, Monsieur André Boisclair. Québec.

Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales. (1999). Pacte 2000 : Rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales. Québec : Ministère des Affaires municipales.

Desbiens, J. (2003). L'éternel compromis entre l'équité et la performance en administration publique appliqué au monde municipal. Gestion, 28(3), 13–18.

Després, M. (2000a, 22 janvier). L'Annonciation-Marchand en action fait naître le carnaval des glaces. L'Information du Nord – L'Annonciation, p. 7.

Després, M. (2000b, 12 février). L'Annonciation-Marchand se dote d'un nouveau camion de pompier. L'Information du Nord – L'Annonciation, p. 2.

Després, M. (2001a, 7 avril). Les services de pompier de L'Annonciation-Marchand et de La Macaza se fusionnent. L'Information du Nord – L'Annonciation, p. 9.

Després, M. (2001b, 31 août). L'âge d'Or de L'Annonciation-Marchand devient concessionnaire au centre sportif et culturel. L'Information du Nord – L'Annonciation, p. 11.

Després, M. (2001c, 20 octobre). Le centre sportif et le bloc de service sont des équipements supralocaux. L'Information du Nord – L'Annonciation, p. 6.

Després, M. (2001d, 17 novembre). L'Annonciation et Marchand présentent leur mémoire à la population. L'Information du Nord – L'Annonciation, p. 2.

Després, M. (2002a, 16 mars). Le maire Radermaker souhaite une intervention du gouvernement. L'Information du Nord – L'Annonciation, p. 5.

Després, M. (2002b, 4 mai). L'Annonciation et Marchand informent leurs sinistrés. L'Information du Nord – L'Annonciation, p. 3.

Després, M. (2002c, 11 mai). Sylvain Pagé échange avec les citoyens de L'Annonciation et Marchand. L'Information du Nord – L'Annonciation, p. 7.

Després, M. (2002d, 15 juin). Un comité de parents de L'Annonciation et Marchand sera bientôt formé. L'Information du Nord – L'Annonciation, p. 12.

Dugas, C. (1990). Le Québec des années 1980. Dans C. Dugas (dir.), Points de vue sur le développement rural au Québec (pp. 7–18). Québec : Office de développement et de planification du Québec.

Dugas, C. (1994). Le sous-développement régional. Dans F. Dumont, S. Langlois & Y. Martin (dir.), Traité des problèmes sociaux (pp. 103–126). Québec : Institut québécois de recherche sur la culture.

Fédération des villages relais du Québec. (2025a). Pour les usagers de la route. Consulté le 23 avril 2025, à https://www.villages-relais.qc.ca/fr/a-propos/historiques/.

Fédération des villages relais du Québec. (2025b). Qu'est-ce qu'un village-relais. Consulté le 23 avril 2025, à https://www.villages-relais.qc.ca/fr/villages/quest-ce-quun-village-relais/.

Fischler, R. (2015). Cinquante thèses sur l'urbanisme et les urbanistes. Revue internationale d'urbanisme, (1). https://doi.org/10.4000/riurba.121

Gagnon, L. (2015). L'influence de la participation publique sur l'évolution des pratiques planificatrices : la révision du schéma d'aménagement et de développement de Gatineau comme étude de cas. Mémoire de maîtrise, Université du Québec en Outaouais, Département des sciences sociales.

Gagnon, Y.-C. (2005). L'étude de cas comme méthode de recherche : Guide de réalisation. Québec : Presses de l'Université du Québec.

Gauthier, B., et Bourgeois, I. (2016). Recherche sociale : De la problématique à la collecte des données (6e éd.). Québec : Presses de l'Université du Québec.

Gouvernement du Québec. (2000). Livre blanc sur la réorganisation municipale : Des communautés locales au service des citoyens. Québec : Ministère des Affaires municipales et de la Métropole.

Gouvernement du Québec. (2001, 12 décembre). Décret n° 1475-2001. Gazette officielle du Québec, Partie 2, 133e année, no 52, p. 8851.

Gouvernement du Québec. (2002, 11 décembre). Décret n° 1439-2002 : Regroupement du Village de L'Annonciation, du Village de Sainte-Véronique, de la Municipalité de Marchand et de la Municipalité de La Macaza. Gazette officielle du Québec.

