

La pratique du développement régional

**Serge Côté
Hugues Dionne
Yvon Leclerc
Pierre-Paul Proulx
Robert Robert
Jean-Maurice Savard**

**Actes du colloque organisé par l'AEDDR et le GRIDEQ
du 15 avril au 17 avril 1994**

**Actes et instruments de la recherche
en développement régional**

Le 12^e numéro de la collection Actes et instruments de la recherche en développement régional est publié par le Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional, de l'Est du Québec (GRIDEQ) en collaboration avec l'Association des étudiants et des diplômés en développement régional (AEDDR).

Les propos tenus dans cet ouvrage n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Révision et édition

Jean Larrivée

Traitement de texte

Annie Tremblay

Cécile LePage

Conception de la page couverture

Richard Fournier

Distribution

GRIDEQ

300, allée des Ursulines

Rimouski (Québec)

G5L 1A3

418-724-1440

418-724-1441

418-724-1847 (télécopieur)

Comité de lecture

Bruno Jean

Danielle Lafontaine

Lucie Pépin

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :

La pratique du développement régional : actes du colloque organisé par l'AEDDR et le GRIDEQ, du 15 avril au 17 avril 1994.

(Actes et instruments de la recherche en développement régional ; 12)

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 2-920270-58-3

1. Aménagement du territoire - Congrès. 2. Aménagement du territoire - Québec (Province) - Congrès. 3. Économie régionale - Congrès. 4. Planification stratégique - Congrès. 5. Recherche-action - Congrès. 6. Chômage - Congrès. I. Côté, Serge, 1945-. II. Université du Québec à Rimouski. Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional, de l'Est du Québec. III. Association des étudiants et des diplômés en développement régional. IV. Collection.

HT391.P69 1995

307.1'2

C95-940552-6

Tous droits réservés


© 1995

Université du Québec à Rimouski (GRIDEQ)

Remerciements

L'AEDDR-UQAR tient à remercier les organismes et les personnes qui, par leur participation financière, ont permis la réalisation du colloque «La pratique du développement régional : quelques enjeux» les 15, 16 et 17 avril 1994. Nous sommes grandement reconnaissants envers Hélène Tremblay, vice-rectrice à l'enseignement et à la recherche, le GRIDEQ, le Comité de programme de la maîtrise en développement régional, le Service aux étudiant-e-s de l'UQAR et l'Association des étudiant-e-s aux études supérieures (AEES-UQAR).

La réalisation des actes du colloque a été rendue possible grâce à la participation financière des organismes suivants :

-  Bureau fédéral de développement régional (Québec)
- Le GRIDEQ
- L'Association des étudiant-e-s et des diplômé-e-s en développement régional (AEDDR-UQAR)

André Thibault
AEDDR-UQAR

Présentation

L'idée d'un colloque sur la pratique du développement régional est d'abord venue de la nouvelle Association des étudiants, étudiantes, diplômés, diplômées en développement régional de l'Université du Québec à Rimouski (AEDDR-UQAR). Le conseil d'administration de l'association, élu au printemps 1993, s'était donné comme objectif l'organisation, pendant sa première année d'existence, d'une activité susceptible de rejoindre ses membres étudiants et diplômés. L'association, qui prenait son envol quinze ans exactement après la mise en marche du programme de maîtrise en développement régional en 1978, pouvait s'appuyer sur un bassin de quelques dizaines d'étudiants, étudiantes, diplômés, diplômées pour alimenter son membership et asseoir ses activités.

Elle pouvait également compter sur la complicité du GRIDEQ et du programme de maîtrise en développement régional pour s'associer avec elle dans la préparation d'activités communes, tel ce projet de colloque mis de l'avant par l'AEDDR. Le GRIDEQ et le programme de maîtrise ont pleinement coopéré avec cette dernière dans l'organisation matérielle du colloque, dans le recrutement de conférenciers provenant de partout au Québec et dans le projet de publier les actes.

Ces actes rassemblent les principales conférences livrées au colloque **La pratique du développement régional : quelques enjeux** qui s'est tenu à l'UQAR les 15, 16 et 17 avril 1994. Environ 110 personnes y ont pris part. Parmi elles, on retrouvait plusieurs membres de l'AEDDR, mais aussi un bon nombre de non-membres : étudiants et étudiantes de premier et deuxième cycle principalement de l'UQAR (mais aussi de l'UQAC et de l'UQAM), professeurs et professeures ainsi que personnes œuvrant en recherche ou

exerçant des responsabilités dans des organismes tournés vers l'intervention.

Pour ceux et celles qui sont en train d'acquérir une formation en développement régional, la question de la pratique est un objet de préoccupation important et légitime. Il apparaît stérile, et même irréaliste, de séparer la formation de la pratique. D'une part, en effet, la grande majorité des étudiants et étudiantes ont l'occasion pendant leur passage à l'université de nourrir des contacts avec des terrains divers. D'autre part, une fois leurs études complétées, nombre de diplômés et de diplômées puisent dans leurs expériences professionnelles une sagesse et une connaissance qui leur permettent de mieux saisir la portée des processus à l'œuvre dans leur milieu d'intervention.

Malgré ces influences réciproques entre la formation et la pratique, plusieurs ont l'habitude de considérer la formation comme logeant à l'enseignement d'une théorie qui se voudrait la plus «pure» possible et de ranger l'intervention dans la catégorie de la pratique au sens d'un savoir-faire opérationnel. Ces oppositions réductrices doivent être dépassées.

La thématique de la pratique du développement régional met en évidence les défis que vivent les personnes qui œuvrent déjà ou qui se préparent à œuvrer dans le domaine du développement régional. Ces défis sont de plusieurs ordres : ils concernent aussi bien la compréhension du rôle des principaux acteurs du développement — dont l'État —, la connaissance des milieux d'intervention, l'acquisition d'habiletés de mise en contact et de rassemblement des gens dans le but de les faire travailler ou réagir ensemble, l'appropriation des méthodologies de travail — telle la planification stratégique — imposées par l'évolution du contexte institutionnel, la saisie des grands courants nationaux, continentaux et mondiaux qui influent — en particulier sur le plan économique — sur le devenir des régions.

Si tout ce qui vient d'être mentionné relève de la pratique, on se rend vite compte que, en l'occurrence, pratique n'est pas synonyme de simple instrumentation technique, mais signifie une capacité de faire doublée d'une capacité de comprendre et d'interpréter la réalité.

Les textes rassemblés dans le présent recueil représentent un

échantillon des préoccupations qui peuvent être évoquées à propos de la question fort complexe de la pratique du développement. Sans prétendre épuiser la gamme des aspects pertinents de la pratique, ils portent sur un ensemble de sujets qui, tous, ont un rapport direct avec la mise en œuvre d'actions, de stratégies, de projets destinés à soutenir le développement des régions.

Robert Robert présente d'abord un survol chronologique détaillé des différentes actions de l'État québécois en ce qui concerne le développement des régions. À l'origine des premières initiatives de la puissance publique, on retrouve souvent la détermination et la capacité de mobilisation des acteurs régionaux eux-mêmes qui ont mis en évidence l'existence de problèmes affectant leur territoire et qui ont souligné l'importance de travailler à leur solution. Une trame se dessine dans l'évolution des interventions gouvernementales depuis la Révolution tranquille : alors que l'État, dans les années soixante, manifestait une volonté de planifier directement le développement des régions, il se limite dans les années quatre-vingt-dix à l'accompagnement des dynamismes manifestés par les acteurs régionaux. Cette évolution n'a pas empêché le réseau institutionnel de se complexifier et l'on a assisté à la mise en place progressive de structures territoriales nouvelles, telle les municipalités régionales de comté. La pratique du développement régional emprunte aujourd'hui des chemins multiples.

Les deux contributions suivantes abordent la question des liens de la recherche avec la pratique du développement. Tout d'abord, Serge Côté, prenant appui sur l'expérience du GRIDEQ au cours des deux dernières décennies, examine les rapports dialectiques qui unissent la recherche fondamentale et la recherche appliquée. Les distinctions entre ces deux types de recherche ne concernent pas tant les présupposés théoriques, les techniques d'enquête ou les méthodes d'analyse (qui sont parfois semblables dans les deux types) que les usages qui sont faits des résultats de la recherche. Il n'existe donc pas d'opposition radicale entre les voies fondamentale et appliquée de la recherche, pas plus qu'il n'existe de fossé infranchissable entre la recherche et la pratique. Certains types de recherche, toutefois, sont plus proches de la pratique. C'est le cas par exemple de la recherche-action que Hugues Dionne, dans son texte, met en parallèle avec les formes plus classiques de recherche en sciences humaines.

Le travail concret des agents et agentes de développement ne peut se dérouler efficacement sans une connaissance adéquate des mécanismes institutionnels à l'œuvre dans les différents milieux d'intervention. La planification stratégique constitue l'un de ces mécanismes dans le contexte québécois des années quatre-vingt-dix. Jean-Maurice Savard examine dans son texte divers aspects de l'expérience de planification stratégique vécue dans la région du Kamouraska. Yvon Leclerc, quant à lui, propose une réflexion sur la nécessité de trouver des relais locaux si l'on veut procurer aux sans emploi des moyens accessibles d'insertion au travail et si l'on veut lutter plus efficacement contre le chômage. Les deux contributions soulignent à leur façon l'importance de bien arrimer les actions qui se déroulent sur le terrain avec ce qui se passe dans le reste de la société : les pratiques qui prennent place aux niveaux local et régional doivent s'élaborer sur la base d'une connaissance des grandes tendances de l'évolution du monde contemporain.

Dans le dernier texte du recueil, Pierre-Paul Proulx explore justement l'une de ces tendances, soit la mondialisation des relations économiques. Plus particulièrement, il s'interroge sur les formes que devrait prendre au Québec le développement régional dans le nouvel environnement mondial. Si les forces de la mondialisation réduisent l'importance des États nationaux comme acteurs ou arbitres déterminant les flux de production et d'échange à l'échelle internationale, elles permettent en revanche aux agents économiques des régions d'évoluer, à certaines conditions, avec plus d'assurance dans le nouveau contexte. Dans cette perspective, le resserrement des liens intra-régionaux, en favorisant entre autres l'apparition d'une main-d'œuvre mieux formée, est un gage de meilleure compétitivité à l'échelle mondiale. La qualité des services et la nature des relations sociales qui prennent place dans le milieu régional contribuent à la consistance du tissu social qui favorise à son tour la réussite des activités économiques qui s'y déroulent.

Les six contributions du recueil illustrent à leur façon la portée très grande du thème de la pratique du développement régional. Toute action concrète sur le terrain engendre des réflexions plus larges, qu'elles soient de nature théorique, éthique ou politique. Sans négliger l'importance des outils qui permettent de trouver des solutions aux aspects techniques des questions à résoudre, l'intervention transcende généralement le savoir-faire

opérationnel et va bien au-delà des données immédiates du problème. La pratique réussie du développement régional se situe au centre d'un réseau d'interventions complexes et délicates mettant à contribution de nombreux intervenants et intervenantes : elle reste toujours un objectif à atteindre, une démarche à parfaire, un apprentissage à réaliser.

Serge Côté
Jean-François Simard
André Thibault

Table des matières

| | Page |
|---|-------------|
| Présentation | vii |
| Serge Côté | |
| Développement régional au Québec : un bilan de 30 ans | 1 |
| Robert Robert | |
| Les rapports dialectiques entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée | 69 |
| Serge Côté | |
| La recherche-action : un lien obligé entre la théorie et la pratique | 77 |
| Hugues Dionne | |
| La planification stratégique et ses enjeux | 95 |
| Jean-Maurice Savard | |
| Prendre appui sur des relais locaux pour lutter contre le chômage | 109 |
| Yvon Leclerc | |
| Régionalisation, mondialisation et stratégies pour susciter le développement socio-économique régional | 121 |
| Pierre-Paul Proulx | |

Développement régional au Québec : un bilan de 30 ans¹

Robert Robert (en collaboration)

En traitant ce sujet, il n'y a pas lieu de privilégier plus qu'aucune autre la dimension des interventions gouvernementales ou «étatiques». La pratique du développement régional au Québec n'a pas mis en jeu uniquement l'appareil gouvernemental; plusieurs catégories d'acteurs y ont été, toujours, plus ou moins également impliquées.

Il y a lieu d'abord de préciser la notion de développement régional à laquelle on réfère ici. Il s'agit d'une notion dont la signification varie souvent selon le contexte ou le point de vue. On entend généralement par développement régional un ensemble d'interventions ou de politiques qui ont une incidence sur les milieux régionaux.

Mais, depuis un bon nombre d'années, l'idée de «développement régional» a pris une connotation particulière au Québec. Déjà dans les années soixante, le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) proposait une distinction entre «développement» et «croissance»². Par ailleurs, quand on parle de développement régional, on réfère dans certains cas à «la planification des interventions» visant à susciter le développement économique, notamment en ce qui concerne les actions de l'État et du secteur privé, c'est-à-dire : à la mise en place et au maintien d'équipements et d'infrastructures, aux politiques ou aux actions sectorielles dans les domaines de l'industrie, du commerce, de l'agriculture, des pêcheries, de la forêt, etc. Dans d'autres cas, on réfère aux résultats de ces interventions, c'est-à-dire l'amélioration d'un milieu résultant soit d'un dynamisme qui lui est propre soit d'interventions suscitées par des agents extérieurs à ce milieu.

Quand on parle de développement régional au Québec, on réfère, selon le contexte : d'une part, au développement économique proprement dit ou à la croissance entendue au sens large ou, d'autre part, à la planification des activités publiques et privées visant à susciter le développement et la croissance. C'est donc autour de cette notion toute relative du développement, flottant entre une certaine planification et ses résultats et entre développement et croissance, dont la signification fluctue dans l'espace et dans le temps, que nous inscrirons cet aperçu sur le développement régional au Québec.

On ne privilégiera que quelques-uns des paramètres pertinents. On favorisera les dimensions institutionnelles et «sociologiques», c'est-à-dire les comportements, les attitudes de certains acteurs du développement régional : différents agents de l'appareil gouvernemental, les municipalités, les groupes socio-économiques³, etc.

Il importe de souligner aussi que le survol qui est présenté ici devrait être qualifié de chronologique et non pas d'historique. Cet aperçu ne présente qu'un survol très général dans lequel plusieurs nuances et plusieurs événements resteront dans l'ombre. Nous ne nous attarderons en quelque sorte qu'aux crêtes des vagues en ne retenant que les faits ou les événements les plus marquants.

Par ailleurs, au lieu de présenter uniquement une chronique, c'est-à-dire une simple liste d'événements, on a tenté d'illustrer une hypothèse qui pourrait être formulée comme suit⁴ :

Au fil des années, tout le domaine du développement régional (structures, pratiques, concepts, etc.) évolue dans le sens d'un enrichissement, de sorte qu'au fur et à mesure que celui-ci se complique, il gagne en efficacité.

Une telle hypothèse n'est pas évidente. On constate en effet qu'une évolution comme celle qui concerne la pratique et la conception du développement régional, lorsqu'on la vit au jour le jour, le nez collé sur les événements, semble souvent incohérente. Par exemple, malgré «le mythe de l'intervention globalisante et planifiée de l'État», bien souvent les différents paramètres (structures, attitudes, préoccupations, vocabulaire,

contenus, programmes, pratiques, etc.) n'évoluent pas toujours ensemble et au même rythme dans le temps et l'espace. On constate ainsi quelquefois que les progrès peuvent être soit lents, rapides ou encore spontanés dans un domaine particulier ou dans un ensemble de domaines. Dans quelques cas, certaines variables effectuent ce qui apparaît comme un recul; d'autres stagnent. Certains changements qui semblaient positifs apparaissent, du moins momentanément, comme des culs-de-sac; d'autres que l'on pouvait qualifier de reculs, prennent à un moment donné l'allure d'un progrès, comme si on les avait gardés en réserve. On se trouve, de fait, face à un univers compliqué et fluide. En termes généraux, on pourrait parler d'évolutions synchroniques, diachroniques et même dialectiques de plusieurs variables dont la lecture des enchevêtrements n'est pas facile.

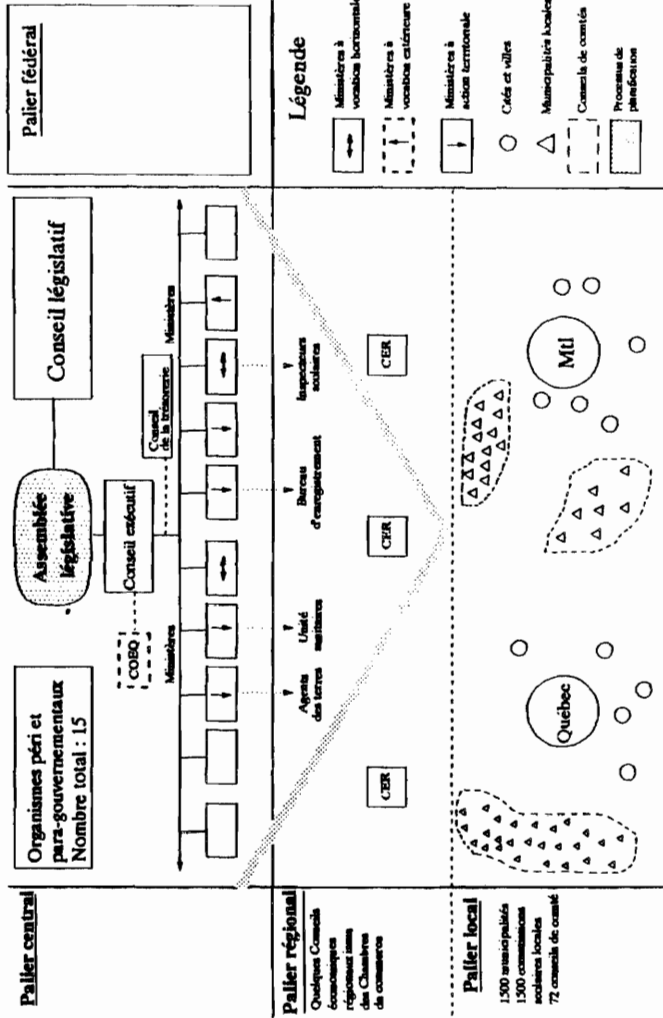
Mais, en considérant les événements sur une période relativement longue — par exemple sur une période d'une trentaine d'années — on peut dégager des grandes lignes, des tendances, et percevoir une certaine évolution.

Afin de faciliter la compréhension des évolutions dont on va parler, on procédera à l'aide d'une série de diagrammes que l'on peut superposer mentalement. On commencera avec un premier diagramme qui décrit en quelque sorte le squelette ou le paysage de l'appareil politico-administratif au début de la période de référence de notre analyse; c'est-à-dire au début des années 1960. La démarche consiste évidemment à développer une vision synoptique de l'évolution des choses en procédant avec une série de diagrammes successifs (un pour chaque période) sur lesquels on fera apparaître différents événements en positionnant ceux-ci dans un champ approprié, de façon à illustrer par exemple l'émergence ou le repositionnement d'un mécanisme ou d'un organisme.

En guise de clés d'interprétation de ces diagrammes, disons qu'on y trouve les trois paliers dont on se sert habituellement pour décrire l'appareil de l'administration publique : le palier central, le palier régional et le palier local.

Comme grille de départ, on a inscrit, à chaque palier, les principaux éléments de l'armature de l'appareil de l'administration publique. Au palier central : l'Assemblée («législative») nationale, des organes

Diagramme 1 - Paysage à la fin des années 1950



horizontaux (comme le Conseil exécutif et le Conseil du trésor), les ministères. Dans des «champs» particuliers : les organismes gouvernementaux et para-gouvernementaux ainsi que quelques interventions du gouvernement fédéral. Au palier régional : les agents déconcentrés de quelques ministères. Au palier local, les municipalités, les anciens conseils de comté, les commissions scolaires.

Il est bien évident que des disparités en matière de développement existaient entre les régions bien avant les années 1960. Cependant, au Québec, on situe généralement la phase de départ de la «lutte aux disparités interrégionales» au début des années 1960 parce que c'est à ce moment que l'on procédait à une réforme majeure et globale des institutions et que l'on a pris conscience que l'État pouvait servir de levier pour corriger les inégalités autant dans les différents secteurs de l'activité économique qu'entre les régions elles-mêmes.

Nous verrons donc comment, au cours des années, des vagues successives d'acteurs se sont intéressés au développement : depuis ce que l'on désigne habituellement comme «les forces vives du milieu» incluant les municipalités, tout comme l'appareil gouvernemental, tant fédéral que provincial.

Grosso modo, on peut parler de phases qui se chevauchent et que l'on peut découper arbitrairement en décades : une première phase consacrée à la «lutte aux disparités régionales» qui va de 1960 à 1970; une deuxième phase où on appuie sur «la consolidation de Montréal comme pôle de développement», de 1970 à 1980; une troisième phase caractérisée par «l'émergence des dynamismes régionaux», de 1980 à 1990; et, finalement, une quatrième phase qui voit se développer une plus grande responsabilisation des intervenants régionaux et qui va de 1990 à ce jour.

Paysage de départ et évolution au cours des années 1960 à 1970

Situation de départ (voir diagramme 1)

Avant d'aborder cette première période, il y a lieu d'apporter quelques précisions en ce qui concerne la question de l'assise territoriale des différents paliers de l'administration publique auxquels on réfère, particulièrement pour ce qui est du palier régional et du palier local. C'est pour des raisons de commodité que l'on utilisera la division classique et habituelle en trois paliers : central, régional et local.

Historiquement, c'est à partir de l'armature des institutions religieuses que l'on peut retracer l'institutionnalisation et l'émergence d'une première forme de sentiment d'appartenance à une région. En effet, à partir de 1840, la création des diocèses est venue encadrer dans une certaine mesure les nouvelles aires de peuplement qui ont été constituées initialement sur la base des paroisses religieuses. Ainsi, c'est dans chaque diocèse que l'on a établi les équipements et les services de base à la population. Ces équipements et services étaient alors, pour la plupart, gérés et administrés par les communautés religieuses. À ces services et équipements se sont ajoutées graduellement les oeuvres de charité, les associations agricoles et ouvrières ainsi que diverses manifestations de la vie sociale. Au début des années soixante, lorsque l'État prendra à sa charge la gestion des services d'enseignement secondaire ainsi que celle des services sociaux et de santé, l'assise territoriale de ces institutions ne sera pratiquement pas changée. La laïcisation de la société québécoise et de ses institutions a considérablement amoindri l'importance du rôle des diocèses dans la vie québécoise, mais leur cadre social et territorial reste encore perceptible aujourd'hui.

Il faut aussi mentionner que le Québec a connu pendant plus d'un siècle un découpage territorial relativement stable basé sur les «comtés électoraux provinciaux». Ceux-ci devaient servir d'assise aux divisions de l'enregistrement cadastral relevant du ministère de la Justice et à celles des ministères de la Voirie et de l'Agriculture. La délimitation territoriale des entités municipales que constituaient les «conseils de comté»

correspondaient aussi aux comtés électoraux.

D'ailleurs, on assiste depuis le début des années quatre-vingt, avec la création des municipalités régionales de comté (MRC), à la résurgence d'un palier sous-régional. On a en effet tendance, depuis la mise en place des MRC, à consolider diverses entités administratives sur la base de leur territoire : notamment les centres locaux de services communautaires (CLSC), les commissions scolaires régionales, etc.

D'autre part, pour ce qui est des régions comme telles, qui constituent l'assise territoriale du développement régional, on peut déceler un flottement évident en ce qui concerne leur délimitation. Le concept de région, vu dans une perspective essentiellement québécoise, se situe quelque part entre les deux extrêmes d'un continuum allant, d'une part, de l'idée de région comme unité d'un simple découpage territorial administratif relativement «inerte», jusqu'à l'idée de régions qui ne sont pas dépourvues de certaines caractéristiques qui permettent de les considérer, jusqu'à un certain point, comme des «sociétés régionales» ou des «régions d'appartenance». Les racines géographiques et historiques des régions québécoises sont tout de même suffisamment bien ancrées de sorte qu'elles ne constituent pas uniquement un simple découpage statistique et administratif du territoire.

Il reste que les régions que l'on connaît aujourd'hui ont en quelque sorte succédé à un découpage du territoire fondé sur des préoccupations administratives et fonctionnelles, qui a été adopté en 1966. En pratique toutefois, le découpage de 1966 n'a jamais vraiment fait l'unanimité ni dans les ministères et les organismes gouvernementaux du Québec ni même chez les intervenants régionaux.

D'une façon générale, on peut cependant affirmer que l'assise territoriale régionale constitue une préoccupation constante au Québec. Cette assise ne semble pas avoir atteint sa stabilité puisque l'on doit procéder à un ajustement du territoire des régions à peu près à chaque fois que l'on introduit une nouvelle politique de développement régional.

À la fin des années cinquante, l'appareil administratif et institutionnel était alors passablement désertique, par rapport à ce que l'on

connait aujourd'hui (voir le diagramme 1)

Au palier central, on trouve évidemment l'Assemblée nationale que l'on désignait alors comme l'Assemblée législative qui était couplée avec le Conseil législatif ou Sénat. L'appareil administratif de soutien au Conseil des ministres, c'est-à-dire L'Exécutif, ne portait pas alors le titre de «ministère» et son secrétaire, le «Greffier de l'Exécutif» disposait d'un effectif réduit.

Le nombre des organismes gouvernementaux et para-gouvernementaux était restreint; une quinzaine tout au plus. Les ministères fonctionnaient plus ou moins en vase clos et rares étaient ceux qui pratiquaient une planification que l'on pouvait tout au plus qualifier de sectorielle. Les effectifs des ministères étaient peu importants et l'éventail des professions représentées y était limité : en majorité des avocats, des comptables, des agronomes et quelques ingénieurs civils, miniers et forestiers, selon les ministères.

Au palier régional, puisque l'on référerait alors informellement à la notion de «régions», celles-ci ne jouissaient pas d'un statut officiel. Il est intéressant de mentionner qu'une des toutes premières expériences dans le domaine du développement régional au Québec se situe en 1946, au moment où le secteur privé des chambres de commerce a créé les premiers conseils économiques régionaux (CER); le premier d'entre eux ayant vu le jour au Saguenay. Mais les activités de ces CER n'ont pas eu vraiment de portée significative avant la fin des années 1950. Il s'agissait d'organismes à buts non lucratifs regroupant des représentants d'organismes divers intéressés par le développement.

Par ailleurs, en terme de déconcentration, quelques ministères (Voirie, Agriculture, Justice) ainsi que l'Instruction publique utilisaient des agents et des inspecteurs sur le territoire; mais la plupart des ministères opéraient généralement par des «incursions» sur le territoire à partir de Québec, très peu d'entre eux résidant en région.

Au palier local, il y a lieu de mentionner l'existence des conseils de comté qui regroupaient les municipalités locales à l'exclusion des cités et villes et dont les responsabilités se limitaient à assurer un minimum de

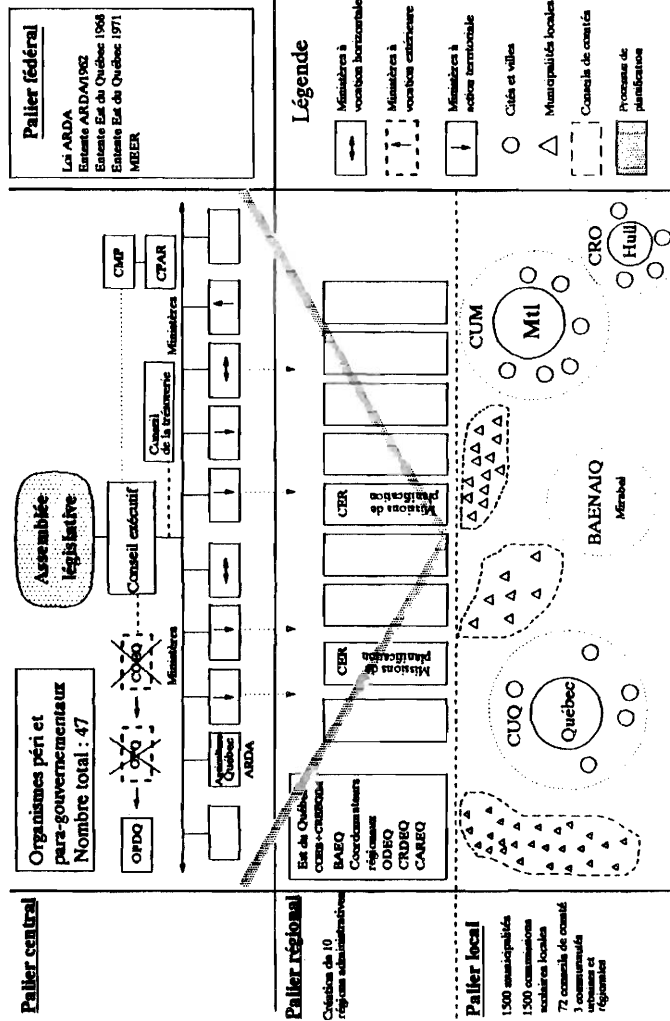
coordination et d'arbitrage entre les municipalités locales. Le territoire des commissions scolaires locales, au nombre d'environ 1 500, correspondait à peu près exactement à celui des municipalités locales. Mais sur le plan municipal proprement dit, le paysage a relativement peu changé : quelque 1500 municipalités locales qui présentaient comme aujourd'hui des tailles extrêmement variables puisque 70% d'entre elles avaient et ont toujours une population inférieure à 2 000 habitants et qu'à peine 2% ont et avaient une population supérieure à 50 000 habitants. La répartition territoriale des municipalités montrait, comme maintenant, une concentration dans les régions de Montréal et de Québec. Plus de la moitié des municipalités du Québec étant situées dans ces deux régions.

Les lignes de force de 1960 à 1970

Quelques événements, qui se situent avant les années 1960 peuvent être qualifiés de précurseurs ou de déclencheurs. Par exemple : en 1956, la création du Conseil d'orientation économique du Bas-Saint-Laurent, que l'on peut considérer à juste titre comme le pionnier de l'action sur le territoire en matière de développement régional; l'adoption en 1957 d'un arrêté en Conseil créant le Comité ministériel d'aménagement des ressources (CMAR). En 1962, ce comité ministériel est revitalisé et on crée aussi un comité regroupant les sous-ministres correspondant à ce comité ministériel : le Comité permanent de l'aménagement des ressources (CPAR)⁵. Ce mécanisme constituait un précurseur des comités ministériels qui seront créés plus tard par l'OPDQ et de ceux qui seront implantés en 1970 au sein du ministère du Conseil exécutif. D'autres gestes posés à cette époque sont aussi significatifs, comme la prise de position de la Chambre de commerce du Québec en faveur de la planification en 1958 et la création, la même année, de la Fédération des chambres de commerce de la Gaspésie.

En ce qui concerne par ailleurs le gouvernement fédéral, divers changements d'attitudes contribuaient aussi à cette époque à préparer le terrain. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'idée d'une planification et d'une utilisation plus rationnelle des ressources renouvelables a commencé à pénétrer les esprits. Plus tard, en 1958 et 1959, le Comité spécial du sénat sur l'utilisation des terres du Canada formulait,

Diagramme 1 - Évolution de 1960 à 1970



entre autres, une recommandation à l'effet que l'on attire l'attention des autorités compétentes sur la nécessité d'un relevé systématique de l'utilisation des terres basé sur des facteurs réels en vue d'en arriver à une classification économique des terres d'après leurs aptitudes. Les problèmes agricoles, forestiers et récréatifs, étaient en partie responsables de cette prise de conscience. D'autre part, le grand mouvement d'industrialisation et d'urbanisation qui sévissait à cette époque posait alors le problème urgent de la récréation de plein air pour les citoyens en quête de loisirs. Face à ces réalités diverses, et dans le but de corriger certaines erreurs du passé, les gouvernements sentaient la nécessité de procéder à un inventaire des ressources renouvelables au Canada.

