

Sous la direction de Serge Côté, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx

Action collective et décentralisation

André Bouchard

Luc Bouthillier

Omer Chouinard

Serge Côté

Nathalie Courtois

Hugues Dionne

Louis Favreau

Jean-Marc Fontan

Andrée Fortin

Carl-Éric Guertin

Pierre Hamel

Juan-Luis Klein

Louis LaPierre

Nathalie Marchiori

Alain Morneau

Marc-Urbain Proulx

Gilles Sénécal

Oleg Stanek

Michael Storper

Nicole Thivierge

Marielle Tremblay

Pierre-André Tremblay

Jean-Paul Vanderlinden

Actes du colloque de la section développement régional de l'ACFAS 1996 tenu à l'Université McGill du 14 au 16 mai 1996.

Ce livre est publié par le GRIDEQ et par le GRIR.

Tendances et débats en développement régional

La collection Tendances et débats en développement régional est publiée par le GRIDEQ, le plus souvent en coédition et sous le patronage du Réseau du développement régional.

Ce troisième numéro de la collection est édité par le GRIDEQ, en collaboration avec le GRIR.

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

Révision et édition
Diane Doucet

Traitement de texte
Carole Boisvert
Madeleine Jean
Annie Tremblay

Conception de la page couverture
Richard Fournier

Distribution
GRIDEQ
300, allée des Ursulines
Rimouski (Québec)
G5L 1A3
418-724-1648
418-724-1441
418-724-1847 (télécopieur)
Internet : grideq@uquebec.ca

Comité de lecture
Serge Côté, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx

Données de catalogage avant publication (Canada)

Association canadienne-française pour l'avancement des sciences. Section Développement régional. Colloque (1996 : Université McGill)

Action collective et décentralisation : actes du Colloque de la Section Développement régional de l'ACFAS 1996 tenu à l'Université McGill, du 14 au 16 mai 1996

(Tendances et débats en développement régional; no 3)

Comprend des réf. bibliogr.

Publ. en collab. avec : GRIR.

ISBN 2-920270-61-3

1. Aménagement du territoire - Congrès. 2. Décentralisation administrative - Congrès. 3. Organisation communautaire - Congrès. 4. Innovations - Aspect social - Congrès. 5. Économie régionale - Congrès. 6. Aménagement du territoire - Québec (Province) - Congrès. I. Côté, Serge, 1945-. II. Klein, Juan-Luis. III. Proulx, Marc-Urbain. IV. Université du Québec à Rimouski. Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional, de l'Est du Québec. V. Université du Québec à Chicoutimi. Groupe de recherche et d'intervention régionales. VI. Titre. VII. Collection.

HT391.A87 1996

307.1'2

C97-940421-5

Tous droits réservés

© 1997

Université du Québec à Rimouski (GRIDEQ)

Présentation

Avec l'épuisement du modèle d'accumulation représenté par le fordisme, on assiste, dans un grand nombre de pays, à une redéfinition en profondeur des rapports sociaux. Une des figures de cette mutation est bien représentée par la mondialisation, qui interpelle aussi bien le public que le privé à tous les niveaux, incluant le local et le régional. Dans ce contexte, les rapports entre l'État et les territoires se restructurent, ce qui modifie le rôle des acteurs dans la gestion du social et dans le développement économique. Ce large processus, dans lequel s'insèrent les réformes décentralisatrices, suscite chez les acteurs locaux des réactions au contexte de globalisation.

Aussi, la décentralisation ne doit pas être vue comme un processus uniquement administratif et gouvernemental. Bien sûr, qui dit décentralisation dit transfert de responsabilités vers des structures territorialisées. Et là, tout le débat s'amorce au sujet du type de responsabilités transférées et des ressources nécessaires pour les assumer. S'agit-il de décentralisation ou de déconcentration? Sommes-nous en présence de mesures de privatisation déguisées? Voilà les questions, tout à fait justifiées d'ailleurs, que posent les acteurs et les chercheurs. Mais, il importe de transcender ces problèmes — tout à fait réels, est-il besoin de le rappeler — pour situer la question dans un contexte social plus large.

La dynamique globale dans laquelle s'insère ce type de réformes concerne les modes de régulation du système économique et social et interpelle les entreprises, les institutions publiques et privées, le mouvement associatif, voire les individus, bref tout ce qui constitue les collectivités régionales. Placés dans une situation de concurrence, où les territoires ne constituent plus les pièces d'un espace national, mais plutôt les nœuds d'un système mondial globalisé et réticulaire, les acteurs économiques et sociaux régionaux sont appelés à se rapprocher, à se réagencer et à revoir leurs interrelations.

Ces rapprochements ont lieu dans un contexte de tensions marqué par les convergences et les conflits. C'est que les régions ne sont pas seulement un découpage administratif, comme on a parfois tendance à les considérer. Elles ne constituent pas des «corps territoriaux» homogènes. Elles regroupent des acteurs sociaux, économiques et institutionnels qui ont des intérêts, qui bien sûr entretiennent des liens de collaboration dus à leur appartenance géographique, mais qui, étant donné leur spécificité sociale, sont aussi amenés à se confronter.

Par ailleurs, ces acteurs n'ont pas que des rapports de type local. Ils établissent aussi des relations avec des acteurs extérieurs à la région sur un plan sectoriel. Et ces relations avec l'extérieur, surtout pour ce qui est des acteurs institutionnels – notamment les institutions publiques – et des grandes entreprises publiques ou privées, ont été, dans le passé, plus importantes que les rapports interrégionaux. Il s'agit donc d'un véritable changement culturel auquel participent les acteurs régionaux, changement qui est déjà largement amorcé, il faut le souligner.

Le processus de décentralisation est fortement marqué par les nouveaux rôles que les régions, c'est-à-dire les acteurs régionaux, sont appelés à jouer dans un contexte qui revalorise le fait régional, où les particularités et les spécificités ont à nouveau droit de cité et où l'unique tend à reprendre une place aussi bien dans la réflexion que dans la planification. Les expérimentations et les actions collectives qui traversent les régions définissent le parcours des réformes décentralisatrices. De plus en plus, en ce qui concerne l'utilisation de leurs ressources humaines et physiques, les acteurs régionaux posent aux institutions étatiques et aux entreprises des exigences qui orientent le processus de décentralisation. C'est dans cette perspective que les différents auteurs contribuant à cet ouvrage ont été invités à aborder la décentralisation.

Les textes rassemblés ici abordent plusieurs facettes de la mutation en cours. Les thèmes traités sont : le dynamisme régional comme résultat de l'action réflexive des acteurs locaux (introduction du professeur Michael Storper); le lien entre la décentralisation et l'émergence politique des niveaux local et régional de gestion du social; les mobilisations sociales en relation avec le fait régional; la mise en valeur des ressources physiques comme un enjeu pour le développement des collectivités régionales et pour la redéfinition des rapports entre les entreprises et les territoires; enfin la région comme nouveau cadre de régulation du social et d'agencement des structures étatiques.

Ce livre traite donc la décentralisation dans une perspective d'ensemble, qui déborde le point de vue purement administratif et qui inclut les divers aspects de la redéfinition du rôle des collectivités territoriales dans la gestion du social et dans le développement. C'est la structuration progressive des nouvelles formes de gouvernance des territoires que les différents auteurs mettent en lumière et analysent. Ainsi, la décentralisation apparaît non seulement comme un processus descendant prédéterminé par l'État, mais aussi comme un processus ascendant, en cours de réalisation, où les acteurs sociaux cherchent et expérimentent, luttent et transigent, réclament du pouvoir tout en s'en démarquant, façonnent en définitive les modalités territorialisées de régulation qui semblent succéder à l'État keynésien et au fordisme.

Juan-Luis Klein
Serge Côté
Marc-Urbain Proulx

Table des matières

| | Page |
|--|-------------|
| Présentation | 3 |
| Introduction | |
| Les nouveaux dynamismes régionaux : conventions et systèmes d'acteurs... Michael Storper | 8 |
| Première partie La décentralisation comme modalité de gestion du social | |
| La question régionale, une question de pouvoirs? | 24 |
| Serge Côté | |
| Émergence du local et mouvements sociaux : pistes pour l'analyse de la demande de décentralisation..... | 36 |
| Juan-Luis Klein et Alain Morneau | |
| La décentralisation comme politique régionale..... | 45 |
| Marc-Urbain Proulx | |
| Deuxième partie La région comme théâtre de mobilisation | |
| Mouvement associatif et économie sociale : contribution à une nouvelle gestion du social au plan local et régional..... | 69 |
| Louis Favreau | |
| L'esprit des lieux, le tourisme et le développement culturel | 93 |
| Andrée Fortin | |
| Femmes, travail, région : la construction d'une solidarité féministe | 106 |
| Marielle Tremblay, Pierre-André Tremblay, Nathalie Courtois et Nathalie Marchiori | |

| | Page |
|---|-------------|
| De la région à la maison : les ambiguïtés du «sentiment d'appartenance» | 126 |
| Hugues Dionne et Nicole Thivierge | |
| Consultation publique et action collective : une évaluation sociopolitique à partir du cas de Montréal..... | 149 |
| André Bouchard et Pierre Hamel | |
| Troisième partie L'énergie et les ressources comme enjeux de développement | |
| La demande sociale de décentralisation et l'entreprise publique : le cas d'Hydro-Québec | 167 |
| Gilles Sénécal | |
| La sueur et le plaisir : dynamiques divergentes de la reproduction de la propriété foncière agricole et forestière..... | 191 |
| Oleg Stanek | |
| Les conditions d'établissement des forêts communautaires au Québec | 209 |
| Carl-Éric Guertin et Luc Bouthillier | |
| Pêche commerciale et particularités régionales au Nouveau-Brunswick..... | 223 |
| Omer Chouinard, Louis LaPierre et Jean-Paul Vanderlinden | |
| En guise de conclusion | |
| L'État-région, une nouvelle forme de régulation des territoires?..... | 234 |
| Jean-Marc Fontan | |

Prenez note que des figures et des tableaux ont été enlevés de la version originale.

Introduction

Les nouveaux dynamismes régionaux : conventions et systèmes d'acteurs*

Michael Storper

Professeur à l'Université de Californie à Los Angeles (UCLA)

et

Professeur associé à l'Université de Marne-la-Vallée (1996)

Face à des phénomènes complexes et importants comme la globalisation des systèmes productifs, la désindustrialisation et la réindustrialisation, les nouveaux espaces économiques, les régions supranationales et la circulation mondiale intense des biens, du capital et du travail, l'économie régionale et la géographie économique, comme la discipline d'économie tout court, ont assisté à l'émergence d'un paradigme «hétérodoxe». Tandis que le paradigme orthodoxe se borne à analyser les prix et les quantités de façon plutôt abstraite, le paradigme hétérodoxe s'est construit autour d'une décomposition du problème de l'ajustement économique en plusieurs domaines substantiels, à la fois théoriques et empiriques. Les domaines principaux forment alors ce que nous pouvons appeler une nouvelle «sainte trinité» du paradigme hétérodoxe : la technologie, les organisations et les territoires.

La **technologie** et les changements technologiques ont été reconnus par la pensée hétérodoxe comme l'une des principales forces motrices des changements dans la répartition territoriale du développement économique. L'avènement de nouveaux produits et l'obsolescence d'anciens, l'apparition de nouvelles technologies de production ainsi que la capacité de réaliser des

* Ceci est une version abrégée de «Regional Economies as Relational Assets».

innovations technologiques sont des éléments majeurs de cette nouvelle répartition territoriale.

Les **organisations**, notamment les entreprises et leurs réseaux, dépendent des contextes territoriaux où sont mobilisés des inputs, intangibles ainsi que matériels, et ces organisations ont souvent besoin de relations de proximité entre elles, selon la division du travail du système productif et les transactions interfirmes auxquelles cette division donne lieu.

Les **territoires**, qu'il s'agisse de régions périphériques ou d'agglomérations de première importance, peuvent être caractérisés par le degré d'interactions et de «spillovers» (débordements ou externalités positives) entre facteurs de production, organisations et technologies qui y sont présents.

Le paradigme hétérodoxe dans les sciences régionales a donc su intégrer les avancées théoriques réalisées dans chaque élément de la sainte trinité ces dernières années. Il a souligné avec justesse la nature hétérogène du capital et du travail dans son analyse des technologies, des organisations et des territoires. Cependant, de nouvelles lacunes dans l'appareil théorique de la science régionale ont resurgi. Mon argument est que le paradigme hétérodoxe a bien identifié les éléments de sa sainte trinité, mais qu'il n'a pas encore pleinement saisi le contenu de ces éléments, ce qui serait nécessaire pour que sa sainte trinité soit capable de permettre la compréhension des dynamiques régionales les plus importantes de notre temps.

L'économie régionale hétérodoxe, comme l'économie hétérodoxe en général, demeure toujours guidée par la métaphore des systèmes économiques comme **machines**. Ces systèmes seraient constitués par des inputs et outputs de nature «hard» et le but de la théorie est de modéliser la physique et la géométrie de ces inputs et outputs de façon complète et déterminée. Cette approche laisse inexplicables de nombreux phénomènes qui sont au cœur de la dynamique de régionalisation de nos jours.

Cette métaphore devrait être complétée par une autre, où l'économie serait perçue comme un ensemble de **relations**; la dynamique économique comme **conversation et coordination entre personnes**; les sujets de cette dynamique non pas comme des facteurs de production, mais comme **acteurs humains réflexifs**; et l'accumulation économique comme n'étant pas seulement par nature le cumul des valeurs des actifs matériels et intangibles, mais aussi la somme de ces **relations considérées comme ressorts principaux** de l'accumulation des

valeurs. La nature d'une économie régionale en particulier et d'un territoire en général, tel qu'une nation ou une ville, serait redéfinie comme son **stock d'actifs relationnels**.

Dès lors que l'on accepte d'être guidé par cette seconde métaphore dans l'encadrement théorique de l'économie régionale, de nouveaux contenus s'imposent pour chacun des éléments de sa sainte trinité, bien au-delà de ce qui leur a été apporté par la révolution hétérodoxe.

Les nouvelles métacapacités du capitalisme : le tournant «réflexif»

Interrogeons-nous d'abord sur la nature globale du capitalisme d'aujourd'hui, c'est-à-dire sur ses changements principaux pendant les vingt dernières années. On constate une expansion considérable ainsi qu'une redéfinition qualitative de ce qu'on pourrait appeler les «métacapacités» du capitalisme moderne, parmi lesquelles nous pourrions en souligner trois.

Premièrement, la révolution technologique en production, information et communication permet **une vaste expansion de la nature, du degré et des domaines du contrôle** exercé par les firmes et les autres institutions dans l'économie, surtout dans la gestion des marchés. Cette expansion est due aux rétroactions (**feed-backs**) accrues – plus profondes, plus immédiates et plus englobantes que jamais – entre divers acteurs et organisations, que ce soit entre firmes, entre firmes et consommateurs, entre firmes et institutions de l'État, entre médias, entre économie et politique.

Deuxièmement, **la logique des relations marchandes s'est approfondie socialement et s'est étendue spatialement**. La proportion de la population qui se trouve inscrite dans des relations marchandes est plus importante que jamais et ses liens avec des lieux lointains sont de plus en plus forts et denses. Dans un sens, cette logique n'est que la continuation de la dynamique de longue haleine de la modernisation. Toutefois, sa profondeur et son envergure lui ont fait franchir un seuil qualitatif.

La troisième métacapacité combine les effets des deux premières. Elle repose sur une **généralisation du cadre de la modernité qui fait appel à des méthodes modernes d'organisation d'ordre bureaucratique et à des processus de communication**. Ces méthodes règnent sur des dimensions de la vie

économique et sociale plus nombreuses et profondes que jamais. Nous ne voudrions pas suggérer ici l'extension d'un régime monolithique et hiérarchiquement ordonné à tous peuples et territoires, mais plutôt le partage de certaines techniques et logiques d'interaction qui sont devenues désormais communes à toutes les sociétés industrielles marchandes.

Les conséquences qualitatives de l'avènement de ces métacapacités sont plus novatrices que la simple expansion du système capitaliste marchand. De façon générale, elles pourraient être caractérisées comme un saut très important dans la **réflexivité du système économique**. Le mot réflexivité réfère à la possibilité pour des groupes d'acteurs dans les diverses sphères institutionnelles du capitalisme moderne – firmes, marchés, États, ménages, etc. – d'influencer le cours de l'évolution économique en raison de leur propre distance critique par rapport au fonctionnement dit «traditionnel» de ces sphères, cette distance étant facilitée par les technologies et pratiques de communication d'aujourd'hui. Les actions qui sont rendues possibles n'entrent plus dans le cadre des actions rationnelles avec paramètres fixes, ce dernier constituant, pourtant, le principe de base de la quasi-totalité de la théorie sociale (y compris économique) moderne. Les rythmes temporels, le cours des évolutions et le rôle des rétroactions dans les dynamiques sociales et économiques rendent ces dernières radicalement différentes de ce que les sciences sociales ont tenté de «modéliser» jusqu'ici.

Ceci ne veut point dire que l'action réflexive est libre de toute contrainte mais plutôt que le vieux débat en sciences sociales entre le déterminisme et la volonté (**structure and agency**) a largement perdu de sa pertinence. La réalité historique du capitalisme que nous venons d'évoquer est déjà parvenue à un stade où les contraintes et les espaces de réflexivité se produisent réciproquement, les uns les autres.

Dans un sens plus étroitement économique, l'évolution des relations de production et des infrastructures matérielles et technologiques de production a démultiplié les possibilités des économies de **variété** dans l'organisation des marchés et des firmes ainsi que dans d'autres domaines institutionnels de la vie économique. Cette variété est, dans tous ces domaines, l'expression de l'action réflexive permise par l'ensemble des nouvelles capacités technologiques et organisationnelles. Lorsque nous parlons d'une augmentation de variété, c'est par rapport au système industriel précédent, c'est-à-dire de production de masse, et non par rapport aux économies artisanales d'autrefois. Même aujourd'hui, les

petits producteurs artisanaux, ceux qui restent, sont très menacés par l'approfondissement et l'extension indéfinie des relations marchandes.

Les possibilités de variété du système industriel, une fois expérimentées, seront désormais assujetties à des effets de sélection compétitive ou imparfaite. Mais la dynamique compétitive s'avère plus endogène que jamais, génératrice de contraintes novatrices. La variété de l'un se présente souvent sous forme d'un **risque** pour l'autre (économique, écologique, psychologique, social, personnel) auquel il faut répondre. Dans la sphère économique, ces risques redéfinissent la concurrence, ce qu'il faut faire pour gagner et comment il est possible de perdre. Gagner est devenu beaucoup plus complexe. Les conditions auxquelles une firme, une région ou un système productif **doit satisfaire**, afin de gagner, sont transformées et retransformées plus vite que jamais par les actions réflexives des concurrents, eux-mêmes cherchant non seulement à transformer leurs produits afin de devancer leurs concurrents, mais aussi à remodeler le contexte même dans lequel la concurrence se déroule. La cible du succès est très mobile. Il n'y a pas de terrain où l'on puisse reconnaître l'échec, même avec les modèles les plus raffinés. On a plutôt l'impression d'un champ miné. C'est dans ce contexte que les contraintes de la concurrence et les possibilités de l'action réflexive s'engendrent réciproquement.

La science économique contemporaine a tenté empiriquement de comprendre ces phénomènes au cours des vingt dernières années, avec l'élaboration des divers cadres d'analyse tels que l'économie postindustrielle, l'économie de l'information, du savoir ou des services, la spécialisation flexible, le postfordisme et ainsi de suite. Bien que chacun de ces cadres nous apporte certains éléments de compréhension de la dynamique économique contemporaine, aucun n'est suffisamment général ou profond pour saisir les phénomènes évoqués. Au lieu de mettre de l'avant des modèles sectoriels (haute technologie, services, etc.), la notion d'une organisation-phare du système productif (spécialisation flexible, «lean production») ou l'idée d'un input-clé (information, travail intellectuel), nous proposons une théorie fondée sur la finalité de l'action économique et du processus compétitif (soit respectivement la société réflexive et la concurrence à travers **l'apprentissage**). Les firmes, les régions et les nations qui apprennent plus efficacement et plus vite que leurs concurrents pourraient éviter la banalisation de leurs produits et, par conséquent, la réduction de leurs rentes économiques. L'économie d'apprentissage pourrait être définie comme, d'un côté, l'ensemble des possibilités compétitives engendrées par les nouvelles métacapacités qui se manifestent dans le capitalisme d'aujourd'hui et de l'autre,

les risques accrus découlant de l'apprentissage fait par les firmes et agents concurrents.

L'analyse des dimensions principales de la réflexivité économique s'impose alors comme la principale finalité de toute théorie économique contemporaine, y compris l'économie régionale. Ces dimensions pourraient être saisies, au moins de façon préliminaire, par des mots clés tels que : «actions», «règles», «registres d'action», «routines» et «conventions». L'analyse de la réflexivité individuelle et collective requiert une réinterprétation de la sainte trinité hétérodoxe — technologies, organisations et territoires — dans le sens des processus cognitifs, dialogiques et interprétatifs autour desquels les **relations de coordination entre agents générateurs de variété sont tissées**.

La sainte trinité remise à jour

Il nous incombe, alors, de redéfinir le contenu des trois éléments de la sainte trinité : ils ne seront plus des machines, mais des tissus de relations.

La technologie

Le **changement technologique** n'est plus «la boîte noire» qu'il était. Le paradigme hétérodoxe a adapté les découvertes de l'économie des technologies à l'analyse des **effets** du changement technologique sur la géographie de la production, de la distribution, du transport, etc. Dans la géographie de la production, on sait aujourd'hui que les activités basées sur les technologies standardisées qui permettent des économies d'échelle à l'intérieur de la firme peuvent se délocaliser, tandis que celles basées sur les technologies non standardisées qui permettent des économies de variété et flexibilité, s'orientent vers un comportement d'agglomération. Le paradigme hétérodoxe a donc mieux compris la spatialité de la «machine» des inputs et outputs (technologie + division du travail) de l'économie moderne et, ce faisant, il a révolutionné la théorie de l'agglomération.

Les limites de ce paradigme sont plutôt atteintes dans l'analyse des **causes** du changement technologique et dans la **géographie de l'innovation et de l'apprentissage**, qui sont au cœur du système de concurrence actuel. Son modèle de la dynamique d'agglomération-diffusion (division du travail, coûts de transaction, etc.) se situe toujours en aval des forces motrices. Implicitement, l'image de la dynamique spatiale est celle de l'émergence des technologies-

industries nouvelles dans les «centres» suivie de leur «diffusion» progressive vers les régions «périphériques». Celle-ci correspond bien au modèle linéaire de l'innovation technologique – recherche-invention-innovation-déploiement – où le «progrès» technologique et économique est incarné dans le cheminement téléologique de l'innovation à la standardisation et à l'obtention d'économies d'échelle.

Or, il apparaît maintenant que les pays et les régions riches sont ainsi non pas parce qu'ils parcourent le chemin de la standardisation technologique, mais au contraire parce qu'ils sont générateurs de variété technologique, exprimée dans la **déstandardisation continue** de leurs produits et services, ce qui correspond à un apprentissage technologique continu. D'ailleurs, cet apprentissage se réalise à travers une organisation de l'innovation qui brouille les distinctions entre les étapes supposées du processus de changement technologique – science-recherche-innovation-déploiement-standardisation. Le modèle linéaire ne correspond point à la réalité contemporaine de la prolifération et de la complexification des relations entre laboratoires, firmes, universités, États et autres agents situés dans l'environnement socio-économique. Paradoxalement, l'avènement du «big science» (la recherche-développement formelle menée dans les laboratoires gouvernementaux ou universitaires, ou dans les plus grandes firmes multinationales, ainsi que la recherche qui résulte de la collaboration entre plusieurs pays) n'a pas été accompagné par son cloisonnement en amont du reste du système économique, mais par son intégration progressive dans le tissu de ce système. Il existe dans les industries de grande et moyenne échelle plus de feed-backs entre «big science» et savoir-faire pratique que jamais, tandis que dans les petites industries le savoir-faire est de plus en plus délibéré et systématique. Les aller-retour entre science/ingénierie et production sont énormément plus riches qu'il y a 20 ans. On pourrait citer de nombreux autres exemples des relations complexes, non hiérarchiques, organisées en réseaux et basées sur les dynamiques communicationnelles, au sein de l'économie contemporaine d'apprentissage – c'est-à-dire de réflexivité – technologique. Cette réflexivité anime une nouvelle dynamique dans l'économie contemporaine. D'une part, elle lance des cycles traditionnels de codification, standardisation, imitation et diffusion des connaissances et des «hardwares». D'autre part, à un moment donné, elle crée d'innombrables îlots de connaissances non codifiées et non cosmopolites, où seulement les acteurs intégrés dans les réseaux de personnes et d'institutions et, surtout, seulement les acteurs possédant les facultés nécessaires pour **communiquer, comprendre et interpréter le contenu de ces connaissances** peuvent les déployer. Ces dernières facultés sont

essentiellement des **conventions entre acteurs** leur permettant de se coordonner dans des interactions d'une grande complexité cognitive et pragmatique.

Pour l'économie régionale et territoriale, les principaux enjeux du changement technologique doivent être redéfinis : en ce qui concerne la **téléologie de la compétition**, du parcours vers la standardisation à la recherche de la déstandardisation et de la variété; en ce qui concerne la **force motrice**, de la diffusion technologique à la création des connaissances non cosmopolites, non diffusées, asymétriques entre firmes, régions et nations.

Les organisations

Le deuxième élément de la sainte trinité, les **organisations**, se réfère principalement aux firmes et aux systèmes productifs, qu'il s'agisse des biens ou des services, des produits intermédiaires ou finaux. Nous avons assisté à une révolution dans la théorie de la firme, celle de l'école des coûts de transaction de Coase et Williamson, une révolution bien intégrée par la pensée hétérodoxe en économie régionale. L'économie régionale est inspirée depuis très longtemps par les notions de l'«espace économique» et du «complexe industriel» de Perroux auxquelles d'ailleurs l'analyse input-output a conféré puissance analytique et généralité. Ensuite, l'économie des coûts de transaction nous a fourni une compréhension des effets des coûts sur les structures input-output, intégrant la théorie de la firme et les théories du système productif, de l'espace économique et du complexe industriel. Plus récemment, nous avons considéré les dimensions géographiques des transactions : interaction entre coûts de transaction, division du travail et géographie du système productif. La géographie d'un système, principalement son degré d'agglomération ou de dispersion, n'est pas uniquement le résultat des coûts de transaction. Cette géographie peut aussi influencer la division du travail et les coûts de transaction, dans la mesure où l'agglomération des producteurs permet un degré d'externalisation des relations input-output qui ne serait pas possible en l'absence d'agglomération (en modifiant l'enveloppe des coûts possibles), quels que soient les autres facteurs qui influencent ces coûts. De surcroît, la théorie de l'innovation technologique a essayé de comprendre le contexte transactionnel de l'évolution des compétences et savoirs technologiques. Pour ce faire, il aura fallu élaborer rien de moins qu'une théorie intégrée de l'espace économique, comprenant les interrelations entre les espaces organisationnels, technologiques et géographiques.

Il est donc évident qu'un progrès considérable a été réalisé aussi bien dans la théorisation de l'organisation de l'économie moderne et de son extension aux domaines de la localisation des activités que dans la géographie des systèmes productifs. Il n'en demeure pas moins, cependant, que ce domaine de théorisation s'est borné à analyser presque exclusivement les relations «échangées» («traded relations»), celles qui prennent la forme d'échanges apparents ou «hards» de biens, d'information ou de services, soit par le marché (ventes, contrats, etc.), soit par les relations à l'intérieur des grandes firmes (donc non marchandes mais toujours «hards»). L'analyse géographique se concentre sur les prix, les quantités et les qualités de ces interdépendances.

Or, il est clair qu'aujourd'hui les relations entre organisations et acteurs économiques ne prennent pas seulement la forme de tels échanges «hards». Dans le cas des systèmes productifs en réseaux, qu'il s'agisse de districts industriels ou des liens entre grandes firmes multinationales et leurs fournisseurs, la géométrie de leurs transactions n'est que la partie visible de l'iceberg. Au sein de ces réseaux, la structure apparente des transactions d'échanges est sous-tendue par une structure complexe d'interrelations entre firmes, entre firmes et marchés du travail et entre firmes et institutions qui permet à l'apprentissage de s'épanouir. Ces interrelations comprennent essentiellement les bases **conventionnelles** et **relationnelles** de l'activité de transaction ainsi que certaines relations entre organisations qui ne sont pas «hards» du tout, les interdépendances non transigées (**untraded interdependencies**). Nous y reviendrons plus loin.

L'apprentissage comme forme de réflexivité collective est fondamentalement un processus dynamique où les paramètres de l'interaction doivent être instables pour qu'il puisse se dérouler. Il y a un haut degré d'incertitude, propriété endogène de la réflexivité (ce que nous avons appelé «risque» plus haut). Cette incertitude tient surtout à deux «situations critiques» de l'action réflexive. D'une part, toute activité productive dépend de la nécessité pragmatique de coordonner les actions entre personnes. Il n'existe, néanmoins, que très peu de situations où l'incertitude sur ce que l'autre va faire puisse être éliminée par une codification des structures cognitives, des normes, connaissances, structures d'autorité bureaucratique ou règles d'incitation rationnelle qui soit suffisamment puissante et complète pour balayer la possibilité que l'acteur choisisse de dévier des normes établies. De surcroît, l'exercice de l'autorité bureaucratique est de plus en plus incompatible avec le but du processus économique, l'apprentissage, puisqu'elle substitue la hiérarchie à la réflexion.