Gouvernement du Québec. (2005, 9 novembre). Décret n° 1074-2005 : Reconstitution de la Municipalité de La Macaza. Gazette officielle du Québec, Partie 2, 137(47), 6708–6709.

Gouvernement du Québec. (2009). La société de développement commercial : une force économique. Québec : Direction générale des communications et des services à la clientèle.

Gouvernement du Québec. (2024). Utilisation du Bti et protection de la biodiversité. Consulté le 25 avril 2025, à https://www.quebec.ca/agriculture-environnement-et-ressources-naturelles/faune/gestion-faune-habitats-fauniques/habitats-fauniques/autorisation-activites-susceptibles-modifier-habitat/utilisation-bti-protection-biodiversite

Grammond, M. (1996). Histoire de Sainte-Véronique 1896-1996. Mont-Laurier : L'Artographe.

Gravel, R. (2004). La gouvernance municipale : Fusion... défusion... confusion... adhésion. Dans R. Bernier (éd.), L'État québécois au XXIe siècle (pp. 327–349). Québec : Presses de l'Université du Québec.

Institut national de santé publique du Québec (INSPQ). (2022). COVID-19 - Ligne du temps des événements au Québec. Consulté le 18 avril 2025, à https://www.inspq.qc.ca/covid-19/donnees/ligne-du-temps.

Jean, B. (2006). Présentation : Le développement territorial : un nouveau regard sur les régions du Québec. Recherches sociographiques, 47(3), 465–474.

Jean, B. (2008). Le développement territorial : une discipline scientifique émergente. Dans Sciences des territoires : Perspectives québécoises (pp. 283–313). Québec : Presses de l'Université du Québec.

Jean, B. (2012). Les territoires ruraux au Québec : vers un modèle de développement territorial durable. Revue d'Économie régionale et urbaine, (4), 649–671.

Khayat, Y. (2018, 19 août). Hautes-Laurentides : Les moustiques de la discorde. Radio-Canada. Consulté le 18 octobre 2023, à https://ici.radio-canada.ca

Kooiman, J. (1993). Modern governance: New government-society interactions. Londres : Sage Publications.

Kübler, D., & Heinelt, H. (2004). Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place. Dans H. Heinelt & D. Kübler (dir.), Metropolitan Governance in the 21st Century (pp. 8–28). Londres : Routledge.

Kübler, D., & Tomàs, M. (2010). Jeux d'échelle et démocraties métropolitaines : Leçons montréalaises. Métropoles, 7, 2–10.

Lacasse, O. (2002). Réforme municipale et politique de la ruralité : question de définition. Revue Organisations & territoires, 11(3), 39–50.

Lagrange, R. (1986). Le Nord mon père, voilà notre avenir... Une histoire de L'Annonciation et de Canton Marchand. Sainte-Anne-de-Bellevue : Harpell.

Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. Revue française de science politique, 45(1), 57–95.

Lefebvre, M. (2024). Les élus des petites municipalités québécoises et leur rapport aux savoirs des acteurs du développement territorial. Thèse de doctorat, Université du Québec en Outaouais, Département des sciences sociales.

Lefèvre, C. (1998). Metropolitan government and governance in western countries: A critical review. International Journal of Urban and Regional Research, 22(1), 9–25.

Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités. (2003). L.Q. 2003, c. 14.

Loi favorisant le regroupement des municipalités. (1971). L.Q. 1971, c. 50.

Loi modifiant la loi sur l'organisation territoriale municipale. (2000). L.Q. 2000, c. 56.

Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais. (2000). L.Q. 2000, c. 56.

Loi sur les cités et villes. (2024). RLRQ, c. C-19.

Loi sur les fusions volontaires. (1965). L.Q. 1965, c. 74.

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. (1978). L.Q. 1978, c. A-19.1.

Lyons, W. E., et Lowery, D. (1989). Governmental fragmentation versus consolidation: Five public-choice myths about how to create informed, involved, and happy citizens. Public Administration Review, 49(6), 533–543.