Il reste toutefois que le geste le plus significatif que l'on puisse identifier comme une première démarche concrète de développement se situe en 1956. En effet, cette année-là, le Conseil d'orientation économique du Bas-Saint-Laurent (COEB) a jugé bon de faire exécuter par un groupe de professeurs de l'Université Laval une série d'études portant sur l'état du développement dans cette région. En plus d'identifier et de mesurer pour la première fois les facteurs du sous-développement dans lequel se trouvait la région, ces études ont pu mettre en évidence l'imbrication et l'interaction de ces facteurs.

Ainsi, vers la fin des années cinquante, à la veille de ce qu'on a appelé la Révolution tranquille, la conjugaison des efforts entrepris par des leaders régionaux agissant dans le cadre des chambres de commerce et par un certain nombre d'universitaires intervenant à partir de la capitale a permis de mettre en relief divers problèmes de développement dans des régions ou dans des zones rurales où les effets de la croissance économique de l'après-guerre n'avaient pas porté.

Mais, c'est vraiment à l'époque de la Révolution tranquille, c'est-à-dire durant les années soixante, que l'État a développé des mécanismes et des institutions chargés de piloter le développement. C'est dans ce contexte particulier qu'on prendra conscience d'une façon beaucoup plus rationnelle et mesurée qu'auparavant des inégalités interrégionales qui caractérisaient le développement du Québec et de ses régions ainsi que de la nécessité et de l'urgence de recourir à la planification pour mieux réguler le développement.

Dès le début des années soixante, le gouvernement a pris diverses mesures pour tenter de structurer et de coordonner ses propres interventions, tant au palier central pour l'ensemble du Québec qu'au palier régional.

Palier central

C'est au cours de cette période que l'on voit apparaître les premiers organismes gouvernementaux et para-gouvernementaux qui vont par la suite oeuvrer dans différents secteurs d'activités et dont l'action aura un impact décisif sur le développement économique entendu au sens large : la nationalisation de l'électricité qui contribuait à la consolidation d'Hydro-Québec, la création d'organismes comme la Société générale de financement (SGF), la Caisse de dépôt et placement, la Régie des rentes, la Société de développement industriel du Québec (SDI), la Société québécoise d'exploitation minière (SOQUEM), etc. Le nombre des organismes para-gouvernementaux, qui était d'une quinzaine au début de la période, totalise une cinquantaine en 1970.

Pour ce qui est de la planification et du développement, on voit réapparaître le Conseil d'orientation économique du Québec (COEQ) qui avait été créé en 1948 et mis en veilleuse par la suite. Il s'agissait d'un organisme à caractère «consultatif», dont le statut était passablement vague puisqu'il était sans lien formel avec l'appareil administratif et ne pouvant fonder son action sur aucune loi.

Le nouveau mandat du COEQ faisait appel, probablement pour la première fois dans ce contexte, à la notion de planification. Celui-ci avait un double mandat qui consistait à préparer un plan d'aménagement pour le Québec et conseiller le gouvernement sur toute question d'ordre économique, soit de sa propre initiative ou sur demande. On peut noter le choix de l'expression «plan d'aménagement» au lieu de «plan de développement». L'hésitation ou l'oscillation entre ces deux termes ou ces deux objets de la planification perdurera pendant une quinzaine d'années.

De 1962 à 1964, le COEQ a tenté de procéder à la préparation d'un plan. En effet, délaissant le travail à la pièce, le COEQ s'engage dans la préparation d'un plan global de développement dont on prévoyait la

réalisation de la première tranche dès 1965. Une activité intense a été déployée pendant plusieurs mois au sein de nombreux comités de planification à partir d'une ébauche qui était contenue dans un document élaboré par le Conseil et intitulé **Document de base en vue de la planification**. La méthodologie utilisée s'inspirait étroitement de l'expérience française, chacun des chapitres du plan devant être rédigé par un groupe de travail composé à la fois de fonctionnaires et de quelques spécialistes de l'extérieur. Dans ce contexte, certaines structures de planification ont aussi commencé à fonctionner, notamment le Conseil ministériel de la planification (CMP) composé de cinq ministres et le Comité permanent d'aménagement des ressources (CPAR) qui regroupait les sous-ministres concernés.

Mais, sensible aux difficultés qu'il rencontrait dans son action, le COEQ décidait en 1964 de procéder à une évaluation de la situation. Dans un mémoire qu'il adresse au Conseil des ministres en septembre 1966, le COEQ recommande la création de deux organismes complémentaires destinés à le remplacer : un office de planification et un conseil de développement. Le COEQ visait ainsi à dissocier la fonction de planification de la fonction consultative. Encore là, on voit apparaître deux notions (planification et concertation-consultation) que l'on tentera d'arrimer de différentes façons par la suite. Ainsi, en se sabordant ni plus ni moins, le COEQ se trouvait à donner naissance à un organisme qui devait en principe être beaucoup mieux adapté : l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ).

Les péripéties de 1968 entourant la création de l'OPDQ sont caractéristiques du flottement que l'on pouvait constater alors entre les concepts de «planification», de «développement» et d'«aménagement». Les choses se sont déroulées un peu comme si on arrivait mal à déterminer les objectifs ou le champ d'action, tout en cherchant aussi un positionnement institutionnel approprié pour la conduite de telles activités.

On a d'abord pensé procéder par le moyen de deux projets de loi : l'un créant un office de planification et l'autre créant un office de développement et d'aménagement. Le premier projet de loi a été adopté et sanctionné en 1968 pour être modifié l'année suivante, comme pour corriger le tir, sous le titre de Loi sur l'Office de planification et de développement du

Québec (OPDQ).

Par ailleurs, il est intéressant de noter l'incidence sur cette conjoncture d'interventions fédérales qui se déroulaient à la même période. En juin 1961, le gouvernement du Canada adopte et sanctionne la Loi sur la remise en valeur et l'aménagement des terres agricoles (qui est par la suite citée sous le titre de «Loi sur la remise en valeur et l'aménagement des terres agricoles» ou Loi ARDA). En octobre de la même année, on tient à Montréal la Conférence nationale sur «Les ressources et notre avenir». C'est à partir des recommandations formulées lors de cette conférence que sera entrepris l'Inventaire canadien des terres. Par la suite, on procède en 1962 à la signature d'une entente fédérale-provinciale et, l'année suivante, à l'adoption par le gouvernement du Québec d'une loi portant pratiquement le même titre que la loi fédérale. Les objectifs de l'Entente, découlant du Programme ARDA consistaient à trouver d'autres usages pour les terres peu productives, à accroître le revenu et l'embauche dans les régions rurales et à développer et conserver les ressources en eau et en sol.

Les préoccupations étant alors plutôt d'ordre rural et agricole, c'est le ministère de l'Agriculture du Québec qui, en 1963, prendra en quelque sorte ces opérations en charge. On y créera une Direction générale de la planification et de l'aménagement rural, comprenant une Division de l'ARDA qui sera responsable de la coordination des projets découlant de l'Entente fédérale-provinciale. Ainsi, le COEQ poursuivait sa tentative d'implanter «la planification», pendant que le ministère de l'Agriculture s'impliquait directement dans l'action régionale.

Sous l'influence du Programme ARDA, les interventions concrètes en matière de développement régional se déroulaient comme suit : des projets provenaient du milieu, certains de ces projets étaient approuvés par les deux gouvernements (fédéral et provincial) sous le couvert d'une Entente; et ces projets étaient réalisés par financement conjoint. En un sens, on peut affirmer que la pratique du développement régional, que l'on a connue pendant plusieurs années, constituait, jusqu'à un certain point, une réponse ad hoc de l'administration du Québec à diverses initiatives du gouvernement fédéral qui disposait de moyens financiers à cet effet.

Finalement, on assistait en 1968 à une consolidation au sein du

nouvel Office de planification du Québec (OPQ) des effectifs, des budgets et des opérations du programme ARDA qui relevaient jusque-là du ministère de l'Agriculture.

La loi de 1969 qui créait l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) se trouvait à modifier, comme on l'a vu, la loi récente (de 1968) qui avait instauré l'Office de planification ainsi que la Loi du ministère de l'Agriculture et de la Colonisation. En récupérant le volet des opérations de développement régional que détenait auparavant le ministère de l'Agriculture, il était logique que l'on ajoute l'aspect «développement» dans la désignation de l'Office de planification. On allait désormais disposer d'un office de planification «agissant». La nouvelle loi maintenait le rattachement du nouvel Office au Conseil exécutif et le faisait relever du Premier ministre ou d'un ministre que celui-ci pouvait désigner. La loi instituait l'Office en corporation au sens du Code civil et l'investissait des pouvoirs généraux d'une telle corporation tout en élargissant substantiellement ses responsabilités. Dans un tel format, c'est-à-dire avec des moyens plus importants et un cadre juridique plus approprié que ceux dont avait disposé le COEQ qu'il remplaçait, le nouvel OPDQ, bien que son existence ait été souvent remise en question au cours des années 1970 et 1980, en particulier par les ministères sectoriels, pourra opérer pendant près de 25 années avant de disparaître en 1993.

Palier régional

Il est important de souligner qu'au cours de cette période (de 1960 à 1970) les événements que l'on pourrait qualifier de «régionaux» découlaient en fait d'interventions centrales ou gouvernementales, à l'exception peut-être du dynamisme dont feront preuve divers acteurs que l'on retrouvait pour la plus grande part dans les conseils économiques régionaux.

Comme suite plus ou moins directe à l'étude effectuée en 1956 par un groupe de professeurs de l'Université Laval pour le Conseil d'orientation économique du Bas-Saint-Laurent, c'est en 1963 qu'est créé le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ). Le mandat de cet organisme consistait à définir un plan global du développement pour la région de l'Est du Québec (Bas-Saint-Laurent, Gaspésie et Îles-de-la-Madeleine) et à

proposer des mesures qui permettraient à la région d'effectuer un rattrapage par rapport au reste du Québec et d'atténuer les disparités socio-économiques qui la caractérisaient.

Il importe de rappeler que la création du BAEQ s'inscrit dans une conjoncture assez particulière. Les ministères québécois, qui se trouvaient en pleine restructuration, n'étaient pas en mesure à cette époque d'élaborer et de mettre en oeuvre une programmation qui réponde à des besoins aussi spécifiques et urgents que ceux de l'Est du Québec. En effet, les services de planification sectorielle de la plupart des ministères n'étaient alors qu'embryonnaires ou, dans certains cas, même pas encore constitués. Par ailleurs, le mandat du BAEQ, tel qu'il avait été formulé à l'époque, ne correspondait pas tout à fait à la philosophie du développement régional que prônait alors le programme ARDA. L'approche du gouvernement fédéral était en fait fondée sur la réalisation de projets spécifiques d'action immédiate. Par contre, on retrouvait dans le mandat du BAEQ l'idée de définir un «concept global de développement» pour la région de l'Est du Québec qui s'apparentait aux préoccupations de planification horizontale qui étaient celles du COEQ. Ce n'est pas sans difficulté que la désignation de l'Est du Québec comme territoire pilote d'aménagement régional a été acceptée sous l'égide de la nouvelle Loi fédérale sur l'aménagement rural et le développement agricole (Agricultural and Rural Development Act: ARDA). Le milieu s'étant pris en main avec l'aide d'un groupe de professeurs d'université qui ont en quelque sorte servi de pont, il est caractéristique de réaliser que c'est sous l'initiative du Conseil d'orientation économique du Bas-Saint-Laurent (COEB) et du Conseil régional d'expansion économique de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine (CREEGIM) que le BAEQ a été incorporé comme une corporation privée à but non lucratif. Il ne s'agissait donc pas d'un organisme ou d'un service gouvernemental.

Après trois années d'études et de consultations intenses, le BAEQ a présenté en 1966 au gouvernement fédéral et au gouvernement du Québec une stratégie de développement.

Il faudra deux ans aux deux gouvernements pour traduire les propositions du BAEQ en programmation. Cette traduction soulevait d'énormes difficultés, tant au sein de l'appareil gouvernemental québécois

que fédéral. C'était en effet la première fois que l'on devait transposer dans des opérations spécifiques tout un ensemble de programmes mis au point par les ministères et répondant à des normes et à des règles générales. Pour en arriver à moduler l'application de ces programmes, il fallait déroger aux règles établies. Par exemple, en matière de développement agricole, il était nécessaire de réconcilier la conception fédérale avec les nouvelles orientations énoncées par le Québec. L'approche fédérale voulait que l'on établisse des zones de production agricole à partir d'une vision pan-canadienne des potentiels, alors que le Québec voulait moduler les interventions dans ce domaine en fonction des besoins particuliers de ses propres régions.

L'accord auquel les deux gouvernements aboutirent (accord qui s'est traduit par l'Entente de développement de l'Est du Québec de 1968-1973) ne reprenait que partiellement les propositions du BAEQ et en remaniait un bon nombre. Cette Entente conservait l'approche globale proposée par le plan du BAEQ. Elle mettait toutefois l'accent sur des programmes d'ajustement (modernisation des secteurs de base de l'économie régionale, professionnalisation des travailleurs et coordination interministérielle) plutôt que sur des programmes de développement.

L'Entente prévoyait que les deux gouvernements consacraient près de 260 millions de dollars pendant cinq ans pour atteindre les objectifs de rattrapage retenus dans le Plan de développement. Une deuxième entente négociée en 1971 portait le budget à 410 millions de dollars et l'échéance en 1976. Mais en réalité, une faible partie de ces montants constituait un apport financier exceptionnel et nouveau : soit qu'on ait comptabilisé dans l'Entente les activités régulières des ministères et des organismes gouvernementaux, soit qu'on ait profité des programmes particuliers inscrits dans l'Entente pour réduire certaines activités régulières. L'analyse comparative des principaux indicateurs du développement régional montre que, s'il y a eu un effort de rattrapage dans la région de l'Est du Québec, cet effort ne s'est pas concrétisé de façon remarquable dans les faits⁶.

Cette expérience de planification sur un territoire-pilote aura tout de même profondément marqué toute une génération de planificateurs en donnant le ton à une conception du développement régional qui aura cours par la suite autant au Québec que dans d'autres parties du Canada. Cette

expérience aura été le lieu de formation de plusieurs dizaines de professionnels qui joindront par la suite la Fonction publique gouvernementale où ils tenteront d'appliquer dans les autres régions du Québec le modèle de développement formulé par le BAEQ. Cette expérience aura aussi très profondément marqué le milieu régional, autant par l'espoir qu'elle a suscité que, et plus encore, par les profondes déceptions qu'ont laissées les faibles résultats de la mise en oeuvre du Plan de développement. Cette déception n'est pas restée passive : les leçons de participation reçues par la population de la région par le truchement des agents de développement du BAEQ (les « animateurs sociaux ») se sont quelquefois ensuite retournées contre ces mêmes agents convertis en représentants des gouvernements dans la région.

Sur un autre plan, et avant même de donner suite au plan du BAEQ, le gouvernement du Québec adoptait en 1966 un découpage du territoire en dix « régions administratives ». Ce découpage, déterminé en quelque sorte a priori, se fondait sur les résultats d'une étude produite par le ministère de l'Industrie et du Commerce. Cette étude portait sur la polarisation des centres urbains et sur la détermination de leurs zones d'influence. Cette décision d'adopter un découpage du territoire apparaissait alors nécessaire pour harmoniser et consolider l'appareil gouvernemental sur le territoire. Ce découpage devait servir de référence à la déconcentration des ministères puisqu'il articulait la localisation sur le territoire des points de services de l'administration centrale.

Une fois que l'on eut établi une assise territoriale régionale appropriée, on a amorcé la déconcentration, c'est-à-dire l'installation d'antennes gouvernementales en région; d'abord dans la région de l'Est du Québec pour la « réalisation » du plan du BAEQ. Par la suite, on étendra cette démarche aux autres régions.

Une directive gouvernementale émise en 1966 enjoignait certains ministères de créer des postes de coordonnateurs régionaux en vue d'assurer la mise en oeuvre du plan du BAEQ. Les ministères de l'Éducation, de la Famille et du Bien-Être social, des Affaires municipales, du Travail, des Terres et Forêts, de l'Agriculture et de la Colonisation devaient d'abord donner suite. Ce n'est toutefois qu'avec une réticence qui était typique à l'époque, que les ministères ont nommé leur coordonnateur régional.

C'est d'ailleurs dans ce contexte, à la fin des années soixante, après le dépôt du Plan du BAEQ, qu'il faut situer un choix crucial qui allait fixer pour de nombreuses années les structures et les pratiques de la planification et du développement régional. Pour la réalisation du plan qu'il avait préparé, le BAEQ proposait, sous forme d'alternative, deux structures d'exécution radicalement différentes; soit :

- la création d'un Office régional de développement (ORD), c'est-à-dire un organisme régional d'exécution du Plan contrôlé par une instance régionale représentative du milieu et ayant une large autonomie;

ou

- l'implantation dans la région d'une structure administrative gouvernementale déconcentrée et légère, l'Office de développement de l'Est du Québec (ODEQ), chargée de coordonner en région l'intervention des ministères qui prendraient à leur charge l'exécution du Plan.

Les enjeux étaient clairs : ou bien on optait pour l'amorce d'une certaine forme de décentralisation «politique» et administrative ou pour la consolidation d'un appareillage déconcentré. C'est cette seconde forme qui a été choisie par le gouvernement du Québec et ce choix a façonné et conditionné pour de nombreuses années les orientations qui, par la suite, ont été prises par le gouvernement dans le développement régional.

Ce choix était alors probablement inévitable, car il eut été inconcevable que l'appareil de l'État en pleine construction, laisse aller plus ou moins hors de son contrôle une structure de développement régional qui aurait pu lui être concurrentielle, surtout si elle avait, par la suite, été implantée dans chaque région. On a donc décidé qu'il était préférable que l'appareil de l'État soit en mesure de définir et d'appliquer lui-même un cadre et des politiques de planification du développement régional pour l'ensemble des régions du Québec.

En effet, c'est à cette époque que se manifeste, probablement pour la première fois au Québec, une volonté politique de mettre fin au dysfonctionnement des économies régionales en accélérant leur intégration au développement de l'ensemble. La stratégie gouvernementale consistera à

activer l'économie déficiente des régions et à offrir des services publics mieux adaptés. C'est aussi l'époque où on procède à des réformes en profondeur dans les domaines de la santé et de l'éducation; réformes qui visaient à établir partout sur le territoire l'équité pour les citoyens quant à l'accès à certains services de base. On tentera aussi de freiner l'exode des populations vers les grands centres et de réduire les écarts de revenus sur le territoire. C'est alors exclusivement autour de l'État que s'inscriront les moyens et les mesures de lutte aux disparités régionales; car ce n'était que par l'État, croyait-on à ce moment, que le développement était possible. Il faut signaler que ce dernier disposait à ce moment-là de moyens financiers relativement importants pour activer le développement, moyens dont il ne voulait pas se départir dans un contexte où il fallait mettre en place une administration centrale de base.

Parallèlement à cette lutte aux disparités, la structure économique du Québec se modernisait et le gouvernement se dotait de leviers économiques d'importance : Société générale de financement, Régie des rentes du Québec, Caisse de dépôt et placement, Complexe sidérurgique, etc.

La lutte aux disparités s'est déroulée à deux niveaux, mais autour d'un même acteur : l'État. D'une part, au plan régional, en intervenant dans les régions périphériques avec des programmes et des mesures adaptées et spécifiques à la région visée et, d'autre part, à un niveau plus élevé, par la création de leviers de développement économique, par la déconcentration administrative des services publics gouvernementaux et par l'adoption ou l'amélioration de mesures visant à relever le niveau de vie des Québécois.

C'est dans le prolongement de cette action que le gouvernement en toute logique, a aboli le Conseil d'orientation économique du Québec (COEQ) et mis en place, en 1968 et en 1969, une structure de planification et de coordination gouvernementale : l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ).

Dès sa création, l'OPDQ essaiera de promouvoir et d'appliquer dans les régions une démarche comparable à celle qui avait été retenue pour l'Est du Québec. Dans cette région, la formule retenue pour la réalisation du Plan de développement, c'est-à-dire la mise sur pied d'un Office régional de développement «gouvernemental», conduisait déjà à une très forte

déconcentration de l'appareil gouvernemental central. Par exemple, les Conférences administratives régionales (CAR), qui regroupaient autour du délégué régional de l'OPDQ résidant dans chaque région les responsables de tous les ministères engagés dans la réalisation du Plan, commençaient à faire leurs preuves. On assistait toutefois à des tiraillements, car les ministères contestaient souvent le rôle de l'OPDQ.

Le gouvernement du Québec va tenter de reprendre pour chaque région une approche semblable à celle qui a été mise au point pour la réalisation du Plan du BAEQ. Et c'est ainsi que l'OPDQ lancera en 1969 la démarches des missions régionales de planification qui prendra fin en 1974.

Palier local

Un aspect particulier ayant trait à l'organisation politique et administrative locale mérite que l'on s'y arrête avant de conclure cette première période. Mentionnons rapidement pour mémoire qu'au cours des années 1950, 1960 et même 1970, on a connu au Québec, comme dans de nombreux autres pays occidentaux, l'ère de la «problématique des fusions de municipalités». On prétendait en effet à cette époque qu'il y avait lieu de réduire le nombre des intervenants municipaux; qu'il était désirable de constituer des unités territoriales mieux adaptées à la gestion de différents services et équipements en consolidant les municipalités par le regroupement, tout en augmentant ainsi les capacités administratives, techniques et financières des unités locales ainsi constituées.

Cette problématique avait été clairement posée par le BAEQ d'une part et elle avait été reprise dans le Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme (Rapport LaHaye) qui était déposé en 1968. Ce rapport proposait aussi par ailleurs une conception globale et intégrée de la planification englobant la planification économique nationale, la programmation des équipements et des services, l'aménagement du territoire et l'urbanisme. On y suggérait, selon la mode qui prévalait dans plusieurs pays d'Europe à ce moment-là, une démarche de planification «verticale» allant «du haut vers le bas» et où chaque plan devait être conforme au plan du niveau supérieur. Or, pour ce qui est du palier municipal, le rapport affirmait que, particulièrement en milieux urbanisés,

seules des municipalités regroupées ou associées étaient en mesure de réaliser une telle planification.

C'est dans cette perspective et en réduisant de beaucoup la portée d'un projet de loi-cadre émanant du ministère des Affaires municipales et qui devait s'appliquer à toutes les agglomérations urbaines du Québec que le gouvernement a adopté en 1969 trois lois créant les communautés urbaines et régionale de Montréal, de Québec et de l'Outaouais, cette dernière étant aussi dotée d'une Société d'aménagement. Le ministère des Affaires municipales rendait aussi public cette année-là (en période électorale) un projet qui portait le titre prometteur de «Renouveau municipal, urbain et régional» (REMUR), qui n'a pas eu de suites immédiates, mais dont on retrouvera certains éléments plus tard, en 1978, dans le projet de Livre blanc gouvernemental sur la décentralisation, qui est à l'origine de la création des municipalités régionales de comté (MRC).

En résumé, les principales caractéristiques de la période de 1960 à 1970 sont :

- émergence d'organismes centraux de planification;
- flottement entre planification, aménagement et développement;
- création des régions administratives et début de la déconcentration de l'appareil gouvernemental;
- interventions de planification à partir de l'appareil central (du haut vers le bas);
- début d'une implication des milieux régionaux à la démarche de planification et de développement;
- premières applications d'une restructuration du milieu municipal par la création des communautés urbaines et régionale.

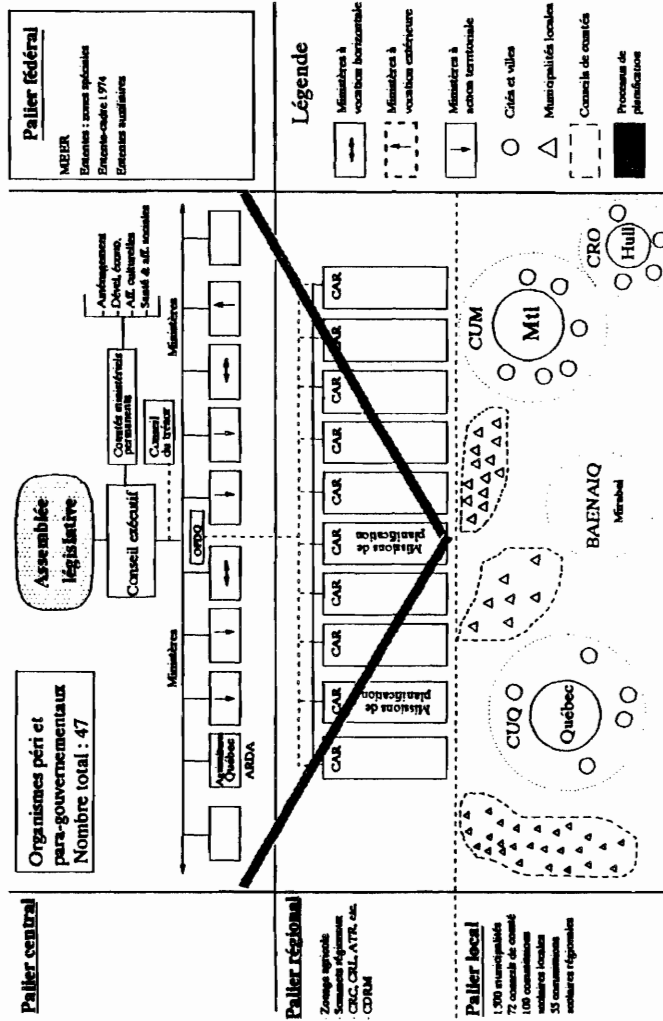
Évolution au cours des années 1970 (voir diagramme 3)

Les lignes de force

Il serait difficile d'aborder cette période comme on l'a fait précédemment, en traitant les différents événements selon qu'ils se produisaient au palier central, au palier régional ou au palier local. D'une part, pendant toute cette période, la planification des interventions originait du palier central entraînant des retombées aux paliers régional et local. D'autre part, à cause d'une réorientation bien marquée avec le changement de gouvernement en 1976, cette période se divise en deux phases distinctes : de 1970 à 1976 et de 1976 à 1980. On devra donc procéder plutôt en suivant un ordre chronologique relatif.

Au début des années 1970, on a continué sur la lancée de la fin des années 1960 en poursuivant deux approches opposées ou divergentes : on se préoccupait de planification «globale» et on développait une démarche de planification et d'intervention région par région. En effet, la préoccupation quant à la planification globale et nationale qui s'était développée durant les années 1960 perdure quelque temps pendant les premières années de la décennie 1970. Cette préoccupation voulait que l'on tente de réconcilier en une seule démarche des efforts de planification procédant par tranches régionales qui devaient être encadrées par une planification nationale et globale, à l'instar du modèle de planification français. Ainsi, au début des années 1970, bien qu'on l'ait entreprise en y consacrant relativement beaucoup d'énergie, la démarche de planification régionale par le truchement de missions gouvernementales «régionales» n'a pas été étendue à l'ensemble des régions parce qu'on s'interrogeait sur l'absence d'une planification centrale globale et intégrée. On prétendait que, sans une planification générale, les meilleurs diagnostics régionaux ne pourraient aboutir qu'à une juxtaposition plus ou moins cohérente des diverses programmations régionales et sectorielles des ministères.

Diagramme 3 - Évolution de 1970 à 1980



Une première tentative de planification globale du développement pour l'ensemble du Québec avait, on s'en souviendra, été amorcée sans résultat en 1962 par le Conseil d'orientation économique du Québec (COEQ). Dix ans plus tard, en 1972, l'OPDQ, qui aura eu l'occasion de développer son expertise par la coordination de quelques missions régionales et qui aura pu aussi «mesurer» les limites de cette approche, va tenter, à son tour, de proposer une démarche globale de planification pour tout le Québec. Cette tentative n'aura pas plus de succès que la première, mais pour des raisons différentes et même opposées. Alors qu'en 1962 l'expertise gouvernementale était pratiquement inexistante et ne pouvait ni soutenir ni assimiler l'effort de réflexion du Conseil d'orientation économique du Québec, la démarche de l'OPDQ va, par contre, se heurter à une machine administrative qui a développé des structures et une démarche de planification sectorielle fortement centralisées. Par inertie ou autrement, les ministères résisteront avec succès aux vellétés manifestées par l'OPDQ pour les amener, sous son égide, à une coordination et à une traduction régionale de leurs orientations et de leurs interventions. Cette résistance des ministères à la coordination sera aussi facilitée à l'époque par une certaine réserve du pouvoir politique vis-à-vis de l'OPDQ.

Deux exemples typiques peuvent illustrer l'espèce d'écartèlement auquel faisait alors face l'appareil gouvernemental, entre la dominance d'une planification générale et centrale et des interventions régionales plus ponctuelles.

D'une part, à compter de l'exercice financier de 1973-1974, on a introduit et développé dans l'appareil gouvernemental une technique de planification et de programmation mise au point et appliquée avec succès par le secteur de l'administration publique aux USA : le «PPBS» (Planning and Programming Budgetary System). On trouve d'ailleurs encore des traces de cette démarche aujourd'hui dans la gestion budgétaire des programmes gouvernementaux. Il s'agissait d'une formule de gestion où les crédits étaient votés non plus en faveur d'unités administratives ou de catégories de dépenses, mais plutôt sur la base de programmes d'action précis. Cette nouvelle formule voulait que l'on planifie et programme les activités en identifiant celles-ci et en les positionnant sur une grille qui allait du général au particulier, comme suit : «missions-domaines-secteurs-programmes-éléments de programmes». On intégrait ainsi en une seule

opération les trois grandes fonctions de l'administration : planification des objectifs, programmation des moyens à prendre pour les atteindre; et allocation des ressources (humaines, matérielles et financières). Cette modernisation s'imposait devant l'accroissement, depuis une douzaine d'années, à la fois des crédits annuels et du personnel de la fonction publique et para-publique. En 1960, le budget du Québec était de 600 M\$ alors qu'en 1972, l'Assemblée nationale a voté un budget total de plus de 4 milliards de dollars.

D'autre part, l'OPDQ, qui était responsable d'administrer les Ententes fédérales-provinciales de développement a été forcé de s'impliquer, parfois même en se substituant aux ministères, dans la mise en oeuvre de programmes, de projets et d'interventions plus ou moins sectoriels qui s'inscrivaient sur le territoire, dans les régions. C'est d'ailleurs pour mieux encadrer ces interventions que l'on procédait à des «missions de planification régionale».

Au début des années 1970, diverses interventions provenant du gouvernement fédéral vont aussi pousser dans le sens de l'abandon d'une approche de planification globale en faveur d'interventions régionales. C'est à cette époque, à la suite de la création du ministère fédéral de l'Expansion économique régional (MEER) en 1969, que le gouvernement fédéral s'implique de façon systématique dans le développement régional.

En 1970, le MEER a commandé à un groupe d'économistes (Higgins, Martin et Raynauld) une étude qui devait lui fournir un modèle de développement pouvant guider ses interventions. Cette étude montrait une diminution constante du rôle et de l'influence de Montréal dans l'espace économique du nord-est américain. La thèse défendue par ce rapport prétendait que la faiblesse économique du Québec résidait dans la faiblesse de son seul pôle de développement et que toute amélioration de la situation concurrentielle de Montréal contribuerait à l'amélioration de la performance de l'ensemble du Québec. Le rapport proposait une stratégie de développement régional axée sur la consolidation de Montréal comme pôle de développement et sur l'identification d'un certain nombre de villes ou de zones possédant des caractéristiques objectives de croissance.