D'autre part, l'apprentissage est très souvent associé à des structures cognitives d'information ou à des pratiques qui ne peuvent ni être codifiées ni routinisées. Le corollaire de ces attributs est évidemment l'incertitude cognitive. Il s'en suit que les transactions entre acteurs dépendent de plus en plus des moyens d'**interpréter** l'information et, surtout, reposent sur la **confiance** dans les interprétations avancées par ses collaborateurs ou ses relations commerciales, du moins sur la confiance qu'on peut avoir en ce qui concerne leurs intentions.

Dans ces deux situations critiques, le problème pour l'acteur est de savoir comment se **coordonner** avec d'autres acteurs, en l'absence des moyens strictement bureaucratiques et autoritaires et en présence de l'ambiguïté et de la complexité cognitives. Ces deux situations ne sont pas du tout rares. Elles sont de plus en plus typiques de l'économie capitaliste d'aujourd'hui, surtout de l'apprentissage et des fonctions hautement génératrices de valeur.

Cette coordination se tisse dans des transactions fortement moulées par les **relations et les conventions** qui existent entre acteurs. Dans le premier cas, les contacts personnels, la connaissance et la réputation de l'autre sont générateurs de la confiance requise. Dans le second, et le plus important des cas, les transactions sont moins «idiosyncrasiques» que dans le premier, puisqu'elles sont organisées par des conventions qui permettent aux agents économiques d'absorber, d'interpréter et d'utiliser l'information (surtout non cosmopolite et non codifiée), de telle sorte que l'incertitude vis-à-vis de l'autre est atténuée. L'action collective peut ainsi avoir lieu. Les conventions comprennent des comportements routiniers et des attentes auxquels on attribue le même sens de part et d'autre. Elles sont à mi-chemin entre les relations «idiosyncrasiques» et les relations bureaucratiques et dépersonnalisées.

Nous constatons alors que la compréhension des organisations – firmes, systèmes productifs, etc. – dans l'économie moderne requiert l'analyse des transactions conventionnelles relationnelles (désormais, transactions C-R) et non seulement l'aspect visible des transactions, les échanges économiques «hards». Les transactions C-R se retrouvent principalement sous cinq formes dans l'économie moderne :

- 1) Comme soubassement des transactions «hards» entre firmes, surtout les relations acheteur/fournisseur en présence d'imperfections dans le marché;

- 2) Comme moyens des transactions «softs» entre firmes, notamment la diffusion des informations non transigées sur l'environnement compétitif, ou sur l'évolution du champ des connaissances. La rotation de personnel entre firmes, mais dans un marché du travail spécifique au secteur ou à l'espace technologique, est un véhicule principal de ce lien non transigé entre producteurs;
- 3) Dans les relations à l'intérieur de la grande firme, comme moyen de faire fonctionner sa bureaucratie gestionnaire sans qu'il y ait trop de rigidité;
- 4) Dans les marchés des facteurs-inputs, surtout les marchés du travail où les qualifications des personnes manifestent des spécificités sectorielles ou régionales;
- 5) Dans les relations entre firmes et institutions non marchandes telles que l'État, les universités, les organisations professionnelles ou associatives et particulièrement (mais pas exclusivement) celles où le contenu formel des échanges doit rester faible.

Dans chaque situation critique d'action économique, l'ensemble des relations et conventions définit un **registre d'actions** dans lequel les acteurs présents parviennent à se coordonner en dépit de l'existence d'une incertitude radicale. Le caractère spécifique de la coordination obtenue sera variable selon le domaine d'action pragmatique en question (le produit, les technologies, la nature du marché), selon les influences du contexte historique et culturel et, surtout, selon l'évolution propre de l'ensemble des relations et conventions entre acteurs.

L'objet principal de l'analyse des organisations – firmes, systèmes productifs – est désormais découpé de trois manières : les interdépendances non transigées («softs») et non seulement les transactions comme la pierre angulaire de la question organisationnelle, les qualités relationnelles et conventionnelles de ces interdépendances et le rôle joué par ces conventions et relations dans l'organisation des transactions réalisées.

Les territoires

Les sciences sociales ont traditionnellement considéré le statut du **territoire**, surtout à l'échelle sous-nationale, comme strictement secondaire par rapport aux autres grandes forces de l'ère moderne. L'économie, la société et la

politique «produisent» les territoires qui ne représentent que le résidu inerte de l'histoire prémoderne, des forces non marchandes. Dans l'analyse standard, deux éléments de la sainte trinité, les technologies et les organisations, propulsent le troisième : la territorialité de l'économie.

Cependant, cet état des choses a été fortement remis en question par la résurgence des économies régionales au sein de l'économie du capitalisme contemporain. Cette résurgence a provoqué une réflexion sur la notion de territorialité perçue comme un élément de base de l'économie, avec ses effets sur l'évolution des technologies et des organisations par le biais de rétroactions positives.

En dépit de ses réflexions très novatrices sur le statut du territoire, le paradigme hétérodoxe n'est pas parvenu jusqu'ici à établir un cadre d'analyse théorique qui rende justice à cette notion. Il conçoit, comme nous l'avons remarqué, l'économie d'un territoire comme le résultat mécanique des économies de proximité, ces dernières en retour étant vues comme conséquences de la géographie des transactions. La géographie économique et la science régionale ont déchiffré les dimensions prix-coût des transactions et ont identifié les circonstances dans lesquelles la concentration géographique devient nécessaire et celles où la dispersion géographique des firmes, des consommateurs, du travail et des institutions est possible. L'agglomération est présentée comme le moyen permettant la maximisation des gains pour chaque acteur impliqué dans une transaction.

La proximité géographique sera fortement probable en présence de l'incertitude. Par exemple, un taux élevé de changements technologiques dans un secteur de haute technicité, la différenciation des produits (donc, leur rotation rapide) par déploiement des savoirs traditionnels ou des structures de marché extrêmement imprévisibles sont des circonstances qui rendront incertain l'environnement. Même des transactions de grande efficacité de coût dues aux économies d'échelle ou aux bas coûts de transport, etc., risquent d'être balayées par ces circonstances. Dans ce cas, les firmes sont obligées de ne pas trop verrouiller leurs liens transactionnels sur le moyen et le long terme, et doivent être toujours prêtes à réviser ces liens. Il s'en suit qu'elles réduisent leurs risques par un comportement de proximité, à moins qu'elles ne puissent les réduire par une stratégie d'intégration verticale, elle-même génératrice d'autres risques.

Comme pour les transactions en général, les transactions de proximité sont sous-tendues par des conventions et relations. Il est important de compren-

dre jusqu'à quel point cette idée contrarie l'analyse de l'économie institutionnelle moderne. Comme nous venons de le préciser, l'agglomération est conçue par elle comme une **machine** de dispersion des risques. Face à l'incertitude, les producteurs s'agglomèrent afin de pouvoir accéder, le cas échéant, aux autres acteurs qui transigent. Tout se passe dans un contexte d'action parfaitement rationnel, où tous sont à la recherche de la minimisation des coûts et surtout, où ils sont prêts, à tout moment, à rompre leurs relations avec les autres si cela les arrange, y compris rompre les engagements pris précédemment. C'est l'environnement dénommé «d'aléa moral» (**moral hazard**) très présent dans la théorie non seulement de Williamson, mais aussi d'autres institutionnalistes tels que le récent lauréat du prix Nobel, Douglas North. Alors, l'agglomération devient le résultat des efforts faits pour pallier les risques du comportement moralement aléatoire et opportuniste des autres.

Par contre, nous défendons l'idée qu'il n'existe pas un seul environnement moral, une seule rationalité universelle des transactions, mais une très grande diversité et hétérogénéité de ces comportements. Ces derniers sont sculptés par les relations et les conventions, et non pas déterminés par une structure supposément universelle de rationalité. Par conséquent, le degré, la nature et les effets des transactions de proximité manifestent une très grande variété d'un territoire à l'autre. De surcroît, les conventions et relations, qui se développent en rapport avec une industrie ou une filière donnée dans un territoire donné, peuvent avoir des effets de longue durée sur l'évolution des technologies et des organisations dans cette industrie. Ce sont des aspects de la vie économique qui reflètent des spécificités territoriales. Elles ne sont pas nécessairement assujetties à une loi globale de développement à pratique optimale car le capitalisme contemporain, aussi global qu'il soit, permet l'épanouissement de diversités sous la forme d'équilibres multiples au sein même d'une industrie donnée. En outre, l'ensemble des relations et conventions qui apparaissent dans un territoire peut avoir des effets de débordement (**spillovers**) sur de multiples industries qui s'y trouvent, conférant ainsi des avantages ou désavantages régionaux à un ensemble d'industries sur ce territoire. C'est à cause de la permanence des conventions et relations que la proximité géographique est souvent beaucoup plus durable qu'il ne serait nécessaire aux seules fins de minimiser les **coûts** de transactions d'un système input-output.

Le statut théorique du territoire est, dans ce sens, radicalement différent de celui qu'il a dans le paradigme hétérodoxe. Les conventions et relations des systèmes productifs ont toujours été essentielles au fonctionnement de ceux-ci,

bien que peu reconnues par la théorie économique. Dans l'ère du capitalisme contemporain, elles sont d'autant plus importantes qu'elles véhiculent la réflexivité collective de ce système. Elles ne sont pas des «obstacles» à la modernisation ou au fonctionnement «parfait» des marchés. Elles constituent de véritables **actifs** de l'économie, des actifs qui sont **spécifiques** aux territoires et aux organisations qui les possèdent.

* * *

L'existence des relations et conventions qui permettent l'épanouissement de la réflexivité collective est la principale raison de l'existence des avantages différenciés entre firmes et régions dans l'économie du capitalisme avancé de nos jours. Tandis que l'imitation des équipements, des savoirs codifiés et des infrastructures est toujours plus rapide et efficace, la reproduction et l'imitation de ces relations et conventions demeurent difficiles, lentes, très coûteuses et minées de risques d'échec. Le statut théorique de la région dans ce contexte se modifie. Elle n'est plus un simple réceptacle d'externalités pécuniaires, mais un site de création des stocks d'actifs relationnels. La tâche qui revient aux sciences régionales est non seulement de modéliser l'économie régionale comme si elle était une machine, mais aussi de **comprendre** les mondes d'action dont elle est le résultat, en analysant les conventions qui rendent possible la coordination d'acteurs dans les activités de production incorporant un haut degré de réflexivité. Ces mondes d'action exprimeraient la diversité et l'hétérogénéité de la coordination économique d'aujourd'hui, au sein d'une économie capitaliste plus intégrée et plus étendue que jamais.

En conclusion, nous devons prendre deux précautions. D'abord, méfions-nous, dans cette analyse, des idéaux-types d'économies régionales tels qu'ils abondent dans les écrits scientifiques. La tâche de l'analyste est de repérer la présence ou l'absence d'une cohérence génératrice de conventions dans une région ou un système productif. Il y a vraisemblablement des formes de cohérence beaucoup plus nombreuses que ce que nos modèles de convergence économique et nos modèles de «la meilleure pratique» nous permettent de comprendre.

Aussi, la notion d'une économie réflexive d'apprentissage n'est nullement comparable à l'idée de l'économie des savoirs, des qualifications, de la haute technologie ou de l'activité intellectuelle, bien qu'elle comprenne tous ces phénomènes. Son statut théorique, comme nous avons essayé de le démontrer, est autre puisque son point de départ n'est pas l'input «connaissance», mais la

situation d'incertitude et ses retombées sur la **coordination** de l'activité économique.

Première partie

La décentralisation comme modalité de gestion du social

La question régionale, une question de pouvoirs?

Serge Côté

**Groupe de recherche interdisciplinaire sur le
développement régional, de l'Est du Québec (GRIDEQ)
Université du Québec à Rimouski**

On ne peut parler de décentralisation sans faire référence d'une façon ou de l'autre à l'exercice des pouvoirs constitués qui existent dans une société. En effet, l'idée même de décentralisation évoque celle d'un réaménagement des attributions qui reviennent aux différents corps publics, réaménagement qui comporte la plupart du temps une dimension spatiale sous la forme d'une redéfinition des responsabilités entre les divers paliers territoriaux de l'administration.

Par les rééquilibres qu'elle impose aux acteurs situés à différents niveaux de la hiérarchie politique et administrative, la décentralisation peut modifier de façon importante le climat social des régions et même influencer leur développement économique. Est-il possible, dans ce contexte, d'avancer que la décentralisation est susceptible d'instaurer une «nouvelle donne» dans les régions et de redynamiser la question régionale? Tout dépend de ce que l'on entend par question régionale.

L'expression «question régionale» est loin d'avoir une signification univoque. Si l'on arrive à saisir selon le contexte à quoi fait allusion la notion, il est parfois difficile de lui conférer un contenu concret. Son sens implicite n'apparaît même pas uniforme d'un auteur à l'autre. L'expression, calquée sur la locution «question nationale», apparaît toutefois heureuse au sens où elle laisse deviner la richesse des interactions qui prennent place entre des acteurs sociopolitiques dont les divergences de vues contribuent à l'avancement des débats au sein desquels les enjeux régionaux se construisent et s'affinent.

Afin de fixer un peu les idées et pour sortir du flou que comporte la notion, une première approximation de la notion de question régionale sera mise de l'avant et discutée. Dans un deuxième temps, les liens existant entre la décentralisation et la «question régionale» telle qu'entendue seront explorés. Pour conclure, la question régionale et la décentralisation seront analysées sous

l'angle de l'exercice des pouvoirs et considérées dans leur rapport avec l'État central.

La question régionale : des éléments de définition

Un énoncé provenant de travaux antérieurs peut servir d'amorce à un examen de la notion de question régionale. «*La question régionale se manifeste lorsque des acteurs territorialisés se mettent en mouvement pour la défense et l'amélioration de leurs conditions sociales d'existence*¹».

Les groupes sociaux, ou plus précisément les catégories de population, vivant sur des territoires précis ont des habitudes de consommation données et des moyens de subsistance à eux. Ils développent des styles de vie et des modèles culturels qui leur sont propres par certains aspects.

Le territoire sur lequel vivent ces catégories de population se caractérise souvent par des particularités économiques qui impriment leur marque aux rythmes de la vie sociale. Ainsi, les milieux ruraux périphériques du Québec se distinguent par la place importante du primaire dans la structure des activités, par une proportion sensible de gens travaillant comme exploitants indépendants – agriculteurs, par exemple – , par la place importante du travail saisonnier, par un recours plus grand qu'ailleurs aux paiements de transfert. S'il n'y a pas de fatalité qui condamne ces milieux à rester perpétuellement dans le même état de choses, il n'en reste pas moins que leur situation actuelle s'explique en partie par «*une organisation territoriale façonnée par de lourdes tendances structurelles*²». Cette situation n'est donc ni nouvelle, ni facile à changer. Toute évolution défavorable du contexte économique, toute détérioration des conditions de vie peuvent entraîner des revendications et des mobilisations de la part de ces segments de la population. Ces revendications et mobilisations constituent, dans la perspective choisie ici, autant de manifestations de la question régionale.

¹ Serge Côté, «*L'espace régional : reflet des différences ou miroir de l'unité?*» dans **La condition québécoise : enjeux et horizons d'une société en devenir** de Gilles Breton, Jean-Marie Fecteau et Jocelyn Létourneau, dir., Montréal, VLB Éditeur, coll. Essais critiques, n° 8, 1994, p. 203.

² Bernard Vachon et André Lemieux, «*Les régions intermédiaires et périphériques : de nouvelles possibilités de développement?*», **Recherches sociographiques**, vol. 37, n° 3 (septembre-décembre 1996) : 473.

Quelques auteurs ont traité au Québec de la question régionale dans une perspective convergente avec celle dont il est question ici. Lizette Jalbert, dans un texte de 1983 analysant le Québec comme région du Canada³, relie la question régionale aux enjeux politiques qui surgissent dans certains territoires. Ces enjeux concernent les classes, fractions de classe ou alliances de classe qui sont en mesure d'exercer le pouvoir d'État ou en mesure d'influencer l'exercice du pouvoir d'État. Alain Gagnon, dans un texte⁴ de 1984, traite quant à lui des rapports entre trois catégories sociales, soit les bureaucrates, les notables locaux et les organisations populaires. Il analyse leurs luttes d'influence pour représenter la région auprès des instances du pouvoir.

Le fait, pour les deux auteurs précités, d'évoquer le rôle de certaines classes ou catégories sociales est un élément qui rapproche leur conception de la question régionale de l'énoncé présenté plus haut. Les «acteurs territorialisés [qui] se mettent en mouvement» sont des catégories de population qui partagent une condition commune. Leur situation de classe dominée ou de groupe social subordonné à la stratégie d'autres groupes sociaux détenant un statut ou un pouvoir supérieur les amène à remettre en question certains éléments de l'ordre sociopolitique existant. En fait, c'est du sein des classes ou groupes dominés⁵ de la société que se mettent en branle les acteurs qui propulsent la question régionale sur le devant de la scène publique.

Pour leur part, Juan-Luis Klein et Hugues Dionne parlent à propos de la question régionale⁶ de la défense du cadre de vie et de la résistance aux processus qui ont pour effet de déstructurer les milieux de vie. Cet accent sur le milieu de vie rejoint un autre élément de l'énoncé présenté plus haut dans lequel les acteurs «se mettent en mouvement pour la défense et l'amélioration de leurs conditions sociales d'existence». D'un côté, la mobilisation est indispensable pour que l'on puisse parler de question régionale; de l'autre, la revendication

³ Lizette Jalbert, «*La question régionale comme enjeu politique*» dans l'ouvrage collectif **Espace régional et nation : pour un nouveau débat sur le Québec**, Montréal, Boréal Express, 1983, p. 85-118.

⁴ Alain Gagnon, «*The Evolution of Political Forces in Québec: The Struggle for Supremacy*» dans **Québec : State and Society** de Alain Gagnon, dir., Toronto, Methuen, 1984, p. 262-283.

⁵ On peut ici tracer une analogie avec la question nationale. Il doit y avoir une volonté manifeste d'émancipation et d'affirmation des nations dominées ou opprimées pour que l'on puisse parler de question nationale.

⁶ Hugues Dionne et Juan-Luis Klein, «*La question régionale au Québec contemporain*», **Cahiers de géographie du Québec**, vol. 37, n° 101 (septembre 1993) : 219-240.

doit se rapporter au cadre de vie, à des réalités liées au fait de vivre ensemble sur un même territoire. Les contestations sociales auxquelles manquerait le rapport au cadre de vie pourraient certes participer d'autres mouvements sociaux, mais pour relever de la question régionale, il semble indispensable qu'un mouvement garde un ancrage territorial.

Certains organismes issus des milieux ruraux se sont donné comme mandat la défense des intérêts des habitants des régions périphériques. C'est le cas de la Coalition Urgence rurale dans le Bas-Saint-Laurent et du Ralliement gaspésien et madelinot dans la région voisine. Les deux organismes sont nés dans la mouvance de grands rassemblements, le premier à Rimouski en 1990 et le second à Chandler en 1991. Ils apparaissent comme les héritiers des mouvements de résistance des territoires ruraux de l'Est du Québec dans les années soixante-dix : résistance aux fermetures de villages avec les Opérations Dignité⁷, résistance aux expropriations devant permettre la mise en place du parc national Forillon⁸. Ces actions des habitants des marges et des «finistères» relèvent certes de ce qui a été qualifié ici de la «question régionale». Cependant, d'autres circonstances favorisent une apparition plus diffuse, mais néanmoins probante, de cette même question.

Quelques exemples peuvent servir à illustrer le type de situations dans lesquelles fait irruption la question régionale. Entre le dépôt du livre blanc du ministre Lloyd Axworthy en 1994 et le mois de mai 1996, on a assisté au Canada et au Québec à une longue suite de protestations dirigées contre la réforme du régime de l'assurance-chômage et contre l'annonce du nouveau système de l'assurance-emploi⁹. Cette opposition s'est fait jour dans un grand nombre de milieux et quantité d'organismes, associations, syndicats, etc. qui se sont prononcés sur le contenu de la réforme. Dans les milieux ruraux périphériques, toutefois, on peut affirmer que cette opposition a pris des formes inconnues ailleurs. Cela tient aux particularités que l'on retrouve dans ces milieux sur le

⁷ Charles Banville, **Les Opérations Dignité**, Québec, Fonds de recherches forestières de l'Université Laval, 1977, 128 p.; Alain Gagnon, **Développement régional, État et groupes populaires : le cas de l'Est du Québec**, Hull, Éditions Asticou, coll. Questionnements, n° 2, 1985, 286 p.

⁸ Une résistance de même nature, mais plus virulente dans ses manifestations, a été engendrée au Nouveau-Brunswick chez les populations villageoises acadiennes déplacées par les expropriations qui ont conduit à l'instauration du parc national Kouchibouguac dans les années soixante-dix.

⁹ La loi instaurant le nouveau régime d'assurance-emploi a été votée le 14 mai 1996.

plan des conditions de vie. Les actions menées ont également été d'un style différent de ce que l'on retrouve dans les autres milieux.

Les manifestants des milieux ruraux périphériques ont soulevé presque invariablement la question du travail saisonnier et personne autant qu'eux ne l'a fait aussi systématiquement. Le caractère saisonnier de l'emploi était, en effet, très mal pris en considération par les dispositions annoncées dans la réforme¹⁰. Les travailleuses et travailleurs saisonniers étaient condamnés dans le projet de loi à être considérés comme «chômeurs fréquents» et, à ce titre, destinés à écoper de pénalités sous forme de réductions de prestations. Quand la saisonnalité de l'emploi est inscrite dans la structure même du marché du travail de certaines régions, il est quelque peu cynique d'appliquer aux chômeurs de ces régions des dispositions élaborées dans le but de réprimer le comportement volontaire de certains individus instables sur le marché du travail. N'ayant aucune prise sur la situation qui les défavorise, les saisonniers éprouvaient un fort sentiment d'injustice devant une mesure qui les frappait de plein fouet. C'est sans doute l'une des raisons, avec le resserrement dans les conditions d'admissibilité, qui explique le caractère constant et parfois massif des manifestations contre la réforme dans les milieux périphériques.

La grogne des milieux périphériques s'est exprimée selon des modalités qui, sans leur être exclusives, les distinguaient nettement des autres milieux. Il s'est agi de manifestations de grande ampleur, toutes proportions gardées, si on les compare avec celles qui ont pris place dans les zones fortement urbanisées. Une foule de trois à quatre mille manifestantes et manifestants dans les rues d'une petite ville de la région du nord-est du Nouveau-Brunswick représente une mobilisation d'envergure¹¹. Les manifestations se sont aussi distinguées par leur virulence, leur fermeté et la persévérance de leurs auteurs qui sont revenus à la charge à plusieurs reprises. Un régime comme celui de l'assurance-emploi sert d'élément régulateur dans les relations collectives entre employeurs et salariés dans les régions où la pêche et les activités forestières sont répandues. Il est pertinent, dans ces circonstances, d'avancer que les enjeux soulevés par le

¹⁰ **Vues du GRIDEQ sur la réforme de la sécurité sociale**, mémoire présenté au Comité permanent du développement des ressources humaines de la Chambre des Communes lors de ses audiences tenues à Rivière-du-Loup le 10 décembre 1994, 13 p.

¹¹ Dans la région du nord-est du Nouveau-Brunswick, la pêche, activité fortement saisonnière, occupe une place importante dans l'économie de la région. La circonscription du député Doug Young, un temps ministre du Développement des Ressources humaines, se trouve dans cette région, ce qui a pu stimuler l'ardeur de certains manifestants.

dossier de l'assurance-emploi y sont révélateurs de l'importance de la question régionale.

Des éléments propres aux milieux périphériques accompagnent parfois les contestations des ruraux. Ainsi, le recours au blocage des routes est-il périodiquement utilisé comme moyen pour alerter les «autorités» centrales sur certaines situations criantes. Au-delà de l'efficacité éprouvée du geste lorsque l'on veut perturber les activités et attirer les médias, ce genre d'action comporte une signification particulière. En effet, il s'agit d'une action reconnue comme typique des régions «éloignées», visant un équipement majeur qui sert de lien principal avec le «centre», comme si pendant un moment il faisait bon d'affirmer son indépendance par rapport aux autres en leur refusant l'accès aux richesses de son territoire. Le geste est paradoxal et éminemment ambigu, si l'on songe que la plupart du temps il est posé dans le but d'arracher une concession ou un avantage au «centre», mais il n'en reste pas moins chargé au plan émotif et symbolique.

D'autres cas de luttes servant de révélateurs à la question régionale peuvent être évoqués. Les actions collectives visant le maintien de services publics, tels que les bureaux de poste¹² et les écoles, ou encore le maintien ou l'établissement de services communautaires entrent dans cette catégorie. Les dossiers chauds concernant les bureaux de poste et les écoles émergent habituellement dans les petites localités. Les services publics comme les médias électroniques sont plutôt l'objet de revendications proprement régionales : leur présence dans un territoire donné et la couverture qu'ils font de la vie régionale sont des enjeux qui ont retenu l'attention des collectivités régionales depuis que l'activité des grands réseaux (Radio-Canada, Radio-Québec/Télé-Québec, TVA) a été restructurée à la suite des coupures draconiennes subies dans leurs budgets. Les mobilisations autour des services communautaires, quant à elles, se produisent souvent dans les villes, moyennes ou petites, des régions périphériques. Il suffira de rappeler ici les interventions dynamiques et les luttes de regroupements d'organismes communautaires et culturels comme le

¹² Serge Côté, «Réactions du milieu rural à la réorganisation du service postal au Québec», **Cahiers de l'Institut de recherche, d'études et de perspectives postales (IREPP)**, n° 14 (septembre 1993) : 85-90. Le cas du bureau de poste de Saint-Clément est exemplaire à cet égard; voir Raymond Beaudry et Hugues Dionne, «La permanence des communautés contre la mobilité des réseaux» dans **Contre l'exclusion : repenser l'économie** de Juan-Luis Klein et Benoît Lévesque, dir., Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, coll. Études d'économie politique, n° 11, 1995, p. 268-286; Raymond Beaudry et Hugues Dionne, «Vivre quelque part comme agir subversif : les solidarités territoriales», **Recherches sociographiques**, vol. 37, n° 3 (septembre-décembre 1996) : 537-557.

ROCCR¹³ (Rimouski) et le ROCCA¹⁴ (Alma) dans les années quatre-vingt et le Regroupement des organismes communautaires des Îles-de-la-Madeleine (Cap-aux-Meules) dans les années quatre-vingt-dix. De façon générale, les revendications visant à doter les territoires des moyens jugés indispensables à leur développement ressortissent à la question régionale. Cela inclut les moyens de «vivre au pays» tout comme les moyens de «s'épanouir au pays» : emplois, moyens de communication et même ... salle de spectacle¹⁵.

La question régionale concerne donc des catégories sociales dominées qui, appuyées sur un ancrage territorial dans lequel elles se reconnaissent, tentent d'améliorer leurs conditions sociales d'existence. Il est important de saisir que l'ancrage qui vient d'être mentionné ne correspond pas, du moins pas nécessairement et pas habituellement, aux découpages officiels que sont les régions administratives et les municipalités régionales de comté.

La décentralisation, un processus en marche

La décentralisation consiste en une remise de responsabilités à des instances situées, dans l'appareil politico-administratif d'un pays, à des paliers inférieurs au niveau central-national. Plusieurs questions fort intéressantes et pertinentes se posent à propos de la décentralisation. Certaines d'entre elles ne seront pas traitées dans le présent texte. Par exemple :

Ces instances devraient-elles être élues ou non?

¹³ Marie Blanchard, **Organisations populaires et transformation sociale : le R.O.C.C.R. et six de ses organismes-membres**, Rimouski, Université du Québec à Rimouski, Groupe de recherche interdisciplinaire en développement de l'Est du Québec, coll. Cahiers du GRIDEQ, n° 18, 1986, 360 p.; Jean-Pierre Dupuis, **Le ROCC de Rimouski : la recherche de nouvelles solidarités**, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, coll. Documents de recherche, n° 6, 1985, 282 p.

¹⁴ Juan-Luis Klein, **L'ancrage territorial du mouvement associatif en région périphérique**, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, Groupe de recherche et d'intervention régionales, coll. Notes et rapports de recherche, n° 5-1, 1986, 51 p.; Francine Savard, **Le mouvement associatif à Alma : perspectives et blocages d'un regroupement régional**, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, mémoire de maîtrise en études régionales, 1986.

¹⁵ La revendication d'une salle de spectacle adaptée aux exigences contemporaines anime le milieu culturel rimouskois depuis de très nombreuses années.

Devraient-elles disposer de sources autonomes de financement ou recevoir des dotations des paliers supérieurs?

Quel serait le niveau de la hiérarchie politico-administrative le plus apte à recevoir les responsabilités dont les paliers supérieurs seraient disposés à se départir?

Y aurait-il lieu de constitutionnaliser les droits et obligations des instances récipiendaires des responsabilités touchées par la décentralisation?

Ceci dit, il reste de nombreux aspects sous lesquels aborder la décentralisation. La remise de responsabilités qui accompagne la décentralisation est désirée par certains acteurs sociaux. On a vu au cours des dernières années, une véritable demande de décentralisation s'exprimer au Québec à l'occasion de forums publics comme la *Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec* (Commission Bélanger-Campeau) en 1990 et les différentes *Commissions régionales sur l'avenir du Québec* qui, en 1995, ont précédé le référendum. À de telles occasions, plusieurs individus et groupes ont réclamé un élargissement des domaines d'intervention des régions et ont fait valoir que les nouveaux pouvoirs visés étaient nécessaires pour promouvoir le développement de leur territoire. Toutefois, lors du transfert de certaines responsabilités, la voirie rurale en particulier, d'autres acteurs ont contesté l'à-propos des mesures adoptées ou l'opportunité de le faire dans les circonstances où la remise des compétences s'est effectuée.