L'info de la Lièvre. (2018a, 5 septembre). Des rencontres citoyennes passionnées dans la Rouge : La région est divisée sur le contrôle des moustiques. Consulté le 12 mars 2023, à https://infodelalievre.ca/actualites/2018/09/05/la-region-est-divisee-sur-le-controle-des-moustiques/

L'info de la Lièvre. (2018b, 23 novembre). Contrôle des insectes piqueurs 2019–2021 : GDG Environnement remporte l'appel d'offres. Consulté le 12 mars 2023, à https://infodelalievre.ca/actualites/2018/11/23/gdg-environnement-remporte-lappel-doffres/

L'info de la Lièvre. (2018c, 15 décembre). Rivière-Rouge laisse tomber le village-relais. Consulté le 3 novembre 2022, à https://infodelalievre.ca/actualites/2018/12/15/riviere-rouge-laisse-tomber-le-village-relais/

L'info du Nord : Vallée de la Rouge. (2016, 3 octobre). Le secteur Sainte-Véronique est-il toujours un village relais ? Consulté le 3 octobre 2023, à https://infodunordvalleedelarouge.ca/actualites/2016/10/03/le-secteur-sainte-veronique-est-il-toujours-un-village-relais/

Markey, S., Breen, S. P., Vodden, K., et Daniel, J. (2015). Evidence of place: Becoming a region in rural Canada. International Journal of Urban and Regional Research, 39(5), 874–891. https://doi.org/10.1111/1468-2427.12298

McGregor, R., St-Denis, S., Houle, I., et Piché, V. (2021, 29 décembre). 10 dossiers qui ont marqué 2021. L'info du Nord – Vallée de la Rouge.

McGregor, R. (2008a, 16 août). Le comité des citoyens prend forme à Rivière-Rouge. L'Information du Nord – Vallée de la Rouge, p. 15.

McGregor, R. (2008b, 25 octobre). Avez-vous célébré les 100 ans de L'Annonciation ? L'Information du Nord – Vallée de la Rouge, p. 19.

McGregor, R. (2018c, 26 novembre). Les sondages sont dans la poste. L'info du Nord – Vallée de la Rouge. Consulté le 12 mars 2023, à https://infodelalievre.ca/actualites/2018/11/26/les-sondages-sont-dans-la-poste/

McGregor, R. (2019, 16 janvier). Rivière-Rouge n'arrosera pas sur son territoire. L'info du Nord – Vallée de la Rouge. Consulté le 12 mars 2023, à https://infodelalievre.ca/actualites/2019/01/16/riviere-rouge-narrosera-pas-sur-son-territoire/

McGregor, R. (2020a, 22 janvier). Rivière-Rouge met en vente le camping de Sainte-Véronique. L'info du Nord – Vallée de la Rouge, p. 2.

McGregor, R. (2020b, 22 janvier). Rivière-Rouge veut se doter d'une marina au lac Tibériade. L'info du Nord – Vallée de la Rouge, p. 3.

McGregor, R. (2020c, 5 février). Les Véroniquois ne veulent pas perdre leur camping. L'info du Nord – Vallée de la Rouge, p. 6.

McGregor, R. (2020d, 23 avril). Un comité de relance mis sur pied à Rivière-Rouge. L'info du Nord – Vallée de la Rouge. Consulté le 5 mai 2024, à https://infodelalievre.ca/actualites/economie/2020/04/23/un-comite-de-relance-mis-sur-pied-a-riviere-rouge/

McGregor, R. (2021a, 3 février). Le camping Sainte-Véronique est maintenant vendu. L'info du Nord – Vallée de la Rouge, p. 5.

McGregor, R. (2021b, 10 mars). Procédures judiciaires en marche : Rivière-Rouge versus les Spotted: Rivière-Rouge. Info du Nord Tremblant. Consulté le 18 octobre 2024, à https://infodunordtremblant.ca/actualites/2021/03/10/riviere-rouge-versus-les-spotted-riviere-rouge/

McGregor, R. (2022, 1 septembre). La SDC vise haut pour son développement et celui de la Ville. L'info du Nord – Vallée de la Rouge. Consulté le 5 mai 2024, à https://infodelalievre.ca/actualites/2022/08/18/la-sdc-vise-haut-pour-son-developpement-et-celui-de-la-ville/