Ainsi, l'implication active du MEER conditionnera, pour un temps et

jusqu'à un certain point, la démarche du Québec en matière de développement régional. D'une approche favorisant les régions en difficulté, on se mettra dès lors à privilégier des actions axées sur les régions susceptibles de croissance. Ce qui sous-tendait cette façon de faire, c'est la conviction que les régions en croissance entraîneraient éventuellement dans leur sillage les régions contiguës et défavorisées et que, par-dessus tout, le pôle moteur de Montréal diffuserait le développement sur l'ensemble du territoire du Québec, donc à l'avantage des régions.

Cette position va considérablement modifier les comportements en ce qui concerne le développement régional. Dorénavant, Montréal apparaît comme le principal lieu de référence pour évaluer le développement du Québec. Dix ans auparavant, toutes les politiques fédérales et québécoises favorisant le développement économique excluaient à toutes fins pratiques la région de Montréal qui pouvait, croyait-on, compter sur son propre dynamisme. Si le cri d'alarme lancé par les auteurs du rapport n'a pas entraîné toute la mobilisation souhaitée, il a cependant eu pour conséquence directe, mais sans doute involontaire, de créer un certain désintéressement ou tout au moins un changement des comportements à l'égard du développement régional. Plusieurs lois prônant l'aide au développement de certaines industries, dont les industries de pointe, ont été adoptées alors pour aider soit Montréal soit sa couronne urbaine.

Comme on le verra plus loin, la pratique du développement régional au Québec a longtemps reflété l'affrontement entre deux conceptions du milieu régional : d'une part, l'affirmation des particularités et des dynamismes propres à chaque région associée à la préoccupation d'atténuer les disparités et promouvoir le rattrapage économique et social; et, d'autre part, la tendance selon laquelle l'attention devrait être concentrée principalement sur le seul pôle de développement que constitue Montréal. Au cours des vingt dernières années, le gouvernement du Québec et les intervenants en matière de développement économique et de développement régional ont oscillé entre l'une et l'autre de ces deux conceptions du développement régional; c'est-à-dire la lutte aux disparités entre les régions et la croissance globale à l'échelle de tout le Québec.

Les négociations entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec, qui avaient achoppé sur une formule d'ententes portant sur des

régions particulières, à l'exception du renouvellement de l'entente pour l'Est du Québec, vont conduire en 1970 au concept de zones spéciales et à la signature, entre l'OPDQ et le ministère fédéral de l'Expansion économique régionale (MEER), d'une série d'ententes favorisant le développement de Montréal et de quelques autres agglomérations. Ainsi, les agglomérations de Québec, de Trois-Rivières-Bécancour et de Sept-Iles-Port-Cartier ont été désignées en juin 1970 comme zones spéciales faisant l'objet d'une entente. Près de 163 M \$ devaient y être investis en provenance surtout de sources fédérales. Une importante partie de ce montant a effectivement été investie surtout en études et en plans de développement ainsi que pour quelques projets d'infrastructures. En décembre 1970, la région du Saguenay/Lac-Saint-Jean et, en mars 1971, la région de Montréal furent ajoutées, par décrets, à ces ententes sur les zones spéciales dites «zones de croissance et de développement».

La signature d'ententes sur les zones spéciales a marqué la fin d'une approche qui portait jusque-là sur des interventions permettant une certaine intégration entre les secteurs d'activités et entre les ministères, autant pour le gouvernement fédéral que pour celui du Québec. Dès lors, les deux gouvernements ne signeront plus que des ententes sectorielles de développement. Ces ententes porteront sur l'agriculture, le tourisme, le transport, le développement forestier, minier et industriel. L'OPDQ et le MEER joueront, dans les négociations préalables à la signature de ces ententes et dans leur exécution, un rôle de plus en plus discret se trouvant supplanter par les divers ministères sectoriels.

Comme confirmation de cette approche que poursuivaient les deux gouvernements, le 15 mars 1974, la première entente-cadre de développement Canada-Québec est signée. Cette nouvelle approche face au développement régional se distingue de l'approche ARDA-FODER qui visait les régions rurales et agricoles, c'est-à-dire selon les termes de l'époque, les «poches de pauvreté». Dorénavant, l'approche gouvernementale s'intéresse plutôt aux pôles de croissance qui sont soutenus par des mesures sectorielles visant à créer des conditions favorables au développement. L'approche régionale préconisée lors de la période antérieure, c'est-à-dire la recherche d'une certaine égalisation est abandonnée. On vise d'abord la croissance qui, en elle-même, comporte des effets d'inégalités régionales. Plusieurs ententes auxiliaires seront signées

à partir de 1974 dans des domaines aussi divers que les axes routiers ou l'aide au développement d'une industrie sidérurgique au Québec. Ces ententes particulières viendront soutenir les grands objectifs de développement définis à l'entente-cadre.

Cette nouvelle approche marque véritablement, au moins pour une certaine période, la fin de toute référence à la concertation des organismes de l'État pour se donner des objectifs communs de développement régional. Par exemple, les politiques sectorielles qui sont mises de l'avant par le gouvernement du Québec entre 1978 et 1982 (*Nourrir le Québec, Bâtir le Québec et le Virage technologique*) font évidemment allusion aux efforts et aux effets des politiques antérieures sur le développement régional, mais les moyens d'action qu'elles proposent ne font plus que très peu référence à des stratégies intégrées de développement régional.

Dorénavant, c'est l'appareil de l'État qui sera responsable de cette démarche. À partir de 1968, des «missions de planification» avaient été chargées de préparer des plans régionaux de développement devant conduire à des mesures d'intervention qu'on espérait réaliser avec l'aide financière du gouvernement fédéral. Entre 1968 et 1973, sept régions ou sous-régions feront l'objet de missions gouvernementales.

Ces missions, coordonnées par une équipe de l'OPDQ, étaient constituées par des agents des principaux ministères qui intervenaient dans la région concernée. Comme dans l'Est du Québec, la population, représentée par ses corps intermédiaires regroupés au sein d'un Conseil régional de développement (CRD), était appelée à participer à l'élaboration du Plan régional.

On réalise cependant très rapidement que l'effort de rattrapage consenti par les deux gouvernements dans l'Est du Québec, à partir de 1968, ne peut être repris pour chacune des régions à cause des contraintes financières auxquelles le gouvernement faisait face. Les missions régionales ne vont donc aboutir qu'à une certaine forme de programmation régionalisée de l'activité gouvernementale courante. Mais, fait nouveau, la population aura, par son CRD, la possibilité de connaître cette programmation et de juger de sa portée en regard du diagnostic qui aura été fait sur l'état du développement de la région et en regard des orientations qui auront été

choisies.

Toutefois, en raison des mises de fonds relativement faibles consenties par les gouvernements (fédéral et provincial), ces missions n'auront qu'un impact très relatif. Les missions de planification régionale restent toutefois un moment important dans l'histoire du développement régional au Québec. C'est par elles et par les structures qui vont être mises en place lors de leur passage que vont s'établir les premiers rapports formels et institutionnels entre le gouvernement du Québec et les milieux régionaux. Les intervenants régionaux commencent dès lors à s'inscrire davantage que par le passé dans le processus de planification; et cette tendance ira en s'amplifiant dans l'avenir. C'est sous l'impulsion des missions que les régions vont se doter, chacune, d'une structure de consultation et de participation permettant de mieux encadrer les efforts de développement de leur milieu. Les missions ont servi d'amorce à la régionalisation de l'appareil de l'État, à la déconcentration de plusieurs ministères et à une plus grande visibilité des interventions gouvernementales en région.

Dans ce contexte, en ce qui concerne l'émergence de ce que l'on désigne souvent comme la «conscience régionale», il y a lieu de mentionner l'Opération-Dignité qui s'est manifestée dans l'Est du Québec au cours des années 1972 et 1973. Par cette opération, les populations de la région ont réussi à bloquer la réalisation d'un programme gouvernemental qui avait pour objet de «fermer» certaines paroisses dites marginales afin de consolider les services dans des villages mieux équipés. Cette opération constitue très probablement le moment où, pour la première fois, la population d'une région prenait effectivement conscience que le fait de se prendre en charge permet d'influencer les interventions gouvernementales en matière de développement.

D'autre part, dans le sillage des missions, depuis 1968, on a aussi procédé à l'implantation d'un appareil gouvernemental de coordination en région : la création de conférences administratives régionales (CAR). Amorcée dans l'Est du Québec en 1968, cette démarche de déconcentration sera complétée dans toutes les régions en 1974-1975; à l'exception toutefois des régions de Montréal et de Québec. Certains ministères vont même jusqu'à créer et subventionner leur propre structure consultative régionale : les conseils régionaux de loisir (CRL), les conseils régionaux de la culture (CRC)

et les associations touristiques régionales (ATR), etc.. Ces organismes consultatifs régionaux vont disputer aux conseils régionaux de développement (CRD) une représentativité dans leur secteur d'intervention d'autant plus efficacement qu'ils vont dialoguer directement avec leur ministère de tutelle et miner ainsi une part de la crédibilité des CRD.

La philosophie ou l'approche des missions de planification régionale a été appliquée aussi à la région de Montréal, mais avec des moyens beaucoup plus importants. En juillet 1970, on adopte un arrêté en Conseil concernant le développement de la région de Montréal, à la suite de la décision fédérale d'implanter un nouvel aéroport international à Mirabel. Cet arrêté en Conseil constitue un comité ministériel rattaché au ministère du Conseil exécutif composé du Premier ministre, du ministre des Affaires intergouvernementales, du ministre des Communications et du ministre des Affaires municipales et dont le mandat consistera à : coordonner le développement dans la région de Montréal à la suite de l'implantation du nouvel aéroport; coordonner l'action des divers ministères et organismes publics et para-publics du Québec; et établir les liaisons requises au niveau ministériel avec le gouvernement du Canada. Cet arrêté crée aussi une Commission de développement de la région de Montréal (CDRM), conformément à l'article 8 de la Loi de l'OPDQ, qui sera composée d'un directeur général et de hauts fonctionnaires dégages à plein temps et provenant des ministères concernés.

Sur le plan financier, c'est en 1975 que devient opérationnel le Fonds de développement régional administré par l'OPDQ. L'objectif de ce Fonds consistait à financer des projets prioritaires pour le développement régional mais qui s'intégraient mal dans le budget régulier des ministères. Comme critère d'acceptation, les projets financés à l'aide du Fonds devaient susciter un impact significatif au niveau de la région d'application et contribuer à réduire les disparités régionales. On s'intéressait d'abord aux projets qui visaient à promouvoir un certain équilibre en regard du développement régional. Dans les faits, le Fonds de développement régional n'aura qu'un impact marginal. Les budgets consacrés au financement de ce fonds sont relativement minimes. Au cours des treize années de son application, les sommes consacrées au Fonds de développement régional représentaient une moyenne annuelle de 28,6 M\$. Comparé au budget annuel des ministères responsables de la «mission économique» du gouvernement, le Fonds de

développement ne couvrait par année que 1,5 % en moyenne de cette portion du budget au cours de cette période.

Au cours de cette même année, en 1975, dans le but d'améliorer la coordination ministérielle, on a procédé à l'intégration au sein du ministère du Conseil exécutif de deux comités interministériels qui avaient été créés en 1974 au sein de l'OPDQ : le Groupe ministériel de planification et de développement et le Groupe ministériel des affaires économiques et du développement régional. Cette mesure préfigurait ou annonçait des transformations plus radicales qui seront réalisées l'année suivante dans ce même ministère.

Par ailleurs au palier local, pendant cette période de 1970 à 1980, les choses ont bougé quelque peu, particulièrement dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme.

Les municipalités du Québec, comme celles des provinces canadiennes d'ailleurs ou celles de la plupart des pays développés, détenaient divers pouvoirs leur permettant de procéder à l'organisation de leur territoire. Elles disposaient évidemment des pouvoirs que l'on relie habituellement à l'urbanisme: capacité de définir et de construire divers équipements collectifs; capacité de contrôler l'utilisation de sol par le moyen de plans et de règlements d'urbanisme, c'est-à-dire : lotissement, construction et zonage. Mais les gouvernements supérieurs échappaient à ce contrôle ou à cette coordination. Un tel fractionnement des pouvoirs en aménagement du territoire et en urbanisme ne pouvait conduire en définitive pour les municipalités qu'à une incapacité d'assumer une réelle planification de l'espace; c'est-à-dire le difficile dilemme que présente souvent le nécessaire arrimage entre la planification locale et la planification centrale.

Le changement de gouvernement, qui est survenu en 1976, marque une césure importante au cours de cette période. D'une part, on procédera à des transformations importantes au sein du ministère du Conseil exécutif par la nomination de ministres d'État et, surtout, par la création de quatre comités ministériels que l'on qualifiait de «permanents» et qui existent toujours en 1994. D'autre part, c'est à ce moment qu'émerge une préoccupation marquée à l'égard de la décentralisation; préoccupation qui allait cette fois impliquer

profondément le monde municipal. Ce n'est que plus tard, au cours des années 1980, que l'on verra resurgir des transformations impliquant la conception et la pratique du développement régional.

En ce qui concerne le ministère du Conseil exécutif d'abord, on a donc décidé, dès 1976, de désigner des ministres d'État qui allaient être responsables d'assurer la coordination gouvernementale dans de grands secteurs d'activités pouvant impliquer plusieurs ministères. Ces ministres d'État étaient surtout responsables de voir à préparer des politiques couvrant leur champ de préoccupations. Ils présidaient les «comités ministériels permanents» de l'aménagement, du développement économique, des affaires culturelles et des affaires sociales et de la santé. Ces comités étaient responsables d'effectuer la coordination qui s'imposait dans leurs secteurs d'activités et, à cette fin, ils transmettaient des recommandations directement au Conseil des ministres sur toutes les questions dont ils jugeaient bon de se saisir.

C'est donc dire que la coordination interministérielle qui n'arrivait pas dans le passé à prendre corps par l'interaction des agents gouvernementaux sectoriels de niveau technique et administratif a trouvé, depuis 1975, en se situant dorénavant au niveau politique, un mode de fonctionnement efficace et satisfaisant. La coordination interministérielle allait constituer désormais, pour une bonne part, un exercice politique et elle est devenue, comme il se doit, l'apanage des élus, en l'occurrence les ministres responsables de la gestion des différents secteurs d'activités agissant dans le cadre de comités interministériels.

Pour ce qui est du palier régional, on voit s'amorcer en 1977 l'ère des conférences socio-économiques régionales qui venait en quelque sorte consacrer l'émergence ou la formalisation de la concertation dans la pratique du développement régional⁷.

Avec la deuxième moitié des années 1970, le monde municipal allait à son tour connaître une réforme majeure. C'est à partir d'une préoccupation pour la décentralisation que le momentum allait s'amplifier. Déjà en 1977, on commençait à se préoccuper de la lourdeur de l'appareil gouvernemental, et il fut décidé de créer un Comité ministériel sur la décentralisation. Pour bien marquer son importance, ce comité était présidé par le Premier ministre

et il était composé du ministre des Affaires municipales et du ministre d'État à l'aménagement. Ce comité avait pour mandat de suggérer diverses modalités qui permettraient d'alléger l'appareil gouvernemental et de proposer un «lieu institutionnel» vers lequel on pourrait décentraliser diverses responsabilités exercées auparavant par le gouvernement central. Le projet de Livre blanc produit par ce comité ministériel proposait de consolider diverses fonctions (aménagement, développement, éducation, santé et services sociaux) dans une institution à caractère municipal qui serait créée en remaniant les anciens conseils de comté.

Cette réflexion gouvernementale sur la décentralisation qui s'est amorcée en 1977 a donné lieu, entre autres choses, à la publication d'une série de fascicules, qui ont connu une certaine popularité, et qui étaient regroupés sous le titre de **La décentralisation : une perspective communautaire nouvelle.**

En 1978, le gouvernement décidait de donner partiellement suite aux recommandations sur la décentralisation en procédant à la création des municipalités régionales de comté (MRC) tout en privilégiant d'abord la fonction de l'aménagement du territoire. Dans la même foulée, bien qu'il s'agisse là de transformations affectant le fonctionnement des instances municipales plutôt que le développement économique proprement dit, on ne peut passer sous silence la réforme de la démocratie municipale qui est venue améliorer la représentativité et les modalités électorales au palier municipal ainsi que la réforme de la fiscalité municipale qui s'est trouvée à conférer aux municipalités une autonomie financière accrue à l'égard du gouvernement. Par cette dernière loi, les municipalités se voit conférer un accès direct et réservé à la taxe foncière, à l'exclusion presque complète des commissions scolaires qui ne conservaient que 0,25 \$ du 100 \$ d'évaluation.

L'année suivante, en 1979, on assiste donc à l'adoption d'un ensemble de lois qui allaient affecter et transformer profondément le fonctionnement et les structures des instances municipales : la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), la Loi sur la démocratie locale, la Loi sur la fiscalité municipale, la Loi sur le zonage agricole.

Ces lois n'ont suscité que des impacts indirects sur le développement régional, mais elles ont une incidence considérable sur la vie municipale.

La Loi sur le zonage agricole, qui a été adoptée presque en même temps que la LAU, constitue en quelque sorte une exception dans le contexte de la fin des années 1970. Cette loi, contrairement aux autres, s'inspirait d'une approche autoritaire et centralisatrice. Sans doute parce que le gouvernement ne pouvait pas encore faire confiance aux instances municipales pour assurer la «protection» du territoire agricole, la gestion du zonage agricole a été confiée à des organismes centraux. Diverses propositions ont été mises de l'avant en vue d'harmoniser l'application de la Loi sur le zonage agricole avec celle de la LAU; mais ces propositions sont restées pratiquement sans effet.

Les caractéristiques principales de la période de 1970 à 1980 sont :

- incidences sur la pratique du développement régional des interventions du gouvernement fédéral;
- consolidation de l'appareil central de planification;
- abandon de l'approche dite de la planification globale;
- fortes interventions en régions (missions régionales de planification et «zones spéciales») et consolidation de la déconcentration;
- émergence d'une préoccupation pour la décentralisation impliquant le palier municipal : création des municipalités régionales de comté et réforme de la pratique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme; réforme de la démocratie municipale; nouvelle loi sur la fiscalité municipale;
- augmentation importante de l'autonomie fiscale et financière des municipalités;
- début de l'implantation du zonage agricole;
- formalisation de la concertation par la tenue de «conférences socio-économiques régionales».

Évolution au cours des années 1980 (voir diagramme 4)

Les lignes de force

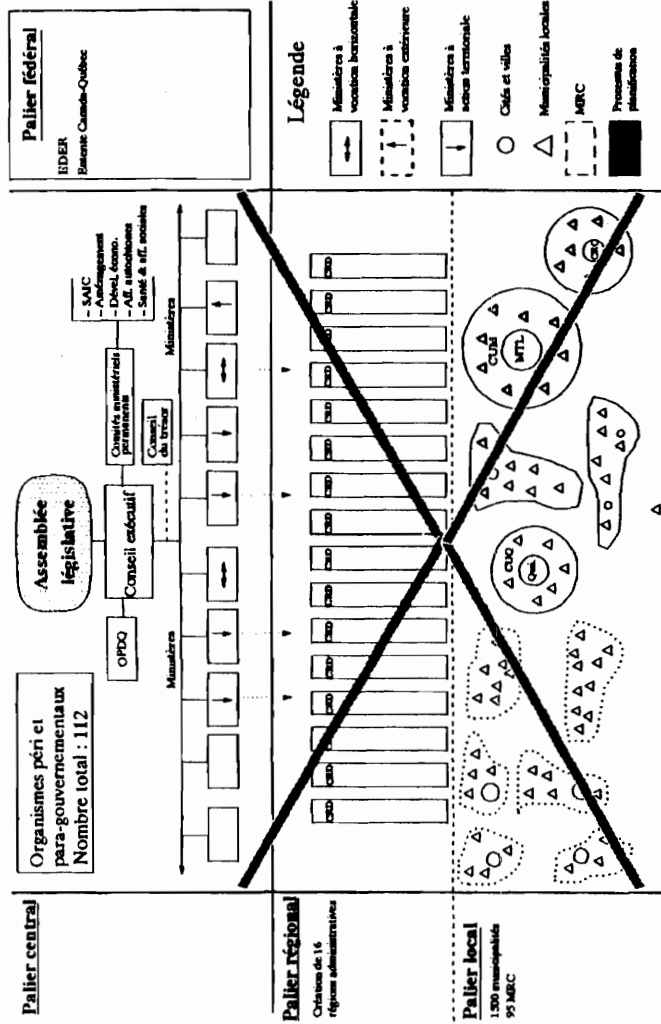
En parcourant la liste des événements qui se sont produits entre 1980 et 1990, on réalise que cette décennie se caractérise comme étant une période de consolidation des réformes antérieures, puisqu'aucune action nouvelle à portée significative n'y est vraiment entreprise. Notamment, il n'y a rien d'important à signaler pendant cette période en ce qui concerne le palier central; comme si à ce palier on était arrivé à un certain niveau de maturité.

L'action s'est en fait déplacée sur le territoire. En effet, au début de la période (1980 à 1985), on assiste à la mise en place des MRC et à la préparation de la première génération des schémas d'aménagement. Durant cette période, en 1983, un énoncé de politique gouvernementale concernant le palier régional (*Le choix des régions*) et qui propose un réalignement de la pratique du développement régional est rendu public. Cet énoncé de politique, qui donnera lieu à une vaste consultation, n'aura toutefois pas de suite immédiate. Ce n'est qu'en 1986 que le nouveau gouvernement prend le relais à cet égard et revoit la formule et le processus des conférences socio-économiques.

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) modifiait la composition et les pouvoirs des anciens conseils de comté et permettait la création de 95 municipalités régionales de comté (MRC) regroupant toutes les municipalités locales (urbaines et rurales) d'une même région d'appartenance, à l'exception des municipalités locales comprises dans les communautés urbaines. Cette loi allait transformer de façon radicale la pratique de l'aménagement du territoire au Québec.

Pour une part, cette loi contribuait à l'instauration d'une nouvelle armature territoriale. L'espace québécois ayant été structuré une première fois en 1966 en dix régions administratives, c'est l'espace sous-régional, cette fois-ci, qui se voit structurer par l'adoption de cette loi. Toutes les municipalités d'un même territoire (cités et villes et municipalités rurales) participeront désormais à l'exercice de certaines responsabilités communes. Mais il y a plus, cette loi mettait en place un processus de la planification et

Diagramme 4 - Évolution de 1980 à 1990



de l'aménagement du territoire tout à fait original en ce sens qu'elle consacrait en ces matières les instances municipales comme partenaires à part entière.

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme s'est trouvée à modifier l'équilibre des rapports entre le palier central et le palier local en ce qui concerne le processus de planification. Cette loi, en créant les municipalités régionales de comté, confiait à celles-ci, et à elles seules, la responsabilité d'élaborer un schéma d'aménagement. Le principal outil de planification, le schéma d'aménagement, relèvera donc désormais, pour sa préparation et sa mise en oeuvre, des instances municipales regroupées dans le cadre des municipalités régionales de comté. Toute idée de plans d'aménagement régionaux pensés et exécutés par le gouvernement est abandonnée.

En un sens, le régime de planification (ou d'aménagement) adopté par le Québec reste somme toute assez particulier⁸. Il s'agit en quelque sorte d'un processus de négociations institutionnelles qui se déroulent entre les instances municipales et l'appareil gouvernemental. Les municipalités y gardent une certaine marge de manoeuvre.

On se trouve donc face à un processus de planification fondé sur la négociation entre les parties; processus qui permet le recours à un arbitrage politique, si la chose s'avère nécessaire. Toutefois, comme on le verra plus loin, ce nouvel équilibre dans les relations entre le palier central et le palier local qu'introduisait la LAU a été quelque peu érodé à la suite de modifications diverses que l'on a apportées à la loi initiale ainsi que par l'adoption de certaines pratiques administratives.

Palier local

Dès la fin de l'année 1979, on procède à la mise en place des MRC. La démarche qui a été utilisée lors de cette opération mérite d'être décrite, car elle a eu une influence relativement importante sur les mentalités et sur la perception des gens des régions quant à la façon, pour le gouvernement, de conduire une réforme de cette envergure. Cette formule, qui a fait ses preuves, ou une recette comparable, pourrait, nous semble-t-il, être utilisée dans l'avenir, à supposer que l'on veuille procéder à des changements

institutionnels majeurs.

Une fois mises en place, les MRC se sont engagées rapidement dans ce qui constituait leur principale fonction : la préparation d'un schéma d'aménagement. L'élaboration des schémas d'aménagement a contribué à relancer un vieux débat d'ailleurs tout académique, pour ne pas dire byzantin, qui datait de l'époque antédiluvienne du BAEQ, soit la distinction qui pourrait exister entre l'aménagement et le développement. Sur cette question, différentes écoles s'affrontent depuis plus de vingt ans et elles risquent de le faire encore longtemps. On doit cependant retenir que, pour l'OPDQ, qui a été le principal instigateur du développement régional du Québec, les notions d'aménagement du territoire et de développement ont toujours été plus ou moins intimement imbriquées l'une dans l'autre de sorte que cet organisme parlait indifféremment de schémas d'aménagement ou de schémas de développement.

On ne doit pas s'étonner dès lors qu'un bon nombre de municipalités régionales de comté ont introduit dans l'élaboration de leur schéma d'aménagement des préoccupations de développement et cela malgré les «consignes» de fonctionnaires du ministère des Affaires municipales et de quelques autres ministères qui tentaient de les ramener à l'orthodoxie de la lettre de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, c'est-à-dire à une conception toute physico-spatiale et urbanistique de la chose.

Les ministères et les organismes gouvernementaux n'étaient cependant pas absents de la démarche puisqu'ils avaient l'obligation en vertu de la loi d'inclure dans chaque schéma d'aménagement leurs orientations et leurs interventions qui avaient un impact sur l'aménagement du territoire de la MRC. D'une façon générale, les ministères et les organismes gouvernementaux ont eu tendance à s'en tenir au cadre de la loi et à n'indiquer aux MRC que leurs intentions d'aménagement physiques qui avaient des effets directs sur le territoire, tout en évitant de déborder dans le champ du développement.

À l'exercice, il apparaît évident que la résistance de l'appareil administratif a quelque peu atténué le caractère décentralisateur et pluri-dimensionnel du processus d'aménagement instauré par la LAU. Mais cette résistance n'empêchera pas cependant de faire du monde municipal un

nouveau partenaire avec lequel il faudra composer lorsqu'il sera question d'aménagement ou de développement régional.

Ces vellétés de l'appareil gouvernemental de conserver le contrôle exclusif d'une démarche qui pouvait lui échapper n'ont pas empêché cependant un bon nombre d'élus municipaux de revendiquer une place de plus en plus importante dans les actions de développement impliquant leur milieu. Plusieurs perçoivent de mieux en mieux les potentiels, les enjeux et les moyens dont ils disposent désormais. Dans plusieurs régions, la période de réflexion pendant laquelle se sont élaborés les schémas d'aménagement a été l'occasion, pour les élus locaux, de se tailler une place importante parmi les leaders régionaux. Plusieurs forums sur le développement régional ont été tenus à partir des orientations préliminaires que fournissaient les schémas d'aménagement des MRC.

Il est significatif, par exemple, de constater que la reconnaissance du rôle des élus locaux dans le processus de développement a conduit l'une des deux Unions qui représentent les municipalités locales du Québec à revendiquer pour le monde municipal le rôle d'interlocuteur privilégié de l'État au niveau des régions. Par voie de conséquence, cette Union (l'UMRCQ) recommandait l'abolition des conseils régionaux de développement et autres organismes qui remplissent des fonctions similaires. Cette Union demandait que les organismes régionaux oeuvrant dans le domaine du tourisme, du loisir et de la culture soient assujettis à des règles qui assureraient leur fonctionnement en harmonie avec le monde municipal.

Palier régional

Sur un autre plan, c'est-à-dire en ce qui concerne plus directement le développement régional, l'année 1983 marque un virage quant aux conceptions et aux pratiques en matière de développement régional. On pourrait même à plus d'un titre parler d'une reprise ou d'une résurgence. En 1983 en effet, les dynamismes en place se sont réalignés et plusieurs innovations ont été introduites en matière de développement régional.

On a vu comment se sont articulées les interventions en matière de

développement régional au cours des années antérieures, c'est-à-dire dans l'effervescence de la Révolution tranquille ou, en d'autres mots, dans le cadre de la mise en place des structures politico-administratives d'un État moderne.

Dans un premier temps, toutes les actions de développement ou à peu près étaient entreprises par l'État. Les mesures mises de l'avant s'inscrivaient dans un contexte économique et politique qui était alors favorable à l'État et où la croissance se manifestait de façon continue.

Dans un deuxième temps, le rôle de l'État se voit en quelque sorte contesté et remis en question. La conjoncture économique défavorable du début des années 1980 s'est traduite par la diminution des rentrées fiscales et a forcé l'État à modifier sensiblement son approche en matière de développement régional. La persistance des disparités régionales, bien que celles-ci aient été quelque peu atténuées dans certains domaines comme l'emploi, remettait en cause la stratégie ainsi que la nature et les formes de soutien préconisées jusque-là par l'État en matière de développement régional. Parallèlement et à la suite des grandes réformes réalisées par l'État, les conditions de vie des régions ont changé quelque peu. Celles-ci se sont dynamisées et on a assisté à l'émergence dans les régions d'intervenants pratiquement absents naguère mais mieux en mesure désormais d'entreprendre des projets et d'orienter le développement de chaque région.

En 1983, le gouvernement publie un énoncé de politique en matière de développement régional sous le titre révélateur de **Choix des régions**. Ce document constituait un pas en avant, car bien des choses avaient changé au fil des ans. La conjoncture économique difficile a obligé l'État à mieux baliser ses moyens d'actions et à se chercher de nouveaux interlocuteurs. Les institutions municipales ont aussi évolué et apparaissent de plus en plus comme des interlocuteurs avec lesquels l'État pourra et devra compter. Les termes «déséquilibres» et «disparités régionales» sont de moins en moins utilisés. Par ailleurs, les conditions générales de vie dans les régions se sont grandement améliorées. Les écarts de revenus ont été réduits de façon significative. Des infrastructures importantes comme les équipements du réseau de l'éducation et celui de la santé ont été réalisées. Bref, les régions peuvent compter sur une nouvelle panoplie de services et de moyens qui n'existaient pas auparavant.

Cet énoncé de politique (**Le Choix des régions**) mettait de l'avant une nouvelle approche face au développement régional en proposant que, désormais, l'État se confinerait dans un rôle de soutien et d'encadrement, tout en affirmant la place prépondérante des dynamismes locaux et régionaux dans le processus du développement régional. Ainsi, le développement régional serait moins lié à l'action directe de l'État. Chaque région devrait susciter ou générer par elle-même son propre développement. Le développement, affirmait-on, doit reposer davantage sur l'initiative privée, sur le dynamisme et sur l'entrepreneuriat des individus et des collectivités, bref sur les ressources du milieu.

Fondamentalement, cet énoncé de politique interpelle tous les intervenants régionaux, que l'on qualifie maintenant de partenaires et de principaux acteurs du développement, et il les convie à s'associer à l'État dans le processus de développement des régions. On est loin du temps où la population était tout simplement consultée. L'État propose maintenant de partager ses responsabilités et il préconise la concertation comme élément central de son approche.