Le Québec semble être engagé dans une décentralisation à la pièce. Sa mise en place, déjà amorcée depuis un certain temps, est lente, discontinue et imprévisible, mais elle devrait se prolonger dans l'avenir. Il n'est pas exclu qu'elle s'accélère lors d'une prochaine étape du processus. Un livre vert sur la décentralisation existe depuis 1995. Bon nombre d'observateurs pensent qu'une victoire du oui à un référendum donnerait une impulsion plus décisive aux velléités gouvernementales de mettre en oeuvre la décentralisation¹⁶ et conduirait à l'adoption d'un train de dispositions concrètes en ce sens. Quoi qu'il en soit, la question qui se pose ici n'est pas tant la vitesse à laquelle la société québécoise peut avancer sur le chemin de la décentralisation que celle du lien

¹⁶ Serge Côté, «L'espace régional...», *op.cit.*, p. 194-200.

qui existe entre la décentralisation et la question régionale telle qu'entendue plus haut.

Dans la perspective développée plus haut, la simple division des tâches administratives entre les instances ou la simple distribution des pouvoirs entre les paliers de l'État (central/régional/supra-local¹⁷/municipal) ne relèvent pas de la question régionale, point de vue qui est loin d'être partagé par tous¹⁸. Ne ressortissent pas davantage à la question régionale la mise en place de gouvernements régionaux, l'instauration de Conférences administratives régionales (CAR) et de bureaux régionaux du Secrétariat au développement des régions (SDR), le découpage ou le redécoupage des territoires administratifs, les regroupements ou fusions de municipalités et de MRC, la création d'organismes comme les Conseils régionaux de concertation et de développement (CRCD), les Régies régionales de la santé et des services sociaux (RRSSS) ou les antennes régionales de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre (SQDM).

La question régionale n'est pas une question de pouvoirs au sens où elle désignerait la dotation en pouvoirs et en responsabilités des instances territoriales actuelles ou à venir. Ceci dit, autour de l'exercice des pouvoirs, des enjeux peuvent surgir qui se rattachent à la question régionale. C'est donc par le biais de la mobilisation des acteurs sociaux qui se mettent en mouvement pour défendre ou améliorer leurs conditions d'existence que la décentralisation entretient un lien avec la question régionale. Ces mobilisations ne surgissent pas mécaniquement du seul fait que des instances territoriales existantes sont dotées de nouvelles attributions ou que des structures nouvellement créées se voient confier des responsabilités exercées jusque-là à d'autres niveaux de l'appareil politico-administratif.

¹⁷ Par supra-local, il faut entendre les instances intermédiaires comme les municipalités régionales de comté (MRC) et les communautés urbaines.

¹⁸ Pierre Hamel et Juan-Luis Klein présentent dans un texte de 1996 une acception de la question régionale qui repose pour une bonne part sur le partage des pouvoirs entre les instances politico-administratives. Cette analyse les amène à affirmer que «*la question régionale au Québec représente avant tout un enjeu de pouvoir*». Voir Pierre Hamel et Juan-Luis Klein, «*Le développement régional au Québec : enjeu de pouvoir et discours politique*» dans **Le phénomène régional au Québec** de Marc-Urbain Proulx, dir., Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, coll. Science régionale, 1996, p. 294. L'important, toutefois, n'est pas d'inclure ou de ne pas inclure la réalité du partage des pouvoirs dans ce qu'il est convenu d'appeler la question régionale; c'est plutôt de voir de quelle façon la question régionale se conjugue avec celle du pouvoir.

Si l'on en revient aux considérations des auteurs évoqués plus haut, ce n'est pas tant l'exercice du pouvoir hiérarchique dans les instances locales et régionales qui sous-tend l'existence d'une question régionale, mais bien les luttes et les conflits qui prennent place entre acteurs autour des orientations que devraient prendre ces appareils¹⁹ ou autour de la capacité de représenter les régions auprès des détenteurs des pouvoirs centraux²⁰. L'important, ici, est le fait que des catégories sociales territorialisées se mettent en branle sur des enjeux cruciaux pour elles, enjeux qui peuvent trouver leur écho dans les instances politico-administratives.

Ainsi, à l'occasion du réaménagement des lieux d'exercice des responsabilités que constitue la décentralisation, des revendications peuvent se produire sur l'exploitation des ressources du territoire (comme on le voit dans le dossier de la «forêt habitée») ou sur le panier des services disponibles dans les milieux locaux et régionaux. Dans la perspective développée ici, ces revendications concernent la question régionale.

Question régionale et rapport au palier central de l'État

La décentralisation fera que de nouveaux enjeux seront confiés aux instances régionales. En vertu, par exemple, de la nouvelle politique de la santé et des services sociaux, certains groupes communautaires qui recevaient jusque-là un soutien de Québec pour combler une partie de leurs besoins de fonctionnement doivent dorénavant transiger avec une instance territoriale, la Régie régionale, pour obtenir le même financement. C'est le cas des maisons d'hébergement qui donnent des services aux femmes victimes de violence conjugale. Structurées en réseau pan-qubécois qui «négociait» centralement la reconnaissance et le financement des unités membres, les maisons d'hébergement doivent désormais s'adresser à une quinzaine de régies qui formulent différemment leurs objectifs et qui priorisent chacune à leur façon leurs interventions.

Cet exemple montre que les nouvelles instances régionales sont appelées à gérer des rapports sociaux, et éventuellement des conflits, dont le niveau

¹⁹ Lizette Jalbert, *op. cit.*, p. 85-118.

²⁰ Alain Gagnon, «The Evolution of Political Forces in Québec : The Struggle for Supremacy», *op. cit.*

central s'occupait auparavant. De la part du central, on peut voir là une tentative pour renvoyer la question régionale aux régions elles-mêmes, pour la sortir de l'orbite de sa propre intervention, lui enlevant de la sorte un peu de la virulence qu'elle revêt à l'occasion. Dans la philosophie de l'État accompagnateur à laquelle les représentants de l'appareil central se réfèrent depuis plus d'une décennie, les agents régionaux sont amenés à se considérer responsables de leur propre développement (et de leur propre retard de développement, le cas échéant). De même, la décentralisation fait des instances locales et régionales les cibles des revendications des acteurs territorialisés, comme si le central avait désormais moins à faire dans les dynamiques propres à chaque milieu.

Sans doute, les responsabilités nouvelles dont seront dotées demain les instances locales et régionales feront en sorte que nombre de conflits devront de plus en plus être «gérés» dans les régions. La question régionale ne cessera pas pour autant de se poser, mais son expression se modifiera. Les instances locales et régionales devraient agir plus systématiquement comme lieux de débat et de décision au sein desquels les conditions d'existence seront établies pour des catégories importantes de la population. Dans ce rôle, les instances locales et régionales serviront certes de tampons amortissant l'impact des revendications régionales, les contenant jusqu'à un certain point et les gardant loin du pouvoir central. Cependant, cette stratégie ne peut fonctionner dans tous les cas. Les revendications régionales ont la fâcheuse propension à «remonter» jusqu'au central. Cela s'est avéré avant la décentralisation et persistera après celle-ci. Le présent réaménagement des services de santé décrété par Québec est, sur le terrain, mis en oeuvre dans chaque région grâce au travail des Régies de la santé : tant qu'elles passent pour «équitables» – ce qui est souvent le cas – les décisions des régies sont acceptées dans les différents milieux. Quand, toutefois, une décision d'une régie apparaît comme partielle ou injuste, la question se retrouve presque inévitablement en peu de temps sur le bureau du ministre à Québec.

L'exemple qui vient d'être donné attire l'attention sur le fait que, pour parler de question régionale, il faut qu'une forme de lien avec le «central» soit présente, même si ce lien est non immédiat et simplement potentiel. En effet, la conscience des écarts, des inégalités, des injustices et des disparités est un aiguillon puissant pour faire surgir les revendications et cette conscience naît habituellement des comparaisons qui s'effectuent à l'intérieur du cadre national. En ce sens, le rôle de l'État national est loin d'être dépassé dans les sociétés contemporaines. Même si l'on assistait à une diminution importante du volume de son intervention, la place de l'appareil central demeurera tout aussi cruciale

lorsqu'il s'agira d'assurer un minimum d'équité. L'État, en effet, est l'un des seuls agents à pouvoir prendre en compte cette nécessité.

En résumé, la question régionale n'est pas synonyme d'exercice des pouvoirs régionaux ou de mise en place d'instances politico-administratives locales et régionales. Elle peut toutefois surgir au sein des appareils de pouvoir lorsque des acteurs sociaux y véhiculent des enjeux qui concernent la défense et l'amélioration de leurs conditions sociales d'existence. Dans cette mise en mouvement d'acteurs mobilisés, le «central» est toujours présent, même si c'est de façon indirecte, car les questions soulevées impliquent des comparaisons faisant intervenir un caractère d'équité qui ne peut être tranché qu'en se plaçant au niveau national.

Émergence du local et mouvements sociaux : pistes pour l'analyse de la demande de décentralisation²¹

Juan-Luis Klein et Alain Morneau
Département de géographie
Université du Québec à Montréal

Ce travail s'insère dans une analyse du rôle des mouvements sociaux et de la proximité géographique dans la restructuration des liens sociaux au sein de la société civile. La société civile est en recomposition suite à l'affaiblissement de l'État en tant que cadre de gestion des rapports sociaux et économiques et c'est à travers le local, nous disent plusieurs auteurs, qu'elle se redéfinit. Des analyses aussi bien des systèmes productifs postfordistes²² et des systèmes politiques postmodernes²³ semblent suggérer que l'émergence du local comblerait presque automatiquement le «vide social» laissé par la crise de la société moderne²⁴.

Mais par quel type de mécanismes et par quels processus le niveau local parvient-il à s'imposer comme nouveau cadre de gestion du social? Ici, il n'y a pas consensus. D'instinct, on pourrait imaginer une société structurée sur la base de collectivités régionales où identités, systèmes productifs et liens sociaux

21 Cette communication rapporte des résultats partiels d'un projet de recherche sur le thème «mobilisation socio-territoriales et redéfinition spatiale des collectivités» réalisé avec l'appui financier du CRSHC.

22 À partir par exemple des districts industriels italiens, voir M. Piore et C. Sabel, **Les chemins de la prospérité**, Paris, Hachette, 1989.

23 Selon Maffesoli, par exemple, les mégapoles modernes suscitent une multiplicité de petites enclaves fondées sur l'interdépendance des acteurs, des espèces de «villages dans la ville». Voir M. Maffesoli, **Le temps des tribus**, Paris, Méridiens Klincksieck, 1988.

24 Voir Y. Barel, **La société du vide**, Grenoble, Éd. Universitaires de Grenoble, 1984.

convergent²⁵. Cette vision est cependant remise en question par plusieurs auteurs. D'une part, la correspondance entre le cadre géographique et le lien social ne fait pas consensus²⁶. D'autre part, la place du territoire comme référent mobilisateur prioritaire de la communauté est aussi contestée²⁷. Faut-il donc revoir la place que nous accordons au local dans la restructuration de la société civile?

Selon nous, l'émergence d'un niveau local de gestion du social est effectivement une tendance lourde dans le processus de restructuration que traverse la société civile. Mais cette tendance n'est ni unique ni automatique. Elle est plutôt une réponse collective construite par la mobilisation des acteurs locaux pour défendre leurs acquis et pour se doter d'outils de pouvoir pouvant permettre leur épanouissement dans le contexte de la globalisation économique. Bref, nous posons l'hypothèse que le local se construit dans un processus de confrontation-adaptation des acteurs sociaux au nouvel environnement économique, processus dont la nature dépend des classes sociales concernées et des consensus qu'elles parviennent à établir.

C'est dans ce contexte que nous abordons le problème de la restructuration de la société civile autour des enjeux locaux. Notre méthode est celle de la discussion de certains points de vue répertoriés dans la littérature récente sur le sujet. Cette recension des écrits nous a permis de dégager ce qui nous apparaît comme trois malentendus :

- 1) Le premier concerne l'hypothèse qui veut que l'émergence du local soit une conséquence logique de la globalisation économique.
- 2) Le deuxième porte sur la conception qui veut que la décentralisation soit la formule adoptée par les États et prônée par les acteurs locaux pour répondre à la globalisation.

²⁵ Voir E. Preteceille, «Paradoxes politiques des restructurations urbaines. Globalisation de l'économie et localisation du politique», **Espaces et sociétés**, vol. 59 (1989) : 5-36.

²⁶ X. Piolle, «Proximité géographique et lien social, de nouvelles formes de territorialité?», **L'espace géographique**, vol. 19-20, n° 4 (1990) : 349-358.

²⁷ Voir J. Fitzgerald, «Class as community : the new dynamics of social change», **Environment and Planning D : Society and Space**, vol. 9, n° 1 (1991) : 117-128.

- 3) Le troisième concerne ce point de vue qui considère que l'émergence du local est due aux solidarités et aux sentiments d'appartenance des communautés locales.

Le pendant de la globalisation : le renforcement du local ou l'atomisation?

Certaines constatations réalisées par les analyses inspirées de la théorie de la régulation ont fait croire, sans doute trop vite, que la crise de l'État-nation devait laisser une plus grande place à la localisation de la gestion du social, rendant ainsi inévitable la décentralisation. L'affaiblissement de l'État-nation au profit des instances supranationales de régulation économique, d'une part, et des initiatives individuelles, d'autre part, ont conduit plusieurs à imaginer un monde où la globalisation économique et financière s'articulerait à un ensemble de régions unifiées mais en concurrence. Justement, de leur concurrence et de la prise de conscience de leurs acteurs concernant la nécessité d'agir ensemble, devait naître une nouvelle division spatiale de la société où on distinguerait les régions gagnantes et les régions perdantes.

Les régions gagnantes seraient évidemment celles où les acteurs parviendraient à mettre en commun leurs énergies afin de mieux se positionner dans une course à la technologie et, notamment, par rapport aux innovations technologiques. Ainsi, la mise en commun d'efforts diversifiés concernant la mise en valeur des capitaux locaux, la création d'entreprises de haute technologie, la formation de la main-d'oeuvre et la construction d'un environnement attractif pour les cadres et pour les entrepreneurs devenaient des «avantages concurrentiels» des régions gagnantes.

Dans ce contexte, le besoin de décentraliser le pouvoir vers des instances politiques plus proches des acteurs devient évident. De cette analyse, se dégage une orientation claire : la micro-économie doit s'adapter à la nouvelle macro-économie, c'est-à-dire que les structures productives locales doivent se réarticuler à l'économie mondiale dans un contexte où la médiation étatique change et s'affaiblit. Le local doit donc s'adapter au mondial se dotant pour cela de nouvelles institutions et de nouveaux pouvoirs politiques. La nouvelle géographie économique mondiale doit donc générer de façon presque naturelle une nouvelle géopolitique infranationale.

Cette argumentation doit être révisée ne serait-ce qu'en raison de la complexité de la réarticulation du local. Certes, le processus est engagé, mais les issues sont incertaines. Comme le souligne R. Boyer, les acteurs politiques et économiques ont des difficultés à trouver les formules décentralisatrices qui conviennent aussi bien aux exigences macro-économiques qu'aux acteurs locaux. Les consensus tardent à s'établir²⁸. Donc, comment expliquer que la structuration d'espaces de pouvoir local efficaces dans le nouveau contexte géopolitique soit si complexe à mener à terme.

C'est que, en réalité, le pendant de la globalisation économique ne réside pas dans la localisation du social, mais dans l'atomisation de la production et dans la conséquente fragmentation des systèmes politiques nationaux²⁹. Certes, ce double phénomène fait éclater les espaces économiques nationaux ainsi que les cadres de régulation nationaux. Mais cela ne se fait pas nécessairement au profit du renforcement des collectivités locales, ni de la structuration d'un niveau local de régulation sociale ou politique, bien au contraire. C'est en fait à l'atomisation des systèmes économiques et à la fragmentation des systèmes politiques que la société civile doit s'adapter.

L'atomisation provoquée par la globalisation économique se traduit à l'échelle locale d'une part par la dualisation et l'exclusion et, d'autre part, par la concurrence interspatiale. À la dualisation entre riches et pauvres, s'ajoute la distanciation de plus en plus claire entre régions, villes et quartiers qui vivent de façon distincte les conséquences de la globalisation économique, amorçant pour certains le déclin et pour d'autres la croissance, ainsi qu'une compétition féroce pour attirer des investissements ou pour maintenir certains niveaux de consommation³⁰. Ce processus affaiblit donc le niveau local.

28 Voir R. Boyer, «*Les alternatives au fordisme : des années 1980 au XXI^e siècle*» dans **Les régions qui gagnent** de G. Benko et A. Lipietz, dir., Paris, Presses universitaires de France, 1992, p. 189-233.

29 Comme le montrent bien A. Amin et N. Thrift, «*Neo-Marshallian Nodes in Global Networks*», **International Journal of Urban and Regional Research**, vol. 16, n° 4 (1992) : 571-587.

30 Comme le montrent E. Berner et R. Korff, «*Globalisation and Local Resistance : The Creation of Localities in Manila and Bangkok*», **International Journal of Urban and Regional Research**, vol. 19, n° 2 (1995) : 208-222.

La décentralisation : conséquence logique ou réponse à construire?

Certes, les acteurs locaux sont à la recherche de structures de pouvoir qui les renforcent et qui leur permettent de répondre aux défis posés par la globalisation. Mais, dans la réalité, la décentralisation politique tarde à s'affirmer comme une revendication de l'ensemble des acteurs, demeurant soit un slogan gouvernemental, soit un objet de controverse dans les milieux locaux.

Le cas du Québec le montre bien. D'une part, pour ce qui est de l'État (ce qui inclut les deux paliers de gouvernement), la décentralisation au profit du local est restée, malgré des tentatives et des slogans, davantage un discours qu'une réalité³¹. Certes, l'État se désengage de ses responsabilités en ce qui concerne, entre autres, le développement économique, mais il le fait moins au profit d'instances politiques représentatives des milieux locaux que des initiatives privées. Plus qu'un programme de décentralisation, le cas québécois révèle une volonté de privatisation.

Face à l'impuissance de l'action économique à produire le développement, les institutions étatiques cèdent la place à l'entreprise privée et à l'initiative individuelle. Or, le transfert de responsabilités de développement économique à l'initiative individuelle n'équivaut nullement au renforcement des espaces locaux, c'est-à-dire des collectivités locales. Local et individu ne sont pas synonymes. Une collectivité locale est plus qu'un ensemble d'individus. Elle comprend un ensemble d'acteurs qui interagissent, qui partagent des sentiments identitaires à un espace géographique et qui comptent sur des institutions capables de susciter et de mettre en oeuvre les moyens nécessaires à son épanouissement et à sa viabilité en tant que milieu de vie.

D'autre part, pour ce qui est de la demande formulée par les acteurs, elle n'est pas univoque. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, l'analyse des

³¹ P. Hamel et J.-L. Klein, «Le développement régional au Québec : enjeu de pouvoir et discours politique» dans **Le phénomène régional au Québec** de M.-U. Proulx, dir., Québec, Presses de l'Université du Québec, 1996, p. 293-311.

demandes formulées au Québec par rapport à la décentralisation des pouvoirs politiques et économiques montre que la position du milieu local et régional n'est pas homogène et qu'il est difficile d'établir des convergences «programmatisées» ou stratégiques entre les différents acteurs. Certes, elle s'intensifie et se généralise. Mais son contenu varie, et ce, selon la provenance et la portée d'action des acteurs. Néanmoins, deux observations s'imposent³² :

- 1) Plus on est en région périphérique, plus la demande de décentralisation concerne tous les niveaux, plus elle mobilise les institutions politiques et plus la décentralisation est associée à une demande de régionalisation du pouvoir politique.
- 2) Plus on est en région centrale, plus cette demande concerne les niveaux locaux, plus elle porte sur l'intervention économique et plus elle exige une redéfinition des structures géographiques institutionnelles.

Dans tous les cas, la demande de décentralisation politique demeure une demande institutionnelle. Le mouvement associatif est très peu concerné par cette demande, et ce, malgré la territorialisation de son action. La décentralisation est donc pour le moment un enjeu de pouvoir qui interpelle les acteurs sociaux, mais qui les mobilise peu. Il n'y a pas en cette matière de position hégémonique ou agglutinante et les options sociales et économiques qui soutiennent la demande de décentralisation ne sont pas convergentes. La discussion sur la décentralisation n'a pas provoqué l'élaboration de formules de gestion du social, innovatrices au plan économique et mobilisatrices au plan social, susceptibles de renforcer les collectivités locales et de se poser comme alternatives face à la fragmentation politique.

Le local : communauté identitaire ou construit du mouvement social?

Les mouvements sociaux ont été des facteurs importants dans l'élaboration des régulations et des consensus qui ont assuré la construction des

³² Ces observations se basent sur l'examen de la demande de décentralisation réalisée dans l'ouvrage de C. Lévis et M. Trépanier, **Les demandes récentes en matière de décentralisation**, Montréal, INRS urbanisation, 1996.

États modernes³³. Dans un contexte où les collectivités locales sont confrontées d'une part, à la globalisation des rapports économiques et, d'autre part, à l'atomisation des rapports sociaux, les mouvements sociaux peuvent-ils encore jouer un rôle structurant mobilisateur d'une société civile par ailleurs fragmentée?

Pour répondre à cette question, il faut tout d'abord rappeler que les mouvements sociaux sont en phase d'adaptation à la nouvelle réalité économique et politique qui règne dans le capitalisme contemporain. Jadis, les actions collectives réalisées par ces mouvements portaient sur les rapports sociaux établis dans le monde de la production, notamment de la production industrielle. Puis, avec la tertiairisation croissante de la société, ces actions se sont déplacées vers le champ de la consommation collective³⁴. Or, aujourd'hui, depuis les années quatre-vingt, les mouvements sociaux tendent à défendre les acquis surtout en ce qui concerne les emplois, et deviennent, dans bien des cas, des instances offensives de promotion de l'entrepreneurship social (ou de promotion sociale de l'entrepreneurship).

L'attitude générale des mouvements sociaux face à l'appareil d'État est ainsi passée de la confrontation-revendication à une perspective consensuelle, qui n'a d'ailleurs pas manqué de rejoindre les intérêts de certaines institutions étatiques³⁵. En effet, diverses études de cas montrent l'importance de la mobilisation sociale pour la relance de stratégies locales de développement économique. Le point de départ de ces mobilisations diffère. Elles peuvent viser la réinsertion des plus démunis sur le marché de l'emploi, la création d'entreprises dans certaines régions, la défense de logements menacés par la

³³ Comme le montre P. Hamel, «Mouvements urbains et modernité : l'exemple montréalais», **Recherches sociographiques**, vol. XXXVI, n° 2 (1995) : 279-305.

³⁴ Comme le montre R. Fincher, «Defining and Explaining Urban Social Movements», **Urban Geography**, vol. 8, n° 2 (1987) : 152-160.

³⁵ Comme le soulignent J. Panet-Raymond, «Community Groups in Quebec : From Radical Action to Voluntarism for the State?», **Community Development Journal**, vol. 22, n° 4 (1987) : 281-286; et J.-M. Fontan, «Le développement économique communautaire québécois : éléments de synthèse et point de vue critique», **Lien social et Politiques-RIAC**, n° 32 (1994) : 115-126.

rénovation urbaine, ou la lutte contre la délocalisation des activités productives dans des zones industrielles menacées³⁶.

Par ce type d'actions, les mouvements sociaux adoptent une attitude proactive qui les amène à prendre des responsabilités nouvelles en partenariat avec l'État, partenariat qui, cependant, n'est pas exempté de confrontations³⁷. Ainsi, la société civile se restructure et les mouvements sociaux jouent un rôle primordial dans la mise en oeuvre d'innovations sociales et institutionnelles qui agissent comme contrepoids des grandes entreprises dans le processus de reconversion des collectivités locales face à la globalisation économique³⁸.

La globalisation et la mobilité accrue du capital ont donc provoqué le recentrage des conflits sociaux autour de l'emploi, des infrastructures productives et de la socialisation de l'économie³⁹. Ce qui importe, pour ce qui est de l'émergence du local en tant que cadre de gestion du social et en tant que base d'une option face à la globalisation et au désengagement de l'État, c'est que les actions collectives réalisées dans cette perspective réunissent de plus en plus les problématiques liées au milieu du travail et celles liées au milieu de vie,

³⁶ Voir D. Kera et M. Campbell, «*Local Initiatives and Community Development: The Iriri Community in the Salomons*», **Community Development Journal**, vol. 20, n° 1 (1985) : 32-40; S. Eckstein, «*Poor People Versus the State and Capital: Anatomy of a Successful Community Mobilisation for Housing in Mexico City*», **International Journal of Urban and Regional Research**, vol. 14, n° 2 (1990) : 274-296; H. Dionne et J.-L. Klein, «*Les villages face à l'État: de la révolte territoriale au développement local*» dans **L'espace québécois** de A.-G. Gagnon et A. Noël, dir., Montréal, Québec-Amérique, 1995, p. 171-188; J.-L. Klein et J.-Ph. Waaub, «*Reconversion économique, développement local et mobilisation sociale: le cas de Montréal*», **Recherches sociographiques**, vol. XXXVII, n° 3, (1996) : 497-515.

³⁷ Comme le montre le cas de la planification régionalisée de l'offre des services de santé au Québec. Voir M. Duperré et J.-L. Klein, «*La planification régionalisée des services en santé mentale: un cas de partenariat public-communautaire au Saguenay-Lac-Saint-Jean*» dans **Au coeur des changements sociaux: les communautés et leurs pouvoirs** de C. Mercier et al., dir., actes du IV^e colloque du RQIIAC, Sherbrooke, Université de Sherbrooke, 1995, p. 191-207.

³⁸ Comme le montre le cas de la mobilisation menée autour de la relance des activités industrielles à Rosemont, Montréal, dans les terrains appartenant au Canadien Pacifique. Voir J.-L. Klein et J.-Ph. Waaub, **op.cit.**

³⁹ J.-L. Klein et B. Lévesque, dir., **Contre l'exclusion: repenser l'économie**, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1995.

recréant ainsi le lien social à la base et provoquant une nouvelle opposition entre le local et le capital globalisé. Le local est donc un construit social. C'est la mobilisation sociale qui fait converger des intérêts par ailleurs opposés, unifiant ainsi des pratiques dont les motifs divergent et recréant le local comme option de pouvoir.

Conclusion

Les orientations prises par les collectivités locales dépendent, bien sûr, de facteurs de type structurels et institutionnels, mais aussi de facteurs sociaux qui concernent la richesse et la densité de l'action sociale. Que ce soit parce que les leaders apparaissent de plus en plus comme des facteurs fondamentaux de la mobilisation au niveau local, ou parce que la dimension réflexive explique de plus en plus les choix stratégiques faits par les acteurs locaux⁴⁰, la structuration d'un niveau local de pouvoir est de plus en plus influencée par des stratégies de groupes de pression représentatifs d'intérêts divers et contrastés⁴¹. La mise en place d'un pouvoir local démocratique et engagé avec les citoyens est donc tributaire de l'influence des groupes qui s'opposent aux conséquences négatives de la globalisation et qui réussissent à agglutiner d'autres acteurs autour de leurs revendications⁴². C'est là que réside l'enjeu de la décentralisation, soit dans la structuration d'un cadre local de gouvernance où peuvent effectivement primer les intérêts collectifs sur les intérêts individuels.

40 Comme le montre M. Storper dans **Regional economies as relational assets**. Texte d'une communication présentée au colloque «Dynamiques industrielles, dynamiques territoriales» tenu par l'Association de science régionale de langue française, à Toulouse, en août 1995.

41 Voir J. Fitzgerald, **op. cit.**

42 Comme le montrent bien J. Fitzgerald, **op. cit.**, dans le cas de Pittsburgh, et J.-L. Klein et J.-Ph. Waub, **op. cit.**, dans le cas de Montréal.

La décentralisation comme politique régionale

Marc-Urbain Proulx
Groupe de recherche et d'intervention régionales
Université du Québec à Chicoutimi

La décentralisation gouvernementale est au coeur de l'actuelle politique régionale au Québec. Elle s'appliquera sur un immense espace national hétérogène, anisotrope et fort disparate dans la distribution des ressources mobilisables pour le développement. Un vaste espace par ailleurs déjà construit grâce aux politiques régionales passées. On a en effet, d'une part, construit physiquement le Québec par l'entremise de ce qu'il est convenu d'appeler l'aménagement du territoire. De multiples équipements (santé, éducation, loisirs...) et infrastructures (ports, routes, chemins de fer, aéroports...) sont ainsi disponibles aux entreprises, aux travailleurs et à la population en général. D'autre part, le Québec infranational fut institutionnellement construit par diverses organisations publiques, parapubliques et collectives qui se sont localisées en dehors de la capitale. Elles exercent des fonctions, généralement de nature opérationnelle, en régions métropolitaines, centrales et périphériques. On y gère en réalité l'allocation des ressources offertes par les programmes nationaux ainsi que la desserte de biens et services collectifs.

Où en sommes-nous maintenant avec la politique régionale? Nous verrons, dans ce texte, que le Québec est arrivé à l'aube de nouveaux arrangements institutionnels locaux et régionaux. Car les principes d'efficacité économique, de cohérence administrative, d'équité et de démocratie, largement réclamés par les tenants de la décentralisation gouvernementale, s'avèrent fortement reliés dans leur application, à la capacité pour les collectivités locales et régionales, de se définir de nouvelles modalités politico-administratives.