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH). (2018, 19 juillet). Entrée en vigueur du Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme. Muni-Express (n° 14). Consulté le 24 avril 2025, à https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement_developpement_territoire/muni-express/2018-07-19_muni-express-no14.pdf

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH). (2020). 100e anniversaire du ministère. Consulté le 12 décembre 2020, à https://www.mamh.gouv.qc.ca/ministere/100e-anniversaire-du-ministere/le-saviez-vous/evolution-legislative-dans-le-domaine-municipal

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT). (2017, 16 juin). Projet de loi no 122 — Loi visant principalement à reconnaître que les

municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs. Muni-Express (n° 6), 31 p.

Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR). (2004a). Municipalités touchées par la loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités (Projet de Loi n° 9) [Carte]. Consulté à https://archive.wikiwix.com/cache/index2.php?url=http%3A%2F%2Fwww.mamh.gouv.qc.ca%2Ffileadmin%2Fpublications%2Forganisation_municipale%2Fcartotheque%2FProjet_loi_9.pdf

Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR). (2004b). Réorganisation territoriale de certaines municipalités (Projet de Loi n° 9) : Résultat des signatures de registres [Carte]. Consulté à https://archive.wikiwix.com/cache/index2.php?url=https%3A%2F%2Fwww.mamh.gouv.qc.ca%2Ffileadmin%2Fpublications%2Forganisation_municipale%2Fcartotheque%2FRegistres.pdf

Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR). (2004c). Réorganisation territoriale de certaines municipalités (Projet de Loi n° 9) : Résultat des référendums du 20 juin 2004 [Carte]. Consulté à https://archive.wikiwix.com/cache/index2.php?url=https%3A%2F%2Fwww.mamh.gouv.qc.ca%2Ffileadmin%2Fpublications%2Forganisation_municipale%2Fcartotheque%2FReferendum.pdf

Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR). (2007). La réforme du cadre de planification instauré par la loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Diagnostic de l'application de la loi. Québec : Gouvernement du Québec, Ministère des Affaires municipales et des Régions.

Ministère des Affaires municipales. (1997). Muni-Express : Bulletin d'information du Ministère des Affaires municipales (n° 3). Québec : Gouvernement du Québec.

Ministère des Régions. (2001). Politique nationale de la ruralité : une vision d'avenir. Québec : Gouvernement du Québec.

Ministère des Transports du Québec (MTQ). (2024). Guide de reconnaissance des villages-relais. Québec : Gouvernement du Québec.

Ministère de l'Industrie et du Commerce. (1999). La société de développement commercial : une force économique. Québec : Ministère de l'Industrie et du Commerce, Direction des communications.

Morin, L. P. (2017). Les identités territoriales à Gatineau, 15 ans après la fusion municipale. Thèse de doctorat, Université d'Ottawa.

Morin, V. (2006). L'efficacité des regroupements municipaux, trois ans après. Revue Organisations & territoires, 15(2), 89–96.

Muller, P. (1985). Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. Revue française de science politique, 35(2), 165–189.

Ostrom, E. (2000). The danger of self-evident truths. PS: Political Science & Politics, 33(1), 33–46.

Plourde, G. (2021, 27 avril). Propos diffamatoires sur Spotted : La Ville de Rivière-Rouge va poursuivre les responsables. CIME FM Laurentides. Consulté le 7 octobre 2024, à https://laurentides.cime.fm/nouvelles/390795/propos-diffamatoires-sur-spotted-la-ville-de-riviere-rouge-va-poursuivre-les-responsables/

Porter, I. (2007, 29 novembre). Crise forestière – Les Laurentides perdent patience. Le Devoir.

Registre des entreprises du Québec. (2025). Consulté le 25 avril 2025, à https://www.registreentreprises.gouv.qc.ca/REQNA/GR/GR03/GR03A71.RechercheRegistre.MVC/GR03A71/EtatRenseignements/AfficherNeq

Roche. (2004). Étude sur les conséquences et les coûts de la reconstruction d'une ancienne municipalité : Rapport final – Rivière-Rouge. 57 p.