Pour atteindre l'objectif d'une plus grande prise en charge du développement par le milieu lui-même, la proposition gouvernementale s'appuyait sur deux principes directeurs. D'une part, la création d'un cadre institutionnel favorisant une concertation accrue entre les différents partenaires associées dans le développement. Et, d'autre part, une réduction des distances territoriales, administratives et politiques entre l'appareil gouvernemental, les instances locales et les divers acteurs régionaux. Enfin, l'énoncé gouvernemental proposait un certain nombre de mesures concrètes pour étayer la concertation entre les partenaires régionaux et l'appareil gouvernemental. Par exemple, cet énoncé de politique suggérait de modifier et de compléter la structure des régions administratives du Québec en fixant leur nombre à quatorze au lieu de dix. Cette mesure sera complétée quatre années plus tard, en 1987, par la création de seize régions.

D'autres mesures de promotion du développement régional étaient aussi proposées, comme la création ou la consolidation de «sociétés de développement économique» établies sur la base des MRC. On suggérait aussi que les MRC puissent signer des «contrats de développement»

impliquant divers ministères sectoriels ainsi que des intervenants publics et privés du milieu.

Après la tournée de consultation du ministre responsable, on a décidé d'institutionnaliser et de généraliser une formule de concertation qui avait déjà été appliquée à quelques reprises de façon ponctuelle : la formule des «sommets régionaux». L'idée consistait à faire identifier divers projets sectoriels prioritaires par des groupes d'intervenants représentant divers secteurs d'activités. Le tout ferait par la suite l'objet d'une «négociation» entre des représentants du milieu et un groupe de ministres responsables des secteurs d'activités considérés. Les positions, qu'il s'agisse d'accords ou de désaccords, seraient clairement énoncées en ce sens que les projets retenus feraient l'objet d'ententes formelles. Par ailleurs, on proposait de remanier les anciens conseils régionaux de développement (CRD) de façon à élargir leur représentativité. On considérait aussi le CRD comme un «comité de suivi» des décisions prises dans le cadre du «sommet régional». On avançait l'idée de compléter les sommets régionaux par une «Conférence annuelle régionale» regroupant les mêmes acteurs afin d'évaluer les résultats obtenus en cours d'année et proposer d'autres alignements si nécessaire. On suggérait de désigner les anciens CRD comme des conseils régionaux de concertation et d'intervention (CRCI).

Le Sommet économique de la région de la Mauricie-Bois-Francs, qui s'est tenu en avril 1983, a inauguré cette nouvelle forme de concertation entre l'État et le milieu. La préparation des sommets régionaux était confiée à une structure qui regroupait des représentants des agents du développement économique, social et culturel ainsi que des représentants des municipalités de la région concernée. La participation de l'appareil gouvernemental était alors plus discrète et moins déterminante que par le passé.

La formule des Sommets a permis de mettre directement en présence les véritables décideurs que sont les hommes politiques et les agents régionaux du développement. Elle a conduit, par la polarisation qu'elle suscitait et par le temps fort des deux ou trois jours qu'entraînait la tenue des assises, à une dramatisation des engagements pris de part et d'autre à l'égard de la réalisation des projets retenus. Après une période de centralisation et d'uniformisation des programmes gouvernementaux, on assistait donc, à partir de 1983 à un ajustement progressif des interventions

de l'État les rendant plus conformes aux besoins et aux particularités des régions.

Cette nouvelle forme de concertation entre l'État et les régions répondait certainement à un désir profond puisque le changement d'équipe à la tête du gouvernement québécois, en décembre 1985, n'a donné lieu qu'à de légers ajustements de forme affectant à peine la démarche amorcée en 1983, dont le principal consistait à la signature d'ententes impliquant le gouvernement et les régions.

Pour l'essentiel, le nouveau gouvernement a donc décidé de poursuivre et même de renforcer la démarche puisqu'il a contribué à raffermir les consensus qui découleront des prochains sommets régionaux par la signature entre le gouvernement et les intervenants régionaux, d'ententes-cadres précisant les priorités, les projets retenus et les engagements réciproques. On avait également prévu que, deux ans après chaque sommet, soit tenue une rencontre d'évaluation et d'ajustement (c'est-à-dire une «conférence régionale») entre le ministre responsable de la région et un «Comité de suivi» représentant les agents régionaux de développement.

Le gouvernement a aussi donné suite à la proposition antérieure de modification de la carte des régions administratives qui sont alors passées de 10 à 16. Les ministères devront aussi s'ajuster en réalisant un plan de régionalisation de leurs activités. Le gouvernement a procédé aussi à la signature d'une Entente Canada-Québec sur le développement économique des régions visant à ce que les interventions du gouvernement fédéral soient compatibles avec les engagements pris par le gouvernement du Québec à l'égard des régions. Cette entente dégageait une somme de 820 M\$ sur une période de 5 ans.

De plus, en 1988, le gouvernement a rendu public un plan d'action intitulé **Québec à l'heure de l'entreprise régionale**. Ce plan d'action s'articulait autour des cinq volets suivants : l'entrepreneursip et le démarrage d'entreprises, l'innovation et le développement technologique, la mise en oeuvre de l'Entente-cadre de développement, la modulation des politiques et des programmes et le soutien aux régions en difficultés.

Palier central

Au palier central, on doit mentionner quelques transformations qui, en 1981, ont affecté l'OPDQ et qui présageaient en quelque sorte de son éventuel démantèlement qui allait survenir une douzaine d'années plus tard. Le secrétariat du Comité ministériel permanent sur le développement économique (CMPDE), qui relevait du ministère du Conseil exécutif, s'est trouvé à prendre en charge la planification du développement économique. Par ailleurs, le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, relevant lui aussi du ministère du Conseil exécutif, devenait responsable de la négociation des ententes de développement régional impliquant le gouvernement fédéral. L'OPDQ est donc devenu une «direction du développement régional», perdant en fait la fonction centrale de coordination interministérielle qu'il avait acquis au cours des années 1970.

Les principales caractéristiques de la période de 1980 à 1990 sont :

- création des MRC et préparation des schémas d'aménagement;
- implication plus grande du monde municipal face à la préoccupation du développement régional;
- «politisation» du dialogue entre l'État et les intervenants régionaux, autant les intervenants municipaux que ceux des groupes socio-économiques; apparition de la notion de «partenariat» entre l'État et les régions;
- les interventions de développement sont moins liées à l'action de l'État; plus grande prise en charge des régions par elles-mêmes;
- le cadre institutionnel pour la concertation est renforcé: sommets régionaux, négociations, signature d'ententes, comités de suivi, etc.

Évolution au cours des années 1990 (voir diagramme 5)

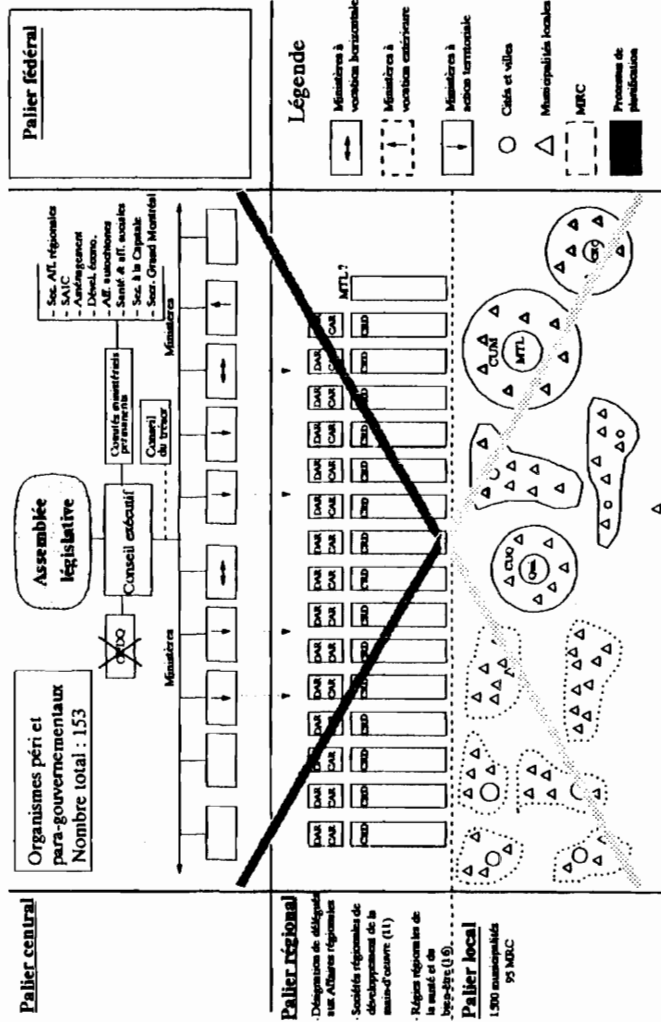
Palier central

Dès le début des années 1990, les choses recommencent à bouger au niveau central. On assiste alors à une démarche qui, sans être très fréquente, est typique du fonctionnement du ministère du Conseil exécutif. Le Secrétariat à l'aménagement, au développement régional et à l'environnement (SADRE) remet à la ministre responsable du développement régional un rapport présentant une évaluation, une analyse et des recommandations portant sur le déroulement et le contenu des conférences socio-économiques régionales. En février 1991, le Conseil des ministres accepte la recommandation du ministre responsable du Développement régional et la recommandation du Comité ministériel permanent au développement régional et à l'environnement (COMPADRE) à l'effet de créer un groupe de travail interministériel chargé d'analyser les actions et les mesures ayant une incidence sur le développement régional et de proposer les éléments d'une politique gouvernementale de développement des régions pour l'horizon des dix prochaines années. Cette décision entraîne rapidement, à l'occasion de la Conférence socio-économique du Saguenay/Lac-Saint-Jean, le 16 février l'annonce par le ministre responsable du développement régional d'un moratoire sur la tenue des conférences socio-économiques régionales.

On s'engage alors dans une séquence d'événements qui débouchera sur l'adoption, le 23 juin 1992, d'un projet de loi (projet de loi 19) intitulé Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les Affaires régionales. Bref, l'adoption de cette loi a produit de nombreuses transformations autant au palier central qu'au palier régional.

En ce qui concerne l'organisation ou les structures centrales, on peut dire que cette loi complète d'une certaine façon la trajectoire institutionnelle qu'avait amorcée en 1943 l'ancien Conseil d'orientation économique (COEQ). On pourrait en fait concevoir la chose comme le terme

Diagrammes - Évolution de 1990 à 1994



d'un long processus de «maturation». On se souviendra que le COEQ avait été créé en 1943 pour être aussitôt mis en veilleuse. Il a repris du service en 1961 pour donner naissance à l'Office de planification du Québec (OPQ), en 1968, office qui allait devenir l'OPDQ l'année suivante. Malgré le fait que l'OPDQ se trouvait rattaché au ministère du Conseil exécutif, celui-ci en est venu à agir de plus en plus en périphérie de l'appareil exécutif. Son rattachement à l'exécutif n'était que de pure forme : le président de l'OPDQ n'assistait pas aux réunions hebdomadaires du Secrétariat général de l'Exécutif et l'Office ne bénéficiait pas de ce fait d'un accès «direct» au Conseil des ministres. La nouvelle loi est venue mettre fin à cette situation. Dans les faits, l'OPDQ s'est vu remplacer par le Secrétariat aux Affaires régionales (SAR), c'est-à-dire une entité qui fera désormais partie intégrante du ministère du Conseil exécutif, puisque le secrétariat aux Affaires régionales relève d'un secrétaire général associé.

Il est intéressant de noter en passant que le SAR constitue un secrétariat du ministère du Conseil exécutif dont le caractère est particulier. Tout le comme le Secrétariat à la Capitale, ce secrétariat n'est pas relié à un comité ministériel permanent propre. Il est vrai cependant que le ministre responsable du développement régional agit souvent comme président du COMPADRE; mais ce rôle n'est pas reconnu formellement. Ainsi, le SAR achemine ses dossiers vers le Conseil des ministres en passant par le COMPADRE, ou en utilisant à l'occasion d'autres comités ministériels, comme le CMPDE. Il s'agit là d'un mode de fonctionnement qui est relativement nouveau au sein du ministère du Conseil exécutif et dont il est difficile d'évaluer la performance pour le moment, justement en raison de sa nouveauté.

La structure gouvernementale de coordination du développement régional s'est trouvée aussi renforcée puisque la nouvelle loi a eu pour effet de consolider du même coup son extension territoriale. Pour remplacer les anciens délégués régionaux de l'OPDQ qui présidaient des conférences administratives régionales (CAR) plus ou moins tombées en désuétude, on a créé des postes de délégués aux affaires régionales (DAR) et on a ressuscité les CAR. Ces délégués aux affaires régionales, qui ont rang de sous-ministres adjoints relèvent directement du ministère du Conseil exécutif, ce qui leur confère un statut particulier et une certaine autorité vis-à-vis des délégués régionaux des autres ministères sectoriels qui constituent les CAR.

La même chose est vrai aussi en ce qui concerne les relations avec les intervenants régionaux: les DAR deviennent les principaux interlocuteurs et partenaires gouvernementaux des conseils régionaux de développement sur le territoire.

Palier régional

Les incidences de la nouvelle loi sont aussi nombreuses et importantes au palier régional. Encore là, on a poursuivi et consolidé des tendances antérieures.

Sur le plan des arrangements institutionnels, les conseils régionaux de développement ont subi des transformations profondes. Ils sont dotés d'un comité exécutif. Ils sont composés de 45 à 60 personnes provenant pour les deux tiers des groupes socio-économiques de la région; l'autre tiers étant constitué par des représentants élus du monde municipal. Les députés et les ministres de la région sont aussi membres de ces conseils. Le délégué aux affaires régionales assiste aux réunions du conseil comme observateur. Les conseils régionaux gagnent aussi en autonomie puisqu'ils disposent dorénavant en propre d'un budget annuel de fonctionnement.

Sur le plan des opérations, l'autonomie des conseil régionaux se trouve accrue considérablement. On a en effet introduit dans la pratique du développement régional un processus qui est relativement comparable à celui de l'aménagement du territoire; c'est-à-dire une démarche qui fait place à la négociation, à la concertation et à des arbitrages impliquant les régions et l'appareil gouvernemental. Chaque conseil régional est en effet responsable de procéder à la préparation d'une planification stratégique qui identifie les forces et les faiblesses de sa région de façon à dégager des axes prioritaires d'intervention. Cette planification, qui est soumise aux commentaires de l'appareil gouvernemental, est par la suite traduite en un plan de développement de la région qui donne lieu à la signature d'une entente de développement. Comme complément à cette entente, un conseil régional peut aussi s'engager dans des ententes spécifiques plus pointues impliquant un ou plusieurs ministères ainsi qu'un ou d'autres partenaires régionaux (organismes publics, entrepreneurs privés, etc.).

L'approbation du plan de développement régional par le ministre donne accès pour chaque conseil régional à un budget annuel d'opération de l'ordre de 3,0 M\$ dont le conseil peut disposer comme bon lui semble à la condition que les interventions qu'il envisage soient conformes au plan de développement. Ces budgets ne sont pas périmés d'une année à l'autre.

Sur le plan financier, bien qu'il soit trop tôt pour évaluer la portée d'une telle démarche, on doit indiquer que le SAR a procédé récemment à une démarche de régionalisation des budgets des ministères; ce qui devrait favoriser un meilleur arrimage entre la planification stratégique des régions et les interventions gouvernementales. Toujours sur le plan financier, divers Fonds de développement, qui sont à la disposition des conseil régionaux, ont été soit remaniés ou créés: le Fonds de développement régional (FDR), le Fonds d'aide aux entreprises (FAE), le Fonds régional de création d'emplois (FRCE) et, au niveau des MRC, une contribution financière du SAR à la création de sociétés locales d'initiative et de développement économique (SOLIDE).

Pour compléter le portrait en ce qui concerne le palier régional, il faut mentionner la création récente de onze Sociétés de développement régional de la main-d'oeuvre (SDRMO) et de seize Régies régionales de la santé et du bien-être (RRSBE). Il s'agit là d'un effort de régionalisation ou de déconcentration dont les impacts, bien que difficiles à prévoir pour le moment, pourraient être importants.

Par ailleurs, les choses s'appêtent aussi à changer dans la grande région de Montréal. En 1990, on voit apparaître au Conseil exécutif un autre comité ministériel ainsi qu'un secrétariat : le Comité ministériel permanent pour le développement du grand Montréal (CMPDGM). D'autre part, le Groupe de travail sur Montréal et sa région métropolitaine créé en 1992 a remis son rapport l'année suivante (Rapport Pichette). Les recommandations de ce rapport touchent plusieurs aspects importants : création de ce que l'on pourrait désigner comme une «super communauté urbaine»; nouveau partage des responsabilités entre cette super-structure, de nouveaux organismes intermunicipaux et les municipalités, etc. Le gouvernement ayant décidé de constituer une Table de concertation regroupant les intervenants de la région en vue de formuler des recommandations concernant les suites à donner à ce rapport, il est

impossible pour le moment d'en prévoir les retombées.

Quelles que soient ces retombées, on peut s'attendre à ce que les dispositions qui seront prises à l'égard de la grande région de Montréal pourront trouver aussi une certaine application dans les autres communautés urbaines (Québec et Outaouais) et même dans d'autres agglomérations urbaines.

Palier local

Sur le plan local, les choses ont aussi évolué considérablement dès le début des années 1990.

Les préoccupations des années 1980 concernant la décentralisation ont pris la teinte du jour. Étant donné le contexte, dont la crise qui sévissait dans les finances publiques et la volonté conséquente de procéder à un désengagement de l'État, l'approche est devenue davantage financière et fiscale. L'idée plus opérationnelle d'un «partage des responsabilités» entre le gouvernement et les instances municipales a été mise de l'avant au lieu de la notion habituelle et plus polyvalente de «décentralisation».

Ainsi, à la suite d'une proposition gouvernementale pilotée par le ministre des Affaires municipales, les municipalités ont dû faire face à des responsabilités nouvelles dans des domaines comme la fourniture de certains services policiers, la gestion de la voirie locale et les coûts d'opération du transport en commun.

Quant au contenu, les arrangements financiers qui accompagnaient cette démarche se sont traduits par un accroissement de la charge financière des municipalités de quelques centaines de millions de dollars. Cette réforme a eu des impacts financiers contraignants et discutables dans les villes-centres et principalement à Montréal.

Pour ce qui est de la forme, cette opération de partage des responsabilités a été fort mal reçue par le monde municipal. On a décrié le fait que les municipalités aient été mises devant un fait accompli sous prétexte que le dialogue entre les municipalités et le gouvernement s'est

amorcé trop tard et dans un climat de réticence. On a soulevé le fait que les municipalités ne disposent d'aucune marge de manoeuvre dans la gestion de ces responsabilités en raison des normes nombreuses que maintient le gouvernement.

Il semble que les impacts produits par le «choc opératoire» d'un tel transfert de responsabilités vers les instances municipales aient entraîné des réactions dont certaines peuvent être qualifiées de positives. Plusieurs municipalités trop petites pour faire face à ces nouvelles charges financières et administratives recourent maintenant davantage que par le passé à la formule des ententes intermunicipales. Il semble aussi que l'on entreprenne davantage des études en vue de la fusion de municipalités.

Toujours dans le domaine municipal, plusieurs événements qui se sont produits ou qui sont prévus annoncent des changements : la Loi sur l'organisation territoriale municipale a été modifiée et allégée; le ministère des Affaires municipales se penche à nouveau sur la problématique des fusions de municipalités et sur celles de l'étalement urbain et des villes-centres; on envisage de doter les instances municipales de nouveaux outils leur permettant de s'engager davantage dans le champ du développement économique; les MRC entreprennent la préparation d'une deuxième génération de schémas d'aménagement qui prendront en compte la dimension du développement.

Les principales caractéristiques de la période de 1990 à ce jour peuvent se résumer ainsi :

- remplacement de l'OPDQ par le Secrétariat aux Affaires régionales (SAR); création de 16 conseils régionaux de développement; désignation de délégués à l'action régionale (DAR); renforcement des conférences administratives régionales (CAR); régionalisation des budgets de développement;
- poursuite ou renforcement de la tendance à favoriser la déconcentration par la création de structures sectorielles : régies et sociétés régionales, par exemple dans les domaines de la santé et de la main-d'oeuvre;

- perspective de création d'une super communauté urbaine dans la grande région de Montréal (Rapport Pichette);
- émergence (ou ré-émergence) d'une préoccupation concernant l'étalement urbain, la problématique des villes-centres et le regroupement des municipalités.

Perspectives

On a posé au début comme hypothèse que : «Au fur et à mesure que les choses évoluent dans le domaine du développement régional, le système devient de plus en plus compliqué et que, ce faisant, il en vient à performer davantage». Il semble bien en effet qu'à la longue certaines chaînes d'événements en sont venues à prendre des configurations qui sont identifiables. On pourrait presque parler d'une processus d'évolution qui arrive à maturité, à une forme plus achevée.

Sans entrer dans le détail, on peut évoquer quelques-unes de ces chaînes d'événements :

- l'évolution du COEQ (que l'on déjà décrite), créé en 1943, qui devient l'OPDQ et qui s'inscrit en bout de course au sein du ministère du Conseil exécutif en devenant le Secrétariat aux Affaires régionales;
- l'évolution des anciens conseils économiques régionaux (CER) dont le rôle au départ n'était que consultatif, qui deviennent des CRD, des CRCI et jusqu'aux conseils régionaux actuels qui préparent eux-mêmes leur propre tranche d'un plan régional, qui négocient ce plan avec l'appareil gouvernemental, qui signent des ententes, qui disposent d'un budget d'opération, etc.;
- le recours systématique à des comités ministériels ad hoc appelés à se pencher temporairement sur des problématiques spécifiques et la création au sein du ministère du Conseil exécutif de comités ministériels permanents dotés de secrétariats tout aussi permanents et dont la vocation et le champ des préoccupations sont nettement circonscrits;

- la liaison de plus en plus intime entre l'aménagement et le développement qui se poursuit par l'action de mieux en mieux conjuguée des MRC et des conseils régionaux de développement;
- la poursuite et la consolidation de la déconcentration par la résurrection et la consolidation des conférences administratives régionales et la création de régies et sociétés régionales agissant dans des domaines comme la formation de la main-d'oeuvre, la santé et le bien-être.

La vérification toute relative d'une telle hypothèse permet d'identifier certaines lignes de force qui, si on les projette dans l'avenir, laissent plus facilement entrevoir diverses perspectives. Il est toujours difficile et risqué d'esquisser des perspectives. Mais en projetant certaines tendances et en les conjuguant, on peut tout de même pointer du doigt quelques orientations probables.

En considérant ce que nous avons qualifié plus haut d'une forme relativement avancée de maturation en ce qui concerne les structures gouvernementales centrales — du moins dans le domaine de la planification et du développement régional — on ne saurait s'attendre à d'importantes transformations sur ce plan; si ce n'est quelques ajustements portant sur le fonctionnement.

Par ailleurs, aux paliers régional et local, la conjugaison de facteurs et de tendances que l'on peut déjà identifier dans le contexte actuel risque d'entraîner des changements qui pourraient produire ce que l'on désigne souvent comme un «effet de dominos».

D'une part, les effets de la mondialisation des marchés combinés à ceux de la crise des finances publiques suscitent des préoccupations qui ont trait à la nécessité de penser à un allègement de l'État, à un réalignement des activités de l'appareil gouvernemental; ce qui ouvre la porte à la possibilité d'une relance en ce qui concerne le partage des responsabilités entre les paliers de gouvernement. L'accès du Québec à une forme ou une autre de «souveraineté» ou d'indépendance vis-à-vis du palier fédéral exigerait certainement une consolidation de la décentralisation entendue au sens large.

D'autre part, l'évolution des mentalités et des structures dans le monde municipal au cours des dernières années et même les revendications récentes des deux Unions de municipalités laissent croire que celles-ci sont en demande de nouvelles responsabilités, à la condition de disposer des moyens appropriés et tout dépendant, comme disent ces unions, de la façon de faire et du type de régime que l'on voudra implanter.

À supposer que les événements évolueront dans ce sens, on peut supposer que l'on fera face à plus ou moins long terme à des questions comme les suivantes :

- Quels devraient être le contenu et la nature des institutions d'une telle décentralisation? Doit-on envisager de décentraliser et de consolider sur la base de structures à caractère «municipal» (c'est-à-dire des instances territoriales et polyvalentes) ou sur la base de structures spécialisées et sectorielles (régies, offices, sociétés, etc.) des responsabilités impliquant des secteurs d'activités comme l'éducation, la santé, l'habitation sociale, l'emploi, la sécurité sociale, la formation professionnelle, l'assurance-chômage, le développement, etc.?
- Combien de paliers de gouvernement devrait-on considérer? Est-il préférable de miser sur une armature à trois niveaux dont certains éléments sont déjà en place (régions, MRC et municipalités locales) et dont les représentants sont dûment élus? Ou, par contre, ne vaudrait-il pas mieux faire l'économie d'un niveau en abolissant ni plus ni moins (ou en remodelant) soit les régions actuelles, soit les MRC, soit les municipalités locales?
- Comment et à quel rythme devrait-on procéder?
 - En transférant partout en même temps tout un ensemble de responsabilités?
 - En procédant par secteur d'activité l'un après l'autre et partout en même temps?

- **En transférant un ensemble donné de responsabilités région par région, une à une?**

Annexe

Principaux repères chronologiques de 1960 à 1994

-1960-

- Création par arrêté en conseil d'un Comité des mesures d'urgence pour la Gaspésie dont les propositions n'ont donné aucun résultat significatif.

-1961-

- Adoption et sanction, le 22 juin 1961, par le gouvernement fédéral de la Loi sur la remise en valeur et l'aménagement des terres agricoles (ARDA) [9-10 Éliz. II, S. Can. 1960-1961, ch. 30].
- Le Conseil d'orientation économique du Québec (COEQ), créé par une loi du 23 juin 1943, reprend ses activités.
- Du 23 au 28 octobre, tenue à Montréal de la Conférence pan-canadienne sur «Les ressources et notre avenir».

-1962-

- Instauration de l'Assurance-hospitalisation.
- Amorce de la préparation d'un plan global de développement (à la française) pour tout le Québec par le COEQ.
- Signature par le gouvernement du Québec d'une première Entente ARDA avec le gouvernement fédéral en vue de fixer les termes de la participation du Québec à l'application et au financement du Programme fédéral-provincial à frais partagés sur l'aménagement rural et le développement agricole.

-1963-

- Adoption par le gouvernement du Québec de la Loi de l'aménagement rural et du développement agricole, [11-12 Éliz. II, S. Qué. 1963, ch.31].

- Mise sur pied d'une Direction générale de la planification et de l'aménagement rural au ministère de l'Agriculture comprenant, entre autres, la Division de l'ARDA chargée de la coordination des projets.
- Création du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ).

-1964-

- Le COEQ met fin à ses tentatives de planification et procède plutôt à une évaluation de la situation. En septembre, il présente au Conseil des ministres un rapport intitulé **Les exigences de la planification**. Le Conseil des ministres accepte ce rapport en principe, mais en pratique les recommandations du COEQ resteront lettre morte.

-1965-

- Adoption par l'Assemblée législative de la Loi sur la fusion volontaire des municipalités [13-14, Éliz. II, S. Qué. 1965, ch. 56].

-1966-

- Dépôt du Plan du BAEQ et «migration» d'une bonne partie des professionnels du BAEQ dans certains ministères à Québec pour la «réalisation» du Plan.
- Les conseils économiques régionaux forment la Conférence permanente des conseils économiques régionaux (CER).
- Adoption par le gouvernement du Québec d'un arrêté en Conseil, le 26 mars 1966 sur la «Division administrative du territoire de la province» qui instaurera les régions administratives et amorce de la déconcentration et consolidation de l'appareil gouvernemental sur le territoire.
- En septembre, le COEQ recommande dans un mémoire au Conseil des ministres la création de deux organismes destinés à le remplacer : un office de planification et un conseil de développement. Le Conseil des ministres accepte les recommandations du COEQ en novembre. Mais ce n'est qu'en 1968 que ces recommandations seront traduites en législation.

- Directive gouvernementale [Document 7\1, Comité des structures, Dossiers du Conseil d'orientation économique, Québec, décembre 1966] enjoignant certains ministères de créer des postes de coordonnateurs régionaux en vue d'assurer la mise en oeuvre du Plan du BAEQ dans la région-pilote du Bas-Saint-Laurent-Gaspésie.

-1967-

- Le ministère des Affaires municipales ajoute officiellement à son organigramme un poste de coordonnateur régional pour le territoire-pilote du Bas-Saint-Laurent-Gaspésie.

-1968-

- En mai, signature d'une Entente fédérale-provinciale pour le développement de l'Est du Québec qui reprend en partie les recommandations du BAEQ. Création de l'Office de développement de l'Est du Québec (ODEQ).
- En juin, étude en première lecture de deux projets de loi à l'Assemblée nationale: Loi de l'Office de planification du Québec et Loi de l'Office de développement et d'aménagement du Québec. En juillet, adoption et sanction de la Loi de l'Office de planification du Québec (OPQ). Ce qui entraînera en octobre l'abolition du COEQ.
- Création du premier Conseil régional de développement dans l'Est du Québec, le CRDEQ.
- En accordant la priorité à la région de l'Est du Québec, mise sur pied de bureaux régionaux par certains ministères et début de la création des conférences administratives régionales (CAR), dont la Conférence administrative de l'Est du Québec (CAREQ). Opération terminée en 1974-1975 à l'exception des régions de Montréal et de Québec.
- Création du ministère fédéral de l'Expansion économique régionale (MEER).
- Début des missions de planification régionale de l'Office de planification du Québec (OPQ) : Bassin de la Yamaska et Saguenay-Lac-Saint-Jean.
- Dépôt du Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme (Rapport LaHaye).

-1969-

- Création des trois communautés urbaines et régionale : la Communauté urbaine de

Montréal (CUM), la Communauté urbaine de Québec (CUQ) et la Communauté régionale de l'Outaouais (CRO) ainsi que la Société d'aménagement de l'Outaouais (SAO).

- Abolition du Conseil législatif (le Sénat).
- Sanction, le 9 juin, d'une loi modifiant la Loi de l'Office de planification ainsi que la Loi du ministère de l'Agriculture et de la Colonisation et créant l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ).
- Création du Bureau d'aménagement des environs du nouvel aéroport international au Québec (BAENAIQ - Mirabel) dont le mandat principal consistait à préparer un plan d'aménagement pour le territoire affecté par l'installation du nouvel aéroport.
- Arrêté en Conseil ordonnant la mise en oeuvre dans la région de l'Est du Québec d'une expérience-pilote de fermeture à l'habitation de territoires marginaux et de relocalisation de la population.
- Transfert à l'OPDQ, depuis le ministère de l'Agriculture, du personnel et des fonds rattachés à l'administration du programme ARDA, tel que prévu par la loi du 9 juin.

-1970-

- Publication d'un énoncé de politique gouvernementale : le **Projet Renouveau municipal, urbain et régional (REMUR)**.
- Création de l'École nationale d'administration publique (ÉNAP).
- Introduction de l'Assurance-maladie.
- Étude du groupe Higgins, Martin et Raynauld qui prône une approche de développement articulé autour de la croissance du pôle de développement que constitue l'agglomération de Montréal.
- Mission de planification régionale du Nord-Ouest du Québec (OPDQ).
- L'Office de développement de l'Est du Québec (ODEQ), qui était responsable d'administrer l'Entente générale de coopération Canada/Québec signée le 28 mai 1968, est intégrée à l'OPDQ.