Dans une première partie de ce texte, nous tracerons un rappel historique de la politique régionale du Québec. Nous verrons qu'une telle politique a implicitement existé bien avant que d'importantes sommes monétaires y soient allouées. Depuis, la politique régionale devenue explicite a permis, pendant un demi-siècle, de faire converger des ressources financières considérables. De nombreuses institutions ont dès lors émergé pour gérer les interventions de l'État dans le Québec des régions. Actuellement, ces institutions

locales et régionales réclament globalement la décentralisation gouvernementale. Pour l'analyse du portrait institutionnel infranational, nous proposons un cadre basé sur le diptyque «fragmentation-intégration». Ce diptyque proposé devient fort utile pour classer et comprendre les revendications et les interventions faites au nom de la décentralisation. Finalement, nous soulignerons la nécessité de nouveaux arrangements institutionnels locaux et régionaux. Ils interpellent actuellement non seulement le gouvernement du Québec dans l'élaboration de ses politiques, mais aussi et surtout les décideurs localisés dans le Québec des régions.

Le Québec central et sa périphérie

Les analystes scientifiques québécois associent souvent les débuts de la politique régionale avec la mise en oeuvre du programme ARDA (aménagement rural et développement agricole) en 1961. Financé conjointement par le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec, ce programme représente effectivement la première politique régionale orthodoxe. Elle visait explicitement la réduction des différences interrégionales de revenus et d'emplois. Des mesures concernant la mise en valeur des initiatives industrielles et des terres agricoles furent mises en oeuvre sur les aires (zones) dites assistées. C'est ainsi que la longue marche du développement régional dit technocratique a officiellement commencé au Québec⁴³.

La volonté politique de développement du Québec périphérique a réellement commencé dans les faits, avec l'octroi par le Gouverneur de la Nouvelle-France, de seigneureries à Baie-Saint-Paul et dans le Bas-Saint-Laurent à la fin du XVII^e siècle. L'expression «développement régional» était évidemment inconnue à l'époque. Mais il s'agissait bel et bien d'une volonté gouvernementale affirmée de favoriser le développement des potentialités identifiées, ici et là, en dehors de la région centrale déjà habitée. Par le fait même, on visait l'occupation progressive du vaste territoire de la Nouvelle-France. Dans cet esprit, on a par la suite favorisé l'implantation de colons partout dans les régions limitrophes du centre, notamment la Beauce, la Mauricie, les Bois-Francs et ainsi de suite. Les

⁴³ J.J. Simard, *La longue marche des technocrates*, Laval, Éd. Albert Saint-Martin, 1979, 199 p.; L. Jalbert, «*La décentralisation : enjeux et perspectives*» dans *La recomposition du politique* de L. Maheu et A. Sales, Paris, P.U. Montréal, 1991.

Cantons de l'Est furent ouverts à la fin du XVIII^e siècle; les Laurentides ont été colonisées au début du XIX^e; le Saguenay-Lac-Saint-Jean a reçu ses premiers «développeurs» en 1838; le Témiscamingue a offert ses avantageuses ressources à partir de 1890; l'Abitibi devint une région de colonisation en 1910; puis ce fut le cas de la Côte-Nord; finalement la région du Moyen-Nord, notamment la Baie-James, a été la dernière région en lice à offrir, par le biais d'une volonté gouvernementale explicite, ses potentialités à exploiter pour le développement économique du Québec.

Dans le cadre de la mise en valeur du vaste territoire, l'offre généreuse à d'importants investisseurs privés, des immenses bassins de ressources, visait clairement à attirer des activités industrielles que l'on désirait industrialisantes pour les territoires d'accueil. De plus, l'ouverture de nouvelles paroisses par le don de terres agricoles et forestières à des individus ainsi que par la construction de chemins s'est inscrite dans la ferme volonté de parachever l'occupation de l'espace québécois habitable. Grands et petits intérêts furent servis. En somme, la politique de développement régional du Québec basée sur l'octroi de terres, de concessions forestières et de droits d'exploitation des mines est directement «associable» aux efforts de développement national.

De fait, on a historiquement toujours favorisé le développement régional au Québec. Et ce, aucunement sous l'influence de pressions politiques de citoyens revendicateurs ou par souci de justice sociale. On désirait tout simplement utiliser les immenses ressources des régions périphériques dans un effort systématique de développement du Québec. Force est de constater que cette exploitation des ressources a porté ses fruits dans le passé. L'histoire du Québec illustre une tendance séculaire au progrès social, à l'émancipation culturelle et à la croissance économique, pour laquelle la périphérie a largement contribué. L'aspect nouveau de la politique régionale initiée officiellement par l'État, au début des années soixante, concerne surtout ses moyens financiers qui sont devenus importants, sa planification par des experts ainsi que son orientation sociale à l'égard de la réduction des inégalités présentes sur le vaste espace national.

En examinant les diverses étapes de l'occupation passée et actuelle du Québec périphérique, nous distinguons deux mouvements distincts et quelques fois concomitants : la construction physique et la construction institutionnelle.

La construction physique du Québec périphérique

La construction physique de l'espace périphérique représente le premier mouvement dans les efforts explicites de développement régional déployés par les gouvernements supérieurs. Dans un premier temps, on a aménagé certains espaces qui possédaient des potentialités importantes de développement sous la forme de ressources naturelles à exploiter (forêts, mines, terres agricoles...). À ce chapitre, le gouvernement du Québec est intervenu de son mieux, selon ses capacités. Dès 1909, on institua un ministère aux terres et forêts. En 1912, une politique des bonnes routes fut élaborée. Elle déboucha sur la création formelle d'un ministère de la Voirie en 1923. À partir de 1935, la politique de la colonisation fut appliquée par l'entremise de divers incitatifs financiers alloués au défrichement, à la construction d'habitations et à la mise en culture de terres. Aussi, la Loi sur l'électrification rurale fut votée en 1936. Le gouvernement du Québec fut évidemment accompagné dans ses efforts par les importants moyens financiers octroyés par le gouvernement fédéral, notamment afin d'attirer des entreprises désireuses d'exploiter nos ressources naturelles. Les infrastructures de transport et de communication poussèrent alors comme des champignons dans nos régions : ports en eau profonde le long des côtes; aéroports près des centres urbains importants et dans les villes minières excentriques; voies ferrées qui pointent très loin vers les bassins de ressources; réseaux de routes pour relier la plupart des sites. À titre d'exemple de grands chantiers routiers, de 1945 et 1960, pas moins de 2 700 ponts furent construits tandis que du bitume fut étendu sur près de 15 000 kilomètres de routes. Bref, le Québec en processus d'industrialisation depuis le début du siècle a fait, à partir de l'après-guerre, le virage de la réduction de la distance tel qu'enseigné par la théorie de la localisation industrielle.

On a par la suite poursuivi le vaste mouvement de construction physique par une deuxième phase d'aménagement. Plus récente, elle s'est concrétisée avec la multiplication d'équipements publics d'éducation, de santé, de loisirs, de tourisme, de culture, etc. Le Québec central et périphérique fut en effet doté de réseaux de polyvalentes, de cégeps, d'universités, d'hôpitaux, de CLSC, de centres d'accueil, de centres sportifs, de centres d'interprétation, de centres communautaires, de musées, de bibliothèques, etc. Furent aussi découpées sur le territoire national, une panoplie d'aires industrielles sur lesquelles on a largement subventionné la localisation, la construction et l'outillage de bâtiments industriels.

Cette politique régionale a certainement bien fonctionné. Nous nous retrouvons aujourd'hui avec un Québec des régions physiquement construit. Bien sûr, il existe encore certaines carences, telles qu'une autoroute ici, un centre d'accueil là et des équipements environnementaux ici et là. Mais d'une façon générale, l'aménagement du vaste territoire national s'avère largement accompli. Cet effort de construction physique du territoire québécois a permis l'exploitation des ressources naturelles du Québec, de la Gaspésie à la Baie-James, en passant par l'Abitibi et la Côte-Nord. Espérons maintenant que l'on saura conserver et entretenir ces réseaux d'infrastructures et d'équipements publics.

Terminons cette rubrique en soulignant qu'un programme d'aménagement d'une telle envergure a évidemment nécessité beaucoup de ressources publiques⁴⁴. Pour ce faire, la centralisation des moyens et des responsabilités s'est avérée nécessaire à l'époque⁴⁵. D'autant plus que le gouvernement désirait agir avec équité et justice en offrant un niveau universel de biens et services publics sur tout le territoire national. Soulignons à cet égard, les interventions publiques pendant la crise économique des années trente (secours directs) et l'instauration de grandes politiques sociales à partir du rapport de la Commission Édouard Montpetit (efforts systématiques en santé et bien-être social en 1936; assistance aux mères nécessiteuses en 1937; pensions de vieillesse en 1936; assurance-chômage en 1940; allocations familiales en 1944). Toutes ces interventions universellement effectuées sur le vaste territoire ont certes favorisé l'expansion territoriale de la population vers les régions. À partir du rétablissement de l'impôt québécois sur le revenu en 1954, le gouvernement du Québec détenait désormais des moyens supplémentaires pour intervenir dans la construction de l'espace national⁴⁶. La construction d'infrastructures et d'équipements demeurait certes la priorité. Mais les primes consacrées à la modernisation de l'agriculture et à l'expansion industrielle devenaient cruciales. On réfléchissait par ailleurs de plus en plus sous l'angle de la gestion, non

⁴⁴ L. Guay, «L'aménagement du territoire : une gestion sociale des problèmes urbains et régionaux» dans **Le phénomène régional au Québec** de M.-U. Proulx, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1996, p. 57-75.

⁴⁵ F.A. Angers, **Essai sur la centralisation**, Montréal, Éd. Beauchemin, 1960, 331 p.

⁴⁶ J. Parizeau, **Rapport de la Commission d'études sur les municipalités**, Montréal, Union des municipalités du Québec, 1985, 292 p.

seulement de tous ces biens publics, mais aussi de nouveaux services devenus essentiels à l'évolution d'une société moderne.

La construction institutionnelle du Québec périphérique

Signalons dès le départ que la construction institutionnelle des régions a commencé dès le milieu du XIX^e siècle avec la création des municipalités locales, des commissions scolaires et des municipalités de comté ainsi qu'avec la croissance du nombre de districts judiciaires et de diocèses. Il s'agissait en réalité de la première politique québécoise concernée par la décentralisation gouvernementale. Elle a permis d'instituer un corps politico-administratif aux agglomérations humaines prenant la forme de villages, phénomène qui s'étendait depuis le début du siècle. Le besoin pour de telles institutions était important malgré les réticences des élites locales. Si bien que dès 1867, nous avons déjà 632 municipalités au Québec. Depuis, les municipalités se sont largement multipliées pour atteindre le nombre de 1 748 en 1961.

À la faveur de la Révolution tranquille, les nouvelles recettes fiscales engendrées par un Québec en pleine croissance économique offrirent de nouvelles opportunités d'interventions gouvernementales. Ladite modernisation de l'appareil d'État québécois commença. On l'effectua, notamment, en créant plusieurs nouveaux champs d'activités publiques tels que les richesses naturelles en 1961, l'assurance-hospitalisation en 1961, les affaires culturelles en 1961, le tourisme, la chasse et la pêche en 1963, l'éducation en 1964, les affaires intergouvernementales en 1967, les institutions financières en 1967, l'immigration ainsi que le travail et la main-d'œuvre en 1968, la fonction publique ainsi que les communications en 1969 sans oublier les affaires sociales en 1970.

Les nouveaux ministères se dotèrent évidemment de politiques, de programmes et de mesures d'intervention dans leur secteur respectif. Pour de multiples raisons⁴⁷, ils sentirent rapidement la nécessité de rapprocher leur gestion de la clientèle. Ils suivirent en ce sens l'exemple du ministère de l'Agriculture pour qui la régionalisation des interventions existait depuis sa formation.

⁴⁷ Meilleure réponse aux besoins, goûts et préférences; respect des identités et cultures locales et régionales; meilleure efficacité dans la desserte de services; participation de la population aux processus décisionnels; allègement des effets négatifs de la concentration bureaucratique; amélioration des connaissances à propos des territoires périphériques; etc.

Plusieurs politiques centrales, conçues évidemment à l'extérieur de leurs milieux d'application, intégrèrent ainsi progressivement les considérations locales et régionales dans leur application. On assista alors à une déconcentration de certaines fonctions opérationnelles qui créa, dans un premier temps, une multitude de découpages territoriaux pour effectuer les interventions sectorielles de l'État. À titre d'exemple, nous avons au Québec en 1965, plus de 400 bureaux régionaux occupant pas moins de 65 territoires régionaux différents et aussi plus de 1 000 bureaux locaux.

On comprend ainsi que dès 1966, le gouvernement découpa le Québec en dix régions administratives. Elles devaient servir de territoire uniforme pour la gestion publique et favoriser par le fait même la régionalisation des activités gouvernementales. À cet effet, la création des délégations régionales de l'OPDQ (Office de planification et de développement du Québec) en 1968 et la création des CRD (Conseils régionaux de développement) marquèrent clairement le coup d'envoi d'une politique générale de construction institutionnelle des régions du Québec⁴⁸. Les missions de planification régionale⁴⁹ (1969-75) terminèrent d'ailleurs leurs travaux en sollicitant clairement l'application d'une telle stratégie de «management territorial». C'est ainsi que la construction institutionnelle des régions fut concrétisée grâce à la mise en place graduelle de directions régionales par la plupart des ministères québécois (Santé et Services sociaux, Industrie, Main-d'œuvre, Transports, Justice, Éducation...) et aussi par la création de Conseils régionaux sectoriels (loisirs, culture, environnement...). Physiquement, la localisation de ces nouvelles institutions régionales, généralement concentrées dans les capitales régionales, s'intégrait dans une politique axée sur l'application de la théorie des pôles de développement. En 1987, le gouvernement du Québec réaménagea les territoires des régions administratives désormais au nombre de seize et décréta le parachèvement de la régionalisation par les différents ministères. L'objectif visé par ce décret fut atteint à environ 40 %, pour obtenir alors une occupation institutionnelle totale des régions⁵⁰ (fort inégale d'un territoire à

48 I. Brochu et M.-U. Proulx, «*La construction institutionnelle des régions du Québec*», *Administration Publique du Canada*, vol. 38, n° 1 (1995) : 94-111.

49 Ces missions régionales, au Saguenay – Lac-Saint-Jean et en Abitibi en 1969, en Estrie en 1971, à Charlevoix en 1973 et dans certaines zones spéciales par la suite, mobilisèrent une quinzaine de ministères québécois.

50 Voir les quatre rapports d'étape sur la régionalisation (août 1988 - mars 1989 - juin 1990 - juin 1991), document interne de l'OPDQ.

l'autre) de 78 % en moyenne pour les 27 secteurs d'activités publiques. Actuellement, la construction institutionnelle des régions administratives (1966-1993) semble à peu près terminée⁵¹. Le pouvoir régional sectoriel quant à lui fut légèrement réaménagé par la réforme PICOTTE de 1992. La planification stratégique fut alors retenue comme formule pour l'allocation rationnelle des ressources publiques en région.

Une deuxième vague de construction institutionnelle des régions a pris forme avec la création des petites régions MRC (municipalités régionales de comté) et de leurs conseils des maires, grâce à l'entrée en vigueur de la Loi 125 (Loi sur l'aménagement et l'urbanisme) en 1979. Ces 95 nouvelles aires de gestion publique, découpées sur la base des sentiments d'appartenance de la population, furent progressivement utilisées pour l'exercice de certaines fonctions publiques telles que la confection de schémas d'aménagement du territoire, l'évaluation foncière, la gestion de services communautaires, la régulation du marché du travail, l'éducation primaire et secondaire, etc. À cet effet, la politique régionale du ministre Gendron en 1983 laissa notamment aux élus locaux le libre choix de s'organiser des services en commun à l'échelon des MRC. Ce qui fut fait notamment pour la gestion des déchets, le tourisme, la promotion industrielle, l'animation rurale, l'environnement et surtout le développement économique. Dix ans après ce coup d'envoi du ministre, le degré d'occupation institutionnelle des petites régions MRC (inégal d'un territoire à l'autre) avait atteint 42% dans 25 secteurs d'activités publiques. Ce processus de construction institutionnelle se poursuit actuellement sur la base de la volonté locale (municipale) de coopérer à la desserte commune de services et de biens publics. Notons sur ce point le potentiel élevé dans la forêt, les sports-loisirs, l'emploi, la culture, l'environnement ainsi que le vaste secteur du développement économique (promotion industrielle, animation rurale, investissements, conseils à l'entreprise, etc.). D'ailleurs, les fonctions concernées par la gestion des déchets et la voirie tertiaire sont en pleine progression institutionnelle tandis qu'une SOLIDE⁵² et une SAJE⁵³ s'installent actuellement

51 Il faut noter que six secteurs d'activités publiques sont occupés par plus d'une organisation publique, parapublique ou collective (chevauchements - duplications).

52 Société Locale pour l'Investissement et le Développement de l'Emploi.

53 Société d'Aide aux Jeunes Entrepreneurs.

sur la plupart des territoires des MRC offrant ainsi un 26^e et un 27^e champs d'activité à cet échelon.

Terminons cette section en stipulant que nous avons actuellement au Québec, des régions institutionnellement construites à deux échelons distincts et dans une quarantaine de secteurs d'activités publiques. Ces nombreuses organisations publiques régionales s'ajoutent aux quelque 1 400 municipalités locales. Leur institutionnalisation au cours des trente dernières années a permis de mettre en place un appareil d'État régional dual⁵⁴, gestionnaire de programmes, de biens et de services publics à la population, aux travailleurs et aux entreprises. Le but de cette gestion publique régionale est évidemment de créer les conditions matérielles et immatérielles au développement social, culturel et économique sur le vaste espace métropolitain, central et périphérique du Québec.

Fragmentation verticale et horizontale des fonctions publiques

Notre observation du vaste appareil public infranational québécois nous permet d'illustrer un haut degré de fragmentation dans l'exercice des fonctions. De fait, il s'agit d'une double fragmentation : fragmentation verticale à trois échelons territoriaux (1 400 municipalités; 95 régions MRC⁵⁵; 16 régions administratives) et fragmentation horizontale dans plus d'une quarantaine de secteurs d'activité⁵⁶.

Nous présumons que cette fragmentation verticale et horizontale illustrée par les données déjà exposées en détail, résulte d'un véritable choix de société dans la gestion publique québécoise. Choix de gestion qui a orienté tout le mouvement de modernisation de l'appareil d'État depuis trente ans. En réalité, la déconcentration administrative des ministères et les regroupements de

⁵⁴ M.-U. Proulx, «Portrait institutionnel du Québec infranational» dans **Regards sur la décentralisation gouvernementale au Québec** de M.-U. Proulx, Chicoutimi, GRIR, UQAC, 1995, p. 25-56.

⁵⁵ Nous avons maintenant 96 régions MRC avec la création de la MRC Colline-de-l'Outaouais.

⁵⁶ M.-U. Proulx, **Profil des organisations publiques, parapubliques et collectives du Saguenay-Lac-Saint-Jean**, trois éditions réactualisées (1992-1994-1996), Chicoutimi, GRIR, UQAC, 515 p.

fonctions municipales qui étaient jadis nécessaires au Québec, furent effectués de manière déconcentrée. Ce choix de non-concentration des fonctions publiques au sein d'une seule instance administrative fut certes rationnel. Il répondait à une logique de gouvernance territoriale bien identifiée dans ses vertus et ses vices par les spécialistes de la science politique, de l'administration publique et de l'économie publique territoriale. Notons par ailleurs que ces mêmes spécialistes identifient aussi les vertus et les vices (forces et faiblesses) de la formule opposée, soit l'intégration territoriale des fonctions publiques. Et le choix implicite ou explicite du Québec fut bel et bien la fragmentation administrative dans la gestion des diverses fonctions publiques exercées dans le vaste champ infranational.

Sur cette base d'analyse, le débat sur le renforcement des collectivités au Québec fait inévitablement pointer la question du dilemme entre la fragmentation et l'intégration des fonctions actuelles et éventuelles, exercées dans les municipalités locales, les régions MRC et les régions administratives. Il ne s'agit évidemment pas de la seule question pertinente à poser actuellement. Néanmoins, le diptyque fragmentation-intégration s'avère un élément majeur pour éclairer la problématique de la réforme locale et régionale en cours.

Les vertus et les vices de la fragmentation des fonctions

Les écrits scientifiques, notamment l'économie publique locale⁵⁷, les travaux «on Managing Decentralization» de l'école de Berkeley⁵⁸ et les réflexions de l'OCDE sur le sujet⁵⁹, nous enseignent que la fragmentation verticale et

⁵⁷ C. Ciebout, «*A pure theory of public expenditure*», *Journal of Political Economy*, vol. 64, n° 5 : 416-425; J.M. Buchanan, «*An economic theory of clubs*», *Economica*, vol. 32 (1965) : 1-14.; W.E. Oates, éd., *The political economy of federalism*, Lexington, D.C., Lexington Books, 1977; P.H. Derycke et G. Gilbert, *Économie publique locale*, Paris, Economica, 1968, 308 p.; G.A. Boyne, «*Local Government Structure and Performance : lessons from America*», *Public Administration Review*, vol. 70 (1992) : 333-357.

⁵⁸ D.K. Leonard et D. Marshall, *Linkages to Decentralized Units*, Berkeley, Univ. of California Press, 1981, 265 p.; D.K. Leonard, éd., *Institutions of rural development for the poor : decentralization and organizational linkages*, Berkeley, Univ. of California, 1992, 237 p.; M. Landou et E. Eagle, *On the Concept of Decentralization*, Berkeley, Univ. of California Press, 1981, 247 p.

⁵⁹ X. Greffe, *Décentraliser pour l'emploi*, Paris, Economica, 1988, 228 p.; X. Greffe, «*La décentralisation est-elle une ressource économique?*», communication présentée au Forum

horizontale dans la gestion publique de fonctions décentralisées possède plusieurs vertus relatives à la démocratie et à l'efficacité économique.

En matière de démocratie, la fragmentation de la gestion publique, en un ensemble de petites organisations oeuvrant dans différents secteurs et à divers échelons, aide à protéger la liberté individuelle en rapprochant les gouvernants des besoins des gouvernés. Il s'agit là d'un puissant argument qui a largement influencé les réformes locales et régionales des dernières décennies. D'une part, les organisations monofonctionnelles, généralement de dimensions réduites (petites clientèles), sont plus accessibles et permettent aux clients d'avoir une meilleure visibilité des coûts et des bénéfices réels engendrés par les services publics. Une telle transparence facilite non seulement la responsabilisation des clients, mais aussi des décideurs publics face à l'exercice des fonctions publiques. En conséquence, le principe du respect des goûts, des préférences et des besoins des citoyens par la sphère publique s'en trouve gagnant. D'autre part, un ensemble de petites organisations fragmentées permet une meilleure représentation des multiples intérêts diversifiés présents dans la communauté territoriale. Les diverses instances décisionnelles (conseils, commissions, comités...) offrent en effet une panoplie de tribunes d'expression populaire sur une diversité de sujets clairement ciblés. Mises à part l'implication et la mobilisation des citoyens qui sont de toute évidence favorisés par une telle fragmentation des fonctions publiques, cela stimule aussi l'émergence de leaders dans la communauté territoriale ainsi que leur différenciation non seulement idéologique, mais aussi en matière d'innovation dans les initiatives de développement.

Sous l'angle de l'efficacité économique dans la sphère publique, il est largement soutenu dans la littérature, que les ressources allouées par les programmes ainsi que la desserte des biens et des services sont généralement mieux gérés par de petites organisations. D'une part, les petites organisations univocales sont moins complexes et administrativement moins lourdes que les organisations multivocales. Non seulement, on réduit ainsi les coûts de la hiérarchie et de la bureaucratie mais on y conserve aussi la flexibilité d'action, la rapidité décisionnelle, la créativité dans les solutions ainsi que la capacité d'adaptation rapide aux changements et à la turbulence du monde moderne. D'autre part, les petites organisations fragmentées, à divers échelons

National sur la Décentralisation, Québec, UMRCQ, juin 1992; OCDE, **De nouveaux rôles pour les autorités locales**, Paris, Publications de l'OCDE, 1987, 47 p.

et dans différents secteurs, s'intéressent par essence aux problèmes et aux besoins spécifiques, là où ils se posent. Car leur mission est spécifique. Cela favorise globalement la recherche d'une variété de solutions appropriées, applicables selon une variété de modalités. Le client s'en trouve ainsi mieux servi face aux coûts engendrés par la gestion publique des ressources collectives.

Pour terminer sur l'analyse de la fragmentation, soulignons qu'un système de gestion publique fragmenté en de multiples petites organisations possède aussi certains vices (ou faiblesses). Premièrement, les critiques de la fragmentation administrative dans le secteur public considèrent que celle-ci ne favorise pas autant que souhaité, l'implication et la mobilisation des citoyens. En effet, lorsque leur clientèle est réduite, les nombreuses petites organisations voient souvent leur instance décisionnelle (conseil, comité, commission, assemblée, etc.) caractérisée par de nombreux sièges vacants. Ce phénomène, ajouté à celui de la présence simultanée de certains leaders sur plusieurs instances différentes à la fois, conduit généralement à la monopolisation du débat public par quelques individus et tend ainsi à générer un système très élitiste⁶⁰. De plus, les analystes mettent en évidence que sur le grand nombre de petites organisations fragmentées qui existent sur un territoire donné, plusieurs utilisent mal les modalités favorisant la transparence de leur gestion. On reproche par ailleurs à la fragmentation des organisations en gestion publique, de favoriser les inégalités entre les bassins de clientèle.

Du côté de l'efficacité économique, la fragmentation favorise inévitablement les actions dispersées et disjointes dans la vaste sphère publique. Car même si la complémentarité des missions existe clairement en principe, les multiples petites organisations qui exercent une fonction donnée sur un certain territoire possèdent souvent leurs propres objectifs spécifiés en regard de leurs propres intérêts organisationnels. Il en résulte ainsi un certain nombre de mauvaises allocations des ressources publiques⁶¹, dont les plus connues à cet égard sont les chevauchements, les incohérences, les duplications, le manque de

⁶⁰ Soulignons aussi à cet égard qu'au Québec plusieurs petites organisations locales et régionales de gestion publique, soi-disant décentralisées, ne possèdent pas d'instance décisionnelle pouvant permettre la participation.

⁶¹ Il est à noter que ces mauvaises allocations sont très souvent reliées à la présence de plusieurs organisations fonctionnelles oeuvrant dans le même secteur, localisées au même échelon territorial ou à différents échelons territoriaux.

convergence ainsi que la compétition exacerbée pour l'obtention de ressources, d'expertise, de responsabilités et d'informations disponibles dans la vaste sphère publique infranationale. Finalement, la fragmentation fonctionnelle laisse souvent de petites organisations monofonctionnelles avec peu de ressources et d'expertise pour effectuer leur mission spécifique.

Les vertus et les vices de l'intégration territoriale des fonctions

Les écrits scientifiques sur le sujet, notamment la critique sévère de la fragmentation effectuée par les politologues libéraux, nous enseignent que l'intégration territoriale des fonctions dans la gestion publique possède un grand nombre de vertus. Elles sont généralement soulignées en opposition aux vices de la fragmentation fonctionnelle. Ces vertus sont en réalité majoritairement reliées à certains gains sous l'angle de l'efficacité économique.

Une bonne intégration territoriale permet d'éliminer, en partie, les incohérences et les chevauchements entre les fonctions publiques exercées. Cela permet aussi de réduire considérablement les duplications dans les tâches effectuées et d'accroître les économies d'échelle. L'énergie ainsi épargnée sous forme de ressources financières et de ressources humaines peut être réinjectée pour offrir des meilleurs services aux clients, pour financer de nouveaux outils de développement, pour se doter de nouvelles expertises, pour exercer de nouvelles fonctions et tâches ou tout simplement pour réduire les taxes et impôts.

Par ailleurs, un bon degré d'intégration des fonctions génère un meilleur arrimage entre les divers objectifs visés par les multiples organisations publiques, parapubliques et collectives qui oeuvrent sur le territoire. Cela conduit non seulement à une meilleure convergence des actions exécutées, mais aussi à la solidification des consensus collectifs sur les grandes priorités territoriales à concrétiser.

On reconnaît aussi à l'intégration territoriale des fonctions publiques, des vertus reliées à la solidarité communautaire. C'est-à-dire que les efforts consentis à l'intégration génèrent des effets importants, souvent peu visibles, connus sous l'appellation d'économies externes positives. Ce sont des effets positifs générés par une organisation et qui bénéficient à d'autres organisations sans qu'elles en paient les coûts. En contrepartie, les bénéficiaires produisent aussi, par leurs activités, des effets positifs dans leur environnement. Les exemples classiques d'économies externes positives sont souvent associés aux

effets engendrés par les services collectifs desservis par le secteur public : bassin de main-d'oeuvre qualifiée, cadre de vie, services spécialisés, qualité de vie, etc. Outre ces services formels dont les effets débordent, la mobilité des ressources humaines entre les institutions, les échanges de services, les transferts de savoir-faire, le partage des équipements, la circulation d'information utile aux décideurs, etc., sont tous des moyens générateurs d'effets externes positifs qui peuvent accroître l'esprit communautaire et la solidarité dans un sens de processus cumulatif conduisant à plus d'efficacité globale.