Sabourin, P. (2003). L'analyse de contenu. Dans B. Gauthier (dir.), Recherche sociale : De la problématique à la collecte de données (pp. 357–385). Québec : Presses de l'Université du Québec.

Sancton, A. (2001). Canadian cities and the new regionalism. Journal of Urban Affairs, 23(5), 543–555.

Savitch, H. V., et Vogel, R. K. (2000). Introduction: Paths to new regionalism. State and Local Government Review, 32(3), 158–168.

Savoie-Zajc, L. (2003). L'entrevue semi-dirigée. Dans B. Gauthier (dir.), Recherche sociale : De la problématique à la collecte de données (pp. 293–315). Québec : Presses de l'Université du Québec.

Savoie-Zajc, L. (2009). L'entrevue semi-dirigée. Dans B. Gauthier (dir.), Recherche sociale : De la problématique à la collecte de données (5e éd., pp. 337–360). Québec : Presses de l'Université du Québec.

Savoie-Zajc, L. (2016). L'entrevue semi-dirigée. Dans B. Gauthier & I. Bourgeois (dir.), Recherche sociale : De la problématique à la collecte de données (6e éd., pp. 337–362). Québec : Presses de l'Université du Québec.

Simard, P., Champagne, D., & Beaulé, G. (2006). Le regroupement municipal à Rouyn-Noranda : impact sur la dynamique communautaire des quartiers ruraux. Dans P. Cantin & J. Lévesque (dir.), Inégalités, démocratie et développement. Des enjeux pour la gouvernance des territoires locaux et régionaux (pp. 211–226). Québec : Presses de l'Université Laval.

Société de développement commercial de Rivière-Rouge. (2020, 6 novembre). Reportage de Pierre-Alexandre Morin du Centre de rénovation Sainte-Véronique. Consulté le 12 mars 2023, à https://www.facebook.com/sdc.riviererouge/videos/753152891957515?locale=fr_CA

Société de développement commercial de Rivière-Rouge. (2024a). Historique. Consulté le 18 janvier 2025, à https://sdcrr.ca/historique/

Société de développement commercial de Rivière-Rouge. (2024b). La SDC. Consulté le 15 mai 2024, à https://sdcrr.ca/la-sdc/

Société de développement commercial de Rivière-Rouge. (2024c). Mission. Consulté le 15 mai 2024, à https://sdcrr.ca/mission/

Société d'histoire et de généalogie des Hautes-Laurentides (SHGHL). (2024a). Fenêtre sur le passé : L'Annonciation (Rivière-Rouge). Consulté le 15 avril 2025, à https://fenetresurlepasse.com/municipalites/riviere-rouge/

Société d'histoire et de généalogie des Hautes-Laurentides (SHGHL). (2024b). Fenêtre sur le passé : Sainte-Véronique. Consulté le 15 avril 2025, à https://fenetresurlepasse.com/municipalites/sainte-veronique/

Soucy, C. (2002). La réforme de l'organisation municipale au Québec : bilan et contexte. Revue Organisations & territoires, 11(3), 15–21.

Statistique Canada. (2001). Profils des communautés de 2001.

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. Journal of Political Economy, 64(5), 416–424.

Tomàs, M., & Collin, J. P. (2005). Constance et mutation : le discours des acteurs municipaux devant le mouvement « défusionniste » au Québec. Canadian Journal of Regional Science, 28(1), 139–160.

Tomàs, M. (2012). Penser métropolitain ? La bataille politique du Grand Montréal. Québec : Presses de l'Université du Québec.

Vallière, I. (2005a, 30 avril). Le projet Rues Principales bat son plein. L'Information du Nord – Vallée de la Rouge, p. 8.

Vallière, I. (2005b, 14 mai). Enquête publique pour la revitalisation de Rivière-Rouge. L'Information du Nord – Vallée de la Rouge, p. 6.

Vallière, I. (2005c, 22 octobre). Rues Principales amorce un sondage téléphonique cette semaine à Rivière-Rouge. L'Information du Nord – Vallée de la Rouge, p. 14.

Vojnovic, I. (1997). Le regroupement municipal dans les années 1990 : analyse de cinq municipalités canadiennes. Toronto: Presses du CIRUR.