- Le Premier ministre du Québec et le ministre fédéral de l'Expansion économique régionale signent une première Entente sur les zones spéciales. Zones désignées : Québec, Trois-Rivières et Sept-Iles-Port-Cartier.
- Arrêté en Conseil (du 8 juillet 1970) concernant le développement de la région de Montréal à la suite de l'implantation d'un nouvel aéroport international au Québec (Mirabel). Création d'un Comité ministériel rattaché au Conseil exécutif et d'une Commission de développement de la région de Montréal (CDRM).
- Ajout par décret (décembre 1970) d'une nouvelle zone spéciale (Saguenay-Lac-Saint-Jean) aux trois autres zones spéciales désignées lors de la signature de l'Entente sur les zones spéciales signée le 8 juin 1970.

-1971-

- Adoption de la Loi favorisant le regroupement des municipalités.
- Mission d'étude et de concertation de l'Estrie (OPDQ).
- Mission de développement de la Côte-Nord (OPDQ).
- Décret (mars 1971) ajoutant une cinquième zone spéciale (Zone aéroportuaire de Montréal) aux quatre zones déjà désignées.
- Création par décret d'une Conférence administrative dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Cette décision se situe dans le prolongement de la Mission de planification régionale constituée au début de 1969 et dont le rapport et l'esquisse de plan de développement avaient été soumis au début de l'année 1970.

-1972-

- Opération-Dignité dans l'Est du Québec face à un programme de fermeture des paroisses marginales.
- Début de la préparation d'un plan général de développement par l'OPDQ.

-1973-

- **Mission de planification pour la sous-région de Charlevoix (OPDQ).**
- **Adoption de la formule du PPBS (Planning and Programming Budgetary System).**

-1974-

- **Création du Fonds de développement régional (FDR) de l'OPDQ.**
- **Création de deux comités ministériels au sein de l'OPDQ.**
- **Mission de planification de l'Outaouais (OPDQ).**
- **Signature d'une Entente-cadre Canada/Québec.**
- **Préparation et étude de deux projets de loi sur l'urbanisme (projets Tessier et Goldbloom); suites logiques du rapport LaHaye; opposition du monde municipal.**

-1975-

- **Création de quatre comités ministériels permanents au sein du ministère du Conseil exécutif en lieu et place des comités ministériels de l'OPDQ.**
- **Début de la préparation par l'OPDQ de 9 schémas régionaux (suite logique des recommandations du Rapport LaHaye et des deux projets de loi sur l'urbanisme (Tessier et Goldbloom); planification centrale et nationale).**
- **Création dans l'Outaouais du Service des affaires de la capitale canadienne (SACCAN). Disparition en 1976.**

-1976-

- **À la suite du changement de gouvernement, consolidation au sein du ministère du Conseil exécutif : nomination de ministres d'État, qui agiront comme président des comités ministériels créés en 1975 et création de secrétariats permanents en appui aux comités ministériels.**

-1977-

- **Création du Comité ministériel sur la décentralisation (présidé par le Premier ministre et composé du ministre des Affaires municipales et du ministre d'État à l'Aménagement et à la Décentralisation). Mandat du comité : préparer un projet de livre blanc sur la décentralisation.**
- **Début d'une série de conférences socio-économiques que l'on peut qualifier de «thématiques» : Pointe-au-Pic, Québec, Montebello.**

-1978-

- **Dépôt au Conseil des ministres du **Projet de Livre blanc sur la décentralisation et acceptation d'une partie de ses recommandations**, notamment la création des municipalités régionales de comté (MRC) tout en privilégiant d'abord la fonction «aménagement du territoire» ainsi qu'une réforme de la démocratie locale et de la fiscalité municipale.**
- **Préparation du projet de loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) au Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation (SAD) au sein du ministère du Conseil exécutif. Et préparation de projets de lois sur la démocratie locale et sur la fiscalité municipale au ministère des Affaires municipales.**
- **Dépôt au Conseil des ministres de trois projets de Livres blancs portant sur la décentralisation, sur l'aménagement et sur le développement régional.**

-1979-

- **Adoption de la Loi sur les villages nordiques et l'administration Kativik qui créait l'administration Kativik regroupant les 12 villages de la Communauté inuit situés à l'extrême nord du Québec et signature de la Convention de la Baie-James.**
- **Adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et début de la mise en place des MRC.**
- **Adoption de la Loi sur la démocratie locale.**
- **Adoption de la Loi sur la fiscalité municipale.**

- **Adoption de la Loi sur le zonage agricole.**

-1980-

- **Mise en place de l'organisation nécessaire à la création des MRC : comité de coordination, comités de concertation et «conseils des maires».**

-1981-

- **Au printemps, création de la première MRC.**
- **Mise en place d'une nouvelle Corporation de l'Office de planification et de développement du Québec dont le mandat consiste à revoir le rôle de l'OPDQ : la planification économique passe au CMPDE et la négociation des ententes fédérales-provinciales incombe au SAIC.**
- **Création d'un comité ministériel sous la présidence du ministre responsable du développement régional dont le mandat consiste à formuler une nouvelle politique de développement régional.**
- **Tenue d'une première Conférence socio-économique thématique dans la région de Montréal.**

-1983-

- **Le gouvernement rend public un énoncé de politique sur le développement régional intitulé **Le choix des régions**.**
- **Publication du document gouvernemental intitulé **Aménager l'avenir**.**
- **Tournée de consultation ministérielle sur **Le Choix des régions**.**
- **Instauration des conférences socio-économiques régionales. Tenue de conférences socio-économiques dans deux régions : Mauricie-Bois-Francs et Québec.**

-1984-

- **Conférence socio-économique dans le Saguenay-Lac-Saint-Jean**

- **Renouvellement de l'entente fédérale provinciale sur le développement économique et régional (EDER).**

-1985-

- **Conférence socio-économique régionale dans l'Estrie.**
- **Changement de gouvernement.**
- **Reconnaissance par le gouvernement d'un nouveau découpage des régions administratives.**
- **Création de la Commission d'étude sur la Ville de Québec (Commission Lapointe).**

-1986-

- **Conférences socio-économiques dans l'Outaouais et dans les Laurentides.**
- **Révision de la formule et du processus des conférences socio-économiques qui débouche sur la formule de la négociation et de la signature d'ententes entre le gouvernement et les régions.**
- **Création de deux commissions d'études par les Unions de municipalités (UMQ et UMRCQ) : Commission Parizeau et Commission Lemieux.**

-1987-

- **Modification de la carte des régions administratives qui passent de 10 à 16. Les régions de la Gaspésie, de Lanaudière, des Laurentides et la Montérégie sont affectées. Les ministères doivent s'ajuster en réalisant un plan de régionalisation de leurs activités.**
- **Sommets socio-économiques et signature d'ententes entre le gouvernement et les régions de l'Abitibi et de la Montérégie.**

-1988-

- **Sommets socio-économiques et signatures d'ententes entre le gouvernement et les régions de la Côte-Nord, de la Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine et du Bas-Saint-Laurent.**

- Signature d'une Entente Canada-Québec sur le développement économique des régions visant à ce que les interventions du gouvernement fédéral soient compatibles avec les engagements pris par le gouvernement du Québec à l'égard des régions.
- Le gouvernement rend public un plan d'action intitulé Québec à l'heure de l'entreprise régionale.

-1989-

- Nomination au sein du ministère du Conseil exécutif d'un Secrétaire à la capitale.
- Conférence socio-économique et signature d'une entente dans la région de Mauricie-Bois-Francs.

-1990-

- Sommets socio-économiques et signature d'ententes dans les régions de Chaudière-Appalaches et de Lanaudière.
- Décret gouvernemental créant au sein du ministère du Conseil exécutif le Comité ministériel permanent de développement du Grand Montréal (CMPDGM) ainsi qu'un Secrétariat d'appoint.
- Le Secrétariat à l'aménagement et au développement régional (SADRE) remet à la ministre responsable du développement régional un rapport présentant une évaluation, une analyse et des recommandations portant sur le déroulement et le contenu des conférences socio-économiques régionales.

-1991-

- Conférence socio-économique et signature d'une entente dans la région de Saguenay-Lac-Saint-Jean.
- Création d'un Groupe de travail interministériel sur le développement régional et dépôt du rapport final (Rapport Bernier) : **Propositions pour une stratégie gouvernementale en matière de développement régional**. Les recommandations du ministre responsable sont acceptées par le Conseil des ministres en décembre.

-1992-

- Présentation, en mai, à l'Assemblée nationale d'un projet de loi (projet de loi 19) intitulé Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les Affaires régionales et adoption de ce projet de loi en juin.
- Modification de la Loi sur la fiscalité municipale (Loi 154) entraînant le transfert aux municipalités de responsabilités en ce qui concerne la gestion de la voirie locale, le financement de certains services policiers et celui du transport en commun.

-1993-

- Création de 11 sociétés de développement régional de la main-d'oeuvre.
- Création de 16 régies régionales de la santé et du bien-être.
- Amorce de la mise sur pied de 15 conseil régionaux de développement.
- Dépôt du Rapport sur Montréal et sa région métropolitaine (Rapport Pichette).

-1994 -

- Dans le sillage du rapport sur Montréal, création d'une Table de concertation.

Notes

1. Une bonne partie du matériel utilisé ci-dessous provient d'un texte préparé en collaboration et publié en 1987 par l'École nationale d'administration publique sous le titre suivant : **Un aperçu général sur le développement régional au Québec** par Lawrence Desrosiers, Jean-Pierre Montesinos, Roger Saint-Louis et Robert Robert. Les mêmes personnes ainsi que Jacques Brunet ont contribué à la révision et à l'enrichissement de ce texte.
2. Voir **Esquisse du Plan du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec**, cahier numéro 1.
3. On pourrait tout aussi bien privilégier des variables économiques et financières afin de vérifier si, au fil du temps, il y a eu développement dans les collectivités considérées.
4. Cette hypothèse peut sembler paradoxale à prime abord, en ce sens que l'on affirme

souvent que «la complexité d'un appareil en réduit l'efficacité». Cette hypothèse fait appel aux notions de «pensée complexe» et de «complication» qu'un auteur comme Hervé Sérieyx, s'inspirant d'Edgar Morin, a développées dans **Le big bang des organisations**; pp. 82 à 84 et 208 à 239, Calmann-Lévy, 1993. En effet, pour cet auteur, un Boeing 727 est compliqué, mais son comportement est efficace et prévisible; par contre, les configurations que peuvent prendre des spaghettis dans une assiette sont complexes et, donc, imprévisibles.

5. Le CPAR était composé de représentants du Conseil d'orientation économique (COEQ) et de ceux de sept ministères intéressés aux ressources : Agriculture et Colonisation; Richesses naturelles; Industrie et Commerce; Tourisme, Chasse et Pêche; Terres et Forêts; Affaires municipales; Voirie. Le ministère de la Famille et du Bien-être pouvait déléguer un observateur qui siégeait à titre consultatif.
6. Voir à cet égard la deuxième partie du texte cité au début et dont s'inspire le présent document : **Un aperçu général sur le développement régional au Québec.**
7. Consultez : **Le bilan des conférences socio-économiques, de mai 1977 à septembre 1980, Québec, Éditeur officiel du Québec, novembre 1980.**
8. Étant donné leur incidence future sur la pratique du développement, notamment dans les années 1990, on peut citer les quatre principes sur lesquelles on fondait la LAU au moment de son adoption. Ces principes sont les suivants :
 - L'aménagement découle d'une responsabilité essentiellement politique.
 - L'aménagement implique un partage des responsabilités respectant les domaines propres d'intervention de chaque palier de gouvernement (central, MRC et municipalités).
 - L'aménagement implique la concertation entre les trois paliers de gouvernement.
 - L'aménagement exige la participation des citoyens à la prise de décision et à la gestion.

Les rapports dialectiques entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée

**Serge Côté
UQAR-GRIDEQ**

La recherche est une activité aux formes multiples. Elle est intrinsèquement liée au milieu universitaire : elle y fait l'objet d'un apprentissage de la part des étudiants et étudiantes; elle compte pour une part importante de la tâche des professeurs et professeures; son financement requiert la contribution de sources diversifiées, la plupart extérieures à l'institution universitaire elle-même; elle est à l'origine de la constitution d'équipes, groupes et centres qui se donnent comme mandat premier le développement des connaissances dans un domaine particulier.

Le Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional, de l'Est du Québec (GRIDEQ) est un de ces regroupements universitaires dont la raison d'être est la recherche. Depuis 1974, le groupe a fait des recherches, bien entendu, mais il a aussi élaboré, en plusieurs versions successives, une problématique¹ qui sache rendre compte des enjeux de développement présents dans tous les types de région, mais plus particulièrement dans les régions moins urbanisées. Les efforts du GRIDEQ se sont axés autour de cinq chantiers de recherche : les structures productives et sociales des régions; les cultures, les identités et les régionalismes; les mouvements sociaux et le développement endogène; l'analyse des politiques et programmes publics concernant le développement régional et local; enfin, l'épistémologie des théories et méthodes de construction des connaissances portant sur le développement régional.

Les membres du GRIDEQ œuvrent principalement dans le secteur des

sciences humaines et travaillent habituellement de façon interdisciplinaire. Les travaux du GRIDEQ ont toujours été marqués par la diversité. Si l'on ne s'attarde qu'à l'une des catégorisations en usage concernant la recherche, on se rend facilement compte que certaines des recherches des membres sont de type fondamental, tandis que d'autres sont de type appliqué.

La recherche à caractère fondamental a pour but essentiel l'acquisition de nouvelles connaissances. Sans que l'on puisse l'identifier à des préoccupations exclusivement théoriques, elle suppose habituellement le recours à une conceptualisation rigoureuse et fait une large place à l'élaboration de modèles explicatifs. La recherche à caractère appliqué, de son côté, est orientée vers la production de résultats destinés à servir à des individus et à des groupes dans la planification et la réalisation d'interventions ou dans la conduite d'actions et de réflexions que ces groupes ou individus souhaitent eux-mêmes. En ce sens, elle est plus directement branchée sur la pratique d'acteurs sociaux donnés que la recherche fondamentale. Parmi toutes les variantes de la recherche appliquée, la recherche-action est sans doute celle où cette prise en compte de la pratique des acteurs est le plus développée.

On peut énumérer, à titre d'exemples, un certain nombre de recherches fondamentales et appliquées réalisées par les membres du GRIDEQ. Du côté de la recherche fondamentale, mentionnons des travaux sur les structures productives régionales, un ensemble d'études sur les fermes familiales menant à des comparaisons poussées entre pays et continents (Québec, Amérique du Nord, Europe de l'Est, Europe de l'Ouest, Maghreb, Amérique latine), un projet sur la câblodistribution, des recherches sur la modernisation sociale des entreprises, des travaux sur le rôle des femmes dans le développement régional, une étude sur les organismes de gestion en commun de l'Est du Québec, des recherches sur l'histoire des territoires et le patrimoine régional, des travaux sur le développement local.

Du côté de la recherche appliquée, de nombreux projets ont vu le jour ces dernières années. Mentionnons une recherche sur les interrelations économiques régionales au Québec réalisée en coopération avec l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ), qui remplissait il y a quelques années le rôle tenu actuellement par le Secrétariat aux affaires

régionales. D'autres exemples peuvent être apportés : une recherche sur la participation dans les Conseils régionaux de concertation et de développement, un projet d'étude sur les petits exploitants en forêt privée dans le cadre de Forêt Modèle du Bas-Saint-Laurent, une recherche sur la violence faite aux femmes âgées en collaboration avec un groupe de femmes de la région, un portrait des exploitations agricoles de la région, un état de situation des sans emploi de 45 ans et plus dans le Bas-Saint-Laurent, une recherche sur l'application des normes de qualité dans les entreprises régionales, la mise au point d'un outil géomatique dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Certaines des recherches dont nous venons de parler ont été défrayées par les organismes mêmes qui s'intéressaient aux résultats de la recherche appliquée. Dans d'autres cas, lorsqu'il s'agissait d'organismes ne disposant pas de budgets importants, les fonds rendant possible la réalisation de la recherche ont été trouvés auprès de tiers. Habituellement, le GRIDEQ contribue à la prospection des sources de fonds et participe avec le groupe demandeur à la rédaction des demandes nécessaires.

Il vaut la peine de noter que, dans plusieurs cas, le travail de recherche proprement dit, à savoir la cueillette et l'interprétation des données, ne diffère pas substantiellement selon qu'il s'agisse de recherches fondamentales ou de recherches appliquées. Pour s'en convaincre, il suffit de considérer les trois premières lignes du tableau. Chaque ligne met en évidence des projets de recherche ayant des objets apparentés et se rapportant à des thématiques voisines. La recherche fondamentale et la recherche appliquée ont été réalisées par les mêmes chercheurs individuels ou par des équipes composées en partie des mêmes personnes; les problématiques de recherche et les démarches analytiques sont, dans les trois cas, largement convergentes ; les moyens se ressemblent également beaucoup d'une recherche à l'autre.

Sur tous les plans qui viennent d'être soulignés, il existe des rapports dialectiques entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée. Il serait difficile, du moins dans les exemples ici considérés, de tracer la ligne de démarcation entre fondamental et appliqué à partir des sujets de recherche ou des méthodes utilisées. Ce qui distingue vraiment les deux, c'est le fait que, quand il s'agit de recherche appliquée, le processus tient

Tableau 1

Recherche fondamentale et recherche appliquée

| Recherche fondamentale | Recherche appliquée |
|---|---|
| les structures productives régionales | les interrelations économiques régionales (en collaboration avec l'OPDQ) |
| les fermes familiales : comparaison internationale | portrait socio-économique des exploitations agricoles de l'Est du Québec (en collaboration avec l'UPA) |
| la forêt habitée et le développement des régions | élaboration d'un projet d'étude sur les petits exploitants en forêt privée bas-laurentienne (projet non encore réalisé) (en collaboration avec Forêt Modèle du Bas-Saint-Laurent) |
| la câblodistribution : comparaison interrégionale | élaboration d'un projet de recherche sur les usages diversifiés de la forêt (projet non encore réalisé) (en collaboration avec un organisme de promotion de l'emploi de la Vallée de la Matapédia) |
| la modernisation sociale des entreprises | la participation au sein des Conseils régionaux de concertation et de développement (en collaboration avec l'AQORCD) |
| travaux sur la thématique «Femmes et développement régional» | la situation des sans emploi de 45 ans et plus dans le Bas-Saint-Laurent (en collaboration avec le ministère fédéral de l'Emploi et de l'Immigration) |
| les organismes de gestion en commun de l'Est du Québec | la violence faite aux femmes âgées du Bas-Saint-Laurent (en collaboration avec un groupe de femmes de la région) |
| recherches sur l'histoire des territoires et le patrimoine régional | la qualité dans les entreprises manufacturières du Bas-Saint-Laurent (en collaboration avec le ministère de l'Industrie et du Commerce du Québec) |
| plusieurs travaux sur le développement local | mise au point d'un outil géomatique dans le domaine de l'aménagement du territoire (en collaboration avec la société Hydro-Québec) |

compte des préoccupations d'individus ou de groupes intéressés aux résultats.

Ceci dit, dans certaines formes de recherche appliquée, la recherche-action par exemple, la conception et le déroulement de la recherche peuvent présenter des différences radicales avec ce qui se passe dans la recherche fondamentale.

S'agissant du domaine du développement régional, plusieurs observateurs ont véhiculé l'idée qu'il existe une démarcation entre ceux et celles qui se contentent d'*étudier* le phénomène et ceux et celles qui *font* du développement. Ici même, à l'Université du Québec à Rimouski, cet écho s'est fait entendre dans les témoignages recueillis en 1993 par le Comité UQAR 2004, chargé de dégager des orientations pour l'avenir à moyen terme de l'université. Personnellement, j'ai toujours trouvé quelque peu simplificatrice cette opposition de l'étudier et du faire, parce qu'elle sépare ce qui, dans les faits, est pratiquement toujours lié : en effet, la réflexion et l'action se conditionnent l'une l'autre dans une mesure beaucoup plus grande qu'il n'y paraît à première vue.

Tout d'abord, il se trouve souvent que le besoin des groupes et organismes engagés dans le développement soit celui de se doter de connaissances jugées indispensables à leur action. Ainsi, il est arrivé fréquemment au GRIDEQ qu'un projet de recherche soit élaboré conjointement avec un organisme demandeur pour lequel les connaissances recherchées étaient vues comme un ingrédient indispensable de son action. Dans de tels cas, la définition de l'objet de recherche ainsi que l'élaboration des instruments d'investigation sont menées conjointement par les représentants de l'organisme et les membres de l'équipe de recherche. La production des connaissances est alors intimement liée à la réalisation des objectifs que les acteurs eux-mêmes se donnent. Dans ces conditions, faire de la recherche conduit à une participation directe aux différents processus de développement qui animent un milieu.

De façon plus générale, même lorsqu'il n'y a pas comme dans le cadre de la recherche appliquée de collaboration explicite entre chercheurs et organismes du milieu, on peut dire que la recherche et l'action ne sont pas séparées par un fossé infranchissable. La plupart des chercheurs et

chercheuses se soucient des usages qui seront faits de leurs résultats et bon nombre d'entre eux sont en mesure d'identifier les applications qui peuvent être faites des connaissances produites dans le cours de leurs travaux.

Ceci dit, il existe des distinctions notables entre la recherche et l'intervention. Nous nous attarderons à trois d'entre elles que nous examinerons sous l'angle des questions que soulève la collaboration entre chercheurs et chercheuses d'un côté et gens d'action de l'autre.

1- Les objectifs poursuivis par les chercheurs et par les intervenants restent en partie distincts et ne peuvent être identifiés totalement les uns aux autres, même s'il existe d'importantes zones de convergence entre les deux. Une illustration concrète permettra de bien saisir la différence de perspective des uns et des autres. Nous prendrons comme exemple l'un des projets mentionnés dans le tableau, soit la recherche sur les interrelations économiques régionales réalisée en collaboration avec l'OPDQ qui se trouvait également à la commanditer.

L'un des objectifs majeurs de l'OPDQ dans cette étude était de bien cerner les relations économiques prenant place entre la région de Montréal et les autres régions du Québec. La question, toute intéressante et pertinente qu'elle ait été, a été reformulée par l'équipe de recherche en fonction des préoccupations qui étaient les siennes. L'équipe a donc proposé à l'OPDQ — et celle-ci l'a accepté sans réticences — de mettre l'accent sur les agents économiques (les entreprises, les établissements) et de tenir compte, dans l'étude, de toutes les relations que ces derniers nouaient avec des partenaires économiques, que ces derniers soient de Montréal, de la région même de l'entreprise, d'une autre région du Québec ou même de l'extérieur du Québec.

Du point de vue des chercheurs, il y avait là un élargissement du champ qui le rendait plus fascinant à explorer et qui permettait de situer la question des relations entre agents économiques montréalais et agents des autres régions dans un contexte beaucoup plus large. Pour le bailleur de fonds, cette démarche présentait également un intérêt, car elle permettait de produire un portrait plus complet des relations économiques des entreprises régionales. Il arrive ainsi que les chercheurs aient des curiosités à satisfaire qui vont au-delà des besoins exprimés au point de départ par les organismes demandeurs. Il s'agit, pour les chercheurs, d'une ambition tout à

fait légitime qui ne pose pas de problème particulier dans la mesure où on réussit à identifier les objets concrets où les uns et les autres y trouvent leur compte.

2- Une deuxième différence entre chercheurs et gens d'action concerne la vie utile des résultats. Les organismes demandeurs voient surtout la pertinence des résultats en fonction des interventions qu'ils priorisent. C'est donc dire que leur intérêt porte surtout sur le présent ou sur l'avenir immédiat. En ce qui concerne les chercheurs et chercheuses, il est possible — et c'est souvent le cas — que l'un des aspects de l'intérêt d'un sujet de recherche particulier soit qu'il permette la comparaison avec ce qui s'est fait vingt-cinq ans plus tôt ou qu'il rende possible la constitution d'une banque de données qui sera encore exploitable dans quinze ans. L'horizon temporel qui justifie la pertinence d'une cueillette peut donc être très différent dans le cas de chercheurs ou chercheuses ou dans le cas de gens d'action : cela n'empêche pourtant pas qu'il est habituellement possible de trouver des terrains où les points de vue des uns et des autres se rencontrent.

3- Notons enfin une dernière différence entre chercheurs et gens d'action : l'intérêt même des résultats n'est pas apprécié de la même façon par les deux groupes de personnes. Pour les gens d'action, les résultats sont d'autant plus intéressants qu'ils corroborent la démarche d'action de l'organisme. En cas de résultats contraires aux attentes, on éprouve habituellement le sentiment d'être dérangé. Chez les chercheurs, un résultat contraire aux hypothèses entraîne parfois lui aussi un certain malaise, mais il peut tout aussi bien susciter de l'enthousiasme, car il oblige à chercher une explication dans des directions inédites.

Terminons en soulignant quelques problèmes associés avec la recherche appliquée. Un premier problème qui peut être soulevé est celui de l'indépendance des chercheurs et chercheuses dans les projets de recherche appliquée. L'aspect le plus important de cette indépendance est que les chercheurs travaillent, au plan de la cueillette et du traitement des données, selon la déontologie et les méthodes généralement en usage et conservent leur entière autonomie dans l'interprétation des résultats.

Le financement de la recherche appliquée ouvre la discussion sur un deuxième ordre de problèmes. Selon la nature de l'organisme demandeur, on

peut trouver deux cas limites. Dans le premier cas, l'organisme a des moyens importants : le problème qui se pose alors est de signer avec lui un contrat explicite qui reconnaisse concrètement l'indépendance de l'équipe de recherche. Dans le second cas, l'organisme n'a pas les moyens de financer lui-même la recherche : il faut alors travailler avec lui pour trouver les fonds auprès de sources tierces. Dans les deux cas, le problème de l'utilisation des données par les chercheurs une fois la recherche terminée se pose et devrait faire l'objet d'une convention explicite entre les chercheurs et l'organisme et ce, avant que la recherche ne commence.

Le dernier problème que nous voulons aborder concernant la recherche appliquée est celui de sa légitimité. Dans certains segments du système universitaire, la recherche appliquée jouit d'un prestige beaucoup moins important que la recherche fondamentale. Au regard de ce que nous disions au début de cette présentation quant au peu de différences qui peuvent être constatées parfois entre les objets de la recherche fondamentale et ceux de la recherche appliquée, cette affirmation peut paraître surprenante. Elle le serait en effet si l'on ne considérait que le contenu de la recherche, mais l'appréciation qui est faite des mérites respectifs des deux grands genres de recherche repose sur beaucoup plus que leur contenu. Le contexte institutionnel fait que la recherche fondamentale est davantage valorisée, ne serait-ce que parce que le gros de la recherche fondamentale est financé par de grands organismes subventionnaires qui se sont donné des règles d'accès très exigeantes et très contraignantes.

Le GRIDEQ a fait le pari de faire une place importante à la recherche appliquée, sans mépriser ou sans négliger pour autant la recherche fondamentale. C'est pour lui une occasion de développer des collaborations stimulantes et mutuellement profitables avec des organismes et des groupes de sa région et de l'extérieur.

Notes

1. Pour la plus récente de ces versions, voir GRIDEQ, **Développement régional. Problématique et programmation de recherche du GRIDEQ**, Rimouski, UQAR-GRIDEQ, 1993, 166 p.

La recherche-action : un lien obligé entre la théorie et la pratique

**Hugues Dionne
UQAR-GRIDEQ**

Si l'on considère un continuum dont les deux pôles sont la théorie et la pratique, on peut situer la recherche fondamentale au pôle théorique et la recherche appliquée au pôle pratique. La recherche-action, quant à elle, peut être vue comme une recherche appliquée fortement marquée par des impératifs d'intervention et qui comporte une sensibilité déterminante envers la pratique. La recherche-action nous force à interroger systématiquement le lien qui s'établit dans tout processus de recherche entre l'élaboration théorique plus fondamentale et le processus pratique d'intervention. Réaliser une recherche-action, est-ce produire une recherche ou exécuter une intervention? Est-ce que l'objectif de la recherche-action est le développement des connaissances ou la modification d'une situation? Probablement que l'on me répondrait avec raison que la recherche-action poursuit, de manière concomitante, les deux objectifs¹. Ce qui n'est pas sans poser certaines difficultés, comme nous allons le constater dans la suite de l'exposé.

Le GRIDEQ a toujours été engagé dans diverses expériences de recherche-action. L'origine même de la maîtrise en développement régional a été élaborée dans le cadre d'un certificat de deuxième cycle qui mettait de l'avant diverses approches de recherche-action. Des groupes de recherche-action avaient été mis sur pied à Rimouski et à la Baie des Chaleurs dans le but d'intervenir et de réfléchir l'action, en particulier la pratique du développement régional².

Il importe de faire valoir, encore aujourd'hui, l'importance

d'adopter des perspectives de recherche-action et de démontrer certains enjeux théoriques d'une telle pratique pour le développement régional. S'il était possible d'approfondir diverses réflexions sur les enjeux actuels du développement régional, je serais probablement amené à tenter de démontrer comment le développement régional et local a comme défi actuel de remodeler la société entière afin de cesser l'enfermement contemporain dans des voies de mal-développement. Mon objectif est ici heureusement un peu plus sobre, bien que complexe! Je voudrais expliciter la contribution de la recherche-action comme instrument pertinent d'intervention en développement régional.

Afin de mieux expliciter la démarche particulière du chercheur en situation de recherche-action, je vais d'abord préciser certaines différences entre la recherche «classique» et la recherche-action. Ces distinctions étant mieux établies, il sera plus facile de caractériser les processus spécifiques et de la recherche et de l'action tout en faisant voir leurs interdépendances dans des pratiques d'intervention. Pour bien illustrer les perspectives particulières de la recherche-action, je mettrai de l'avant certaines comparaisons avec la recherche «classique», ce qui nous permettra de mieux distinguer les parcours respectifs de la recherche et de l'action. C'est sur la base de cette différenciation qu'il sera possible de mieux faire valoir l'importance actuelle de démarches de recherche-action au sein des pratiques de développement régional.

Comment la recherche «classique» est modifiée par la recherche-action

Pour nous aider à mieux définir et à mieux comprendre les particularités de la recherche-action, nous pouvons la comparer à la recherche «classique» ou traditionnelle. La comparaison porte principalement sur les buts, la méthodologie et le rôle du chercheur impliqué dans l'un ou l'autre des processus (voir le tableau suivant).

Tableau 2

Comparaison recherche classique/recherche-action

| Processus | Recherche classique | Recherche-action |
|---------------------------------|--|---|
| 1. Buts | Savoir généralisable pour connaissances | Savoir spécifique pour action |
| 2. Relation chercheur/praticien | C. Hors de l'action P. Externe au chercheur | C. Dans l'action P. Communication continue |
| 3. Choix du sujet de recherche | Champ d'intérêt du chercheur Pertinence scientifique | Entente/contrat avec un groupe social particulier |
| 4. Formulation de l'objet | Continuité avec recherches antérieures (documents/communications) | Pertinence conjoncturelle Validation continue via pratique |
| 5. Planification | Processus linéaire | Processus interactif |
| 6. Techniques de recherche | Quantitative et qualitative | À dominante qualitative |
| 7. Traitement et analyse | Application des procédures prévues/extérieur à l'action Préoccupation de généralisation | Débat/discussions avec praticiens/intérieur à l'action Préoccupation de pertinence |
| 8. Conclusion | Réinvestissement théorique (ou conclusions appliquées) | Réinvestissement direct dans la pratique |
| 9. Diffusion | Générale/libre Utilisation non-contrôlée | Spécifique/liée Contrôle en fonction de l'action |

Par sa définition même, la recherche-action est une démarche de réflexion appliquée en fonction d'une situation particulière à modifier. Il est certain qu'en ce sens la recherche-action est habituellement une recherche impliquée dans un terrain concret à partir d'un groupe d'acteurs réel.