Par ailleurs, bien que l'intégration territoriale des fonctions publiques s'avère souhaitable, il demeure qu'elle possède aussi ses vices ou ses faiblesses. Premièrement, il s'agit de la perte possible des vertus démocratiques (accessibilité, transparence, responsabilisation, mobilisation, leadership, etc.) et économiques (initiatives, flexibilité, rapidité, créativité, adaptation, etc.) de la fragmentation territoriale. Deuxièmement, la quantité d'efforts déployés pour favoriser l'intégration territoriale des fonctions publiques peut générer un ratio négatif du point de vue coûts-bénéfices, si la volonté effective de collaboration entre les organisations s'avère trop faible. Puisque ces effets négatifs sont généralement évitables en grande partie, l'intégration territoriale demeure souhaitable sous certaines conditions spécifiques, notamment celles concernant la préservation des vertus de la fragmentation des fonctions. Il s'agit de trouver le modèle d'intégration approprié à la situation territoriale.

Ce raisonnement nous amène à considérer qu'il existe dans les écrits scientifiques plusieurs modèles articulés pouvant en principe servir l'intégration territoriale des diverses fonctions publiques exercées dans le Québec des régions. En mettant de côté les petites variantes entre chacun, nous disposons en réalité de deux grands types de modèles offerts : le modèle de la consolidation par une structure centrale et le modèle de la coordination volontaire entre des petites organisations autonomes par l'entremise de certains mécanismes institutionnels.

L'intégration territoriale des fonctions par une structure centrale

Le modèle d'intégration des fonctions publiques par l'entremise de la consolidation au sein d'une structure centrale est souvent préconisé, notamment suite à une première analyse rapide de la fragmentation. On propose tout simplement de concentrer les fonctions gérées dans une seule organisation centrale par échelon territorial. Ce modèle de consolidation prend sa crédibilité dans les théories dites classiques en administration publique. Il répond par

ailleurs à des désirs spontanés de cumul du pouvoir, inhérents à la nature humaine. Ses origines pratiques remontent aussi loin que les grandes conquêtes et les grands travaux de l'Antiquité. Ses principes sont simples et fort bien connus : unité de commandement et de direction; autorité forte, centralisée et respectée; division poussée du travail; fonctions et tâches bien définies; structure hiérarchique pour l'ordre et la discipline du fonctionnement interne; chaîne de communication et de délégation de l'autorité en échelle (pyramide); subordination des intérêts individuels aux intérêts généraux; culture de l'esprit impersonnel ainsi que discipline et obéissance des travailleurs.

Ce modèle basé sur l'ordre, la hiérarchie et la rationalité dans une structure administrative centrale, forte et «consolidatrice», possède évidemment plusieurs vertus. Il fut d'ailleurs largement expérimenté pour organiser systématiquement la bureaucratisation autant du secteur privé que public, au cours du XX^e siècle. Les très nombreuses études de cas effectuées sur cette modalité d'intégration territoriale permettent aux analystes de formuler quelques critiques. On souligne notamment son manque de flexibilité dans les comportements, ses incitations réduites à l'émulation et aux efforts exceptionnels, ses pauvres communications internes et externes, sa trop faible capacité d'adaptation aux changements ainsi que sa performance administrative dégradant progressivement au fil du temps. Les effets négatifs d'une telle modalité d'intégration territoriale s'ajoutent à la perte des vertus démocratiques et économiques de la fragmentation des fonctions publiques, notamment la perte de l'implication des citoyens, la perte de responsabilisation des décideurs, la perte de l'efficacité des petites unités administratives, etc. Dans le cadre d'une importante recension des écrits scientifiques sur le sujet, M. Hebbert⁶² établit que l'expérimentation de structures centrales de consolidation territoriale démontre que les problèmes d'intégration des diverses fonctions publiques demeurent, tout de même, importants sur les territoires. C'est-à-dire que les difficultés de coordination entre les départements d'une grande organisation multivocationnelle sont souvent aussi importantes que celles qui existent entre les petites organisations univocationnelles autonomes.

Ainsi, la consolidation territoriale par une structure centrale n'aurait pas d'effets magiques sur les vices de la fragmentation fonctionnelle à moyen et long

⁶² M. Hebbert, «Births and deaths of regional planning agencies», *Environment and Planning B*, vol. 9 (1982) : 131-142.

terme. Ceci étant statué, la principale critique, à l'égard de la structure centrale de consolidation territoriale des fonctions publiques, repose sur son malheureux manque de créativité dans un contexte où les changements sociaux, culturels et économiques très rapides en demandent pourtant beaucoup. Dans le contexte institutionnel actuel des localités, des MRC et des régions administratives du Québec, déjà occupé par une panoplie de petites organisations monofonctionnelles qui exercent dans une quarantaine de secteurs (fragmentation verticale et horizontale), le modèle dit «classique» d'intégration territoriale des fonctions par une organisation centrale «consolidatrice» nous apparaît peu souhaitable et aussi très difficilement faisable. On devrait à notre avis se limiter à une consolidation par grand secteur (ou vocation) tel que dans la santé, l'éducation, le développement économique, les services à l'emploi, la culture, etc., afin d'obtenir des organisations fonctionnelles de taille optimale.

L'intégration territoriale des fonctions par la coordination volontaire

Le modèle de la coordination volontaire des fonctions sur un territoire local ou régional a émergé de la nécessité de renouveler le modèle classique de consolidation qui s'avère difficilement opérationnel et généralement peu efficace.

Ses principes de base sont assimilables à la théorie générale des systèmes. En ce sens, l'ensemble des relations entre les éléments interdépendants (petites organisations univocationnelles) du vaste système d'organisation territoriale est considéré comme la composante essentielle : relations d'échanges de ressources, relations d'échanges d'information, relations de réciprocité, relations de partenariats, relations consensuelles, relations conflictuelles, relations de pouvoir, etc. De fait, chaque petite organisation de gestion publique s'avère, selon cette approche, en constante relation avec les autres unités de son environnement. L'intégration territoriale peut, en conséquence logique, s'effectuer en intervenant subtilement sur ce système de relations.

Ce modèle relationnel est largement proposé dans les écrits scientifiques sous la forme de concepts tels que la coopération, le consensus communautaire, l'apprentissage collectif, le partenariat, l'interaction, la solidarité, la concertation, la coordination volontaire, etc. On constate ainsi qu'il s'agit plus d'un choix d'agir sur les valeurs de collaboration entre les organisations plutôt que sur les structures de consolidation comme telles. En réalité, on fait appel à la culture

organisationnelle territoriale plutôt qu'à une structure formelle spécifique. Les composantes de cette culture organisationnelle territoriale sont fort nombreuses, généralement immatérielles, intangibles et ainsi difficilement mesurables dans leur évolution à court terme sur un territoire donné. Ce sont des phénomènes tels que les habitudes de coopération, les processus identitaires présents, les traditions de solidarité communautaire, la solidité des consensus collectifs, le corporatisme et les alliances professionnelles, le leadership et le dynamisme collectif, l'état réel de la prise en main de la destinée communautaire, le taux de renouvellement de l'élite décisionnelle, la force de la «partisanerie» politique, le jeu du pouvoir par les cliques et les clans, le degré de participation populaire aux processus décisionnels, la densité de la circulation de l'information, etc. On peut ainsi avancer que la culture organisationnelle territoriale fait appel à des éléments organisationnels globaux, présents au sein de la culture territoriale.

Un tel modèle d'intégration territoriale n'exclut aucunement la présence de certaines structures formelles pour animer cette culture organisationnelle, c'est-à-dire activer la coordination volontaire des fonctions publiques exercées sur le territoire. De telles structures de coordination volontaire existent dans les régions du Québec. On reconnaît à cet effet les CAR (Conférences administratives régionales), les CRD (Conseils régionaux de développement), les CR (Conseils régionaux), les conseils des MRC, les conseils de Sociétés de développement, les SADC (Sociétés d'aide au développement des collectivités), les commissions et les multiples comités, associations et clubs. Tous ces mécanismes et structures formels permettent d'animer les relations interacteurs et la culture organisationnelle territoriale dans un sens de coordination et d'intégration des multiples et diverses fonctions publiques exercées de manière fragmentée aux trois échelons territoriaux et dans une quarantaine de secteurs d'activité.

Les innovations institutionnelles récentes de coordination volontaire

À cet égard, de l'animation de la culture organisationnelle territoriale, plusieurs innovations institutionnelles ont émergé au cours de la dernière décennie afin de stimuler les efforts de coordination volontaire. Nous pensons notamment aux conférences socio-économiques, souvent appelées sommets, qui contenaient de fait plusieurs étapes de concertation telles que les colloques MRC, les tables sectorielles et le forum régional. Par ailleurs, les régions MRC furent particulièrement dynamiques, en ce sens de coordination volontaire, en étant le

lieu pour la mise en oeuvre de comités, de colloques, de forums, de sommets et autres tables de réflexion et d'actions collectives. Et que dire des nombreux sommets locaux qui se sont déroulés dans tout le monde rural du Québec! Toutes ces innovations institutionnelles de coordination volontaire sont de fait venues assister des procédures plus formelles de planification territoriale concernées par la confection de plans d'urbanisme, de schémas d'aménagement du territoire, de plans sectoriels (industries, culture, éducation, santé, etc.) et de plans de développement locaux et régionaux.

La région du Saguenay – Lac-Saint-Jean ne fut pas en reste du tout à cet effet d'animation de la coordination des diverses fonctions publiques. Nous avons même été très innovateurs. En effet, il est important de signaler des innovations institutionnelles tout à fait remarquables telles que les États généraux de l'environnement au Saguenay – Lac-Saint-Jean en 1988, le Congrès progressif sur l'éthique de société (1988-1990), les États généraux sur l'information en 1992, le réseau régional de développement local, la mise en place de guichets uniques, le Forum régional sur la décentralisation en 1995, les États généraux de la région en 1995, les nombreux sommets locaux, les divers séminaires et les différentes tables de réflexion collective. Tous ces événements de concertation ont permis d'influencer la culture organisationnelle territoriale conduisant vers l'adoption d'un langage commun et de nouveaux concepts intégrateurs. Ils permettent aussi de générer de nouvelles affinités, de nouvelles convergences, de nouveaux consensus, de nouvelles coordinations, de nouveaux partenariats, de nouvelles économies externes positives, de nouvelles solidarités, etc. Ces retombées positives associées globalement à de la «synergie territoriale» ne sont sûrement pas suffisantes dans leurs effets concrets, mais elles représentent tout de même un excellent apport à l'intégration territoriale des fonctions dans la région du Saguenay – Lac-Saint-Jean. Cela explique sûrement en grande partie pourquoi à l'analyse des multiples et diverses fonctions exercées par les quelque 260 organisations publiques, parapubliques et collectives⁶³, très peu de chevauchements et de duplications existent entre les fonctions exercées.

⁶³ M.-U. Proulx, 1992-1994-1996, *op. cit.*

La tentation dirigiste néo-libérale

Selon notre analyse, l'évolution du cadre institutionnel du développement local et régional au Québec est entrée, depuis le tournant de la décennie quatre-vingt-dix, dans une nouvelle phase⁶⁴. Les principales caractéristiques de cette nouvelle ère portent à croire que nous assistons à un retournement dirigiste. C'est-à-dire qu'après une décennie de politisation du développement par l'entremise d'une forte animation de la culture organisationnelle territoriale à tous les échelons et dans la plupart des secteurs socio-économiques, nous voyons clairement se dessiner le renforcement de la technocratie dans un sens de gestion dirigée du développement. De fait, il apparaît clair à notre observation que nous assistons à de nouveaux types d'interventions de l'État (dit accompagnateur) en région qui prennent la forme d'un plus grand encadrement (indicatif) du dynamisme local et régional⁶⁵.

D'abord, fut mise en place en 1988 la formule des ententes-cadres État-région afin d'assurer le respect des priorités, des normes et des limites financières des divers programmes québécois d'allocation des ressources. Cette formalisation des relations verticales entre Québec et les régions administratives fut inspirée de la formule des ententes entre le fédéral et le provincial qui existent depuis 1973.

Ensuite, nous avons assisté à l'abandon par le gouvernement de la démarche des conférences socio-économiques régionales (sommets); procédure de planification qui était sûrement imparfaite, mais tout de même inédite au Québec sous l'angle de l'implication des acteurs du développement (politisation). Comme formule de remplacement, la planification stratégique fut imposée en 1992 aux régions administratives, avec cependant une bonne flexibilité dans la procédure à utiliser. Ce type de planification indicative doit permettre de définir les grands axes régionaux qui serviront à canaliser les initiatives de développement vers le haut, afin de les accorder aux priorités d'allocation de ressources du gouvernement. On a, à cet égard, promis une

⁶⁴ Pensons notamment aux démantèlements du MEIR (ministère de l'Expansion industrielle régionale) et de l'OPDQ (Office de planification et de développement du Québec).

⁶⁵ M.-U. Proulx, «Trois décennies de planification régionale au Québec» dans **Le phénomène régional au Québec, op. cit.**

flexibilité accrue des divers ministères dans la modulation de leurs programmes à la réalité régionale.

On décida aussi dans la même veine, de renforcer la CAR (Conférence⁶⁶ administrative régionale) de chaque région administrative par l'entremise de la dotation d'un statut supérieur aux 16 délégués régionaux du SDR (Secrétariat au développement des régions) qui deviennent maintenant des sous-ministres adjoints. Ce désir de promouvoir une meilleure coordination interministérielle en région, s'avère certes fort louable. Furent aussi octroyées dans un même élan, des responsabilités de gestion de programmes d'allocation des ressources financières à nos traditionnelles structures d'animation socio-économiques régionales, soit les CRD (Conseils régionaux de développement). En retour, les nouvelles modalités de la composition des conseils furent, il faut le noter, imposées par l'État selon le ratio tiers-tiers-tiers⁶⁷. Aussitôt, ces structures au statut précaire se sont vues accréditer par l'État.

Ces éléments de réformes institutionnelles du contexte régional au Québec furent accompagnés d'un ajout forcé de responsabilités aux municipalités locales, qui accentua les pressions sur leurs finances déjà très limitées et très peu pourvues en ressources discrétionnaires à affecter à la promotion du développement. Signalons pour terminer que le gouvernement adopta, en décembre 1991, une stratégie de développement économique basée sur les grappes industrielles fort présentes dans la couronne de Montréal, mais à peu près inexistantes dans les divers petits districts industriels dispersés, ici et là, dans la périphérie.

Ainsi fut exprimée à l'égard des régions, la volonté gouvernementale influencée par la logique néo-libérale. Ces récents changements institutionnels effectués par l'État sont-ils suffisants pour stimuler le développement local et régional? Si l'on en juge par les revendications locales et régionales des dernières années, la réponse semble catégoriquement négative. Les milieux

⁶⁶ Permet d'asseoir à la même table de coordination, les directeurs et délégués régionaux des différents ministères québécois qui oeuvrent dans une région donnée.

⁶⁷ Selon la nouvelle directive gouvernementale, les Conseils régionaux de développement (CRD) doivent maintenant être composés par un tiers d'élus (députés et locaux), un tiers de ministères, agences et institutions publiques et parapubliques et un tiers de représentants des divers secteurs socio-économiques.

locaux et régionaux doivent, à notre avis, prendre le relais et continuer d'innover dans leurs arrangements institutionnels.

La demande sociale pour la décentralisation gouvernementale

Depuis la Commission Bélanger-Campeau en 1991 et surtout depuis le Forum national sur la décentralisation en 1992, la demande sociale est très forte au Québec pour une politique régionale s'appuyant sur la décentralisation gouvernementale. Le Parti québécois a bien inscrit cette priorité dans son programme. On s'en servi largement comme promesse électorale en 1994 et encore davantage comme promesse référendaire en 1995. Un livre vert sur le sujet fut même diffusé en septembre 1995, moins de deux mois avant la tenue du scrutin référendaire sur la souveraineté du Québec. Précisons aussi que l'élite locale et régionale a fort bien réagi face à cette volonté décentralisatrice. À titre d'exemple, parmi les quelque 5 000 mémoires déposés à la Commission sur l'avenir du Québec qui siégea à la fin de 1995 et au début de 1996, plus de 600 traitèrent de la décentralisation gouvernementale. De plus, plusieurs conditions sociales, politiques, administratives et économiques permettent actuellement à cette option de gestion d'avoir plusieurs défenseurs⁶⁸. Si bien que l'élaboration de la politique régionale et de plusieurs politiques sectorielles ne peut actuellement éviter cet enjeu majeur de gestion publique au Québec.

Cette décentralisation gouvernementale doit s'appuyer sur des critères rationnels⁶⁹ afin que le Québec puisse en tirer le meilleur parti. Elle préconise rien de moins que le renouvellement de notre façon de vivre en société et de s'administrer collectivement, en offrant globalement un nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités publics vers les collectivités locales et régionales. En réalité, il s'agit d'un large appel à la population, à la participation à la vie

⁶⁸ C. Dugas, «Décentralisation et développement régional», *Action Nationale*, vol. 83, n° 5 (1993) : 597-617; M.-U. Proulx, «Les trois échelons territoriaux du Québec : les enjeux de la décentralisation» dans *Le Québec des régions : vers quel développement?* de Serge Côté et al., Rimouski et Chicoutimi, GRIDEQ - GRIR, 1996, 448 p.

⁶⁹ V. Lemieux, «Participation et démocratie», dans *Regards sur la décentralisation gouvernementale au Québec*, op. cit., p. 57-64; R. Petrelli, «Les collectivités territoriales au Québec : une vision d'avenir», *Ibid.*, p.87-134; M.-U. Proulx, «Gouvernement du Québec et gouvernance territoriale» dans *L'État aux orties?* de S. Paquerot, Montréal, Éd. Écosociété, 1996, 282 p.

collective, à de nouvelles mobilisations sociales, à la créativité populaire, à la prise en main individuelle et collective, à l'invention de microprojets, à de nouvelles solidarités, à une gestion plus près des besoins, à un esprit de concertation, etc. Bref, la décentralisation gouvernementale nécessite de nouvelles modalités de gestion publique dans nos collectivités locales et régionales.

Vers de nouveaux arrangements institutionnels

Au moment où nous écrivions ces lignes en décembre 1996, nous ne connaissions pas encore tout le contenu de la politique régionale en cours d'élaboration. Il est vrai que le ministre des Affaires municipales a dévoilé au printemps dernier sa politique sur le renforcement des collectivités. Aussi, d'autres ministres ont avancé les grandes orientations de leur politique lors du Sommet sur l'économie et l'emploi tenu en octobre. De plus, le ministre délégué aux Affaires régionales effectue régulièrement des déclarations ministérielles qui illustrent son désir d'agir. Toutefois, ce n'est qu'à l'hiver 1997 et par la suite que nous connaissons précisément les modalités locales et régionales dans l'application des différentes politiques gouvernementales, notamment les mesures touchant directement le développement économique.

Si le gouvernement du Québec joue un rôle majeur dans la conception et l'application de la future politique régionale, il demeure toutefois que les municipalités, les régions MRC et les régions administratives sont interpellées plus que jamais. Les organisations en place ont à prendre l'initiative dans la recherche de nouveaux arrangements institutionnels. La décentralisation, c'est d'abord et avant tout la responsabilisation. En regard des innovations institutionnelles nécessaires dans le Québec infranational, le champ demeure ouvert à l'imagination, au leadership et aux initiatives de tous et de toutes. Selon notre lecture, il faudrait des lieux de communication et de réflexion collective pour favoriser cette imagination, ce leadership et ces initiatives dans le Québec des régions. Pour imaginer et définir les nouveaux arrangements institutionnels adaptés aux besoins, par essence différents d'un lieu à un autre, il devient prioritaire en réalité d'animer la culture organisationnelle territoriale.

Conclusion

Il est largement reconnu, en science régionale, que les territoires locaux et régionaux à succès⁷⁰ possèdent généralement des arrangements institutionnels particulièrement optimaux. Le Québec des régions métropolitaines, centrales et périphériques est actuellement confronté à cet enjeu. La décentralisation gouvernementale fait appel à une nouvelle modalité de gestion publique et questionne de front l'appareil politico-administratif. Question à laquelle il devient impératif de répondre dans le contexte actuel d'assainissement des finances publiques québécoises et canadiennes.

Pour ce faire, le gouvernement du Québec est évidemment directement concerné. L'élaboration de ses politiques doit tenir compte de l'enjeu de la décentralisation. L'appareil politique devra alors avoir un courage exemplaire. Car on imagine facilement les résistances qui seront exercées par l'appareil administratif. Elles seront causées, d'une part, par les déceptions liées au résultat négatif du référendum sur la souveraineté du Québec tenu en octobre 1995. On ne peut plus espérer de rapatriement de responsabilités. D'autre part, après des décennies de centralisation gouvernementale, l'appareil bureaucratique possède des réflexes paternalistes fort bien ancrés. Pour ces raisons, la décentralisation gouvernementale au Québec devra au cours des prochaines années être réclamée très fortement par les élites locales et régionales, bien appuyées par la population. Ces élites décisionnelles pourraient prendre l'initiative, notamment en amorçant elles-mêmes de nouveaux arrangements institutionnels. Cela illustrerait clairement leur détermination à prendre en main leurs affaires publiques. Sinon, la décentralisation gouvernementale risque de ne pas s'effectuer, ou qu'à un si faible degré.

⁷⁰ C'est-à-dire innovateurs et fertiles d'activités ayant un caractère économique.

Deuxième partie

La région comme théâtre de mobilisation

Mouvement associatif et économie sociale : contribution à une nouvelle gestion du social au plan local et régional

Louis Favreau
Chaire de recherche en développement communautaire
Université du Québec à Hull

Le cadre sociopolitique de l'emploi au Québec : l'évolution des politiques publiques vers l'introduction de mesures actives⁷¹

Le Canada et le Québec en particulier connaissent des taux de chômage dépassant les 10 % depuis nombre d'années. Mais surtout, le chômage tend à changer de nature; au début des années quatre-vingt-dix, on trouve quatre fois plus de sans-emploi qu'il y a trente ans (4,6 % en 1966 contre 12,2 % en 1995); ces derniers demeurent en chômage trois fois plus longtemps (six mois aujourd'hui plutôt que deux). De même, les prestataires de la sécurité du revenu sont majoritairement aptes au travail, constituant ainsi le bassin principal des chômeurs de longue durée⁷². Ce sont également des jeunes trois fois sur dix. Par rapport aux années soixante, c'est une inversion complète eu égard à la capacité de travailler et à l'âge.

La réponse des pouvoirs publics face au chômage et à la dualisation qui l'accompagne s'est avérée incertaine et contradictoire. Il y a d'abord le grand tournant qui met en cause les politiques dites passives des «trente glorieuses»

71 Ce texte s'inspire d'une partie d'un chapitre introductif d'un livre cosigné par J. Defourny et L. Favreau qui sera publié chez Desclée de Brouwer, coll. Sociologie économique dirigée par J.-L. Lavoie. Il porte sur les pratiques innovatrices de lutte contre l'exclusion dans neuf pays, particulièrement sur les entreprises d'économie sociale engagées dans le champ de l'insertion (à paraître à l'automne 1997).

72 Rappelons qu'au Québec, en 1995, 400 000 travailleurs québécois ont recours aux indemnités de l'assurance-chômage tandis que 483 000 sont prestataires de la sécurité du revenu dont les trois quarts sont aptes au travail. Chômeurs et prestataires de la sécurité du revenu représentent ensemble 22 % de la population active.

(1945-1975) : avec la décennie quatre-vingt, l'éducation des adultes, l'indemnisation des chômeurs et l'aide aux prestataires de la sécurité du revenu commencent à changer pour s'arrimer plus directement à des politiques actives d'emploi.

En effet, portées par la croissance, les politiques d'emploi d'avant 1975 s'articulaient autour d'un chômage de courte durée et autour d'ajustements au marché du travail pour favoriser stabilité et attachement de la main-d'oeuvre à l'entreprise. Les déséquilibres du marché du travail vont peu à peu rendre impératives de nouvelles mesures destinées à des catégories spécifiques de chômeurs, puis à des prestataires de la sécurité du revenu de plus en plus jeunes et aptes au travail⁷³.

De telle sorte qu'à la mi-décennie quatre-vingt, de nouveaux programmes de formation professionnelle entrent en vigueur : 1) réactivation des écoles publiques de formation professionnelle; 2) attribution de la responsabilité de la formation professionnelle au ministère de l'Emploi au détriment du ministère de l'Éducation; 3) mise sur pied de programmes d'aide à l'emploi et d'amélioration de l'«employabilité» pour les assistés sociaux aptes au travail suite à une réforme de l'aide sociale; 4) création de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre (SQDM) en 1993.

Le milieu des années quatre-vingt marque donc l'arrivée des premières mesures publiques d'insertion professionnelle et sociale. En 1990, dans sa réforme du Régime d'assurance-chômage, le gouvernement fédéral canadien accentue la tendance en rendant possible l'utilisation – jusqu'à concurrence de 15 % – du fonds de la Caisse du Régime d'assurance-chômage pour des fins dites «productives». Dès 1990, une somme de 1,3 milliard de dollars est ainsi dégagée dont près de 800 millions de dollars pour soutenir des activités de formation, d'intégration au marché du travail et d'aide à l'emploi⁷⁴.

⁷³ Louis Favreau, «*Économie communautaire, mobilisation sociale et politiques publiques au Québec (1985-1995)*» dans **Contre l'exclusion, repenser l'économie** de Juan-Luis Klein et Benoît Lévesque, Sainte-Foy, PUQ, 1995.

⁷⁴ En 1995, au Québec, les mesures passives (indemnisation) et les mesures actives (formation professionnelle et promotion de l'emploi) totalisent près de 10 milliards de dollars dont 5,18 milliards en provenance du gouvernement fédéral canadien (destinés aux chômeurs) et 4,45 milliards du gouvernement du Québec (destinés aux prestataires de la sécurité du revenu). De

Mais le problème central auquel se bute la plupart de ces politiques et mesures nouvelles demeure que, malgré tout, le chômage ne recule pas. Il a changé en volume et en nature. C'est dans cette conjoncture nouvelle qu'on assiste depuis une décennie à une remobilisation de la société civile qui multiplie les expérimentations sociales, notamment dans les champs de l'insertion et du développement local.

Mouvement associatif au Québec et création d'emplois

Portrait du mouvement associatif dans son ensemble

Le secteur associatif québécois dans son ensemble est formé de 90 600 associations⁷⁵. Sur les 24 500 de ces associations dont il est possible d'obtenir des informations, la répartition par champs d'intervention s'établit comme suit : 56,6 % des associations se retrouvent dans trois champs du «social» (les liens sociaux et communautaires, les loisirs sociaux et culturels, l'action sociale). Et, si l'on se base sur une étude canadienne récente, on peut figurer qu'au Québec approximativement 20 000 de ces associations ont des activités économiques⁷⁶.

Par ailleurs, les associations dites «organisations communautaires», qui nous servent généralement de repère pour fins d'étude parce qu'elles constituent le noyau le plus actif du mouvement associatif, ont très majoritairement des activités économiques : des employés, une production ou une vente de service, un budget assez consistant. Par exemple, dans le seul domaine de la santé et des

ce total, 1,6 milliard va aux mesures actives : 835 millions (Québec) et 790 millions (gouvernement canadien). Source : *L'emploi, travaillons-y ensemble*, gouvernement du Québec, 1995.

⁷⁵ Benoît Lévesque et Marie-Claire Malo, «L'économie sociale au Québec» dans *L'économie sociale entre l'économie capitaliste et l'économie publique* de Jacques Defourny et Campos Monzon, Bruxelles, CIRIEC/De Boeck Université, 1992, p. 385-446.

⁷⁶ Des 71 500 associations enregistrées au Canada comme organismes dits de charité, 85 % ont des employés (dont les 2/3 ont cinq employés et moins) soit 60 775 employés. Proportionnellement, le Québec aurait ainsi approximativement 20 000 associations de ce type. Voir à ce propos Pierre Leduc Browne, *Love in a cold war? (The Voluntary Sector in an Age of Cuts)*, Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives, 1996, p. 21-23.

services sociaux, pour 1992-1993, on pouvait chiffrer officiellement 2 474 organismes communautaires financés par le gouvernement du Québec, lesquels disposaient à cette date d'une capacité globale de plus de 10 000 employés réguliers, de près de 15 000 occasionnels et de 340 000 bénévoles⁷⁷. Ces associations constituent sans doute le noyau le plus ferme de la nouvelle économie sociale (NÉS).

Ces organisations appartiennent à plusieurs générations. La première, qui apparaît au milieu des années soixante, s'apparentait davantage au syndicalisme du cadre de vie. Il s'agissait de regroupements de citoyens qui demandaient aux divers niveaux de gouvernement des équipements et des services collectifs pour répondre aux besoins des communautés locales des grands centres ou des régions périphériques. La deuxième génération qui apparaît au début des années soixante-dix réunit des citoyens et des professionnels qui offrent des services alternatifs à ceux proposés par les pouvoirs publics. Enfin, une autre génération commence à émerger au milieu des années quatre-vingt à partir d'activités d'*insertion* par l'économie ou dans le cadre d'initiatives de *développement local et de développement économique communautaire*.

Nombre de ces organisations communautaires inscrivent leur action dans ce qu'on pourrait appeler une nouvelle économie sociale⁷⁸. Ces diverses expérimentations satisfont en effet aux deux critères de définition d'une économie de ce type soit, d'une part, la construction conjointe de l'offre et de la

⁷⁷ Jean-Pierre Bélanger, **Les organismes communautaires du réseau : un secteur de l'économie sociale à consolider et à développer**, document de travail, Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, 1995. À la fin des années quatre-vingt, les organisations communautaires dans d'autres secteurs d'activité se chiffreraient à plus de 5 000 organisations : environ un millier d'organismes volontaires d'éducation populaire, plus de 750 garderies sans but lucratif, une centaine de centres communautaires de loisir, une centaine de médias communautaires, une centaine de coopératives dans le secteur de l'alimentation, plus de 1 000 coopératives d'habitation sans compter plus de 150 coopératives de travail, 500 cuisines collectives, quelque 200 organismes communautaires d'intégration au travail, quelques centaines d'entreprises communautaires ou d'insertion sociale orientées vers des services de proximité (aide domestique, entretien ménager, restauration, recyclage du papier, rénovation de résidences, etc.).