Wallis, A. D. (1994). The third waves: Current trends in regional governance. National Civic Review, 83(3), 1–12.

Wheeler, S. M. (2002). The new regionalism: Key characteristics of an emerging movement. Journal of the American Planning Association, 68(3), 267–278.

Zirul, C., Halseth, G., Markey, S., et Ryser, L. (2015). Struggling with new regionalism: Government trumps governance in Northern British Columbia, Canada. The Journal of Rural and Community Development, 10(2), 136–165.

**Annexe 1.**

**Fusions municipales et développement local dans les petites agglomérations**

Guide d'entrevue semi-directive

**Introduction :**

Salutation,

Comme nous l'avons expliqué dans nos précédentes communications, notre recherche vise à mieux comprendre l'impact des fusions municipales sur le développement des petites agglomérations municipales. Dans cette optique, votre implication au sein de la communauté de Rivière-Rouge peut nous aider à évaluer l'évolution de la dynamique locale depuis la fusion municipale. Je vous rappelle aussi que l'information que vous nous fournirez restera confidentielle.

Avant de commencer, auriez-vous des questions ou des inquiétudes par rapport à notre recherche dont vous aimeriez que l'on discute ? Sinon, ne vous gêner pas de m'arrêter à tout moment si vous voulez éclaircir quoi que ce soit.

**Les fusions municipales:**

1. De quoi vous souvenez-vous par rapport à la fusion municipale ?
2. Quel rôle avez-vous joué lors de ce débat sur les fusions municipales?
3. Quels étaient les arguments présentés par *le camp en faveur de la fusion et le camp s'y opposant* ?
    - Y avaient-ils des problèmes qu'on voulait régler ?
4. Comment s'est déroulé le processus de regroupement municipal ?
    - D'où venait cette initiative ?
5. Lors de la fusion municipale, y a-t-il eu des démarches afin de créer une meilleure coopération entre les différents acteurs de la société civile, du milieu privé et des acteurs municipaux ?
    - Si oui, en quoi consistait ce processus ?
6. Avant de passer à la section suivante concernant la période post-fusion, y a-t-il d'autres éléments dont vous voudriez discuter à propos de la fusion municipale ?

**Période Post fusion :**

1. Qu'est-ce qui a changé depuis les fusions ?
2. Quelles étaient vos attentes par rapport à la fusion municipale ? Se sont-elles avérées ?

3. À votre avis, est-ce que la fusion ayant créé Rivière-Rouge s'est passée différemment des fusions dans les grandes villes comme Montréal, Québec, Laval, etc. ?
4. Depuis la fusion, comment qualifiez-vous les relations entre les acteurs municipaux (Élus, fonctionnaires, employés) et la société civile en général?
5. Avez-vous été consulté par les élus municipaux depuis la fusion municipale ? Par exemple lors d'assemblée publique, dans des comités, par des élus dans des lieux informels. (Ou organisé si la personne interrogée a anciennement été élue)
    - Comment fonctionnaient ces rencontres ? Quelles étaient vos attentes et vos impressions par rapport à ces rencontres ?
6. Croyez-vous que la population soit suffisamment consultée par les élus municipaux ?
7. Lorsque la municipalité cherche à consulter la population, quelles sont les mesures qui sont mises en œuvre afin de maximiser la participation publique ?
8. Depuis la fusion, comment décririez-vous l'évolution de la coopération entre les différents acteurs locaux (citoyens, commerçants, acteurs municipaux) provenant des différents villages ?
9. Depuis la fusion, Rivière-Rouge a dû affronter plusieurs enjeux économiques comme la déviation de l'autoroute, la crise forestière et la vente du camping du secteur Sainte-Véronique par exemple. De quelle manière la municipalité a traité ces dossiers économiques.
    - Dans quelles mesures les citoyens et les commerçants ont-ils eu l'occasion de se prononcer sur ces enjeux ?

**Conclusion :**

1. Auriez-vous des choses à ajouter à propos de notre projet qui n'auraient pas été abordées ?
2. Est-ce qu'il y a des documents pertinents que nous devrions consulter et auxquels vous pouvez nous donner accès?
3. Selon vous, quelles sont les personnes incontournables à rencontrer par rapport à notre recherche ?