1. Les buts de la recherche-action sont différents de ceux de la recherche classique. Fondamentalement, la recherche classique doit produire des savoirs et ainsi contribuer au développement des connaissances. L'acquis a d'autant plus de valeur qu'il est généralisable, qu'il a un potentiel d'abstraction lui permettant à la fois d'inclure et de dépasser chaque situation particulière. C'est ce pouvoir de généralisation qui est au coeur du processus. Il s'agit idéalement de définir des lois universelles d'explication. Le point de départ de la recherche-action est différent. La recherche-action est centrée sur la production d'un savoir spécifique en vue de faciliter une action efficace de changement³. Le caractère particulier de la situation est au coeur de la démarche. Ce qui ne veut aucunement signifier que la généralisation est impossible, au contraire! Mais le sens premier de la recherche est déterminé en regard de son efficacité dans l'action. S'appuyant sur des résultats acquis de recherche fondamentale ou sur des applications autres de recherche, la recherche-action met tout en oeuvre pour bien comprendre une situation particulière afin d'intervenir d'une manière spécifique.

2. La différenciation des buts de la recherche entraîne une modification profonde de la relation entre chercheurs et acteurs. C'est comme si, en recherche-action, le chercheur devait s'infiltrer dans le «système-client» non pas seulement pour s'assurer un meilleur accès à l'information et aux matériaux de recherche, mais pour s'impliquer dans l'action de changement avec les acteurs sociaux eux-mêmes. Le chercheur n'est plus l'analyste ou le consultant-expert hors de l'action, mais il est partenaire de l'action et impliqué dans l'action. Il a le défi de procéder, dans l'action, à partir de règles méthodologiques reconnues de manière à garantir la scientificité de sa démarche. Pour sa part, l'acteur-intervenant doit favoriser une réflexion systématique dans l'action et établir un rapport continu de communications avec le chercheur. Dans la recherche

«classique», le chercheur tente de favoriser une relation de collaboration avec l'acteur enquêté de manière à obtenir des informations valides. Sa relation avec le client-demandeur doit idéalement être harmonieuse, mais il en est souvent autrement.

3. Le choix du sujet de recherche-action résulte d'une entente contractée entre chercheurs et acteurs. La recherche-action se déroule au sein d'un groupe concret d'acteurs sociaux impliqués dans la modification d'une situation particulière. Le sujet de recherche se détermine dans une sorte de partenariat social faisant appel à la compétence à la fois des chercheurs et des praticiens. Compte tenu que la recherche classique n'oblige pas à ce lien contracté avec des acteurs sociaux, la procédure de départ est différente. L'initiateur de la recherche classique est habituellement le chercheur lui-même; il définit le sujet de recherche en regard de son champ d'intérêt personnel ou commandé. Habituellement, il reçoit le mandat de son organisme d'appartenance (v. fonction publique, compagnies...) qui définit les grands axes de la recherche à réaliser. Compte tenu de la plus grande marge de manoeuvre du milieu universitaire, le chercheur peut décider personnellement de son sujet de recherche en tenant compte de l'avancement des connaissances dans tel ou tel domaine. Par contre, il est souvent conditionné par les organismes subventionnaires.

4. Le chercheur classique est déterminé dans sa démarche par le corpus de connaissances acquises. La formulation de l'objet de recherche est construit à partir des connaissances antérieures sur le sujet et fait surtout appel à la tradition des autres recherches. La mise au point des connaissances acquises est réalisée de manière à fournir et à assurer les éléments de pertinence pour la recherche à entreprendre. La situation de la recherche-action est plus complexe en ce que la pertinence de l'objet de recherche n'est pas construit isolément par le chercheur, mais est le résultat de discussions et de débats avec les partenaires sociaux de la recherche à engager. Même si la définition de la recherche se fait en partenariat avec les acteurs du milieu, il ne faut pas croire que le chercheur perd de son autonomie (si on accepte le fait de son implication avec les acteurs sociaux pour la modification d'une situation). Compte tenu de l'entente contractée du début, la validité de l'objet de recherche est continuellement

questionnée en regard du déroulement de l'intervention. Ce qui ne veut pas dire pour autant que la recherche est soumise aux aléas de circonstances et de tempéraments. C'est que la recherche est surtout validée en fonction de son efficacité, de sa capacité initiatrice de changement. Le chercheur doit démontrer les exigences méthodologiques et les rythmes différenciés de fonctionnement de la recherche et les faire accepter par les partenaires sociaux.

5. Le processus de planification de la recherche classique est linéaire. Chaque étape de la recherche classique est établie de manière logique et rigoureuse en fonction de règles méthodologiques bien établies. Le déroulement du processus doit se faire dans le respect de ces règles. Tout écart doit recevoir une explication jugée valable. La recherche-action s'insère dans un processus interactif entre chercheurs et acteurs. La dynamique est différente en obligeant le chercheur à être en contact continu avec l'intervenant. Il doit faire comprendre et négocier ses marges de manoeuvre tout en respectant les règles scientifiques de sa démarche. Il s'oblige à plusieurs adaptations sans pour autant compromettre la qualité rigoureuse du processus.

6. Parce que la recherche-action est surtout utilisée dans des situations concrètes et circonstanciées, il est plus courant d'utiliser des techniques de recherche surtout qualitatives de manière à être plus attentif aux discours des acteurs eux-mêmes et à l'approfondissement d'une situation particulière. Le caractère «vertical» de l'effort de compréhension est valorisé. La quantification des données est plus difficile compte tenu du caractère plus limité de la situation particulière. Il en va autrement de la recherche classique qui, peut indifféremment et en rapport avec son objet de recherche, emprunter des voies qualitatives ou quantitatives de recherche, souvent les deux de manière complémentaire.

7. Dans toute recherche, le traitement et l'analyse des données découlent des procédures prévues antérieurement. Compte tenu des ajustement normaux, la recherche classique applique les règles de traitement des données recueillies de manière à valider ou infirmer les affirmations formulées au niveau de l'objet de la recherche. À cette étape,

l'acteur social est absent. Sa présence s'est surtout faite ressentir dans l'étape de cueillette de données. Dans la recherche-action, l'acteur social a une présence continue. Ce qui ne veut aucunement signifier qu'il puisse faire dévier le chercheur des règles de traitement des données, mais sa présence est vue comme un appui pour moduler des validations de données en fonction des exigences et des priorités d'utilisation par la suite. Le traitement des données peut se faire dans une dynamique d'échange, de dialogue, de débat avec les partenaires sociaux. Les procédures d'analyses sont plus vives, en confrontation continue avec la réalité des acteurs sociaux.

8. Les conclusions de la recherche doivent être empruntées d'une même rigueur scientifique dans un cas comme dans l'autre. Toutefois, les insinuations peuvent être différentes. Alors que l'intérêt des conclusions d'une recherche classique se situe dans leurs capacités de généralisation, les auteurs de la recherche-action vont principalement insister sur la pertinence des conclusions en regard de la situation particulière à transformer. Ce qui ne veut aucunement signifier que les conclusions ne peuvent pas être généralisables, mais l'intérêt premier ne se situe pas là. Il en va de même de leur application. Si, dans plusieurs cas, la recherche-action doit avoir des applications immédiates et directes dû au fait que c'est sa nature même de pouvoir participer à la résolution de problèmes. Si les conclusions de la recherche classique peuvent être simplement réinvesties dans des corpus théoriques, il en va autrement de la recherche-action dont les conclusions doivent nécessairement être réinvesties dans la pratique. Ce qui ne veut pas signifier que plusieurs conclusions de la recherche-action ne peuvent pas avoir une «carrière théorique» importante et vice-versa.

9. La diffusion de la recherche classique n'est pas obligée, même si elle est souhaitable. Dans les faits, les conclusions de la recherche classique donnent toujours naissance à un rapport de recherche. Sa diffusion peut être faible et partielle, mais chaque chercheur tend à diffuser ses résultats de recherche même si cela peut se faire dans une perspective «carriériste» ou en vue d'obtenir d'autres subventions de recherche. La diffusion de la recherche-classique est habituellement contrôlée par le chercheur. La diffusion des résultats de recherche fait partie intégrante du

processus de recherche-action. Dans ce cas, la diffusion est obligée et ne peut être contrôlée par le chercheur. La diffusion fait partie du contrat initial établi entre chercheurs et acteurs.

En fait, la recherche-action interroge le modèle de pratique «classique» de recherche. *«C'est une modalité de recherche qui rend l'acteur chercheur et qui fait du chercheur un acteur, qui oriente la recherche vers l'action et qui ramène l'action vers des considérations de recherche»*⁴. À plusieurs égards, l'attitude du chercheur est déterminante du processus de recherche-action. Celui-ci doit abandonner sa position souvent privilégiée au niveau financier et politique (v.g. professeur d'université, statut expert). Il peut être relativement simple, pour le chercheur, de se valoriser en misant sur le caractère hermétique des concepts et des méthodes et ainsi mettre en évidence l'ignorance de son interlocuteur. Le chercheur doit avant tout être capable d'autocritique, de vivre le quotidien de ses partenaires⁵. Plusieurs analyses du processus de recherche-action mettent de l'avant l'importance, pour le «chercheur-expert», de maintenir à la fois un engagement direct et une distance critique à l'égard de l'acteur social⁶.

Ainsi donc, ce sont deux stratégies différentes qui sont engagées simultanément dans une opération de recherche-action. La comparaison de ces deux stratégies va nous aider à mieux comprendre cette dynamique entre chercheurs et acteurs et à mettre en évidence comment la recherche-action est à la jonction de deux parcours-types.

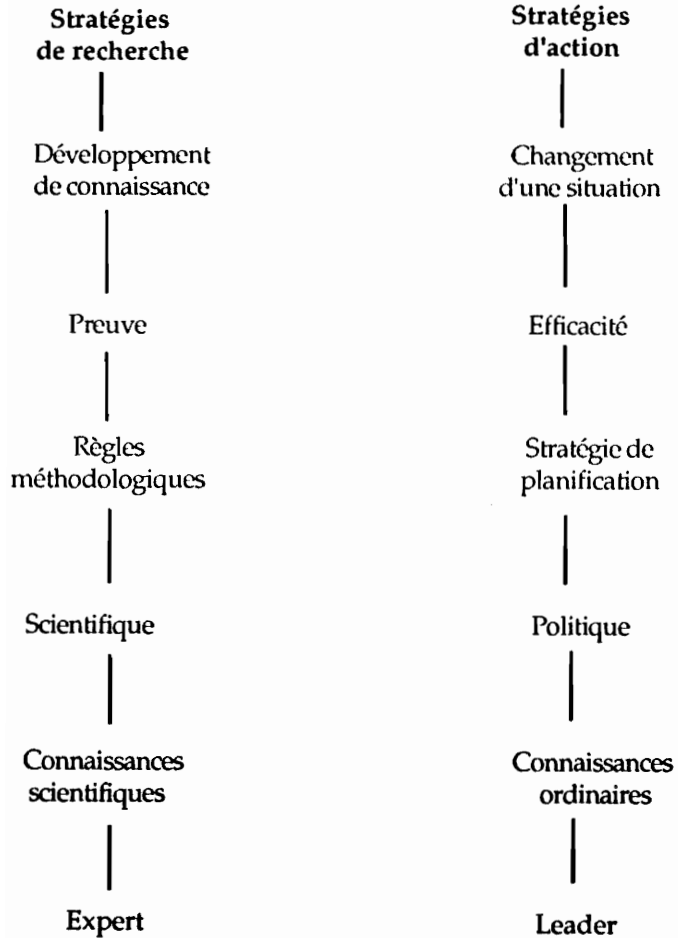
La stratégie de la recherche et la stratégie de l'action

La difficulté principale de la recherche-action est d'harmoniser deux stratégies fondamentalement différentes. Le processus même de la recherche est différent du processus de l'action (voir la figure 1).

La recherche-action souffre en effet d'une certaine ambiguïté

Figure 1

Deux stratégies-types



méthodologique due au rapprochement des chercheurs avec des acteurs-praticiens intervenants dans une situation particulière en vue de la modifier. L'action dont il est question est de l'ordre de l'intervention en vue du changement. Nous avons vu, précédemment, comment le chercheur en situation de recherche-action se distingue du chercheur «classique» de part sa prise de position dans l'action. Celui-là prend des «risques» méthodologiques en étant confronté, de manière continue, aux objectifs et aux stratégies de l'action elle-même. Or, la stratégie de l'action est bien différente de celle de la recherche.

La visée de la recherche et la visée de l'action ne sont pas nécessairement compatibles, du moins en fonction d'une situation donnée et d'un temps donné. La recherche est centrée sur la production de connaissances et l'action vise le changement d'une situation particulière. La recherche peut être plus patiente que l'action et peut se préoccuper plus facilement des situations générales alors que l'action est confrontée au temps (temps de résolution de problème) et à l'espace (résolution d'une situation particulière). Je ne veux aucunement signifier ici que la recherche ne doit pas être soumise à des échéanciers et qu'elle puisse se contenter d'un niveau d'abstraction sans rapport avec des situations réelles. Vous comprendrez, par contre, que les visées et les marges de manoeuvre sont différentes. Il faut s'en souvenir lorsque l'on tente de renforcer cette relation conjointe entre chercheurs et acteurs. En fait, les critères de validation des deux stratégies, celle de la recherche et celle de l'action, sont différents.

Le critère majeur de validation de la stratégie de recherche est l'élaboration de la preuve. Pour parvenir à ses conclusions, la recherche doit faire la démonstration rigoureuse de ses énoncés par argumentation logique et par exposition de faits. Tout le processus de recherche est dominé par cette logique de la preuve. Une recherche sera valide en autant qu'elle prouve ce qui est affirmé. C'est vrai des sciences de la nature, c'est vrai des sciences de l'humain! Une recherche de qualité est une recherche infaillible quant à la preuve. Par contre, une action de qualité est une action efficace. L'efficacité est à la base de la stratégie d'action. La preuve qu'une action est valable, c'est qu'elle atteint les objectifs poursuivis. Si elle est inefficace, c'est que divers paramètres non prévus interviennent ou que la

stratégie préalable n'a pas été respectée.

La stratégie de recherche s'appuie sur des règles méthodologiques approuvées pour mener à terme l'argumentation de la preuve. La méthodologie est au cœur du processus de recherche : c'est elle qui est garante de la scientificité du processus de recherche. Une recherche est donc évaluée, en dernière instance, en fonction du respect des règles méthodologiques reconnues. La validité d'un questionnaire, la pertinence d'une hypothèse, la rigueur d'une entrevue, la couverture d'un échantillonnage doivent répondre avant tout à diverses procédures techniques de recherche, mais aussi et surtout à un cadre méthodologique approuvé. Par contre, la rigueur d'une action doit s'évaluer en fonction d'une stratégie de planification. Il faut entendre la planification dans son sens générique, c'est-à-dire que toute action part de constats, s'amorce en fonction d'objectifs explicites (mais souvent implicites), se déroule dans un laps de temps donné et aboutit à des conclusions évaluées (pas toujours explicitement). L'efficacité de l'action ne peut que se mesurer à travers un processus, un scénario chronologique et successif d'activités qui doivent mener au but (ou objectif) recherché. J'agis pour parvenir à quelque chose. Les manières d'arriver au résultat ne sont pas infinies. Elles doivent correspondre à une certaine logique de procédures, à une démarche de planification au sens large. Comme nous le verrons plus loin, il existe une méthodologie de l'action comme il existe une méthodologie de recherche.

La mesure d'une recherche se fait à partir d'un étalon scientifique. La vertu principale d'une recherche est son caractère scientifique, c'est-à-dire que la recherche doit être conforme aux exigences d'objectivité, de précision, de méthode de la science. Nous sommes reconduits ici aux règles méthodologiques. En ce qui concerne la stratégie de l'action, sa mesure est d'ordre politique. Une action est efficace si elle atteint les objectifs projetés. Elle doit correspondre aux manières concertées de conduire une affaire. Mener une action fait surtout référence à un art. Comme l'art se distingue de la science, l'action se distingue de la recherche. J'espère que l'on comprend mieux la difficulté d'interprétation de ce fameux trait d'union entre recherche et action!

Les matériaux de la recherche sont très différents de ceux de l'action. Les matériaux de la recherche sont les connaissances scientifiques, c'est-à-dire des connaissances approuvées par les règles méthodologiques reconnues. Un rapport est dit scientifique parce qu'il correspond à ces règles. Un travail d'étudiant (v.g. mémoire) est évalué en fonction du respect de ces règles : c'est d'ailleurs l'objectif principal d'une formation de maîtrise. La stratégie de l'action fait principalement référence à des connaissances ordinaires. Plusieurs auteurs distinguent les connaissances ordinaires des connaissances savantes ou les savoirs d'expérience des savoirs théoriques pour démontrer comment nos sociétés sont à la fois construites de traditions, c'est-à-dire de manières de penser et de faire les choses acquises par l'expérience. Les connaissances scientifiques sont acquises par expérimentation ou par déduction réglée par la logique scientifique. Le savoir d'expérience est commun à tous les êtres humains et c'est avant tout ce savoir qui est utilisé pour agir. Ce qui ne veut aucunement signifier que le savoir commun ne s'enrichit pas du savoir scientifique, au contraire. Mais nous savons tous comment l'action n'attend pas toujours le savoir scientifique pour procéder. Le savoir scientifique cherche évidemment à s'imposer dans la recherche appliquée, mais toute action ne découle pas d'un savoir scientifique appliqué.

L'acteur principal de la stratégie scientifique est l'expert; l'acteur principal de la stratégie d'action est le leader. La démonstration scientifique fait référence à une démarche d'expertise, c'est-à-dire un chercheur investi d'une reconnaissance sociale et scientifique dans un domaine donné. L'expertise est une forme symbolique de reconnaissance sociale. Des rites de passages sont nécessaires pour y parvenir (v.g. remise d'un diplôme, port de la toge, défense de thèses). Des comportements d'expertises pourraient aussi être identifiés : le débit du discours, la gestuelle, les fréquentations. N'est pas intellectuel qui veut! «L'expert» de l'action est le leader, à savoir la personne qui peut acquérir une reconnaissance et une légitimité de direction dans le déroulement de l'action. On n'a pas à rappeler qu'il existe une grande diversité de leaders et qu'en dernière instance, chaque personne exerce une forme de leadership dans un groupe donné. Chaque personne peut exercer une influence diverse, peut être une inspiration d'action dans une situation donnée. On retient

habituellement comme leader d'action celui qui maintient la continuité de l'action, qui sait contrôler ou utiliser la force des autres pour assurer la pérennité du processus de l'action.

S'il est important de constater les différences entre la stratégie de la recherche et la stratégie de l'action, il ne faut pas croire que le rôle du chercheur en situation de recherche-action est pour autant déterminé. Celui-ci est confronté à des processus dynamiques différents tant du côté de la recherche que du côté de l'action. *«La logique de l'action collective et la logique de la production scientifique ne sont pas équivalentes. La durée dans laquelle ces deux activités se développent est différente. La recherche exige un temps long ; l'action collective, des informations sélectionnées rapidement disponibles»*⁷. Aussi, développer une vision commune de l'objet de recherche, intégrant la vision du chercheur et celle du praticien, ne va pas de soi!⁸ Comment le chercheur peut-il s'aménager un espace de recherche en s'associant aux impératifs de l'action commandés par les praticiens? Plus encore, comment peut-il amener les praticiens à contribuer à l'entreprise de recherche et comment peut-il s'impliquer dans l'action?

Le chercheur en action

La recherche-action doit être perçue d'abord comme un processus d'intervention⁹. C'est le changement à réaliser, c'est l'objectif de l'action elle-même qui est dominant dans toute démarche de recherche-action. Le chercheur en situation de recherche-action s'insère dans une entreprise d'intervention et doit modeler son parcours de recherche à celui de l'intervention¹⁰. Aussi, la recherche-action acquiert principalement un profil d'intervention dans un milieu donné, en fonction d'acteurs concrets. Si recherche et action peuvent se jumeler dans un même processus d'intervention, je pense que la démarche de recherche-action pose principalement question à cause du caractère concret et particulier de son intervention. Le chercheur en situation de recherche-action se voit obliger de «rentrer en société» avec les différents partenaires de l'intervention. Il

ne peut plus se tenir «au-dessus de la mêlée» sociale et politique¹¹.

Il n'existe pas un modèle de recherche-action pouvant servir de balises précises et originales permettant une pratique harmonisant les stratégies de la recherche et celles de l'action. Si tout processus de recherche est confronté à un tiraillement relatif entre ces deux pôles, la nature même de la recherche-action met à vif cette dualité permanente et oblige le chercheur à s'impliquer dans le processus avec les individus ou les groupes directement engagés dans telle action particulière. Le chercheur est alors amené à expliciter sa position idéologique au sein de l'intervention ou de l'action en cours. Il refuse toute prétention de neutralité et s'associe aux objectifs explicites de l'entreprise de recherche-action dans laquelle il est partenaire. Compromis dans l'action, le défi principal du chercheur en situation de recherche-action est de maintenir son cap de recherche avec objectivité, dans le respect des règles méthodologiques approuvées. Ce qui n'est pas toujours facile alors que les pratiques de recherche-action obligent le chercheur à une intervention circonstanciée sur une situation particulière et concrète en collaboration avec des intervenants réels. La recherche-action engage donc le chercheur dans une «concrétitude» singulière de changement à provoquer. La recherche du particulier est au cœur de la démarche du chercheur en situation de recherche-action. Les conséquences épistémologiques d'une telle orientation seraient importantes à approfondir. Il n'en demeure pas moins qu'une telle approche peut être utile auprès d'acteurs impliqués dans un effort constant de provoquer le développement de leur milieu.

Les pratiques actuelles de développement régional sont soumises à des ambiguïtés d'orientations qu'il n'est pas toujours facile de distinguer. L'élargissement du concept même de développement régional exerce une banalisation sur toute pratique d'intervention préoccupée du développement d'un territoire donné. La notion de développement local acquiert une signification similaire, mais appliquée à une territorialité plus restreinte. La nécessité de diagnostics dans l'action se fait de plus en plus pressante compte tenu de l'éclatement des pratiques d'intervention dans plusieurs domaines et selon plusieurs perspectives, sous le même étiquette de développement régional ou de développement local. Il importe de réaliser

des «mises en perspectives» sur le terrain même de la pratique pour pouvoir mieux distinguer la portée et la signification des actions actuelles. Plusieurs intervenant-e-s nous rappellent couramment la nécessité des «prises de distance», des «reculs» envers l'action pour mieux cerner la portée des pratiques actuelles de développement régional. À cet égard, la réflexion nourrie par la recherche est essentielle plus que jamais sur le terrain même des acteurs-intervenants.

La gestion surtout sectorielle des situations globales rend de plus en plus difficile l'approche intégrée du développement régional. La segmentation des problèmes, des «dossiers» nourrit l'élaboration des solutions sectorielles peu efficaces et reflète mal les préoccupations des acteurs territoriaux soumis à diverses contraintes «multisectorielles» en regard de leur milieu de vie. Face à des résultats de plus en plus atomisés de la recherche et de la pratique, plusieurs intervenants mettent de l'avant des approches de globalité qui veulent prendre en compte tous les aspects de la vie en un milieu donné. L'approche holistique et la démarche compréhensive portées habituellement par la recherche-action permettent de mieux saisir les interférences multiples face à une situation donnée et obligent le chercheur à s'insérer dans les processus mêmes de résolution de problèmes.

À cet égard, étant liée à des acteurs concrets en défi de développement, la recherche-action peut plus facilement tenter de faire ressortir la compréhension et la portée des interventions en appui aux pratiques effectives sur le «terrain». Elle risque d'être plus sensible aux dynamismes «instituant», «souterrains» de plusieurs efforts de développement régional ou local plus que jamais confrontés à des normativités officielles qui ne font que perpétuer, à plusieurs égards, des états de sous-développement. Étant confrontés directement aux praticiens, les chercheurs doivent aussi permettre une valorisation des connaissances empiriques ou expérimentales portées par les leaders du milieu impliqués dans des actions ou des projets de développement régional ou local. La connaissance et l'examen de situations particulières de développement se sont enrichies depuis plusieurs années «d'analystes-terrains» qui ont un apport extrêmement important et nous oblige à briser les cloisons souvent

trop étanches entre la recherche et la pratique¹². Ici encore, la nature même des pratiques de recherche-action peut être un atout en ce sens.

J'ai voulu définir à grand trait la nature de la recherche-action et expliciter certains défis de réalisation que pose une telle entreprise au chercheur. La démarche de recherche-action, en provoquant l'articulation d'un lien étroit et concret entre le chercheur et l'intervenant, oblige à une reformulation des processus «classiques» de recherche et crée une «pression socio-politique» d'action chez le chercheur qu'il n'est pas toujours facile de gérer. Si la recherche joue certes un rôle majeur en développement local et régional, la position idéologique du chercheur est plus facilement dévoilée dans une entreprise de recherche-action et permet de mieux situer le sens de sa contribution concrète au développement. Certes, cette contribution n'est pas toujours facile compte tenu des conditions d'actions des uns et des autres.

Notes

1. Collectif, *«La recherche-action : enjeux et pratiques»*, Revue internationale d'action communautaire, no 5/45 (printemps 1981).
G. Goyette et M. Lessard-Hébert, *La recherche-action : ses fonctions, ses fondements et son instrumentation*, Sillery, PUQ, 1987.
2. Henri Desroches, *Apprentissage II. Éducation permanente et créativités solidaires*, Paris, Éditions ouvrières, 1978.
3. J. Rhéaume, *«La recherche-action : un nouveau mode de savoir»*, Sociologie et sociétés, vol. 14, no 1 (1982) : 43-52.
4. B. Gauthier, dir., *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*, Sillery, PUQ, 1984, p. 462.
5. R. Mayer et F. Ouellet, *Méthodologie de recherche pour les intervenants sociaux*, Boucherville, Gaétan Morin éditeur, 1991, p. 137.
6. G. Le Boterf, *«La recherche-action : une nouvelle relation entre les experts et les acteurs sociaux»*, Pour, no 90 (juin-juillet 1983) : 39-46.

7. Collectif, **op. cit.**, p. 80.
8. F. Descarries et C. Corbeil, dir., «*Recherche-action et questionnements féministes*», **Cahiers réseau de recherches féministes**, no 1, Université du Québec, 1993.
9. H. Dionne, «*L'action de recherche et la recherche-action*» dans *Entre le savoir et l'action : choix éthiques et méthodologiques* de J.P. Deslauriers et C. Gagnon, Chicoutimi, UQAC, 1987, pp. 27-46.
10. R. Lescarbeau, M. Payette et Y. St-Arnaud, **Profession consultant**, Montréal, PUM, 1990.
L. Doucet et L. Favreau, **Théorie et pratiques en organisation communautaire**, Sillery, PUQ, 1991.
11. H. Dionne, **op. cit.**
12. J. Alary, dir., **Solidarités. Pratiques de recherche-action et de prise en charge par le milieu**, Montréal, Boréal, 1988.

La planification stratégique et ses enjeux

Jean-Maurice Savard

Corporation de développement économique du Kamouraska

Avant de parler de la planification stratégique qui est un outil de développement économique et nécessite l'application d'un processus, il serait intéressant de rappeler les notions de base du développement local et régional.

Blakely (1989) définit [...] le développement local et régional [comme] un processus culturel continu de construction institutionnelle du territoire qui se réalise concrètement, selon Maillat (1992), par l'entremise d'une dynamique d'apprentissage collectif. Les décideurs des multiples et diverses organisations sont ainsi directement interpellés comme acteurs du processus continu d'apprentissage à la création d'un milieu innovateur sur leur territoire communautaire¹.

Par le haut et par le bas : les deux approches du développement local

Le développement par le bas émerge d'abord chez les petites unités territoriales pour ensuite influencer les entités plus grandes, micro-régionales, régionales et nationales. La notion de prise en main du devenir collectif par la population est connue depuis longtemps pour sa capacité d'impulser du dynamisme et du développement. Il en est de même pour l'entrepreneursip, surtout depuis que les PME (petites et moyennes

entreprises) sont devenues la principale source de création d'emplois dans les pays occidentaux. Soulignons de plus que la réponse aux besoins essentiels (demande interne) de la population est souvent proposée comme un élément de base du développement dans une perspective endogène. D'autres concepts intéressants sont associés généralement à ce type d'impulsion, notamment la mobilisation des citoyens, la solidarité, la créativité, la valorisation des ressources locales, l'économie informelle, la fermeture sélective du territoire et la décentralisation du pouvoir décisionnel. On constate alors que, selon cette perspective ascendante (par le bas), la communauté locale et régionale peut jouer un rôle crucial dans son auto-développement.

Ce modèle de développement a subi les affres des luttes de pouvoirs entre petits milieux : problèmes de relation entre municipalités dites centrales et petites municipalités (ex : MRC, guerre de clochers, fusions de municipalités non souhaitées, etc.).

Venons-en maintenant à la seconde approche du développement local, le développement par le haut :

D'autre part, un territoire local ou régional reçoit aussi des impulsions de développement de manière exogène. Les plus connues de ces impulsions sont certes la demande externe (exportation) et l'arrivée d'investissements privés ou publics. Il faut cependant souligner que les théories élaborées des pôles de croissance se sont beaucoup appuyées sur la mobilité des industries motrices de croissance. Ce moteur exogène mobile peut être influencé positivement par la capacité d'attraction industrielle des territoires périphériques. À cet effet, le potentiel d'attractivité fait référence à la présence d'infrastructures (transport et communication), d'équipements (santé, éducation, loisirs, etc.), de parcs industriels, de bassins de main-d'oeuvre disponible, d'aménités environnementales, de subventions, de facilités fiscales, de qualité de vie, etc. Selon cette perspective descendante (par le haut), l'État et le grand capital jouent chacun un rôle très

important et souvent en concordance, dans le développement régional et local. De plus, les capacités et les potentialités d'exportation représentent évidemment une force non négligeable, surtout en cette ère libre échangiste².

En cas de départ ou de fermeture des industries motrices, une masse de travailleurs non spécialisés demeurent en disponibilité et la sous-traitance locale tant au niveau de la production de biens que de services est sous-utilisée et souvent non utilisable (ex. : Hundai, Bromont/Cascades, Port-Cartier).

Les deux perspectives théoriques du développement ont fourni un grand nombre de stratégies de développement local et régional qui furent d'ailleurs transformées en politiques régionales depuis 1945 dans les pays occidentaux et ailleurs. Toutefois, les résultats obtenus sont certes trop limités vis-à-vis les objectifs visés au départ en terme de réduction des disparités inter-régionales. Il demeure tout de même que les régions périphériques furent intégrées aux grands centres des territoires nationaux. De plus, elles se sont généralement dotées de nombreux facteurs favorables à la qualité de vie et à l'épanouissement des industries, des travailleurs et des organisations³.

Les défis du Kamouraska

Si on se réfère plus spécifiquement à la région de Kamouraska, il y a selon nous cinq défis à relever : l'évolution des mentalités, l'ouverture aux marchés extérieurs, le développement technologique, l'adaptation de la main-d'oeuvre et la création d'emplois et d'entreprises.