⁷⁸ Pour la différencier des puissantes et historiques institutions de l'économie sociale que sont les coopératives dans les secteurs financier et agricole.

demande par les usagers et les intervenants (salariés ou bénévoles) et, d'autre part, l'hybridation des économies marchande, non marchande (public) et non monétaire (bénévolat et contractualisations locales)⁷⁹. Dans cette foulée, les emplois créés par ces organisations sont généralement subordonnés aux services à offrir et à l'orientation qu'en donnent conjointement les travailleurs et les usagers.

Nouvelle économie sociale (NÉS) et ancienne économie sociale

L'économie sociale désigne une forme particulière d'entreprise qui combine une association et une entreprise, à partir d'un certain nombre de règles touchant le fonctionnement démocratique, les activités, la nature du membership, la répartition des surplus. Ce faisant, l'entreprise d'économie sociale remet en cause la domination du capital mais réalise une certaine adaptation au marché. Il s'agit généralement d'activités nécessaires mais délaissées par le capitalisme ou par l'État. Juridiquement, l'entreprise d'économie sociale peut être une coopérative, une mutuelle ou une OSBL.

*Parler de **nouvelle et d'ancienne** économie sociale renvoie à des générations différentes, mais aussi à des acteurs et des demandes sociales différentes. Ainsi, l'économie sociale au Québec a émergé au XIX^e siècle portée principalement par les petits producteurs (agriculteurs) qui tentaient de se protéger de la montée de la marchandisation en créant des coopératives d'approvisionnement pour les input et d'écoulement ou de mise en marché pour les output. Dans les milieux ouvriers, émergent également des sociétés d'entraide (les mutuelles d'assurance) pour les imprévus, étant donné que le salaire ne couvre alors que la subsistance. Enfin, au tournant du siècle, Alphonse Desjardins crée la première caisse d'épargne et de crédit. À partir des années 1920 et principalement de la crise des années 1930, on assiste à la multiplication de coopératives dans les secteurs les plus variés.*

*La nouvelle économie sociale (NÉS) émerge principalement à partir des années 1970 sous la poussée de nouveaux mouvements sociaux et de nouvelles demandes sociales. D'abord, **dans la production**, on assiste*

⁷⁹ Jean-Louis Laville, **Les services de proximité en Europe**, Paris, Syros/Alternatives, p.148.

à la création de coopératives de travail pour maintenir des entreprises menacées de fermeture (ex. Tricofil). Des jeunes sortant de l'université et **désireux de travailler autrement** mettent également sur pied des entreprises coopératives dans le domaine du théâtre, de la recherche, des communications, etc. Enfin, dans les années 1980, des coopératives de travailleurs actionnaires permettent à ces derniers de participer plus directement à la gestion et à l'orientation de leur entreprise tout en renouvelant l'organisation du travail.

Dans les services collectifs et les services de proximité, le nombre de nouvelles entreprises relevant de l'économie sociale dépasse les 5 000 à l'échelle du Québec, si l'on inclut les coopératives d'habitation, les garderies populaires, les centres de femmes et de santé, les maisons de jeunes, les entreprises d'insertion. Les entreprises de la NÉS qui évoluent dans le secteur des services de proximité, sont également appelées entreprises de l'économie solidaire. Cette appellation met bien en lumière la construction conjointe de l'offre et la demande par les travailleurs et les usagers

Des organismes de gouvernance du développement local, telles les CDÉC, les CDC et les SADC relèvent de la NÉS dans la mesure où elles réalisent des arbitrages entre des visées économiques et des visées sociales. Cependant, toutes les entreprises soutenues par ces organismes de gouvernance (ex. l'aide à des PME et l'aide à des grandes entreprises) ne relèvent pas nécessairement de l'économie sociale⁸⁰.

Le mouvement associatif de la dernière décennie : l'émergence d'un militantisme économique

La dernière décennie voit émerger un nouveau militantisme, de caractère économique, dans les mouvements sociaux (syndical, associatif...), militantisme qui se déploie en direction de la création de nouvelles formes d'organisations et de nouveaux champs d'intervention.

⁸⁰ Louis Favreau et Benoît Lévesque, **Développement économique communautaire, économie sociale et intervention**, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, coll. Pratiques et politiques sociales, 1996, XXII et XXIII.

Du côté du mouvement associatif et des coopératives de base (habitation, travail...), le militantisme économique dans le champ de l'insertion par l'économie s'est déployé autour de trois types d'initiatives : 1) des **initiatives territorialisées de revitalisation économique et sociale**. C'est le cas des Comités régionaux de relance de l'emploi et de l'économie (CRÉE), des Corporations de développement économique communautaire (CDÉC), des Corporations de développement communautaire (CDC) et, de plus en plus, des Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC); 2) **des initiatives sectorielles d'insertion socioprofessionnelle** (organismes communautaires d'intégration au travail par la formation, entreprises d'insertion, etc.); 3) **des initiatives de financement** (fonds de développement, associations d'emprunt). Du côté des syndicats, des reprises d'entreprises en difficulté et un certain nombre d'innovations sociales au plan de l'organisation du travail dans les entreprises classiques font partie du tournant vers ce qu'il est convenu d'appeler la «coopération conflictuelle», laquelle s'amorce avec la décennie quatre-vingt⁸¹.

On assiste également à des efforts conjoints de mobilisation des syndicats, du secteur associatif et coopératif de même que d'une partie du secteur privé dans la nouvelle gestion du social au plan local et régional. Sur ce terrain, deux expériences s'avèrent particulièrement probantes : 1) celle du Forum national pour l'emploi⁸²; 2) celle de fonds locaux et régionaux de développement créés par des institutions de l'économie sociale (le Mouvement Desjardins et les grandes organisations syndicales).

81 Jacques Boucher et Louis Favreau, «L'évolution du discours de la CSN sur les stratégies syndicales» dans **La modernisation sociale des entreprises** de P. Bélanger, M. Grant et B. Lévesque, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, coll. Politique et Économie, 1994, p. 259-278.

82 Rappelons que le Forum pour l'emploi existe depuis 1989 et qu'il réunit à la même table, sur une base régionale et nationale, délégués syndicaux, délégués du mouvement communautaire, représentants des coopératives, délégués du secteur privé et délégués des deux paliers centraux de gouvernement. Les thèmes majeurs abordés : l'emploi, le développement local et régional et la formation de la main-d'oeuvre.

L'économie sociale et l'émergence de nouvelles réponses à la crise de l'emploi et de l'État-providence au plan local et régional: esquisse d'une problématique

L'importance de l'économie sociale, notamment dans sa composante associative, est telle aujourd'hui qu'il est possible d'affirmer une contribution significative aux grandes fonctions économiques des pouvoirs publics : 1) d'abord la participation à la fonction d'allocation des ressources par la production de biens et de services d'utilité collective surtout dans les domaines social, médical, culturel, etc.; 2) la participation à la fonction de redistribution par l'apport de volontaires mobilisés dans la mise en oeuvre de nombreux services gratuits ou quasi gratuits; 3) la participation à la fonction de régulation de la vie économique par la mise en oeuvre de partenariats des secteurs associatif, public et même privé, notamment dans la lutte pour l'emploi (emplois de proximité, formation au travail, etc.).

Mais deux questions se posent : dans quelle mesure les entreprises de l'économie sociale peuvent-elles véritablement contribuer à relever ces défis? Peuvent-elles prendre le relais des pouvoirs publics tout en demeurant des leviers de transformation sociale?

L'économie sociale et sa contribution économique et sociale : trois diagnostics

Il n'existe évidemment aucune réponse simple à ces questions et le débat à ce sujet est aujourd'hui largement ouvert. La première réponse esquissée est plutôt positive : d'aucuns voient dans les entreprises de l'économie sociale des partenaires tout désignés pour remplacer le service public compte tenu des contractions des transferts sociaux de l'État qu'impose la crise des finances publiques. Les qualités généralement attribuées à l'initiative associative ou coopérative de base (souplesse, rapidité, créativité, responsabilisation, proximité des usagers...) sont alors considérées comme pouvant servir à offrir une meilleure qualité de service. La seconde réponse est plutôt négative : les associations sont instrumentalisées par des politiques publiques de privatisation qui conduisent au délestage progressif des acquis sociaux. Mais une troisième réponse est possible. Elle est à la fois positive et critique. Elle tend d'abord à souligner le fait que nos sociétés s'orientent vers une redéfinition des rapports sociaux entre les populations, les structures intermédiaires de la société civile (communautés locales et régions), le marché et l'État. Cette redéfinition des rapports peut se diriger vers une forme ou l'autre de corporatisme social. Mais il

est également possible que l'on s'oriente vers une plus grande démocratisation de la société. Bref, dans ce troisième diagnostic, nous sommes dans une période de transition. C'est que la sortie de la crise de l'État social, du «Welfare State», paraît s'orienter vers une sorte de «Welfare Mix» où le partage des responsabilités entre pouvoirs publics, producteurs privés et organisations de l'économie sociale est en voie de se transformer qualitativement.

La première réponse, de type social-démocrate à l'ancienne, nous semble banaliser les tensions liées à la place que peuvent occuper les entreprises de l'économie sociale dans un contexte international de forte emprise du néolibéralisme. La seconde sous-estime et banalise la capacité des acteurs à développer des stratégies d'exploration des potentialités de l'économie sociale. La troisième réponse a l'avantage d'offrir une porte d'entrée théorique et politique à la compréhension de ces initiatives d'économie sociale fortement inscrites dans les mutations en cours et dans les nouveaux enjeux de société : 1) la réponse à des besoins sociaux nouveaux, notamment la lutte contre l'exclusion et la précarité; 2) la construction d'identités nouvelles, d'espaces publics comme lieux d'élaboration de propositions, notamment la lutte pour un renouvellement de la démocratie au plan local et régional.

Dans cette perspective, il est opportun d'opérer une relecture globale de l'histoire de l'économie sociale dans nos sociétés autour de ces deux dimensions que sont la nécessité ou l'intérêt et l'identité. Dans un premier temps, nous voulons dégager quelques grandes tendances de l'histoire de l'économie sociale et plus particulièrement des grandes vagues du développement coopératif qui ont marqué le XIX^e siècle. Ensuite, à partir de cette grille de lecture fournie par l'histoire, on s'interrogera sur les pratiques plus récentes de l'économie sociale.

Les leçons de l'histoire pour l'économie sociale d'aujourd'hui : deux dimensions essentielles

La première leçon que l'on peut tirer d'un siècle et demi d'histoire de l'économie sociale est la suivante; l'économie sociale, notamment la coopération, s'est développée parmi des classes laborieuses et exploitées luttant pour améliorer des conditions de vie précaires. En d'autres termes, comme l'a souvent dit Desroche, la coopération est d'abord «fille de la nécessité», une réponse à des besoins sociaux. C'est la toute **première dimension**, de caractère **socio-économique**, de notre grille de lecture. C'est aussi camper un des rôles joué par l'économie sociale, celui de servir de **relais** face aux défaillances du marché

«market failure» ou des pouvoirs publics «State failure». Que signifie donc «condition de nécessité»?

Si l'on prend l'expérience des coopératives, on peut mentionner que, par exemple, les coopératives de consommation ont d'abord été l'expression d'efforts collectifs, de certains segments de la population, pour répondre à des besoins de base au meilleur prix possible parce que leurs moyens de subsistance étaient alors fort maigres. Pour leur part, les coopératives de travailleurs ont d'abord traduit la riposte de travailleurs qui, face à l'industrialisation capitaliste qui les dépossédait de leur travail, ont voulu sauver leur métier, rester maîtres de leur travail et ne pas se laisser enfermer dans un salariat très éloigné des acquis sociaux actuels⁸³. Sans compter ceux qui, tout simplement, avaient été jetés au chômage et tentaient de réagir en créant, pour quelques-uns, leurs propres entreprises.

Dans toutes ces circonstances, c'est la condition de nécessité qui a prévalu, c'est-à-dire celle de prendre le relais d'une économie marchande ou publique incapable ou impuissante face à la montée de nouveaux défis sociaux. Peut-on, partant de là, déduire que l'économie sociale constitue encore aujourd'hui l'avenir pour les couches les plus défavorisées et pour les exclus de nos sociétés? Il faut pour cela rendre compte d'une seconde dimension de l'histoire de l'économie sociale, la **dimension sociopolitique ou socioculturelle**. La nécessité ou l'intérêt ne suffit pas à expliquer la mobilisation issue de l'économie sociale. La mobilisation sociale s'explique aussi par le besoin d'appartenir à un collectif de travail ou à une communauté (un quartier, un village), par le besoin d'identité, par l'impératif d'un «vivre ensemble».

Que signifie ce besoin d'identité? Le dynamisme de l'économie sociale au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle a été l'expression d'une culture de classe très forte, d'une identité collective, d'une classe certes exploitée mais largement solidaire, au travail et dans les quartiers populaires, et ce, à travers un ensemble d'institutions démocratiques qui lui sont propres : des syndicats, des partis

⁸³ Ici, nous référons à la condition prolétarienne du siècle dernier qui se caractérise par la marginalité sociale, la précarité du travail et l'absence de droits. Peu à peu, la condition prolétarienne, par la montée du mouvement ouvrier, deviendra condition ouvrière avec l'obtention de certains droits et la conquête d'une place dans la société, puis condition salariale (dans l'après-guerre). Voir Robert Castel, **Les métamorphoses de la question sociale**, Paris, Seuil, 1995.

ouvriers, des mutuelles, des associations et des clubs de quartier⁸⁴. Ses membres étaient reliés par un travail ouvrier, par une même culture populaire et par des luttes leur faisant vivre à tous ce que d'aucuns ont nommé une «intégration conflictuelle» dont Alain Touraine. Donc, il y avait bien une identité collective ou, à tout le moins, une communauté de destin génératrice d'institutions nouvelles dont plusieurs appartenaient à l'économie sociale. C'est la dimension de **mouvement** ou de **levier** de transformation sociale, dimension devenue aujourd'hui beaucoup plus faible dans les principales institutions de l'économie sociale (coopératives financières et mutuelles surtout).

Quelques exemples suffisent pour illustrer cela. Dans l'histoire du complexe coopératif de Mondragon, on sait à quel point l'identité basque (mouvement d'affirmation nationale) a joué un rôle important, même si elle s'est combinée à d'autres facteurs favorables à l'émergence de la coopération. Au fond, les deux conditions précédemment mentionnées étaient adéquatement remplies. La nécessité, c'était tous les besoins de reconstruction après la guerre civile et la Deuxième Guerre mondiale, bref un développement économique **autonome**. L'identité collective, c'est cette réaction de toute une culture, de tout un peuple, face au risque de domination castillane.

Les mêmes facteurs se retrouvent dans l'histoire des coopératives québécoises du début du siècle. Même chose dans de nombreux pays du Sud où se développe une économie populaire selon les modes propres à l'économie sociale. Villa el Salvador au Pérou est une sorte de Mondragon du Sud : 300 000 habitants en banlieue de Lima se sont donné un aménagement de territoire qui combine l'organisation du voisinage par pâtés de maison avec l'organisation de services de proximité autour de 120 places publiques⁸⁵.

Bref, l'économie sociale est, par essence, faite d'initiatives économiques lancées sous la pression de besoins cruciaux – la fonction de relais –. Mais elle est aussi portée par un mouvement social soudé dans l'adversité – la fonction de levier –. De cette double dimension de l'économie sociale découle un regard critique sur les institutions classiques de l'économie sociale : 1) l'économie sociale

84 François Dubet et Didier Lapeyronnie, **Les quartiers d'exil**, Paris, Seuil, 1992.

85 Louis Favreau, «Du bidonville à la municipalité autogérée», **Économie et Humanisme**, Lyon, n° 326 (octobre 1993) : 14-18.

est-elle simplement une auxiliaire de l'État (les mutuelles) ou de l'économie marchande (les institutions coopératives); 2) l'économie sociale n'exerce-t-elle qu'une fonction de rattrapage, incapable qu'elle est de saisir les nouveaux enjeux et de devenir initiatrice, avant les autres, de projets dans de nouveaux champs d'activité?

Sans vouloir trancher ce débat où les réponses, d'un pays à l'autre, peuvent varier considérablement, on peut néanmoins enregistrer un double mouvement : 1) une contribution significative de l'économie sociale à la construction d'un État social dans la période qui va de la fin du 19^e siècle jusqu'aux années trente; 2) une tendance forte de certaines de ces institutions à s'inscrire comme **sous-ensembles** de l'économie publique (les mutuelles) ou de l'économie marchande (les coopératives financières) à la faveur de la montée d'un modèle de développement fordiste. Les trois décennies qui ont suivi la dernière guerre mondiale ont en effet transformé la condition ouvrière en condition salariale. C'est ce qui a permis de sortir la majorité de la population de la précarité en opérant une sorte de tassement de la pauvreté dans les marges. Période de consolidation de la condition salariale et de forte montée des protections contre les principaux risques sociaux, c'est la phase dite d'«intégration conflictuelle» où les grandes institutions de la société civile, à des degrés divers, y trouvent leur compte : partis ouvriers, syndicats, mutuelles et coopératives dans le cadre d'un État social fort.

Mais comme pour toutes les institutions nées du mouvement ouvrier à cette période, **la fonction d'anticipation** de l'économie sociale s'en est trouvée affaiblie. Dans l'actuelle période de crise du modèle fordiste de développement, comment l'économie sociale se définit-elle et se comporte-t-elle?

La nouvelle économie sociale : l'exploration de ses potentialités dans une société en profonde mutation

L'associatif, terreau de la nouvelle économie sociale

Si l'on veut bien accepter cette lecture de l'histoire, si l'on veut bien à tout le moins la prendre comme un éclairage, alors la question suivante surgit : où trouve-t-on aujourd'hui réunis les **deux ressorts essentiels** d'une économie sociale, à la fois relais de nécessité et levier de transformation?

Dans les pays industrialisés, vu la crise structurelle, la condition de nécessité joue avec bien plus d'acuité qu'il y a quinze ou vingt ans. En cela, elle ouvre de nouveaux champs pour des pratiques d'économie sociale. En particulier, le recul de l'État-providence dans une multitude de domaines et la perte de millions d'emplois font émerger de nouvelles nécessités pour de plus en plus de salariés et d'usagers auparavant encore protégés.

En somme, de nouvelles demandes sociales apparaissent qui ne peuvent pas être satisfaites de manière adéquate par le marché ou par l'intervention publique. La prise en charge des personnes âgées en perte d'autonomie, les réponses à apporter au chômage des jeunes, les problèmes liés à la délinquance ou encore ceux liés à la protection de l'environnement, à la garde des enfants, à l'accompagnement scolaire ou parascolaire, etc., illustrent bien le type de besoins d'aujourd'hui appelés à devenir de nouveaux défis comme l'était il y a cent ans le fait de nourrir sa famille (la classe ouvrière) ou d'obtenir un crédit à un taux raisonnable (les petits producteurs agricoles).

Mais dans nos sociétés, les pratiques permettant de créer un effet de levier, un effet de production de réformes sociales, posent sans doute davantage problème que la condition de nécessité. Une série de facteurs jouent contre cette identité collective. Il y a l'individualisme ambiant, l'éclatement des liens sociaux, l'affaiblissement des ciments traditionnels qu'étaient l'Église, l'école, la communauté de voisinage, le syndicalisme, la mutuelle, la coopérative ou le parti ouvrier. Le chômage, bien évidemment, joue fortement sur la déstructuration des tissus sociaux, le travail étant un vecteur cardinal d'intégration sociale.

Pourtant, il existe bel et bien aujourd'hui un terreau où se reconstruisent de véritables dynamiques collectives, et dans lequel pourront s'enraciner à l'avenir bien des initiatives de la nouvelle économie sociale. **Ce terreau**, c'est celui de la **vie associative**. Le foisonnement associatif contemporain n'est certes plus souvent l'expression d'identités collectives totalisantes. Il existe cependant nombre d'identités collectives partielles : protéger l'environnement, prendre en charge des personnes handicapées, lutter contre le chômage des jeunes, répondre au défi de l'immigration, etc. À travers ces défis, ces enjeux, des communautés de destin se construisent et servent de base à la nouvelle économie sociale. Bref, il nous semble qu'une large part de l'avenir de l'économie sociale et de l'économie en général se joue aujourd'hui tant en Europe qu'en Amérique du Nord dans l'émergence de nouvelles générations associatives et coopératives.

Une telle affirmation ne peut manquer de soulever des questions et des objections. Les nouvelles initiatives ne sont-elles pas trop fragiles au plan économique parce que trop sociales ou trop culturelles? Ne sont-elles pas trop dépendantes des pouvoirs publics? Enfin, ne relèvent-elles pas plutôt du bénévolat ou d'engagements militants très respectables d'un point de vue moral, mais manquant de solidité d'un point de vue économique? Bref, sur le terrain économique, de combien d'emplois, de combien d'entreprises véritables, de combien d'actifs parlons-nous si l'on ose comparer aux entreprises du secteur privé, du secteur public et des institutions traditionnelles de l'économie sociale? Puis, sur le terrain macrosocial, quelle est la portée réelle de ces initiatives très locales, de ces micro-entreprises souvent très fragiles, de ces initiatives si faiblement instituées?

Il est possible de répondre à ces questions et objections. D'abord, par une argumentation historique, puis économique et finalement socio-économique. La première piste de réflexion nous renvoie à la Société des Équitables Pionniers de Rochdale qui, comme on le sait, date du milieu du XIX^e siècle (1844) : cette initiative et bien d'autres n'ont-elles pas été précédées par un fort bouillonnement associatif de caractère social et culturel? La Révolution française, mais aussi diverses évolutions politico-sociales ont en effet favorisé l'émergence de l'associationnisme ouvrier. Dans bien des pays, les coopératives sont d'abord nées au sein d'«associations ouvrières» avant de recevoir leur statut de société coopérative ou de société mutualiste, ou même d'organisation syndicale, voire de parti ouvrier. C'est donc bien le bouillonnement associatif de la fin du XVIII^e siècle et du début du XIX^e siècle qui a généré les principales institutions d'économie sociale d'aujourd'hui.

Deuxième piste de réflexion : est-ce que ces nouvelles initiatives relèvent vraiment de l'économie? Est-ce qu'il y a là du sérieux sur le terrain de l'économie, pour les spécialistes soucieux de calculs de valeur ajoutée et de production de richesses? Il est vrai que les services offerts par les associations sont souvent non marchands car ces derniers sont mis à la disposition des usagers, soit gratuitement, soit à un prix sans relation directe avec le coût effectif de production.

Mais en réalité, c'est le mode de financement des activités qui fait la différence essentielle entre les sphères marchande (profit pour les propriétaires) et non marchande (surplus partagé et contrôlé collectivement). Ce n'est en rien la nature des activités et encore moins leur caractère plus ou moins productif. Autrement dit, l'associatif est productif et il est possible de calculer sa valeur

ajoutée. C'est plus compliqué à calculer et les méthodes diffèrent, mais personne ne s'y trompe quand on estime la valeur ajoutée des activités non marchandes à partir de la rémunération du facteur travail (masse salariale) et du facteur capital (loyer pour les bâtiments occupés, etc.).

Troisième piste de réflexion : beaucoup de nouvelles initiatives adoptent aujourd'hui des démarches entrepreneuriales qui combinent de plus en plus des dimensions marchandes et non marchandes⁸⁶. Du fait des difficultés croissantes qu'elles rencontrent pour obtenir des pouvoirs publics les moyens financiers dont elles ont besoin, ou bien parce qu'une partie de leurs activités s'adresse naturellement à une demande solvable, de très nombreuses *initiatives* développent aujourd'hui des productions marchandes. Elles disposent même assez souvent d'un accompagnement favorisant leur décollage, leur maintien ou leur croissance (dispositifs de développement économique communautaire, etc.).

Nous ne prétendons pas que ces nouvelles initiatives d'économie sociale vont toutes engendrer des entreprises, mais, partout ou presque, le mouvement va dans ce sens, même si beaucoup d'activités ne prendront pas le statut juridique des entreprises coopératives. En ce sens, il y a une sorte de bouclage dans l'histoire. C'est un peu comme si la coopération, arrivée à une certaine maturité aujourd'hui, devait retourner à ses origines et se «ressourcer» en replongeant dans ses dynamiques originelles.

Ces nouvelles initiatives peuvent être qualifiées d'«entreprises sociales»⁸⁷. Elles peuvent même s'inscrire dans une intervention territorialisée

⁸⁶ Plusieurs travaux ont été réalisés ou sont actuellement en cours de réalisation. Voir à ce propos les études de cas du collectif CRISES sous la direction de Louis Favreau et Benoît Lévesque, **Repenser le mouvement communautaire dans une perspective de développement économique communautaire et d'économie solidaire**, Montréal, Cahier de CRISES, Département de sociologie, UQAM, 1995. CRISES s'est en effet lancé dans une vaste enquête sur les entreprises de la NÉS dans plusieurs régions du Québec avec la collaboration des collègues Marie Bouchard, Jacques Boucher, Yvan Comeau, Marie-Claire Malo, Carol Saucier et Yves Vaillancourt (CRSH, 1995-1998).

⁸⁷ Jacques Defourny, **Développer l'entreprise sociale**, Liège, Fondation Roi Beaudoin, 1994.

de «développement économique communautaire»⁸⁸. Elles se développent souvent en tant que «services de proximité»⁸⁹. Voilà autant de notions relativement inédites dans les années soixante-dix et quatre-vingt qui cherchent à traduire les évolutions en cours des initiatives de la nouvelle économie sociale, notions qui portent en germe une nouvelle conceptualisation de l'approche de l'économie sociale et du développement économique communautaire (DÉC).

Les réponses de l'ancienne et de la nouvelle économie sociale à la crise de société

Les mutations en cours, souvent diffuses dans l'ensemble du corps social, ne se saisissent pas rapidement. Avec le recul du temps, on voit mieux aujourd'hui le type de société qui se profile. En réalité, la crise de l'emploi et la crise de l'État-providence ne nous renvoient pas qu'à une simple récession, forte mais temporaire, et à un État social provisoirement affaibli pour cause de gestion de la rareté par temps difficiles. Plus qu'une récession longue provoquant une augmentation du chômage et des déficits publics, plus que l'absence de proximité des services et de leur gestion tutélaire, c'est toute la société qui chavire et semble porteuse de cette crise. Quelques tendances fortes traduisent, nous semble-t-il, l'ampleur et la densité de la mutation.

En premier lieu, l'hypothèse de la fin de la montée en puissance du salariat comme mode principal de régulation économique et sociale semble de plus en plus probante. La fin de la montée du travail à temps plein, régulier, à contrat indéterminé qui s'accompagnait généralement d'une appartenance forte à l'entreprise, le déclin de l'industrialisation modelé sur les «grandes forteresses ouvrières» (dans l'automobile, l'aluminerie, l'aciérie...), la montée de la sous-traitance et des délocalisations constituent les principales coordonnées de la crise du salariat. Cette crise se répercute directement sur l'État dont le salariat forme l'assise principale des prélèvements sociaux.

⁸⁸ Louis Favreau, «L'approche du développement communautaire au Québec et aux États-Unis», **Revue des études coopératives, mutualistes et associatives (RECMA)**, Paris, n° 253-254 (1994) : 166-175.

⁸⁹ Jean-Louis Laville, **Les services de proximité en Europe**, op. cit.

En second lieu, la crise affecte la production des services collectifs dans les communautés locales et les régions. La désorganisation des économies locales de quartiers populaires dans les centres urbains et l'affaiblissement de la distribution des services publics dans les régions périphériques ont amplifié la spécialisation sociale de l'espace avec ces concentrations plus marquées des pauvretés diverses (familles sur l'aide sociale, nouveaux arrivants...) et les effets que cela entraîne (anomie, création d'enclaves...).

Finalement, une troisième coordonnée incontournable à ne pas sous-estimer : la forte remise en cause des dispositifs d'intégration sociale liés à la vie quotidienne : famille, école, réseau de voisinage, quartier.

Or, pour de nombreuses institutions de l'ancienne économie sociale, une des voies, sinon la principale voie de sortie de crise, a été jusqu'ici de miser sur des pratiques de concentration financière croissante, d'intégration avec d'autres groupes non coopératifs, de création de filières faiblement contrôlées par leurs membres. Bref, un ensemble de pratiques qui détachent l'économie sociale de sa dimension sociopolitique, qui lui fait perdre son enracinement et sa participation à la construction d'une identité. Pas étonnant que la composante associative de l'économie sociale (et les nouvelles coopératives), sorte de maillon faible au plan institutionnel, ait été plus sensible aux remous des changements économiques et sociaux des deux dernières décennies⁹⁰.

Les pratiques centrales de l'économie sociale jusque dans les années soixante-dix et quatre-vingt pouvaient donc être relativement bien cernées par une approche centrée sur les organisations : parenté des trois composantes de l'économie sociale, spécificité institutionnelle par rapport à l'économie publique et l'économie marchande (projets précis, règles et dispositions juridiques les différenciant des entreprises du secteur marchand), etc. Mais les conclusions

⁹⁰ Paul Bélanger, Jacques Boucher et Benoît Lévesque, «L'économie solidaire au Québec; la question du modèle de développement» dans **L'économie solidaire, une perspective internationale** de J.-L. Laville, dir., Paris, Desclée de Brouwer, 1994, p.141-180; Marie Bouchard, **Évolution de la logique d'action coopérative dans le secteur du logement locatif au Québec**, Marseille, EHESS, thèse de doctorat; Juan-Luis Klein et Christiane Gagnon, **Le social apprivoisé**, Hull, Éd. Asticou; Louis Favreau, **Mouvement populaire et intervention communautaire**, Montréal, Éd. du Fleuve/Centre de formation populaire.

auxquelles aboutit cette approche aujourd'hui⁹¹, à savoir l'existence de nouveaux champs d'activité et la plus grande pertinence des associations pour répondre aux enjeux sociaux contemporains, deviennent plutôt les points de départ, les tremplins d'une nouvelle réflexion sur l'économie sociale, sur les mouvements sociaux et les politiques publiques dans le cadre plus général d'une redéfinition des rapports entre l'État, la société civile et le marché.