Comment relever ces défis? Par la croissance ou par le développement économique? La croissance économique désigne

généralement une augmentation des quantités (emplois, superficie, plus de tourisme, etc.). On l'invoque souvent à propos de situations d'urgence ou ponctuelles : chômage saisonnier, fermetures d'entreprises, industries ou secteurs en déclin, projets à la mode (centre de ski, etc.). C'est essentiellement une approche réactive, une vision à court terme où on règle les problèmes les plus urgents.

Quant au développement économique, il fait appel à l'accroissement des capacités locales, telles que l'esprit d'entreprise, la prise en charge par les gens, la concertation et le partenariat. Il implique une vision intégrée de l'économie locale qui va au-delà de l'approche réactive. Il nécessite la mise en place d'une culture régionale (ou locale) : un changement des mentalités et un état d'esprit nouveau. Il oblige à une certaine restructuration de l'économie locale qui l'éloigne des faiblesses qui ont provoqué les principaux problèmes. Il exige un plan stratégique et une approche proactive, une vision à long terme.

Le processus de planification stratégique

En 1988-1989, à l'initiative du CADC du Kamouraska, appuyé par la Corporation de développement économique, un premier exercice a permis d'établir un diagnostic réaliste des forces, des faiblesses, des menaces et opportunités du Kamouraska à partir d'un constat fortement étoffé et validé par les différentes tables sectorielles. De là est né le premier plan stratégique de développement 1990-1995 (figure 2).

Il faut s'assurer que l'élaboration d'une planification stratégique et de son suivi est bien un processus et que ce processus possède certaines caractéristiques et fait l'objet d'une gestion appropriée. La notion de processus fait référence à une suite dynamique et rigoureuse d'opérations accomplies selon un modèle défini dans le but de transformer progressivement de la matière ou de l'information.

Le processus de la planification stratégique doit être rigoureux, efficace, circulaire, interactif (facilitant la coopération), flexible et innovateur (imagination, intuition, créativité). Le processus est aussi

important que le contenu.

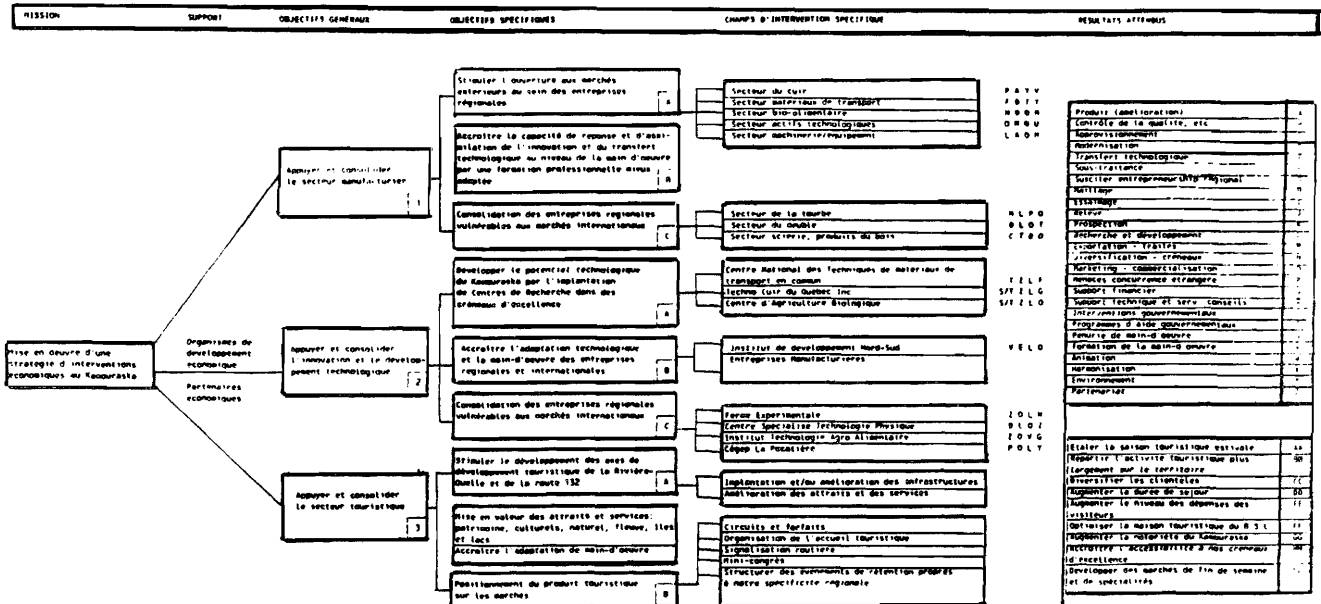
Voici les tâches particulières qu'il importe de suivre dans la gestion d'un processus : identifier les intrants, choisir les extrants, planifier le déroulement (dans son ensemble et pour chaque étape en faisant des choix stratégiques et méthodologiques), choisir, construire et utiliser une instrumentation adéquate, coordonner et supporter (les activités et les personnes engagées), évaluer, contrôler et corriger.

«Développer, c'est entreprendre ensemble». Le deuxième exercice de la planification stratégique s'est enclenché de façon dynamique en 1993. La MRC de Kamouraska ainsi que le CADC (Comité d'aide au développement économique du Kamouraska) et le Cégep de La Pocatière se sont épaulés afin que la concertation et le partenariat soient au coeur des objectifs globaux du plan stratégique du Kamouraska 1993-1998 qui sont : d'assurer le développement économique du Kamouraska en adaptant nos structures, nos organismes, nos entreprises et nos institutions à l'évolution des marchés et à l'incontournable désengagement de l'État; d'accroître la prise en charge locale et de maintenir et améliorer le cadre de vie des collectivités du Kamouraska.

La portée de ce plan découle d'un processus par lequel la collectivité du Kamouraska s'est donnée des orientations, des objectifs, des moyens d'action et a identifié des intervenants réalisateurs de projets dans les secteurs suivants : culture et communication, loisirs/plein-air, tourisme, forêt, bio-alimentaire, industrie/technologie et formation et développement de la main-d'oeuvre.

Le processus (figure 3) fut complété par un forum régional réunissant près de 200 personnes qui s'est tenu le 29 mai 1993 et par l'acceptation politique du plan par l'assemblée des maires de la MRC de Kamouraska le 9 juin 1993.

Figure 2 Contenu du Plan stratégique du Kamouraska 1990-1995



Source : Planification stratégique du Kamouraska 1990-1995.

Figure 3 Processus d'élaboration du plan stratégique du Kamouraska MRC de Kamouraska

| Première rencontre | | Deuxième rencontre | | Troisième rencontre | | Quatrième rencontre | F o r u m r é g i o n a l |
|---|--|---|--------------------------------------|--|---|---|---|
| Dépôt du constat du secteur | Mise à jour du constat par les intervenants-es | Définition des enjeux du secteur | Définition des axes de développement | Tableau synthèse des enjeux axes objectifs | Définition de moyens de mise en œuvre en fonction des axes et objectifs priorités | Tableau synthèse du plan stratégique du secteur (enjeux, axes, objectifs, moyens) *mandataires *organisme porteur *échancier | |
| Fiches Forces Faiblesses Menaces Opportunités | | Définition des objectifs spécifiques du secteur | | | | Grille de validation du contenu du plan stratégique du secteur | |
| Grille de priorisation des F.F.M.O. | Grille de priorisation des enjeux, axes et des objectifs spécifiques | Grille de priorisation des moyens | | | Fiche d'évaluation des travaux de la table | | |
| Procès-verbal | Procès-verbal | Procès-verbal | | | Procès-verbal | | |
| Diagnostic | Enjeux, axes, objectifs | | Moyens | | Validation et suivi | Adoption suivi | |

101

2200 personnes/heures travail de planification par les tables sectorielles
 Source : Plan stratégique du Kamouraska 1993-1998.

Processus de suivi et évaluation du plan stratégique

Depuis le mois de juin 1993, que s'est-il passé dans le beau monde du développement du Kamouraska? La vie a repris son cours et les promoteurs continuent à élaborer et concrétiser leurs projets avec le support des professionnels en développement du milieu. Parallèlement, plusieurs intervenants économiques du Kamouraska siègent sur différentes commissions mises en place par le CRCD (Conseil régional de concertation et de développement du Bas-Saint-Laurent) afin de finaliser un plan stratégique régional pour le Bas-Saint-Laurent avec le gouvernement du Québec.

Dès l'élaboration du plan stratégique, diverses mesures avaient été prévues par les concepteurs du plan (tableau 3). Le suivi, tout comme l'élaboration du plan nécessite, et c'est vital, la mise en place d'un processus de suivi et d'évaluation du plan stratégique adopté (figure 4). Il faut donner vie au plan stratégique par l'élaboration d'activités de mise en oeuvre du plan. C'est le rôle du comité de suivi qui a été formé. Les objectifs de ce comité de suivi sont :

- d'assurer un leadership reconnu et éclairé capable d'obtenir le soutien et la collaboration des intervenants dans la réalisation des projets et dans la mise en oeuvre des moyens prévus au plan;
- d'organiser et coordonner le plan stratégique, bref, de lui donner vie par la concrétisation des projets ou des moyens prévus au plan avec la collaboration des intervenants réalisateurs;
- d'offrir un encadrement et un soutien aux intervenants réalisateurs;
- de prendre les moyens requis pour amener les intervenants réalisateurs, les organismes porteurs et les milieux politiques à souscrire aux objectifs du plan;
- d'informer la population sur les résultats atteints par les intervenants réalisateurs lors de la biennale prévue en 1995 et de procéder à l'évaluation du plan stratégique en 1998.

Bref, il s'agit de consulter la population et de la renseigner sur le degré de réalisation du plan stratégique.

«Le comité de gestion sur le suivi et l'évaluation du plan stratégique du Kamouraska», puisqu'il faut l'appeler par son nom, s'est fixé un plan d'actions en cinq étapes afin d'assumer efficacement son mandat :

Phase 1 Démarrage

Organisation du processus de suivi (janvier à mars 1994). Démarrage des tables sectorielles (mars-avril 1994).

Phase 2 Élaboration des plans d'action et mise en oeuvre

En fonction des échéanciers inscrits au plan stratégique 1993-1998, les organismes porteurs rencontrent les intervenants réalisateurs d'un projet afin d'élaborer avec eux un plan de mise en oeuvre.

Phase 3 Gestion des plans d'action

Cette phase a pour but de réaliser le plan de mise en oeuvre (phase 2), en fonction d'un échéancier préalablement établi. Régulièrement (minimum 2 fois par année), la table sectorielle se réunit afin de discuter de l'orientation du secteur ainsi que du degré d'avancement des différents plans de mise en oeuvre élaborés.

Phase 4 Bilan d'étape - la biennale (automne 1995)

Cette phase a pour but de réunir les intervenants pour tracer un premier bilan de l'avancement des projets. La biennale permet à l'organisme porteur et aux intervenants réalisateurs de faire le plan sur le degré de réalisation des projets prévus.

Phase 5 Bilan quinquennal (automne 1998)

À la fin du plan quinquennal, un bilan sera tracé par les membres des tables sectorielles précisant le pourcentage de réalisation des projets proposés originalement dans le plan, ainsi que l'impact des moyens mis en oeuvre en

fonction des objectifs stratégiques et des enjeux énoncés par les différents secteurs.

Depuis 1988, les intervenants de la région de Kamouraska ont entrepris un long processus de planification stratégique afin d'optimiser le développement de leur coin de pays. Le plan stratégique de Kamouraska sera complété à l'automne 1998. Ce sera le moment opportun pour évaluer la procédure et les résultats obtenus et pour poursuivre une démarche de prise en charge du développement qui permettra aux citoyens du Kamouraska d'entrer de plein pied dans le 3^e millénaire.

Tableau 3

Propositions de suivi intégrées au plan stratégique lors du forum régional

Proposition 1

Que le plan stratégique du Kamouraska 1993-1998 soit adopté tel que déposé et référé au Conseil des maires de la MRC de Kamouraska pour adoption.

Proposition 2

Que toutes les propositions des participants au forum régional et déposées au procès-verbal du forum soient référées pour l'analyse à chacune des tables sectorielles concernées.

Proposition 3

1. Que toutes les tables sectorielles se réunissent deux fois par année afin de constater le degré d'avancement des moyens inscrits au plan stratégique du Kamouraska et au besoin, réévaluer les enjeux stratégiques de leur secteur.
2. Que le CADC du Kamouraska, organisme responsable, soit mandaté pour convoquer les tables sectorielles aux six mois tout en assurant le secrétariat de ces tables. L'animation et le suivi de ces tables relèveront de l'organisme porteur actuel soit :

Codékam : Table industrie et technologie Table loisirs/plein-air

CADC Codékam : Table bio-alimentaire

CADC : Table culture et communication

Table formation et développement de la main-d'oeuvre

MRC : Table forêt Table tourisme

Proposition 4

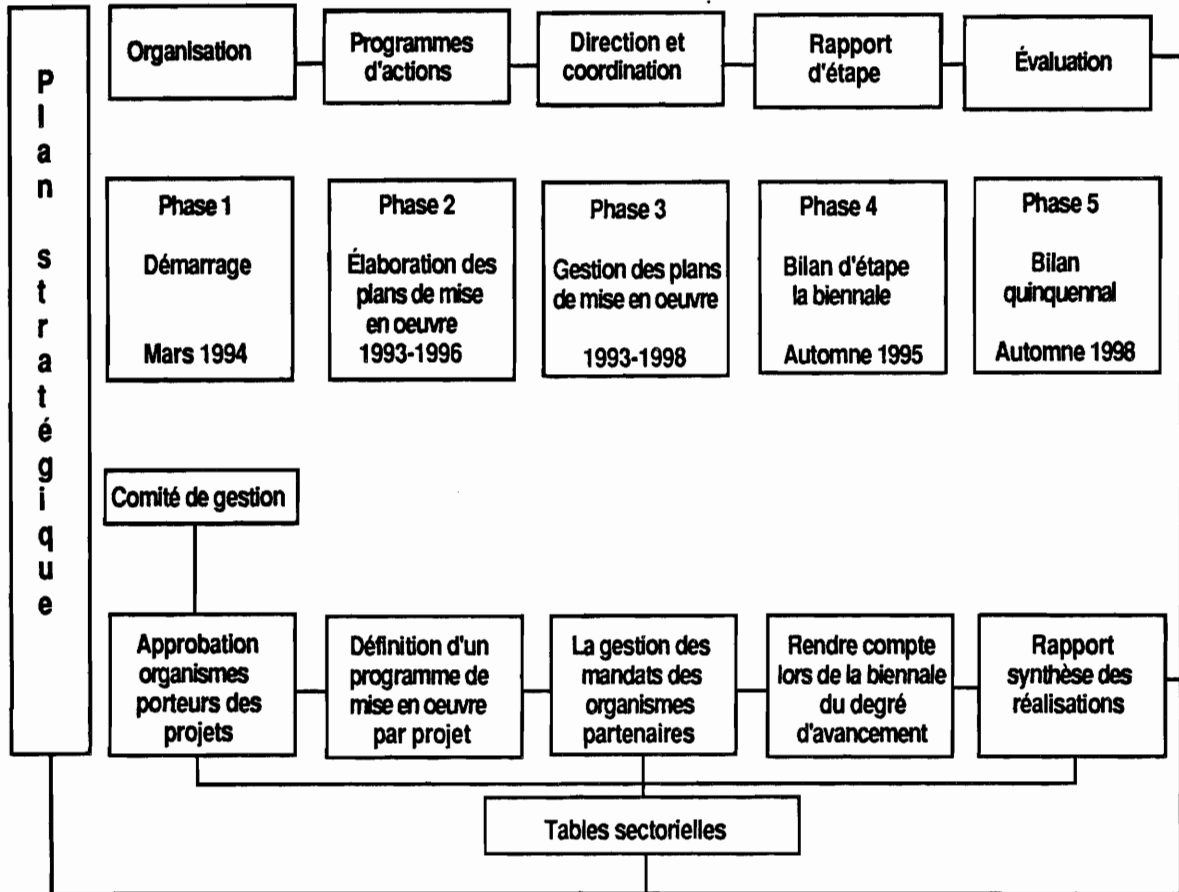
Que les organismes-porteurs inscrits au plan soient mandatés pour constater le degré d'avancement des moyens prévus au plan stratégique et d'en faire le bilan lors de la biennale.

Proposition 5

Qu'une biennale soit tenue sous l'initiative de la MRC de Kamouraska au plus tard à l'automne 1995 afin de faire le point sur le plan stratégique du Kamouraska et rendre compte du degré d'avancement de ce plan auprès de la population kamouraskoise.

Source : Planification stratégique du Kamouraska 1993-1998.

Figure 4 Processus de mise en oeuvre et de suivi du plan stratégique 1993-1998



Source : Planification stratégique du Kamouraska 1993-1998.

Notes

1. Marc-Urbain Proulx, «*Milieus innovateurs et développement au Québec*», conférence au 62^e congrès de l'ACFAS, UQAM, mai 1994.
2. Ibid.
3. Ibid.

Prendre appui sur des relais locaux pour lutter contre le chômage

Yvon Leclerc

Né d'un père originaire d'Auvergne établi aux États-Unis et d'une mère anglaise, Jules-Paul Tardivel a émigré au Québec avec sa famille alors qu'il était jeune enfant. Éduqué au Québec, il tente de comprendre la culture des Canadiens français de l'époque dans les nombreux articles qu'il a signés dans *La vérité* de 1881 à 1905. Malgré la période de nationalisme intense qui a traversé ces décennies dominées par les Honoré Mercier, Louis Riel, le curé Labelle etc., Tardivel s'interroge dans un article paru dans son journal le 15 avril 1899 :

Si moi, Canadien français simplement par adoption, et à moitié anglais par-dessus le marché, je comprends ainsi les destinées de ce pays, comment se fait-il que tous les Canadiens français de naissance ne partagent pas mes espérances? C'est un mystère pour moi.

Son dernier mot, dans le même journal, le 8 avril 1905 aura été : «*Une minorité de 40% gouverne difficilement un pays*».

Le mystère de Tardivel s'explique largement par l'absence chronique d'une importante bourgeoisie d'affaires canadienne-française de 1760 à 1960, moment où la situation a véritablement commencé à tourner. L'historien Maurice Séguin rattachant des textes d'Étienne Parent de 1846 le confirme :

Et Parent d'expliquer toute l'infériorité économique canadienne-française dans les grandes affaires, par la

négligence criminelle de l'élite au lendemain de la conquête et pour les générations suivantes, par la paresse des Canadiens français et leur ignorance de l'économie politique¹.

Le même Séguin répétera souvent que jusqu'au tournant de 1960, les Canadiens français ne souffraient pas d'un complexe d'infériorité, ils étaient inférieurs au plan économique. À Parent qui portait un jugement très dur sur le peu d'intérêt accordé par les Canadiens français pour les affaires économiques, on pourra toujours répliquer par la phrase lapidaire de Winston Churchill : *«We shape our buildings and then, they shape us»*.

En d'autres termes, lorsque les marchés de la métropole française se sont évanouis avec la conquête et que le contrôle des banques, de la législation, des relations extérieures leur a été coupé, il était devenu très difficile aux Canadiens français de traiter des affaires économiques avec la même aisance que les marchands de Montréal et ceux du Haut-Canada. Quand, par dessus le marché, le haut clergé de l'époque s'en prenait à l'appétit des plus ambitieux des nôtres pour les inviter à la modération, faut-il encore se surprendre que notre bagage de proverbes contiennent des inepties comme *«Quand on est né pour un p'tit pain»* ou *«Quand on est valet, on n'est pas roi»*?

Menaud aura beau crier sa douleur, son courroux et son impuissance, il ne pourra s'atteler vraiment à la tâche, car son peuple ne compte pas en son sein ce qu'Étienne Parent déplorait déjà au siècle dernier : une classe d'affaires bien enracinée qui prend fait et cause pour la population avec laquelle elle vit.

Heureusement, la Révolution tranquille avec ses grandes institutions financières et l'introduction de mesures comme le Régime d'épargne-action ou celui des actions accréditives ont corrigé cette lacune. Et créé des appétits dont Mgr Tardivel rougirait sans doute en vouant ses auteurs à la géhenne du feu. Ces gens d'affaires qui portent aujourd'hui un jugement très dur à l'endroit des gouvernements du Québec et du Canada qui ne parviennent pas à régler des problèmes plutôt simples afin de ne pas nuire au régime fédéral qui encadre l'activité économique au Canada.

Non, les Québécois d'aujourd'hui ne souffrent pas d'un complexe d'infériorité, non plus qu'ils ne se sentent inférieurs au plan économique. Plus d'un sont déjà partis à la conquête du monde et connaissent le succès. Ils assurent la relève des coureurs des bois du régime français et de missionnaires d'une époque plus récente. Comme quoi il existe dans leurs traditions des atavismes de soumission aussi bien que des gênes de conquérants. Pourvu que la société politique fournisse à ces derniers les moyens de gommer l'autre tendance à tout jamais.

Mais il y a les autres. Les victimes des progrès de la technologie et les jeunes, impuissants à se décrocher un emploi dans le contexte actuel de l'organisation et de la distribution des pouvoirs et des responsabilités sur le territoire. Le sens de l'entrepreneurship n'est pas, comme on le sait, distribué également chez tous les citoyens d'un pays. Une société qui se trouve aux prises avec un tel niveau de sous-emploi doit mettre en place des dispositions facilitantes qui permettront aux employeurs de créer des emplois et aux chômeurs de les occuper.

Voilà pourquoi le Québec devrait, au plus tôt, ouvrir trois chantiers de développement afin de se doter des outils modernes qui lui conviennent avant d'aborder le 21^e siècle. Le premier concerne la redistribution de la richesse, le deuxième, la réinsertion des exclus au marché du travail et le troisième, la répartition des responsabilités politiques afin d'assurer un maximum de capacité d'action aux individus et aux communautés locales.

Mieux redistribuer la richesse

On le sait. La presse quotidienne nous en apporte tous les jours la preuve : les organisations peuvent produire sans l'apport de l'être humain. Ou si peu. Dans les entreprises des secteurs primaire et secondaire, la machine soustrait l'homme de la peine de la production et lui réserve le rôle de surveillant de ses performances. En soi, excellente nouvelle. Dans le secteur des services, privés et publics, c'est la bureautique qui transforme le rapport de l'humain à la machine. Ce secteur, responsable de 70% des emplois, licencie aujourd'hui autant qu'il n'embauche.

Et pendant ce temps, la production intérieure brute augmente. Ce qui signifie que la richesse collective augmente et que ceux qui en profitent sont les actionnaires, les hauts salariés et ceux qui détiennent déjà un emploi dans les entreprises et surtout dans les secteurs publics et parapublics. Les salariés de la classe moyenne subissent de plus en plus les assauts du fisc pendant que les autres, et ils sont toujours de plus en plus nombreux, sont tenus à l'écart des bénéfices directs de cette production.

Bénéfices directs seulement, car notre société ne peut laisser personne sans aucun moyen de subsistance. Or, devant l'augmentation constante du pourcentage des sans emploi forcés de recourir à l'assistance publique, les bénéfices de la production finissent par atteindre, de toute façon, les personnes exclues du marché du travail. Rappelons simplement que ce pourcentage concerne les 80% d'adultes réputés aptes à travailler selon les critères du ministère de la Main-d'oeuvre et qui perçoivent des prestations d'aide sociale. Si on ajoute les personnes qui reçoivent des indemnités de l'assurance-chômage, c'est beaucoup de monde!

La méthode classique, et sans doute aussi la plus efficace, de redistribution de la richesse demeure la fiscalité. Déjà complexe parce qu'elle doit s'harmoniser avec celle du gouvernement fédéral et celle des neuf autres provinces et territoires, la fiscalité québécoise éprouve de plus en plus de difficultés à remplir cette fonction essentielle à une société moderne. Cette question est déjà fort bien documentée par des spécialistes, les groupes sociaux et les syndicats.

Le défi qui se pose désormais à notre société consiste à faire servir les crédits qui proviennent de la production et qui sont versés aux exclus du marché du travail comme mesure de soutien de dernier recours, alors que ces sommes devraient être utilisées comme passerelles pour participer à nouveau à la création de la richesse. Qu'on ne se trompe pas : cette mutation de la fiscalité et des crédits du filet de sécurité sociale vers une gamme de programmes de retour à l'ouvrage ne fait que correspondre à l'évolution de la technologie et du marché du travail. L'administration publique ne peut que s'adapter.

Car à qui fera-t-on croire que les profits générés par la machine ne doivent revenir qu'aux seuls détenteurs de la machine? Comme si la

machine n'avait pas été inventée, très souvent, avec la participation des fonds publics de recherche et développement. Comme si les travailleurs et les travailleuses mis à pied à cause de l'arrivée de la machine n'avaient pas droit à autre chose qu'une ration de subsistance. Comme s'ils ne recevaient pas, de toute façon, une sorte de revenu de subsistance qu'il suffirait de convertir en revenu minimum d'insertion. Nous en sommes là, comme société.

Devrons-nous en rester là? Posons-nous la question de savoir pourquoi, justement, nous en sommes encore là, à jeter un os en pâture aux exclus plutôt que de leur offrir des passerelles de retour à la participation à la richesse. On découvrira que la complexité d'une fiscalité à deux étages s'ajoutant à de multiples niveaux et lieux de prise de décision rend difficile pour ne pas dire quasi impossible la nécessaire adaptation aux besoins de la société technologique de la fiscalité et des programmes de retour au travail de chacun des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral.

Bien difficile en effet, assurent deux professeurs de l'Université Laval, MM. Auclair et Issalys. Car, au-delà des difficultés techniques nombreuses, l'obstacle majeur à l'implantation d'un tel régime de sécurité du revenu est d'ordre constitutionnel. Le plus difficile, selon eux, consiste à rechercher la concertation des onze (ou bien est-ce dix huit?) gouvernements qui se partagent les compétences législatives en matière de sécurité du revenu et à s'entendre sur un programme commun². Si l'adaptation du régime avait pu se faire dans le cadre politique actuel, peut-on douter que les modifications requises pour l'instauration d'un système de revenu minimum d'insertion ne fussent déjà en place?

La réinsertion des exclus

«Que les économies occidentales soient devenues des machines à fabriquer des exclus constitue le plus grand crime social de notre temps», entend-on souvent. Jugement lapidaire, s'il en est un, qui ne considère que les conséquences dramatiques de la situation. Nous préférons considérer, à l'instar du professeur René Passet, de l'Université de Paris I, la période actuelle comme une époque de mutations économiques qui entraînent des

remises en question nombreuses et fécondes, susceptibles de produire un monde meilleur³. Ne serait-ce que le fait de libérer l'homme de l'obligation du labeur physique qui constitue une grande victoire de l'intelligence humaine. Aux femmes et aux hommes qui ont charge de la société politique à accorder les instruments de l'orchestre! À eux de s'assurer que les bons instruments vont jouer aux bons endroits et aux bons moments.

Encore faut-il que l'économie se place au service de l'homme et non l'inverse. Difficile à croire, mais le discours néo-libéral n'hésite pas à glorifier l'instrument au détriment de son auteur et à privilégier la production plutôt que l'emploi. Il y avait de quoi s'inquiéter lorsque l'ex-premier ministre Johnson calquait son action sur celle des grandes entreprises financières. Car sous cet angle, l'être humain est considéré comme un facteur de production au même titre que les appareils qu'il a conçus et qu'il manipule.

Peut-on blâmer l'industriel de gérer son entreprise selon les règles de la concurrence afin d'en tirer le maximum de profit? N'est-ce pas ce qu'on attend de lui? Mais qu'advient-il alors de tous ceux qui sont exclus du marché du travail ou qui ne peuvent y accéder en raison de la place occupée par la machine? Si l'entreprise n'en est pas responsable, qui donc l'est? Ces personnes vivent pourtant dans la même société que ceux qui ont le privilège d'occuper un emploi et qui paient un impôt pour le financement du filet de sécurité sociale. Là se déplace et se trouve aujourd'hui le lieu de l'action de réinsertion sociale et professionnelle.

Conçu il y a plus de vingt ans, ce filet de sécurité convient tout à fait à une politique de dernier recours. Mais aujourd'hui, le gouvernement doit recycler l'immense budget de l'assistance publique aux fins de l'insertion professionnelle et sociale. De plus en plus de gens d'affaires, même parmi les plus ardents défenseurs du néo-libéralisme, réalisent que le grand nombre de sans-emploi représente un fardeau tel, pour le filet de sécurité, que leur note d'impôt risque bientôt de les étouffer si aucune solution nouvelle n'est mise de l'avant.

La seule voie possible consiste à recycler les immenses budgets destinés aux sans emploi vers des mesures d'insertion. Tout doit être mis sur la table, incluant les allocations familiales et les différents crédits d'impôt

attribués à des fins qui ne seraient pas directement en lien avec le retour en emploi des exclus. Si la finalité de l'être humain est de grandir un peu plus tous les jours, de devenir meilleur, plus fort et ainsi plus heureux, alors la société politique doit lui offrir les moyens de se réaliser. Et singulièrement à ceux qui en sont privés.

Un nouveau partage des responsabilités politiques

Voilà pourquoi le gouvernement central doit établir un relais local qui assumera la tâche de proposer à tous ceux qui sont sans emploi une activité qui contribuera à l'enrichissement collectif en même temps qu'elle leur permettra d'acquérir une expertise adaptée au marché de l'emploi de l'endroit où ils vivent. Que le gouvernement cesse de croire qu'il est le seul à faire preuve d'imagination. Qu'il entreprenne au plus tôt la distribution des responsabilités et des moyens pour que des relais locaux agissent là où il se révèle impuissant. Question de multiplier l'imagination par autant de partenaires locaux.

Ces relais pourraient être les municipalités régionales de comté (MRC), en milieu rural, les villes moyennes entourant les trois grands centres urbains et les villes-centres de Québec, Montréal et Hull. Elles ne pourraient certes pas faire pire que les deux demi-gouvernements centraux qui ont présentement charge de ces dossiers. Au contraire, chargés de proposer des façons de participer à la création de la richesse chacun dans leur milieu, ces relais locaux présentent toutes les chances de réussir là où le gouvernement central, de ses tours à bureaux, ne pouvait y parvenir.

C'est là le troisième chantier à ouvrir : une réorganisation de l'appareil de l'État afin de soulager le gouvernement central de responsabilités qu'il se révèle incapable d'assumer. Une répartition des tâches attribuées, selon le principe de subsidiarité, du municipal jusqu'au gouvernement central, en tenant compte des particularités régionales, du rôle des villes moyennes de banlieue, des communautés urbaines et des villes-centres, etc. Une deuxième Révolution tranquille. Aussi indispensable que la première.

Cette redistribution des responsabilités et pouvoirs devra répondre à un objectif commun à ces relais locaux : rendre ou accorder aux individus et aux communautés locales une capacité d'action perdue à la faveur de la centralisation des responsabilités et de la conception des opérations depuis la Révolution tranquille. Rien de plus culpabilisant et de plus enrageant que d'entendre le discours officiel que l'on réserve aux communautés en difficultés économiques. «*Prenez-vous en main*», leur lance-t-on, avant de retourner profiter du confort douillet des tours à bureaux. Ce discours doit maintenant s'accompagner du nécessaire partage des responsabilités entre le gouvernement central et les relais locaux. Étape indispensable au retour des exclus sur le marché du travail.

Une fois devenus responsables de la réinsertion des exclus, les relais locaux pourront établir différentes formes de partenariats avec les groupes communautaires qui connaissent bien les besoins locaux. Ensemble, ils devront s'ingénier à offrir aux sans-emploi des tâches valorisantes qui allieront formation et travail productif même si, au départ, ces tâches ne s'inscrivent pas tout à fait dans l'économie marchande. Pourvu qu'elles y conduisent. Pourvu qu'elles répondent à des besoins pressants et qu'elles enrichissent le milieu où elles s'exercent et ouvrent ainsi la voie à des emplois créés par l'économie de marché. L'important, par-dessus tout, c'est de mettre tout le monde au travail. Car dans notre régime économique, le travail demeure la plus sûre façon d'atteindre la dignité.

On affirme souvent que l'être humain constitue la plus importante richesse d'un pays. Au Québec, cette affirmation sonne faux depuis l'invasion tous azimuts du néo-libéralisme et son intrusion dans les politiques gouvernementales. Comprenons-nous bien. Il ne s'agit pas de ramer à contre-courant de l'évolution des règles du marché mondial. Il convient cependant de lutter avec la dernière énergie contre les visées d'un gouvernement qui prétend imposer à l'État les règles de l'entreprise privée. Le gouvernement du Québec ne sera jamais General Motors. Sa mission le conduit à faire des choix en faveur des plus démunis auxquels la multinationale ne devra jamais se soumettre. Et les chômeurs ont maintenant rejoint le groupe des démunis.

En outre, contrairement à ce que laisse entendre le crédo néo-libéral, le rôle de l'État dans l'économie demeure considérable si tant est qu'il lui revient de créer les conditions requises pour que puisse prendre forme l'entrepreneurship et la liberté de créer des individus et des communautés locales. Rappelons simplement qu'au seul chapitre des dépenses, les gouvernements contribuent pour 50% au produit intérieur brut. En d'autres termes, chaque fois qu'un dollar est dépensé au Québec, 50 cents le sont par les gouvernements. Ceci sans compter l'immense pouvoir législatif et réglementaire qu'ils détiennent. Le nier ou faire semblant de l'ignorer pour plaire au Fonds monétaire international équivaut à jouer à l'autruche. Le FMI demande de bien gérer son économie nationale. Rien d'autre. Et bien le faire, c'est s'assurer que le plus grand nombre possible d'individus participent à la création de la richesse.

Battre le chômage⁴ relève plus que jamais du politique, bien davantage que de l'économique. S'en remettre seulement à l'économie marchande pour une telle tâche, c'est courir à l'échec. Mais encore faut-il que le politique dispose des moyens nécessaires pour entreprendre avec succès la lutte au monstre du chômage. Ce n'est pas le cas. Ni le gouvernement du Québec ni celui d'Ottawa ne possèdent les instruments voulus et tous les deux sont engagés dans une gigantesque partie de souque à la corde pour récupérer l'entièreté du coffre à outils.

Il est évident qu'un gouvernement du Québec déterminé et ouvert au changement pourrait déjà s'attaquer au troisième chantier et procéder dès maintenant à une nouvelle répartition des responsabilités politiques intérieures. Déjà bien entamé, le mouvement devrait se poursuivre sans attendre le référendum qui lui accordera l'autre partie du coffre à outils.

Battre le chômage exige la présence d'un seul gouvernement qui puisse prendre efficacement et rapidement les décisions indispensables à cette tâche. À cause de son histoire et des caractéristiques particulières de sa main-d'oeuvre, le Québec ne peut laisser à un autre ordre de gouvernement la moitié de son coffre à outils.

Le meilleur niveau de vie est aujourd'hui atteint par des pays qui peuvent adapter rapidement leurs politiques économiques avec un minimum de temps et d'énergie. Le régime politique canadien ne correspond pas à ce

critère et le niveau de vie de sa population recule sans cesse. Des pays moins peuplés que le Québec s'en sortent maintenant beaucoup mieux que lui et, à fortiori, que le Canada.

Il s'agit, du reste, d'un mouvement qui se constate dans plusieurs pays. On pense à la Belgique qui passe d'un pays unitaire à une fédération d'États, à la Tchécoslovaquie qui s'est divisée en deux républiques, etc. Rien là de révolutionnaire.

L'histoire canadienne est elle-même jalonnée d'étapes importantes qui ont été réalisées sans heurts : 1774, l'Acte de Québec; 1791, l'Acte constitutionnel; 1841, l'Acte d'union; 1867, l'Acte de l'Amérique britannique du nord. Chaque fois des responsabilités ont changé de mains pour s'adapter aux besoins économiques, sociaux et culturels du moment. Ce qu'il faut savoir c'est que le statut quo actuel est transitoire et évoluera soit vers une plus grande centralisation canadienne ou vers deux États associés, chacun disposant des moyens nécessaires au développement de sa communauté. Les électeurs, québécois et canadiens, n'accepteront plus de faire les frais d'un régime politique qui place ses intérêts avant ceux des collectivités qu'il dessert.

Henri de Saint-Simon (1760-1825), économiste et philosophe français, utilisait souvent des métaphores pour exprimer ses idées. L'une d'elles emprunte l'image d'une caravane. Dans sa célèbre parabole tirée de *L'Organisateur*, publié en 1819, il affirme que dans la société actuelle, tout se passe comme si les voyageurs demandaient aux conducteurs de les mener là où ils seront le mieux, les conducteurs étant tout, la caravane n'étant rien. Saint-Simon poursuit en affirmant qu'il existe une autre forme de société où les voyageurs indiquent aux conducteurs la direction à suivre et que dans ce nouvel état de choses, les conducteurs ne sont plus les chefs; ils ne sont que les guides car l'action principale est partie de la caravane.

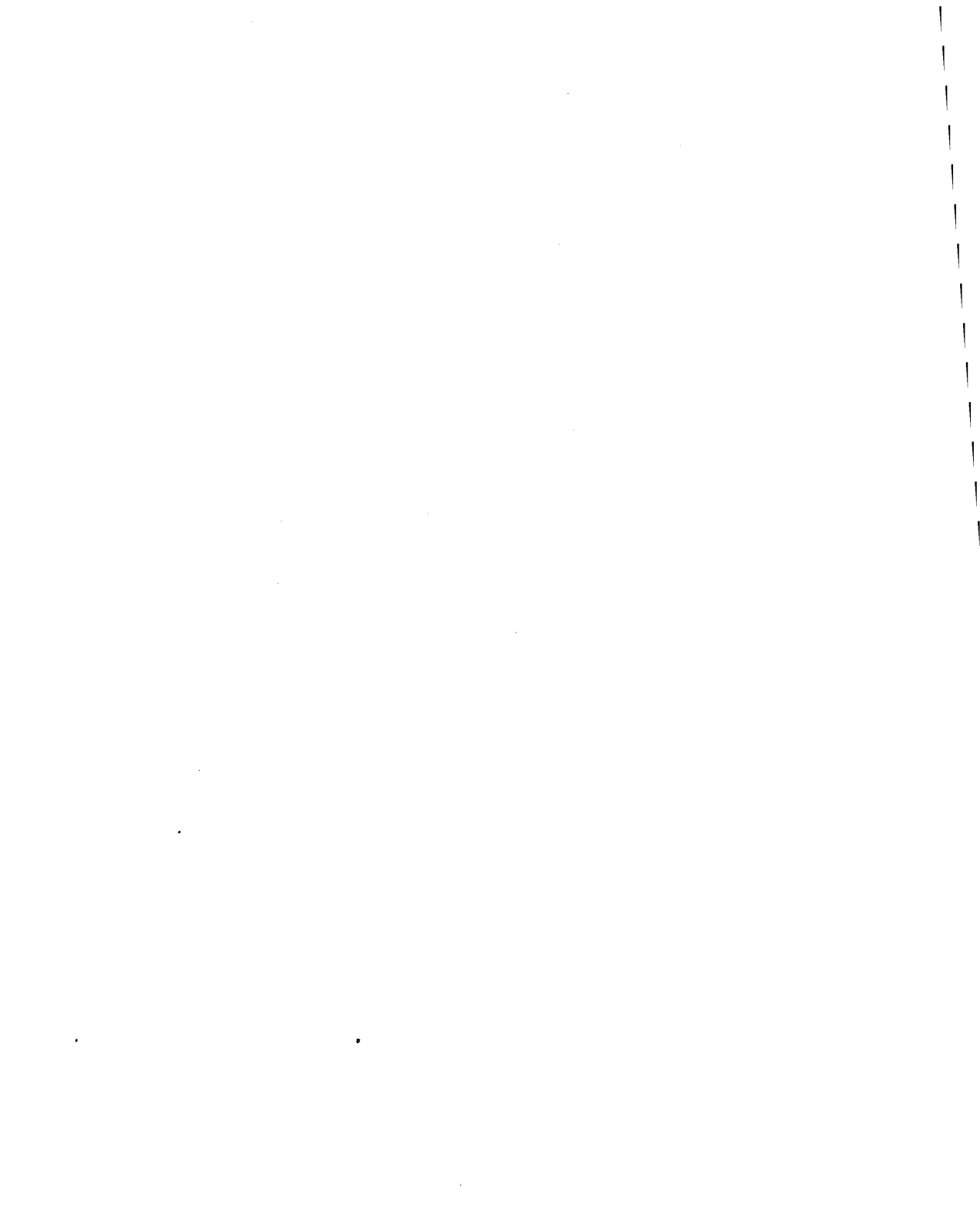
Les chantiers auxquels le gouvernement du Québec devrait s'attaquer s'il voulait battre le chômage exigent d'abord un effort de discernement et de réalisme politique pour bien lire les messages de la population qui n'accepte plus de s'en remettre aux conducteurs de la caravane. Ou d'être les loups qui hurlent pendant que la caravane passe. Ces mêmes chantiers exigent en outre que le gouvernement du Québec exerce

la maîtrise d'oeuvre des politiques nécessaires à leur mise en route. Comment, par exemple, établir un revenu minimum d'insertion qui jettera les passerelles entre l'assistance publique, la formation professionnelle et le marché du travail si une moitié des pouvoirs niche à Ottawa et l'autre sur la Grande-Allée? Quand on connaît l'harmonie qui règne entre les deux capitales depuis plusieurs décennies...

Lueurs d'espoir. Depuis l'échec de l'accord du Lac Meech, en passant par les témoignages déposés devant la commission Bélanger-Campeau, le référendum d'octobre 1992, l'élection de 54 députés du Bloc québécois, l'opinion publique québécoise affiche une remarquable constance et une farouche détermination. C'est de bon augure pour se doter des moyens de battre le chômage.

Notes

1. Robert Comeau et Maurice Séguin, *Maurice Séguin, historien du pays québécois, vu par ses contemporains : suivi de Les normes de Maurice Séguin*, Montréal, VLB Éditeur, 1987, 307 p.
2. *Les cahiers de droit*, (septembre 1991).
3. *Transversales : science, culture*, no 28 (juillet-août 1994).
4. Yvon Leclerc, *Battre le chômage*, Sillery, Septentrion, 1994, 238 p.



Régionalisation, mondialisation et stratégies pour susciter le développement socio-économique régional

**Pierre-Paul Proulx
Université de Montréal**

J'aborderai la question de l'intégration économique et je soulignerai un des effets de ce phénomène, soit l'augmentation de l'importance des régions dans l'économie de demain. Je vais aussi passer rapidement en revue nos connaissances concernant les déterminants du niveau et du rythme de développement en région pour illustrer le danger qui nous guette d'aborder le sujet de façon trop partielle. Suivra ensuite une présentation sommaire des éléments généraux d'un modèle de développement économique que je prône pour les régions du Québec.

Les relations économiques interrégionales-internationales, résultat fondamental de l'intégration économique

Une prise de vue nocturne de la terre à partir d'un satellite nous permettrait de voir une concentration de lumière aux endroits où se trouvent des puits de pétrole et des agglomérations urbaines. Le reste serait dans la noirceur presque totale.

La localisation de l'activité économique résulte de nombreux déterminants dont : l'histoire, la géographie et les économies d'échelle internes à l'entreprise qui favorisent l'établissement, au départ, d'une seule usine pour couvrir le plus grand marché possible, et ce près d'autres usines pour minimiser les frais de transport et pour être près d'une main-d'oeuvre spécialisée et de divers services aux entreprises. La diminution des coûts qui

accompagne la proximité et la disponibilité de main-d'oeuvre et de services est un exemple de ce que l'on nomme des économies d'échelle externes ou d'agglomération. Il en découle un processus cumulatif de croissance, l'établissement d'entreprises près des autres attirant de la main-d'oeuvre, le déplacement de laquelle motive l'établissement d'autres entreprises dans l'agglomération. Rassemblés, ces facteurs expliquent les concentrations initiales des populations et des emplois et leur persistance dans les agglomérations perçues le soir par satellite.

Mais voici que nous subissons de plus en plus un processus d'intégration économique qui se traduit par une mobilité interrégionale et internationale grandissante de biens et services, personnes, capitaux et de l'information sous toutes ses formes (voix, images, données, textes). De ce phénomène découle une recomposition de l'activité économique en Amérique du Nord et dans le reste du monde, d'où l'importance d'en comprendre les effets sur le Québec et sur chacune de ses régions, car le développement socio-économique du Québec dépend de celui de chacune de ses régions.

Ce phénomène s'explique par nombre de facteurs dont :

- le changement technologique, de plus en plus générique, les technologies de l'électronique, de l'informatique, de la robotique, de la fibre optique et de la céramique étant appliquées dans un nombre grandissant de secteurs de l'économie; leur développement et leur application étant de plus en plus coûteux et incertains, d'où les alliances et partenariats entre les entreprises pour développer conjointement des connaissances et accéder à celles qui sont disponibles à travers le monde;
- les changements organisationnels des entreprises dont certaines deviennent mondiales (surtout pour les produits homogènes) et d'autres transnationales (surtout pour les produits et services spécialisés), d'où la centralisation de certaines fonctions et la décentralisation d'autres fonctions pour se rapprocher des clients et des fournisseurs spécialisés;
- les accords de libéralisation des échanges soit au sein de la

nouvelle Organisation mondiale du commerce, soit sur le plan régional en Amérique du Nord et en Europe, etc.;

- **les politiques domestiques de privatisation et déréglementation;**
- **la tertiarisation de nos économies, d'où l'importance accrue des ressources humaines;**
- **la similarité grandissante des dotations de facteurs, des goûts des consommateurs, etc.**

De ces facteurs découlent :

- **une ouverture grandissante des économies au commerce avec des pays voisins surtout (depuis 1985, il s'agit de régionalisation plutôt que de mondialisation pour les pays membres du G7), mais aussi avec des pays éloignés et ce particulièrement pour certains biens et services de haute technologie, les services financiers et plus généralement les services aux entreprises;**
- **de plus en plus de commerce intra-firme et intra-industrie, d'où une augmentation de l'investissement direct étranger, du partenariat et des alliances stratégiques. Bref, des activités résilinaires entre entreprises dont les sièges sociaux se retrouvent surtout dans les agglomérations urbaines perceptibles le soir par notre photo satellite;**
- **la reconfiguration de l'espace économique pertinent à nos entreprises, institutions et gouvernements;**
- **l'importance moindre des frontières politiques (invisibles le jour ou le soir sur notre photo satellite) du fait de l'adoption de monnaies communes, de parités fixes entre monnaies, d'accords de libéralisation des échanges;**
- **la naissance de réseaux ou systèmes de villes dont certaines, au sommet de la hiérarchie, sont des villes mondiales; d'autres de**

deuxième niveau sont des villes nationales spécialisées avec des liens de marché et d'input-output et des liens de coopération; et d'autres des villes de troisième niveau, c'est-à-dire des villes régionales spécialisées avec des liens de marché et d'input-output;

- des nouveaux partages de compétences entre paliers de gouvernements, certaines compétences passant au niveau supranational, d'autres (dans les pays touchés par les effets de l'intégration économique) allant vers le bas;
- une divergence accrue entre régions dans des espaces économiques intégrés. Deux thèses s'opposent concernant les effets nets de l'intégration sur les disparités interrégionales nationales et internationales. Une met en lumière les changements technologiques vers de plus petites unités de production localisées ici et là sur le territoire, la diminution des coûts de transport et la disparition des régions faibles pour évoquer des effets de convergence. L'autre thèse met en lumière le rôle des effets d'agglomérations, de croissance cumulative, pour évoquer des disparités grandissantes entre régions. Cette deuxième thèse me semble valable et je crois même qu'il est possible d'infléchir certains de ses résultats en ce qui nous concerne. Il est particulièrement important pour nous de déterminer si des régions éloignées et distantes des grandes agglomérations peuvent être viables dans ce nouveau contexte. Mes travaux et lectures me portent à croire que oui.

Des travaux de recherche récents, dont les miens, ont commencé à chiffrer certains de ces effets. Mentionnons le poids des plus grandes entreprises dans les flux de commerce et d'investissement entre les pays membres de l'ALÉNA et la réorientation nord-sud de nos flux de commerce et d'investissement au Québec et au Canada, du fait que les exportations québécoises de biens, encore largement concentrées en Ontario et dans les États américains limitrophes, commencent à aller vers des destinations de plus en plus éloignées, alors que nos exportations et importations de services s'effectuent avec des agglomérations urbaines nord-américaines, européennes, latino-américaines, etc.

L'analyse des flux de commerce international du Québec et de chacune de ses régions nous oblige de plus en plus à utiliser des modèles tirés du développement régional pour compléter nos explications tirées de la théorie du commerce international. Il nous faut donc nous intéresser aux disparités de coûts absolus entre les villes et régions du Québec et celles plus souvent qu'autrement des États-Unis pour expliquer le développement économique de nos régions, car nous sommes dans une nouvelle ère de concurrence interrégionale-internationale.

Il découle de cette analyse que chacune des régions du Québec doit suivre et analyser l'évolution de son espace économique propre pour identifier ses opportunités d'exportations, la concurrence qui lui vient des importations, etc.

Les espaces économiques de chaque région étant différents, il ne faudrait pas se surprendre que l'intégration économique nous donne un Québec à multiples vitesses et un Québec désintégré. Voilà qui identifie le besoin d'une nouvelle politique visant à établir un réseau de villes québécoises qui auront les moyens de se renforcer et d'oeuvrer de façon complémentaire dans leurs espaces économiques respectifs sans effriter le Québec.

Faisons maintenant un bref examen de certains facteurs à l'origine du niveau de développement économique et du rythme de développement économique régional avant de présenter dans les grandes lignes le modèle qui nous semble le plus intéressant à poursuivre.

Un bref examen des déterminants du développement des régions et des disparités régionales

Agir sur le développement des régions et sur les disparités entre elles nécessite un diagnostic exact des des éléments responsables du développement et du dynamisme des régions. Le niveau et l'évolution du développement d'une région dépendent de nombreux facteurs dont les principaux sont énumérés, sans plus, dans ce qui suit. Il faut se garder de donner des réponses trop unidimensionnelles aux problèmes de

développement d'une région.

Notons d'abord que l'intégration économique augmente le rôle des facteurs extérieures à la région dans l'interprétation qui est donnée de son développement.

Rappelons cependant que l'histoire et les processus cumulatifs locaux y font pour beaucoup dans l'explication du développement régional. Les entreprises ont tendance à se rapprocher d'autres entreprises et de leur marché, ce qui donne lieu à la croissance ou au déclin continu de certaines agglomérations. Une partie du développement d'une région, qu'elle soit grande ou petite, centrale ou périphérique, est de source endogène, ce qui met en lumière le rôle des citoyens et citoyennes d'une région, du changement technologique et de l'innovation qui tire souvent ses origines de la région, etc. Il ne faudrait pas oublier le rôle du développement local, de plus en plus reconnu au Québec comme étant nécessaire au développement régional. Une région au sein de laquelle les synergies verticales et horizontales sont soutenues, au sein de laquelle il existe un processus d'apprentissage collectif reposant sur un échange soutenu d'information est une région qui dispose d'un facteur nécessaire à son insertion dans son espace économique. Mais nécessaire ne veut pas dire suffisant!

L'évolution de l'emploi dans nos régions et des disparités régionales en Amérique du Nord est influencée par de nombreux autres facteurs¹.

Le développement de nos régions dépend entre autres de processus à long terme qui entraînent une convergence entre les régions. La mobilité du capital et de la main-d'oeuvre (ce facteur ne s'applique que très peu au Québec, d'où le besoin pour nous d'un modèle de «place prosperity» et non de «mobility adjust» si cher à nos confrères du gouvernement fédéral), le développement d'infrastructures, la diffusion de l'information, des cultures et du savoir-faire, l'émulation des styles de gestion, des pratiques technologiques, des conduites organisationnelles et du marketing sont parmi les facteurs qui donnent lieu à cet effet de convergence.

Le niveau de développement de nos régions est aussi influencé par des processus à moyen terme dûs à des vagues de développement économique et technologique qui, associées aux processus cumulatifs de croissance

évoqués ci-haut, expliquent en partie l'évolution des disparités régionales, les grandes agglomérations étant cependant plus en mesure que les petites de profiter de ces effets.

Les effets conjugués de ces deux processus expliquent pourquoi il se produit un glissement lent mais inévitable de l'activité de production de biens et de la population à partir du nord-est du continent, où se trouve le Québec, vers le sud-ouest du continent, processus qu'accélénera l'entrée du Mexique dans l'ALÉNA. La localisation des services ne semble pas suivre et le nord-est tient le coup, du moins pour l'instant. On peut tirer de ces processus des leçons essentielles pour les stratégies de développement du Québec et de chacune de ses régions.

S'ajoutent dans l'explication du niveau de développement de nos régions et des disparités régionales des causes à court terme, telles la spécificité de certains cycles économiques, des changements issus du contexte international et des effets provenant de nos politiques macro-économiques domestiques. Présentement les problèmes de chômage et de création d'emploi de nos régions s'expliquent en partie par les politiques fiscale et monétaire restrictives que nous a imposées la Banque du Canada. Toute la concertation au monde ne peut contrer les effets pervers de la politique monétaire que nous avons subie.

Quoiqu'il ne faille pas l'exagérer, l'Accord de libre-échange et maintenant l'ALÉNA ont eu des effets positifs nets sur le Québec et certaines de ses régions qui n'ont pas encore subi les effets négatifs que nous pouvons anticiper de ces accords.

Une explication plus complète, quoique éclectique, donnerait aussi un rôle aux crises pétrolières, au déclin de Montréal et à d'autres facteurs. La structure industrielle et de l'emploi, l'entrepreneurship et la présence de firmes multinationales dans la région, la qualité des ressources humaines, l'activité de R & D et d'innovation, les infrastructures, l'urbanisation et la localisation de la région par rapport aux agglomérations urbaines de l'Amérique du Nord, des caractéristiques spécifiques à chacune des régions, voilà certains facteurs à introduire dans l'analyse du développement régional.

Le niveau de synergie locale est un élément qui doit figurer en bonne place dans tout effort d'explication du développement de nos régions. Même si l'on ne peut se référer à un modèle général, il semble que l'existence d'un milieu synergétique (dans lequel on accepte largement certains objectifs, où on est solidaire et où on fait partager les résultats du développement) est souvent perçue comme une caractéristique essentielle du développement.

Il est bien sûr impossible de proposer une recette pour le développement d'une région, chacune étant différente. L'analyse qui précède suggère cependant les éléments essentiels à considérer dans la recherche d'une stratégie de développement d'une région. Comme il s'agit d'un sujet que j'ai déjà abordé², je n'en traiterai que sommairement dans la dernière partie de mon exposé.

Éléments d'une stratégie de développement économique pour les régions du Québec

Répétons à nouveau que, chaque région étant différente (on ne peut traiter la région de Montréal comme celle de la Côte-Nord), il ne saurait être question de proposer un schéma unique de développement des régions. Chacune peut cependant s'inspirer des éléments qui suivent dans l'élaboration de sa stratégie de développement.

Le niveau d'acceptation par les citoyens et citoyennes des objectifs du développement de la région est un facteur fondamental. Plus on est d'accord pour que la région soit compétitive, solidaire et équitable, plus on est en mesure de réussir dans le nouveau contexte économique de concurrence interrégionale-internationale qui s'annonce.

En découle l'existence d'un milieu synergétique, d'un haut niveau de développement local, autre facteur essentiel de réussite dans un espace économique intégré.

Il me semble aussi essentiel pour chaque région de lire son espace économique propre pour identifier ses marchés d'exportation actuels et potentiels et la provenance de ses importations afin de déterminer s'il est

indiqué de tenter de les remplacer, ce qui est rarement le cas... L'ampleur et l'évolution des ventes aux autres provinces par rapport aux exportations internationales outre-mer et vers chacun des États américains restent à étudier. Nos marchés américains limitrophes, aujourd'hui si importants, le seront moins à l'avenir. Dans certains cas, étant donné le commerce intra-firme (par exemple, IBM Bromont), il est nécessaire d'élaborer une stratégie de pénétration des marchés éloignés des États-Unis, de l'Amérique Latine ou de l'Europe, de concert avec ces États limitrophes.

La flexibilité et le redéploiement de nos activités pourraient profiter de la prolifération des PME au Québec. Cette donnée nous place dans une situation avantageuse. Si nous ne devons pas négliger la stratégie de devenir fournisseurs de grandes entreprises ayant des réseaux continentaux et mondiaux, nous devons cependant tenter de nous sortir du bout de la ligne, et ce par l'innovation.

La participation de nos entreprises et institutions dans des réseaux extérieurs (il peut s'agir d'activités résiliaires avec d'autres régions québécoises, américaines et ontariennes) est un élément essentiel de la stratégie de la région. Il nous faut obtenir des masses critiques pour pénétrer les marchés de l'économie nord-américaine et mondiale. Cela suggère la modification de nos grappes industrielles dans deux directions, en nous tournant d'une part vers nos régions pour profiter de l'effet de synergie régionale et, d'autre part, vers l'extérieur, certains de nos partenaires n'étant pas québécois.

L'innovation, la qualité et la disponibilité des ressources humaines, l'accès à des infrastructures multimodales efficaces et un gouvernement qui soutient et accompagne nos entreprises dans leur maîtrise de l'information concernant les marchés et les technologies, dans leurs activités de réseautage et de partenariat, dans leur gestion de la technologie, de l'innovation, des ressources humaines et de l'organisation du travail et dans le développement des marchés, et ce, de façon compatible avec les nouvelles règles du jeu du GATT et de l'ALÉNA, voilà des éléments nécessaires au développement de nos régions. Ils sont insuffisants, car il nous faut aussi un nouveau partage des compétences et ressources fiscales entre le gouvernement central et les régions du Québec, partage qui augmentera la capacité des régions à promouvoir leur développement.

Notes

1. Cette partie s'inspire de R. Camagni et al., **Interregional disparities in the European community in the 1980's**, DG XVI Communauté européenne, Bruxelles, polycopié.
2. Voir P.-P. Proulx, «*Cadre conceptuel et éléments théoriques pour l'analyse de la localisation des activités économiques : le cas des villes internationales*», **Revue canadienne des sciences régionales**, vol. XIV, no 2 (été 1991) : 257-274.

Les plus récentes publications du GRIDEQ

Cahiers du GRIDEQ

- N^o 15 : **Consommation des mass médias, régions et classes sociales.** Par Bruno Jean, Danielle Lafontaine et Benoît Lévesque. 1985. 375 p.
Prix : 6,42 \$
- N^o 16 : **Les chantiers forestiers de la Rimouski (1930-1940). Techniques traditionnelles et culture matérielle.** Par Louise Proulx. 1985. 105 p.
Prix : 4,28 \$
- N^o 17 : **La papeterie de la Vallée de la Matapédia : du projet à la lutte.** Par Jean Bonneville. 1986. 245 p.
Prix : 5,35 \$
- N^o 18 : **Organisations populaires et transformations sociales. Le R.O.C.C.R. et six de ses organismes-membres.** Par Marie Blanchard. 1986. 359 p.
Prix : 5,35 \$
- N^o 19 : **La régionalisation de Radio-Québec : l'histoire d'un prétexte.** Par Laura Chouinard et Michel Pomerleau. 1987. 205 p.
Prix : 5,35 \$
- N^o 20 : **Enjeux forestiers.** Sous la direction de Paul Larocque et Jean Larrivée. 1991. 216 p.
Prix : 10,70 \$
- N^o 21 : **Structures régionales et régionalismes dans les pays de la Communauté économique européenne.** Par Marc Lambinet. 1993. 394 p.
Prix : 20,00 \$

Actes et instruments de la recherche en développement régional

- N° 6 : **Formation et Savoir-Faire, (Échanges Nord-Sud : pour des transferts sur mesure).** Actes du colloque de l'I.D.N.S. (1987). 1989. 113 p.
Prix : 8,56 \$
- N° 7 : **Les villages ruraux menacés : le pari du développement.** Actes du colloque du GRIDEQ, 1989. 253 p.
Prix : 12,84 \$
- N° 8 : **L'identité territoriale : la dualité rurale-urbaine dans la M.R.C. Les Basques.** Par Claude Pagon. 1991. 186 p.
Prix : 5,35 \$
- N° 9 : **L'appropriation des projets de développement. Le cas des Micro-réalisations au Burkina Faso.** Par Benoît H. Ouédraogo. 1992. 133 p.
Prix : 10,70 \$
- N° 10 : **Le vertige de la liberté. Essais sur la Pologne postcommuniste.** Sous la direction d'Oleg Stanek. 1993. 220 p.
Prix : 10,00 \$
- N° 11 : **Nouvelles technologies de l'information et société. Un débat sur l'intelligence à notre époque.** Sous la direction de Danielle Lafontaine. 1994. 208 p.
Prix : 10 \$
- N° 12 : **La pratique du développement régional.** Serge Côté et al. 1995. 134 p.

Témoignages et analyses

- N^o 1 : **Une forêt pour vivre. Témoignage d'un sylviculteur.** Par Léonard Otis et coll. 1989. 124 p.
Prix : 10,70 \$
- N^o 2 : **L'utopie en acte : la Commune de la Plaine.** Par Marc Corbeil. 1990. 110 p.
Prix : 10,70 \$
- N^o 3 : **D'hier à demain : la pêche maritime au Québec.** Par O. Cloutier et al. 1991. 116 p.
Prix : 5,35 \$
- N^o 4 : **Femmes violentées. Derrière le masque du silence.** Par R. Gratton et S. Lambert. 1992. 120 p.
Prix : 10,70 \$
- N^o 5 : **Le JAL. Trajectoire d'une expérience de développement local.** Par Marc-André Deschênes et Gilles Roy. 1994.
Prix : 18,00 \$

Tendances et débats en développement régional

- N^o 1 : **Et les régions qui perdent...?** Serge Côté et al. 1995. 382 p.

Hors série

Actes du colloque. Le financement du développement régional. 1988. 274 p.
Prix : 5,35 \$

De la Loire au Saint-Laurent. Sous la direction de J. Chevalier, B. Jean et al. GRIDEQ, GRIR et URA 915. 1991. 354 p.
Prix : 12,84 \$

Parcours historiques dans la région touristique du Bas-Saint-Laurent. Sous la direction de Paul Larocque. 1994. 454 p.
Prix : 20 \$

Savoir et développement : pour une histoire de l'UQAR. Par N. Thivierge et al. 1995. 538 p.
Prix : 16 \$

La T.P.S. de 7% est incluse dans les prix.

Veillez ajouter une somme de 3,50 \$ pour les frais postaux et de manutention.

Pour commander ou obtenir la liste complète des publications

écrivez à :

Secrétariat du GRIDEQ
Université du Québec à Rimouski
300, allée des Ursulines
Rimouski (Québec)
G5L 3A1

Téléphone : (418) 724-1440
Téléphone : (418) 724-1441
Télécopieur : (418) 724-1525