L'insertion, zone témoin et chantier de la nouvelle économie sociale

La mobilisation sociale sur le chantier de l'insertion paraît avoir été forte dans plusieurs pays dans la dernière décennie (1980-1995). Elle semble s'être réalisée, *grosso modo*, autour d'initiatives de formation à l'emploi, d'initiatives sectorielles d'insertion sociale par l'activité économique, et d'initiatives territorialisées de revitalisation économique et sociale (le DÉC) travaillant l'insertion de segments des communautés locales plus défavorisées, en croisant à l'intérieur d'un processus d'intervention multiactivité l'ensemble des acteurs engagés dans l'insertion sur un territoire.

Entreprises associatives et politiques publiques d'insertion : logique de ciblage et logique transversale

La caractéristique cardinale de ces initiatives est de se retrouver presque partout en interface, souvent sous le mode majeur, avec des politiques publiques conçues spécifiquement pour soutenir l'insertion de publics défavorisés. Si bien que plusieurs, constatant la multiplicité des interventions publiques dans ce domaine, vont proposer une remise en question globale des politiques sociales traditionnelles où prévaut l'indemnisation⁹². Bref, les politiques traditionnelles sont passives. Il y aurait intérêt, dit-on, à repenser les fondements de celles-ci et à proposer des politiques plus actives.

Cependant, derrière les mesures et les programmes publics, se profile une logique de ciblage qui semble prédominante. Un traitement spécifique pour

91 Manifestes par exemple chez Claude Vienney, *L'économie sociale*, Paris, La Découverte, 1994.

92 Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*, Paris, Seuil, 1995.

des «populations à problèmes» est mis en place en vue de contrôler les dépenses et d'assurer le maximum d'efficacité, en s'adressant directement à des destinataires précis dont la probabilité de s'en sortir est relativement élevée. En outre, le financement public de l'insertion est généralement bas comparativement au financement des indemnités (exception faite de la Suède). Il est en outre dissocié des politiques macroéconomiques⁹³. Cette logique de ciblage réintroduit peut-être l'assistance là où des mesures d'assurance prévalaient, ce qui induit un comportement de société davantage centré sur la compassion (à l'égard de groupes démunis) que sur la justice sociale à l'égard de l'ensemble de la population salariée déstabilisée par la précarité et fragilisée par la remise en cause de la sécurité sociale.

Logique de ciblage par opposition à **une logique transversale**. Car il y a bien deux approches fondamentalement différentes. Une approche ciblée ou par catégories (les familles monoparentales, les chômeurs de longue durée, les jeunes décrocheurs, etc.), cette classification étant d'ailleurs une construction plutôt administrative en direction des pauvres que reposant sur des assises sociales (groupes sociaux concrets, territoires à pertinence sociale, etc.) et dirigée vers la prévention de la vulnérabilité. Une seconde approche, plus transversale et davantage portée par les mouvements sociaux locaux et nationaux s'y oppose en misant sur une intervention à plusieurs claviers, sur un travail d'ensemble.

Miser sur de nouvelles politiques transversales plutôt que sur des mesures exclusivement d'urgence en direction de populations ciblées permet, en effet, d'éviter de s'engouffrer dans la seule gestion sociale de populations refoulées de façon de plus en plus durable du marché du travail et dans une insertion plus sociale que professionnelle.

Associations et insertion : bilan d'une décennie d'intervention

Mais dans de nombreux pays, le mouvement social porteur de ces nouvelles initiatives ne semble pas en manque de capacité d'innovation sociale. Car en dépit d'une intervention publique d'insertion fortement connotée de «néo-philanthropie», les pratiques d'insertion des associations réussissent

⁹³ Marie-Thérèse Joint-Lambert, **Politiques sociales**, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, 1995.

néanmoins à développer de nouvelles formes d'identité et d'utilité sociales, de nouveaux modes de gestion du social au plan local et régional.

Il ne faut pas confondre le traitement social du chômage et de la sécurité du revenu par les pouvoirs publics et les initiatives de la nouvelle économie sociale. Car la NÉS inscrite dans l'«insertion par l'économique» n'est pas seulement un gisement d'emplois. Elle est aussi une réponse à des besoins locaux (la demande sociale) et une contribution à la vie démocratique. C'est du moins la direction de travail que cherche à impulser nombre d'associations en dépit du risque de développement d'un corridor restreint, celui d'un «tiers secteur d'insertion»⁹⁴.

Au bilan, sur dix ans, les initiatives de la NÉS ont fini par constituer très souvent un réseau socio-économique combinant des dimensions marchandes et non marchandes au sein d'initiatives productives traversées par une perspective d'économie solidaire. Partiellement du moins, car ces initiatives cherchent plutôt à renforcer simultanément l'appartenance sociale à une communauté et la création d'emplois tout en remettant en question la logique d'adaptation à l'économie de marché.

En d'autres termes, tout en assumant une partie des contraintes liées à l'économie de marché, ces activités économiques cherchent à se distinguer qualitativement : 1) en regroupant des personnes exclues du marché du travail; 2) en poursuivant à la fois des objectifs sociaux et des objectifs économiques; 3) en misant principalement sur un mode de gestion associatif; 4) en utilisant le capital disponible dans une perspective d'entrepreneuriat collectif. Mais si l'expérience dans plusieurs pays révèle un potentiel de renouvellement de l'économie sociale, la question des conditions de dépassement de son caractère expérimental est posée? Quel est l'horizon possible qui se dessine pour cette NÉS? Comme chercheurs, il faut donc travailler à identifier les structures, dispositifs, conditions particulières – socio-économiques et sociopolitiques – de réussite de ces initiatives.

⁹⁴ Bernard Eme, «*Insertion et économie solidaire*» dans **Cohésion sociale et emploi** de B. Eme et J.-L. Laville, Paris, Sociologie économique/Desclée de Brouwer, p. 157- 194.

La période actuelle, une période de transition et des dépassements à réaliser

La période qui vient de s'achever (années quatre-vingt et quatre-vingt-dix) peut se définir comme étant une période où la NÉS, notamment celle qui a investi le terrain de l'insertion, des services de proximité et du DÉC, a permis de constituer un véritable **laboratoire à effets démonstrateurs** : d'abord en rendant visibles de nouveaux besoins sociaux; ensuite, en forçant les pouvoirs publics à s'engager dans la recherche de nouvelles avenues pour contrer la dualisation sociale et géographique : encouragement à de nouvelles interventions de formation de la main-d'oeuvre locale, soutien aux différentes formes d'entreprises d'insertion, aide à la revitalisation économique et sociale de communautés et de régions en difficulté; en troisième lieu, en démontrant qu'il est possible de défendre une autre façon de s'organiser en société. En outre, le fait que les mouvements sociaux aient aussi entamé leur propre recherche de nouvelles avenues, par essais et erreurs, a donné lieu à un foisonnement d'expériences : multiplicité des formes d'entreprises et des formes d'organisations économiques, multiplicité des méthodes d'intervention, multiplicité des objectifs poursuivis.

Cette période se caractérise aussi par **l'effervescence** : motivation forte des porteurs de projets, appel à des expertises plus «économiques», prolifération de projets d'animation, de développement local, d'entreprises fort diverses, de fonds de développement, etc. Le tout se développe cependant dans un **souverain désordre**.

Mais une nouvelle phase paraît désormais s'entrouvrir qui dépasserait la phase actuelle d'expérimentation⁹⁵ au bénéfice d'un processus d'extension ou de développement des initiatives autour, nous semble-t-il, de quatre axes :

- 1) une capacité entrepreneurial plus forte des associations dans le démarrage des projets, dans la recherche de débouchés, dans la mise en réseau des projets et des entreprises, dans la recherche de fonds propres, dans la négociation d'une partie des marchés publics, dans la mise en oeuvre de dispositifs d'accompagnement des projets et des entreprises, bref une culture d'entreprise;

⁹⁵ Louis Favreau et Benoît Lévesque, **Développement économique communautaire, économie sociale et intervention**, op. cit.

- 2) un développement local global⁹⁶ qui enracine les entreprises dans la reconstruction de territoires avec les partenariats que ces territoires induisent;
- 3) une visée plus explicite de construction d'une économie solidaire qui implique de favoriser de nouvelles formes de cohabitation avec les pouvoirs publics;
- 4) l'établissement de passerelles avec les institutions classiques de l'économie sociale que sont les coopératives et les mutuelles.

Par-delà l'insertion, des rapports renouvelés entre les associations et les pouvoirs publics autour de l'enjeu de l'emploi peuvent, d'un côté, favoriser l'émergence de nouvelles politiques publiques et participer à la construction d'un nouvel État social et, de l'autre, alimenter une certaine institutionnalisation de la NÉS qui lui donnerait plus de force. Par-delà l'insertion, des passerelles entre les institutions de l'économie sociale et les initiatives de la NÉS permettront de redonner aux premières un certain enracinement culturel, l'inscription dans de nouvelles communautés de destin et, aux autres, la base économique arrièrè qui leur manque. À défaut de quoi elles seront confinées à la petite entreprise et aux quartiers en difficulté, au rôle de palliatif c'est-à-dire à la seule gestion sociale de la pauvreté.

En guise de conclusion : le mouvement associatif, pivot de la NÉS

Pour être en mesure de saisir les potentialités *de ces nouvelles générations d'associations et de coopératives* dans la revitalisation économique et sociale de communautés locales, il importait de voir combien la vie associative a évolué au cours du XX^e siècle et comment elle a été impliquée dans la production, dans le

⁹⁶ Aujourd'hui, des études dans la plupart des disciplines des sciences sociales concluent à une crise de la sectorialité et se surprennent de la «recherche de nouvelles formes de proximité» et du renouveau des politiques locales face au néo-corporatisme, c'est-à-dire au monopole de la représentation qu'exercent des groupes d'intérêt dans certaines sphères. C'est la notion de «développement local global» qui fait son chemin dans un nouveau modèle national de développement. Voir Pierre Muller, **Les politiques publiques**, Paris, Presses universitaires de France, 1994.

développement local comme dans la production de services collectifs et dans la création d'emplois. En effet, dans tous les pays, de nouvelles générations d'associations et de coopératives ont émergé⁹⁷. Les modèles organisationnels, les modes d'action, les relations avec les pouvoirs publics, les formules de financement et bien d'autres paramètres se sont profondément modifiés avec elles sous l'influence de multiples facteurs dont certains nous apparaissent plus marquants que d'autres.

Tout d'abord, nous avons souligné le rôle sans doute majeur à plusieurs égards **des pouvoirs publics** qui, dans de nombreux pays industrialisés, ont pratiquement délégué à des associations sans but lucratif ou à des coopératives la production de plusieurs services collectifs, tout en assurant en grande partie le financement de ces activités. Dans cette foulée, il faut aussi compter sur l'influence des **Églises** pour donner l'impulsion à de nouvelles initiatives d'économie sociale (ou transformer les anciennes), notamment dans la production de services de santé, de services sociaux ou éducatifs.

Il faut également prendre en compte l'influence certaine, parfois même déterminante, des **mouvements sociaux**, par l'intermédiaire des associations, qui expriment des demandes sociales nouvelles et remettent en cause des modèles existants d'intervention publique.

Un troisième facteur joue fortement : les deux dernières décennies ont vu se développer une montée sans précédent du **chômage de masse, de la précarité et de la spécialisation sociale de l'espace urbain**. Immédiatement, de nombreuses initiatives liées à l'économie sociale ont investi de nouveaux chantiers, notamment ceux de l'«insertion par l'économique» et de la revitalisation économique et sociale des quartiers.

Bref, dans une perspective historique et comparative entre plusieurs pays, la nouvelle place occupée par les **pouvoirs publics** et les **mouvements sociaux**, de même que la mise en relation de ces acteurs collectifs avec **la transformation du marché du travail et de l'espace**, nous semblent des coordonnées incontournables autour desquelles gravite l'hypothèse de

97 Jeremy Rifkin, **The end of work**, New York, Putnam Book.

l'émergence d'une **nouvelle économie sociale** (NÉS) dont, pour une bonne part et dans de nombreux pays, le mouvement associatif serait le pivot.

Bibliographie

DESROCHE, H. **Le projet coopératif**, Paris, Éd. Ouvrières, 1976.

FAVREAU, L. «*L'économie solidaire à l'américaine : le développement économique communautaire*» dans **L'économie solidaire, une perspective internationale** de J.-L. LAVILLE, dir., Paris, Desclée de Brouwer, 1994.

LÉVESQUE, B. et al. «*Les fonds de développement : un instrument indispensable pour le développement régional, local et communautaire*» dans **Et les régions qui perdent...?** de S. COTÉ, J.-L. KEIN et M.-U. PROULX, Rimouski, Chicoutimi et Montréal, GRIDEQ, GRIR et Département de géographie de l'UQAM, GRIDEQ, coll. Tendances et débats en développement régional, 1995.

L'esprit des lieux, le tourisme et le développement culturel

Andrée Fortin
Département de sociologie, Université Laval

Depuis 1980, se sont tenus dans l'ensemble des régions du Québec, à l'exclusion de la métropole et de la capitale, plus de 90 événements artistiques ponctuels, la plupart reliés aux arts visuels. En 1996, existent également 9 symposiums annuels, 7 biennales et environ 75 festivals, reliés aux domaines des arts visuels, de la musique, de la chanson, du cinéma et des arts de la scène. Autrement dit, depuis le début des années quatre-vingt-dix, c'est une centaine d'événements artistiques qui se tiennent annuellement dans les régions. Leur nombre augmente régulièrement; de plus, il n'est pas rare qu'un festival populaire cède la place à un événement artistique⁹⁸. En voici quelques exemples. À Baie-Saint-Paul, il y a eu passage du festival de folklore dans les années soixante-dix à la Fête foraine (1982-1984) puis au Symposium de la jeune peinture (depuis 1982) comme événement marquant de l'été. Le Festival de la parenté de Petite-Vallée devient le Festival en chansons. Le Festival de la patate de Saint-Ambroise, puis Saint-Ambroise en Fête, comprennent un volet sur la chanson qui leur survivra sous le titre de Chanson en Fête. Le Festival d'automne de Rimouski a cédé la place à deux autres événements automnaux : le Festijazz et le Carrousel du film. Le Festival des trois rivières (de Trois-Rivières!)

⁹⁸ Ce ne sont pas tous les événements que j'analyse ici qui sont membres de la Société des Fêtes et Festivals du Québec, mais en 1994, sur les quelque 300 membres de cette société, près du quart appartiennent au domaine culturel alors que les répertoires des années 1984 et 1985 ne montrent que 12 % à 13 % de festivals «culturels», au sens large. Marie-Élaine Rochon, «*Les fêtes et festivals et les spectacles : des statistiques éloquentes*», **Festival et attractions**, vol. 21, n° 1 (hiver 1996) : 22. Leur proportion a donc doublé en dix ans et leur nombre absolu n'a cessé de croître; en effet, les membres de la Société n'étaient que 120 en 1984 et 150 l'année suivante.

cède la place au Festival de l'art vocal en 1993. À Valleyfield, le Festival des violons d'Amérique remplace en 1994 le Festival de folklore.

Comment expliquer cette profusion d'événements? Ce que je vais essayer de montrer ici, c'est qu'il y a rencontre d'une logique régionale, celle du développement touristique et économique, et d'une logique culturelle, celle de l'insertion à l'intérieur de courants artistiques internationaux, permettant à ces événements de s'insérer dans l'esprit des lieux, voire de le renforcer. Autrement dit, ces activités ne sont pas conçues sous le mode de la décentralisation, au contraire; ce sont des acteurs régionaux qui les pensent et les organisent. Qui plus est, elles se situent en harmonie avec l'environnement écologique et socioculturel. C'est ce qui ressort d'une enquête⁹⁹ portant sur l'ensemble des régions du Québec et des disciplines artistiques, et dans le cadre de laquelle ont été réalisés des entrevues, des observations et le dépouillement de la presse régionale et nationale (générale et spécialisée), ainsi que des documents produits lors de ces événements.

Les retombées touristiques et économiques

Questionné sur l'importance et le rôle des festivals et événements spéciaux dans une attraction, Benoît Berthiaume répond que les événements sont l'une des stratégies de marketing prioritaires adoptées par [le Mont] Tremblant. En plus d'animer le site, de positionner la station et son dynamisme, il estime que les événements sont un moteur économique pour l'attraction, qu'ils conduisent à l'autofinancement et génèrent des retombées financières à court terme, et plus important encore, à long terme, l'une des principales sources de revenu émanant de ces événements étant les droits de télédiffusion¹⁰⁰.

La première explication qui vient à l'esprit pour expliquer la multiplication des événements artistiques en région, et qu'on entend même dans

⁹⁹ Financée par le CRSH.

¹⁰⁰ Marie-Élaine Rochon, «Les événements au service des attractions. Entrevue avec Benoît Berthiaume de l'Association de villégiature de Tremblant», **Festivals et attractions**, vol. 20, n° 4 (automne 1995) : 8 et 30.

les milieux culturels, est celle de l'importance de leurs retombées économiques, directes et indirectes. C'est vrai, mais ce n'est pas tout; arrêtons-nous y quand même quelques moments.

Alors que plusieurs régions connaissent des problèmes économiques, il faut bien entendu souligner le rôle de ces événements comme «industrie culturelle». Il n'est pas un organisateur d'événement récurrent qui, en entrevue, n'a pas été capable de nous en chiffrer les retombées économiques dans la région et la presse régionale en fait régulièrement mention.

Quelles sont donc ces retombées économiques? Comment les calculer? On les estime généralement à au moins cinq fois le budget de l'événement, chiffre qui peut augmenter considérablement selon le nombre de personnes de l'extérieur séjournant dans les hôtels de la région¹⁰¹. Plusieurs événements (mais pas tous) cherchent en effet à attirer des touristes et se tiennent l'été ou au début de l'automne quand la forêt est rougeoyante. Bien sûr, leurs retombées touristiques varient énormément d'un événement à l'autre, dépendant du nombre de visiteurs de l'extérieur (ce qui comprend aussi les artistes et les critiques, pas seulement le public) et du temps qu'ils restent. Ces visiteurs seraient-ils venus de toute façon dans la région? Ce qui compte alors c'est de les y retenir plus longtemps.

L'importance de ces retombées économiques explique les tiraillements de plusieurs événements entre la recherche d'un public spécialisé, provenant de l'extérieur et du public local, à qui on souhaite offrir ce à quoi il n'aurait pas accès autrement (par exemple, Stéphane Grapelli, Dave Brubeck ou Michel Legrand sont venus, au fil des ans, au Festijazz de Rimouski).

Bien pour le volume, mais en quoi consistent ces retombées? Il s'agit essentiellement de l'argent dépensé par les participants pendant l'événement. Mais, dans un autre sens, leur retombée la plus importante est que ces événements créent de l'emploi. Emplois annuels, mais surtout saisonniers, pour l'organisation et la réalisation de l'événement. Par exemple, l'équivalent de 12,5 emplois annuels à Victoriaville¹⁰², mais répartis fort inégalement au long de

¹⁰¹ Lettre de Solange Morrissette (Office du tourisme et des congrès de Rimouski) à Sylvie Blanchette (Carrousel international du film de Rimouski), 2 février 1993.

¹⁰² Richard Lacoursière, *La Nouvelle* (7 février 1993).

l'année, car pendant le Festival international de musique actuelle, ils sont 70 à y travailler, selon les propos recueillis en entrevue auprès du directeur général.

Qui plus est, les emplois créés relèvent du secteur culturel. Ils peuvent contribuer à ralentir l'exode des créateurs, artistes et techniciens, en leur créant des débouchés dans la région.

Autant au niveau sonore, au niveau du matériel de graphisme, au niveau de la location d'équipement de son, d'éclairage, d'instruments de musique : la première question, la première condition, c'est que tu viennes de la région. (Entrevue, Festijazz de Rimouski)

Ce qui nous préoccupe particulièrement, c'est de garder des individus dans la région. [...] Il y a des jeunes artistes de la région qui ont été sélectionnés dans la Biennale 93, alors ça amène des ventes d'oeuvres, ça met un petit plus dans leur carrière d'artiste et de cette façon-là, peut-être qu'on peut les garder dans la région. Pendant l'été de la Biennale, on les fait travailler un petit peu. (Entrevue, Biennale du dessin, de l'estampe et du papier, Alma)

Ces emplois prennent toute leur importance avec les coupures des institutions culturelles nationales; on sait que Radio-Canada, Radio-Québec et l'ONF ont tous sabré dans leurs bureaux régionaux. Les événements artistiques profitent donc éminemment au secteur culturel régional en assurant des revenus d'appoint, voire principaux, à des personnes oeuvrant dans le domaine culturel, ce qui leur permet de vivre en région et éventuellement d'y créer, ce qui aura bien sûr des retombées «culturelles» au-delà de l'événement. À cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que l'argent investi dans le secteur culturel crée davantage d'emplois que les investissements dans l'industrie secondaire où parfois même ils contribuent à abolir des postes.

De plus, les événements peuvent être l'occasion de nouer des liens entre gens d'affaires¹⁰³. Il s'agit de retombées indirectes, imprévues et difficilement

¹⁰³ «Les gens d'affaires ne ratent pas le festival, un lieu idéal pour nouer des relations. "Beaucoup de gens d'affaires prennent leurs vacances pendant le festival", dit Julie Bouchard, directrice générale de la Chambre de commerce de Rouyn-Noranda. "J'ai essayé de planifier des réunions cette semaine mais il n'en était pas question, les gens me répondaient qu'ils allaient au Festival."», Rachel Duclos, **Le Devoir** (3 novembre 1994) : B-1.

mesurables, qui encore une fois peuvent varier énormément d'un endroit à l'autre, et dont les calculs de retombées ne peuvent tenir compte. À Rouyn-Noranda, ce seraient surtout les gens d'affaires de la région qui se rencontrent lors du Festival du cinéma international; à Drummondville, il existerait des liens avec d'autres régions.

Par exemple, dès 1984, parallèlement au FMFD, des dirigeants de PME drummondvilloises ont hébergé des familles de dirigeants de PME françaises (et vice versa). Plus tard, il y a eu des échanges similaires avec la Belgique, etc. Ceci a mené à des ententes de collaboration, d'échange et même à des implantations de PME à Drummondville. Plus récemment, des PME locales commanditent des troupes afin d'aider au financement du festival. [...] En aucun cas, le FMFD n'est conçu comme s'il était une foire de sous-traitance ou un salon commercial, mais les liens faibles favorisent la diffusion des informations et des innovations¹⁰⁴.

Malgré leur importance économique et touristique, les organisateurs ne conçoivent pas ces événements uniquement en ces termes, même s'ils les font régulièrement valoir, surtout à l'intention de ceux, qui comme les grandes personnes dont parle Saint-Exupéry dans **Le Petit prince** sont autrement insensibles à la beauté de la chose. Leurs retombées expliquent en partie l'oreille favorable que les événements trouvent à la municipalité. À cet égard, on pourrait parler de collaboration pragmatique, à tout le moins. Mais l'enthousiasme des édiles municipaux peut être plus grand et certains événements sont nés grâce à l'incitation d'un maire (Symposium de sculpture de Drummondville de 1993) ou d'un conseil municipal (le Festival de l'art vocal de Trois-Rivières, lequel existe depuis 1993).

Bref, s'il est clair que les événements artistiques ne peuvent servir de panacée aux problèmes économiques des régions, ils peuvent cependant constituer un élément important dans le développement économique, à tel point qu'un village menacé de fermeture, Saint-Germain-de-Kamouraska a décidé de

¹⁰⁴ Alain Lavallée, «Communautés d'adhésion et insertion dans les réseaux mondiaux» dans **Le Québec des régions : vers quel développement?** de Serge Côté, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx, dir., Rimouski et Chicoutimi, GRIDEQ et GRIR, coll. Tendances et débats en développement régional, 1996, p. 352.

miser sur un symposium de peinture et un théâtre d'été pour assurer sa relance¹⁰⁵.

Cela dit, pourquoi des événements artistiques plutôt que sportifs par exemple? Il faut donc maintenant analyser de quel art il s'agit.

L'esprit des lieux

*Un échange direct entre photographes et la population.
Invitation aux photographes.
Venez prendre une ville en photo.
Développez rapidement vos clichés.
Affichez-les dans la ville.
Entrez en relation directe avec votre public.
Faites le point sur les tendances actuelles en photo.
(Affiche de F-88, Shawinigan)*

Ce qui caractérise globalement ces événements au-delà des différences de discipline artistique, du nombre des artistes participants (de 5 à 200), dans leur caractère régional, national ou international, leur renommée, leur budget (de 10 000 \$ à 1 000 000 \$) ou leur personnel, etc., c'est l'inscription dans l'esprit des lieux. Celle-ci est protéiforme : les thèmes, les genres, les matériaux, le projet, l'organisation, tout cela concourt à les inscrire dans l'espace régional, dans l'esprit des lieux. Cette résonance est souvent explicite jusque dans le titre de l'événement : Jardins «in situ» (Orford, 1992 et 1993), l'Artiste au jardin (Rimouski, Le Bic et Métis, 1988), Arts et reflets (Château-Richer, depuis 1993), Festival de théâtre de par chez nous (Trois-Pistoles, depuis 1994), Territoires rapaillés (Val-David, 1995), etc. Le nom des groupes qui organisent l'événement ou y participent est souvent aussi très révélateur de leur inscription dans un espace social et culturel. Ainsi, au Réseau Art et écologie (Alma, Chicoutimi, Québec, Montréal, Rimouski, Rivière-du-Loup, 1983) ont participé les collectifs Intervention, Interaction qui, InterXsection, Insertion, Au bout de la 20, Zéro 1 : quatre collectifs «in», dont trois «inter», et un «au bout»!

¹⁰⁵ Roméo Bouchard, «St-Germain, village de nature et de culture», *Les Cahiers du développement local*, vol. 3, n° 1 (octobre 1994) : 6-7.

Tout ce qui est «art en direct», au sens large, s'inscrit dans l'esprit des lieux. Tous les symposiums, toute la création en direct (on en retrouve dans l'immense majorité des événements en arts visuels) où les artistes travaillent devant le public, et qui plus est dans un espace public, participent à cet esprit de direct, ainsi que les répétitions publiques au théâtre, musique ou en danse, et les *works in progress*. L'improvisation théâtrale ou musicale est une autre façon de s'inscrire dans un espace-temps bien précis; elle est pratiquée systématiquement dans les festivals de jazz ou de blues. On assiste également à des improvisations musicales pendant des projections de films muets. À l'Internationale du cinéma de Sherbrooke (depuis 1993), on souhaite faire de ces improvisations une des marques de commerce de l'événement. Dans ce cas, ce n'est pas la musique seulement qui s'incarne dans un moment et un espace, mais aussi le cinéma, genre peu propice a priori à une telle inscription spatiotemporelle. Tout cet «art en direct» cherche à s'inscrire dans l'ici et maintenant, dans un contexte bien précis.

Mais il y a bien d'autres façons de s'inscrire dans l'esprit des lieux. Certains événements s'appuient sur une tradition artistique régionale explicite. C'est le cas du Symposium de la jeune peinture à Baie-Saint-Paul (depuis 1982) et des divers symposiums de sculpture qui se sont succédés ponctuellement à Saint-Jean-Port-Joli (1983, 1984 (2), 1988, 1990, 1992, 1994 (2), 1996). C'est le cas aussi du Carrefour mondial de l'accordéon à Montmagny (depuis 1989), car y ont pignon sur rue un musée de l'Accordéon et des fabriques d'accordéons.

D'autres événements, sans s'inscrire dans une tradition artistique, renvoient néanmoins à la mémoire des lieux : Terre Minée (1993) à Val d'Or s'est tenu sur le site de l'ancienne mine de Bourlamaque et le Symposium de sculpture environnementale de Chicoutimi (1980) à la Vieille Pulperie; le titre nous indique où s'est déroulé le Projet multidisciplinaire sur le site de l'ancienne mine de cuivre d'Eustis (1982); Opération oeuvres en direct (1994) se tient autour de la maison natale de Serge Lemoyne à Acton Vale, etc. On pourrait également citer ici tous les événements qui offrent des concerts dans des églises; c'est le cas du Festival international de Musique actuelle de Victoriaville (depuis 1983), des Festivals de Lanaudière (depuis 1978) et du Domaine Forget (depuis 1987), du Rendez-vous musical de Laterrière (depuis 1990), etc. Le Sympo Fibres qui s'est tenu en mai 1996 à Saint-Hyacinthe renvoyait pour sa part à l'histoire de cette ville autrefois centrée sur l'industrie textile.

Reflètent le paysage, rural ou urbain, les symposiums de peinture de paysages, comme ceux de Baie-Comeau (depuis 1987), de l'Estrie (depuis 1989),

de la Mauricie (1995), ou de Saint-Germain (depuis 1994), comme Aquarelle en ville à Alma (depuis 1991), etc. S'inscrivent dans le paysage urbain ou rural, mais pour le modifier : Intervention 58 (Alma, 1980), Une rue Art'faire (Alma, 1981), Agrotex (Saint-Ubalde, 1982), F-88 (Shawinigan, 1988), Opération oeuvres en direct (Acton Vale, 1994)... Dans un autre registre encore, il est évident que les circuits d'ateliers ouverts s'inscrivent dans une région, dans une communauté artistique et régionale¹⁰⁶.

S'inscrivent dans un environnement naturel, par définition, la sculpture environnementale et les installations *in situ* : Jardins «*in situ*» (Orford, 1992 et 1993), L'artiste au jardin (Rimouski, Le Bic et Métis, 1988), Bonjour Françoise (Port-Daniel, 1990), Art/terre (Buckingham, 1992 et 1994), etc. Certains événements s'inscrivent dans une continuité avec l'environnement, par les matériaux privilégiés. Au Symposium de sculpture environnementale de Chicoutimi, «*Les oeuvres sont faites avec les éléments de l'environnement, avec la pierre de ces montagnes qui sont les plus vieilles du monde*¹⁰⁷». Il y a eu aussi des oeuvres en bois produites lors de ce symposium dont l'un des sites privilégiés, je le rappelle, était la Vieille Pulperie. À La Biennale de l'art miniature de Ville-Marie : «*Afin de bien s'intégrer à notre caractère régional, les auteur(e)s devaient réaliser leur miniature en se servant des produits qui font la renommée du Témiscamingue, soit le papier et le bois*¹⁰⁸».

D'autres événements s'inscrivent dans un contexte social, parfois de façon «politique» explicitement à l'intérieur d'un mouvement social¹⁰⁹. Dans le développement local : le Symposium de peinture à Saint-Germain-de-

106 Il en existe deux en Estrie : Le Tour des arts (depuis 1989) et le Circuit des arts (depuis 1994), et deux en Outaouais : La tournée des ateliers des artistes du Pontiac (depuis 1990), Les Artistes dans leur milieu (depuis 1989). Certaines années, s'en rajoutent ponctuellement d'autres dans diverses régions, comme en Gaspésie en 1995.

107 Gilles Toupin, **La Presse** (26 juillet 1980) : B-8.

108 Hélène Lessard, **Le Témiscamien** (10 juin 1992).

109 Guy Sioui Durand, «*Aventures et mésaventures des sculptures environnementales au Québec, 1951-1991*», **Recherches sociographiques**, vol. XXXIII, n° 2 (1992) : 205-237.

Kamouraska (1994); dans le féminisme : le Réseau Art femme (Chicoutimi, Québec, Montréal, Sherbrooke, 1982); dans l'écologie : le Réseau Art et écologie (Alma, Chicoutimi, Québec, Montréal, Rimouski, Rivière-du-Loup, 1983); Art et écologie (Sherbrooke, 1987), L'art et l'eau (Granby, 1994); à la fois dans l'écologie et l'affirmation régionale : Intervention 58 (Alma, 1980).

Certains événements s'inscrivent dans la communauté de façon plus radicale encore et sollicitent la participation populaire dans leur projet artistique même (par opposition à une participation à titre de bénévole, de mécène ou de partenaire). Cette participation peut prendre différentes formes, de l'invitation aux «amateurs» à se joindre aux professionnels (Festival de peinture de Mascouche en 1993, ou F-88 à Shawinigan en 1988, par exemple, ou dans plusieurs symposiums de sculpture sur neige), à l'invitation à tous de devenir artistes : Citoyens-sculpteurs (Chicoutimi, 1980), L'itinéraire du texte (Beauce, 1984), et se rapprochent parfois d'une véritable fête populaire : Intervention 58 (Alma, 1980), Une rue Art'faire (Alma, 1981), Agrotex (Saint-Ubalde, 1982), Art et écologie, volet de Rivière-du-Loup (1983), Traction (Saint-Honoré-de-Shenley, 1991), De porteur d'eau à bâtisseur (Joliette, 1994), etc.

D'autres façons dont les événements s'inscrivent dans l'esprit des lieux et que je n'ai pas le temps de traiter ici, c'est par la mobilisation d'un grand nombre de bénévoles et de mécènes locaux¹¹⁰. Il faut insister également sur le peu de controverses dans la presse locale, et le très petit nombre d'oeuvres vandalisées en regard de tout ce qui a été produit. Mais il faut surtout souligner aussi l'importance du public, en nombre absolu et proportionnel. Si un événement très médiatisé comme le Symposium de Baie-Saint-Paul reçoit annuellement, selon les sources, entre 25 000 et 40 000 visiteurs (en regard d'une population de quelque 7 000 personnes dans la municipalité), Terre Minée (Val d'Or, 1993) en reçoit 9 000 en 11 jours¹¹¹, Transactions (Saint-Honoré-de-Shenley, 1992) en reçoit 2 000 en une seule journée, le 26 juillet, alors qu'il dure du 22 juillet au 4

110 Andree Fortin, «Développement culturel, mobilisation communautaire et réseaux internationaux» dans *Et les régions qui perdent...?* de Serge Côté, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx, dir., Rimouski, Chicoutimi et Montréal, GRIDEQ, GRIR et Département de géographie de l'UQAM, coll. Tendances et débats en développement régional, 1995, p. 183-197.

111 Daniel Lejeune, *La Frontière* (30 juin 1993) : 39.

août¹¹², et Agrotex¹¹³ qui se déroulait en une fin de semaine à Saint-Ubalde de Portneuf en 1982 en accueillait 1 000¹¹³. J'ai choisi ces trois derniers exemples car ils relèvent de l'art actuel, supposément plus «difficile» et ont été peu publicisés à l'extérieur de la région; il y a donc tout lieu de croire que les visiteurs en étaient en majeure partie originaires. Voilà des assistances que certaines activités artistiques dans de plus grands centres pourraient envier.

L'espace régional est occupé, marqué par les événements; ceux-ci ne s'y installent pas au hasard, ni de façon arbitraire, et manifestent un effort d'intégration *in situ*, au sens large. En ce sens, leur rattachement à une esthétique abstraite, figurative ou «traditionnelle» est anecdotique en regard de la logique d'insertion *in situ*. Ils se situent en prolongement avec l'environnement, avec l'histoire, mais pas, la plupart du temps, dans la mise en valeur du patrimoine. Sans renier les racines, ils s'inscrivent d'emblée dans le temps et l'espace présents.

Cette inscription dans l'esprit des lieux est un premier élément de réponse à la question souvent posée de la spécificité de la culture en région¹¹⁴. Mais il y a plus. L'inscription dans un espace bien précis est une des caractéristiques de l'art actuel, postmoderne, par opposition à l'art moderne, et n'est pas spécifique à l'art en région. L'art actuel, par opposition à l'art moderne qui se veut autonome jusque par rapport à l'espace, privilégie l'installation *in situ* (sous diverses formes : installations proprement dites, intégration des arts à l'architecture, *land art*, artistes en résidence, etc.) ou la performance, des arts de l'ici et maintenant.

En ce sens, tout ce que je viens de décrire sur l'art et la culture en région témoigne de leur insertion dans l'art le plus actuel au niveau national et même international. Cela n'est pas surprenant dans la mesure où cet art postmoderne est pour ainsi dire voué à s'incarner dans des espaces sociaux bien précis. Ici sont surmontées à la fois l'opposition entre la métropole artistique et la

112 Pierre Saucier, **Hebdo régional de Beauce** (1er août 1992) : 4.

113 Isabelle Jinchereau, **L'Hebdo de Portneuf** (19 octobre 1982) : A3.

114 Fernand Harvey, dir., **La région culturelle**, Québec, IQRC, 1994.

périphérie, et celle entre l'art d'élite et l'art populaire, caractérisant toutes les deux l'art moderne¹¹⁵.

Le développement culturel

Ces événements qui pourraient sembler a priori doublement déterminés par l'extérieur en ce sens qu'ils s'inscrivent dans des courants actuels de l'art et qu'ils cherchent à attirer des touristes, sont également centrés sur la région et participent, à divers titres, à l'esprit des lieux.

Que les régions deviennent productrices de culture, et qui plus est, s'inscrivent dans des courants artistiques n'est pas contradictoire avec un projet économique. Dans certains cas, on mise explicitement sur ces «PME culturelles» et leurs retombées économiques et touristiques pour sauver une localité, lui donner un nouveau visage, un nouvel essor. Pensons à Baie-Saint-Paul, à son symposium et ses galeries d'art. Pensons à Saint-Germain-de-Kamouraska où le village se mourait et où la population a décidé de miser sur la culture pour le sauver : création d'un théâtre d'été et implantation d'un symposium¹¹⁶. Autre exemple : la population de Anse-Saint-Jean qui travaille avec l'artiste Denys Tremblay pour réaliser une fresque «écologique» à flanc de montagne¹¹⁷. On pourrait longuement discuter de ces expériences, de leurs points forts et de leurs limites, mais il faut bien voir que tous ces événements sont des occasions d'appropriation de la culture par la population locale. Celle-ci est invitée à participer à l'organisation, à la gestion, au financement, comme bénévole, mécène, partenaire, sans quoi ces événements ne pourraient tout simplement pas

115 Andrée Fortin, «Présentation. Images, art et culture du Québec actuel», **Recherches sociographiques**, vol. XXXIII, n° 2 (1992) : 169-178.

116 Roméo Bouchard, «St-Germain, village de nature et de culture», **Les Cahiers du développement local**, vol. 3, n° 1 (octobre 1994) : 6-7.

117 Denys Tremblay, «L'Art actuel en région en trois temps trois mouvements» dans **Les pratiques artistiques** de Ginette Massé, dir., actes du colloque Recherche : arts et culture, 63e congrès de l'ACFAS tenu à Chicoutimi en 1995, Québec, ministère de la Culture, 1995, p. 113-122.

exister¹¹⁸; mais elle est invitée aussi à s'approprier une compétence culturelle en tant qu'interlocutrice des artistes dans les symposiums et les ateliers ouverts, membre de jurys, et même comme «artiste». C'est ainsi, qu'au sens large, la population régionale devient acteur culturel.

Globalement, bien au-delà de leurs retombées économiques, l'ensemble de ces activités et événements transforme :

1. **La qualité de la vie dans les régions.** L'examen de l'ensemble des événements dans une ville ou une région y révèle l'existence d'une vie culturelle, qui n'est pas celle d'une métropole, certes, mais qui est loin du désert culturel. Des exemples : à Baie-Comeau, se tiennent annuellement le Festival du film international (depuis 1989), le Festival international de jazz et de blues (depuis 1992) et le Symposium de sculpture (depuis 1987). À Rimouski, il y a le Festijazz (depuis 1986), le Carrousel international du film pour enfants (depuis 1983), le Salon du livre (depuis 1966). Au Saguenay-Lac-Saint-Jean, la Semaine de la marionnette revient à tous les deux ans (depuis 1990), en alternance avec la Biennale du dessin de l'estampe et du papier (depuis 1989); il y a aussi la «Fabuleuse» (histoire d'un Royaume) (depuis 1988), Jonquière en musique (depuis 1989), le Festival des musiques de création (depuis 1989), le Rendez-vous du film et de la vidéo sur l'art, à Chicoutimi (depuis 1994), le Rendez-vous à Laterrière pour les amateurs de musique classique (depuis 1990), etc. L'Estrie et Trois-Rivières sont également des régions très dynamiques.
2. **L'identité régionale.** Les régions en viennent à s'affirmer culturellement. Baie-Saint-Paul se proclame ville d'art, idem pour Trois-Rivières, «capitale de la poésie». Joliette se dit «Sol de Musique». Mais il y a plus, se développe une fierté qui n'a pas peur de s'affirmer : «*Saint-Germain, c'est beau*», proclame l'affiche du 2^e Symposium de peinture de cette localité de quelque 300 habitants. La carte de la Manicouagan réalisée par l'Office de tourisme régional est illustrée d'oeuvres

¹¹⁸ Andrée Fortin, «Développement culturel, mobilisation communautaire et réseaux internationaux» dans *Et les régions qui perdent...?*, op. cit., p. 183-197; Fernand Harvey et Andrée Fortin, dir., *La nouvelle culture régionale*, Québec, IQRC, 1995.

produites lors du Symposium de peinture de Baie-Comeau. La façon dont les régions se définissent et se présentent se modifie. Ce ne sont pas seulement des «régions-ressources», mais des lieux de culture. Mais change aussi l'identité régionale par l'ouverture à l'ailleurs, à l'international, qui ne passe pas par Montréal. L'exemple de Drummondville dont les résidents ont développé des liens avec diverses régions du monde à la faveur du Festival mondial de folklore a été discuté en détail par Alain Lavallée¹¹⁹ et celui du Festival international de musique actuelle par moi-même¹²⁰. Ce ne sont pas des cas isolés.

3. **L'occupation de l'espace régional.** Il y a une transformation des rapports entre le centre et la périphérie analogue avec ce qu'on a observé dans le cas des districts industriels : d'une situation très centralisée, où hors des métropoles artistiques c'était le désert culturel, on assiste à l'émergence d'un polycentrisme. Cela est lié, bien sûr, aux nouveaux moyens de communication qui font que la distance perd de l'importance.

Bref, dans les événements artistiques en région s'affirme un esprit des lieux de plusieurs façons : il y a intégration de la culture dans un environnement écologique et social, appropriation de la culture par de nombreux acteurs régionaux qui deviennent autant d'acteurs culturels et insertion dans des courants artistiques nationaux, voire internationaux. Il y a là des transformations culturelles, dans l'occupation de l'espace et dans les identités collectives qui sont certainement à suivre...

119 Alain Lavallée, *op. cit.*, p. 339-359.

120 Andrée Fortin, «L'ancrage improbable de l'international dans le régional : la "musique actuelle" à Victoriaville» dans *La nouvelle culture régionale*, *op. cit.*, p. 155-169.

Femmes, travail, région : la construction d'une solidarité féministe

Marielle Tremblay

Pierre-André Tremblay

Département des sciences humaines

Groupe de recherche et d'intervention régionales

Université du Québec à Chicoutimi

Nathalie Courtois

Nathalie Marchiori

Maîtrise en études régionales

Université du Québec à Chicoutimi

Introduction

Nous dirons tout d'abord quelques mots de la décentralisation pour nous situer dans le contexte actuel des structures locales et régionales, car celui-ci risque fort d'affecter les inégalités entre hommes et femmes¹²¹. La décentralisation se déroule en effet dans un contexte de crise politique et idéologique où l'État se décharge de ses responsabilités. Cette néo-libéralisation s'avoue souvent ouvertement (comme sous l'actuel gouvernement Harris en Ontario) et se montre parfois plus rampante (comme sous l'actuel gouvernement du Parti québécois), mais la tendance est lourde et générale. Ses ramifications sont vastes et souvent difficiles à cerner. Il est cependant clair qu'un de ses effets est de renforcer les inégalités sociales et sexuelles.

¹²¹ Ce texte fait partie des travaux réalisés, à l'occasion d'une subvention du Fonds FODAR de l'Université du Québec, auxquels participent une douzaine de collègues de diverses constituantes du réseau de l'UQ.

Afin de mobiliser les capacités accumulatives, l'«État social» ou, si on préfère, le fordisme, se devait de maintenir l'ordre social. Il le fit en adoucissant les aspects les plus criants des inégalités qui sont la dimension fondamentale de la structure sociale capitaliste. Il prit à sa charge une bonne partie des responsabilités qui relevaient auparavant de la sphère des activités privées : soin des malades, des gens âgés, des exclu-e-s, éducation des jeunes, formation de la main-d'oeuvre, etc. Ces activités composent l'essentiel des politiques sociales et éducationnelles qui représentent une part importante du budget de l'État. Celui-ci développa au cours du temps une structure administrative et bureaucratique qui aurait fait frissonner tout bon libéral du XIX^e siècle par son ampleur, son coût et le contrôle centralisé qu'elle a peu à peu acquis sur l'ensemble de la société.

Devenu inadapté aux tendances qu'il mit lui-même sur pied, le fordisme laisse maintenant la place à un mode de régulation «postfordiste», aux contours encore flous¹²². L'heure est maintenant à la réduction des activités de l'État et à la réforme des appareils administratifs, le tout sous le couvert de la diminution du fardeau fiscal, du désengagement de l'État et même, dans les moments d'excitation, de la démocratie plus directe. En fait, l'État néo-libéral se consacre à rétablir la loi d'un marché malmené par les velléités sociales-démocrates, ce qui explique sans doute la popularité du discours actuel sur la société civile. On peut parler d'une véritable idéologie de la prise en charge des collectivités par elles-mêmes, qui est un des leitmotivs des différents sommets socio-économiques et États généraux qu'on a vu se dérouler récemment.

Comment vivre ce paradoxe d'une centralisation politiquement souhaitée du point de vue de la démocratisation et imposée par le haut dans le cadre de politiques néo-libérales mondiales? Comment répondre au besoin de décentralisation exprimé par les groupes et les communautés locales sans tomber dans le piège du désengagement de l'État et de la gestion décentralisée des politiques néo-libérales?

En effet, on parle moins des effets inégalitaires de cette démission de l'État qui devra faire reposer sur les organismes communautaires (la «société civile»), une part importante de la «dispensation» des services collectifs. Il

¹²² Une référence utile et récente, soit Amin Ash, dir., *Post-fordism : a reader*, Oxford, Blackwell, 1994.

revient alors à ces organisations d'atténuer les effets de la pauvreté et de l'exclusion sociale qui se développent rapidement dans un système où croissance économique ne signifie plus création d'emplois. De plus, la dynamique qui semble se mettre en place n'a pas éliminé les traits essentiels du capitalisme; bien au contraire, la réorganisation politique et économique en reproduira les traits fondamentaux. Certains seront donc pressurés plus que d'autres et écoperont plus fortement des nouvelles règles du jeu¹²³. C'est ce qu'on peut voir se profiler dans les discours sur l'économie sociale. Une nouvelle tendance se dessine : l'État se refuse à garantir l'ensemble des droits fondamentaux et limite son rôle à la gestion de l'accès aux services de première nécessité. Il ne faudrait pas qu'avec l'économie sociale, les groupes communautaires deviennent les outils de la gestion de ces politiques de «*basic needs*».

Or, comme on l'a souvent démontré, les femmes sont un des groupes les plus immédiatement touchés par les inégalités sociales. Le phénomène de féminisation de la pauvreté est très éloquent à ce sujet. Les données de Statistiques Canada¹²⁴ nous révèlent qu'au Québec, en 1990, 20,6 % des femmes de 15 ans et plus vivaient sous le seuil de «faible revenu», comparativement à 15,1 % des hommes. Si la proportion de femmes vivant sous ce seuil est plus élevée que celle des hommes dans tous les groupes d'âge, on note que deux catégories sont particulièrement touchées : 35,6 % des femmes âgées de 65 ans et plus sont pauvres, comparativement à 19,1 % des hommes et 46,6 % des familles monoparentales dirigées par une femme vivent sous le seuil de «faible revenu», comparativement à 11,9 % pour les familles biparentales.

Dans la mesure où les inégalités reposent sur l'accès à l'emploi et au revenu qu'il génère¹²⁵, la lutte contre la reproduction et l'aggravation de ces

123 Pierre-André TREMBLAY, «*Ethics, solidarity, community*», *European legacy*, (à paraître en 1998).

124 Voir Conseil du statut de la femme, **Quelques statistiques sur les femmes et la pauvreté**, Québec, mars 1995, 17p.; Conseil du statut de la femme, **Portrait socio-économique des femmes du Saguenay – Lac-Saint-Jean, région 02**, Québec, novembre 1995, 60 p.

125 Comme y ont insisté, entre autres, les auteur-e-s réunis dans l'ouvrage **Contre l'exclusion : repenser l'économie** de Juan-Luis Klein, Benoit Lévesque, dir., Sillery, P.U.Q., 1995; Jean-Louis Laville et Bernard Eme, dir., **Cohésion sociale et emploi**, Paris, Desclée de Brouwer, 1994.

inégalités dépendra beaucoup, bien que pas uniquement, de la capacité à disposer d'un emploi stable, rémunérateur, permettant la réalisation de la personne, toutes choses difficiles en région et difficiles pour les femmes. Les femmes en région sont donc doublement désavantagées. Par exemple, dans la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean, la situation économique et sociale des femmes diffère de celle des hommes ainsi que de celle de l'ensemble des Québécoises à bien des égards. Les disparités sont particulièrement significatives en ce qui a trait au revenu moyen des femmes qui ne correspond qu'à 51,5 % de celui des hommes et à 87,5 % de celui des Québécoises. On enregistre aussi le plus faible taux au Québec de participation des femmes au marché du travail (48,4 % contre 73,4 % pour les hommes et 56 % pour l'ensemble des Québécoises) et une plus forte proportion de main-d'oeuvre féminine à temps partiel (33,7 % contre 11,6 % pour les hommes et 27 % pour les Québécoises). De plus, les femmes de la région sont davantage exposées au chômage (15,8 %) que l'ensemble des femmes du Québec (12,1 %).

L'objet de ce texte est donc de considérer comment les femmes en région réagissent face à ce double désavantage. Nous avons donc choisi de regarder un groupe oeuvrant à la réinsertion des femmes en emploi afin de voir comment les «acteurs» sociales contournent ou, à tout le moins, tentent d'adoucir ces contraintes. La mobilisation sociale des femmes vivant dans les sociétés locales et régionales s'avère plus nécessaire que jamais.

Mais la reproduction des rapports sociaux n'est pas quelque chose qui se produit dans le vide social. Toute action sociale ne se produit que dans le médium du symbolique, de la culture; c'est d'ailleurs ce qui lui donne sa qualité de social. C'est là un des sens que l'on peut trouver au point de vue weberien qui définit un rapport social par le sens qu'il a pour l'acteur. Comme disait W.I. Thomas, dans son aphorisme célèbre, *«Lorsque les gens considèrent une chose comme réelle, elle est réelle dans ses conséquences»*. Si on veut non seulement décrire mais aussi comprendre comment les acteur-e-s sociaux agissent, on ne peut se contenter de montrer leur place dans une structure qui serait comme détachée des conditions concrètes d'existence. Il convient d'accorder une grande importance aux représentations que se font, de leur situation, les acteur-e-s sociaux.

C'est pourquoi ce texte présente les points de vue, c'est-à-dire les interprétations des femmes membres d'un organisme d'insertion des femmes en emplois non traditionnels œuvrant, depuis déjà quelques années, dans la région du Saguenay – Lac-Saint-Jean. **Accès-Travail-Femmes**, fondé en 1987, a comme mission particulière de former et soutenir les femmes dans leur intégration ou leur réinsertion au marché du travail. Ses objectifs sont de former, favoriser le développement de l'autonomie des femmes, contribuer à leur avancement et à l'amélioration de leurs conditions de vie. C'est un organisme à but non lucratif, financé majoritairement par le ministère du Développement des Ressources humaines du Canada. Nous retiendrons dans cet article trois dimensions principales : la représentation du groupe social de référence, celle des personnes mobilisatrices et celle de l'espace social entourant et conditionnant le groupe et son activité.

Sur le plan méthodologique, cette recherche exploratoire de type qualitatif s'est déroulée en deux phases principales. Dans un premier temps, nous avons dépouillé les rapports annuels que l'organisme mit généreusement à notre disposition. Nous avons complété notre information par des données recueillies lors d'une recherche précédente, effectuée auprès de 33 groupes de femmes, qui abordait les rapports du mouvement des femmes au développement des collectivités locales et régionales¹²⁶, ce qui permet une certaine profondeur temporelle. Dans un second temps, nous avons effectué des entrevues semi-dirigées plus expressément consacrées aux représentations que se font les membres du groupe des sujets qui nous intéressaient. Celles-ci ont été réalisées au printemps 1996 auprès des six intervenantes travaillant au sein de l'organisme à ce moment. Le guide d'entrevue se divisait en trois sections, chacune abordant un thème différent.

Le présent texte soulèvera quelques réflexions et questionnements découlant de l'analyse des données recueillies dans cette recherche exploratoire. Dans une première section, nous aborderons la représentation de ce que nous avons appelé le «groupe social de référence», c'est-à-dire les «clientèles» avec lesquelles travaillent les membres de l'organisme. Ceci nous renseigne sur les conceptions, analyses ou préjugés à l'oeuvre dans les activités des membres. La

¹²⁶ Marta Anadon, Dominique Masson, Marielle Tremblay et Pierre-André Tremblay, **De l'organisation aux pratiques d'auto-développement : portrait des groupes de femmes du Saguenay – Lac-Saint-Jean**, rapport de recherche remis au CRSH, Chicoutimi, UQAC, DSH, 1992.

section suivante abordera la structure organisationnelle de l'organisme, c'est-à-dire l'opérationnalisation des conceptions activistes. La troisième section mettra l'accent sur les rapports du groupe au milieu régional et, en particulier, le réseau mobilisé par l'organisme et son lien avec les autres groupes de femmes de la région¹²⁷. La conclusion abordera sa perception de l'image qu'il projette auprès des organisations régionales.

La représentation du groupe social de référence

Nous avons demandé aux intervenantes de l'organisme de nous faire le portrait des femmes qui s'adressent à elles. Mais d'abord, pour comprendre le mode de fonctionnement de l'organisme, il faut voir que celui-ci dépend de subventions des gouvernements fédéraux et provinciaux. Qu'elles proviennent de la Direction des Ressources humaines Canada, d'Emploi et Immigration Canada ou de Travail Québec, ces subventions établissent à l'avance les critères de la clientèle qui participera à la formation. Afin d'assurer le renouvellement des subventions, l'organisme recevant ces formes d'aide financière doit procéder à une sélection très serrée des participantes. Une participante se présentant avec des problèmes de toxicomanie, de santé mentale ou de violence familiale, par exemple, sera référée à d'autres organismes ayant une expertise de ces problèmes. Cette opération permet de s'assurer que les participantes retenues réussiront le processus de formation. Ceci assure à l'organisme un taux de réussite plus qu'intéressant. Nous verrons, un peu plus loin, que le désengagement de l'État a des répercussions appréciables sur le choix des participantes et sur le travail même des intervenantes.

La clientèle a changé au cours de l'histoire du groupe. À ses débuts, l'organisme recrutait les participantes parmi les femmes vivant de la sécurité du revenu, que les informatrices appellent les «PSR» (prestataires de la sécurité du revenu). Ces femmes avaient et ont le portrait suivant : mariées depuis plusieurs années et mères de quelques enfants, elles n'ont jamais travaillé ou, sinon, très peu au début de leur union. Elles sont peu scolarisées (secondaire V ou moins), elles ont peu confiance en elles et sont économiquement dépendantes de leurs conjoints. On retrouvera les mêmes caractéristiques chez la femme cheffe de

¹²⁷ Souvent sous-estimée, l'importance de cette question a été bien démontrée par Dominique Bachelart, «Réseau, appuis sociaux, institution», *Pour*, vol. 134 (1992) : 55-68.

famille monoparentale, la présence de la pauvreté étant encore plus évidente. On recrutait aussi chez les femmes de famille à faible revenu, ne recevant pas d'aide sociale, que nos informatrices appellent les «sans chèque».

La clientèle est aujourd'hui différente. Il y a moins de femmes provenant de la sécurité du revenu, les nouvelles participantes étant surtout des prestataires de l'assurance-chômage, les «PAC». Elles ont un peu plus d'instruction, un diplôme d'études collégiales désuet et parfois un baccalauréat. Elles connaissent le marché du travail dans leurs domaines de compétence. Elles ont plus confiance en elles-mêmes, mais les attitudes en emploi font défaut. Leur indépendance financière est importante pour elle, car les participantes actuelles sont habituées depuis longtemps à recevoir leur propre salaire. Elles veulent souvent se réorienter vers de nouveaux champs de travail et connaissent peu les nouvelles avenues qui peuvent s'offrir à elles, par exemple en secteurs non traditionnels.

De plus, chez Accès-Travail-Femmes, on voit apparaître, récemment, une nouvelle clientèle provenant de contrats privés. À cause de l'expertise du groupe en emploi non traditionnel, des firmes utilisent ses services pour réorienter des employées dans des secteurs non féminins de leur entreprise. De plus en plus, ce genre de clientèle prendra place dans les classes de formation. Cette demande des employeurs va dans le sens des désirs d'ATF, qui veut intensifier l'orientation de femmes vers des secteurs d'emploi non traditionnels. Leur expertise de plus en plus reconnue dans le milieu leur permet de s'approcher de leur objectif de développer une banque de ressources féminines spécifique aux emplois non traditionnels. Mais la tâche est ardue, les ouvertures, bien que plus grandes qu'au début des activités d'Accès-Travail-Femmes, ressemblent encore à une porte entrebâillée. Au Saguenay – Lac-Saint-Jean, en 1990, 89 % des emplois se retrouvent dans six professions qu'on peut appeler traditionnelles¹²⁸. Les entreprises de la région semblent encore fermées aux emplois non traditionnels et les préjugés persistent. Beaucoup de sensibilisation reste encore à faire, comme l'indique une intervenante :

Je pense que les préjugés sont plus forts face à la femme en emploi. On reçoit des femmes ici, elles viennent faire leur demande pour participer à la formation, elles veulent intégrer le marché du travail. On tend

¹²⁸ Voir Conseil du statut de la femme, *Portrait socio-économique...*, op. cit., p.43.

vers le métier non traditionnel. Tu sais «les femmes qui prennent les jobs des gars», on entend encore ça. Il y a beaucoup de sensibilisation à faire.

Le changement dans les caractéristiques de la clientèle est donc important. Mais quelles en sont les causes? Il est évident que les transformations dans les programmes de subvention à la formation ont profondément modifié la clientèle d'Accès-Travail-Femmes. Les subventions diminuant et les programmes se modifiant, les critères pour la sélection des participantes se resserrent. Tous ces bouleversements exigent une réorganisation précise de la formation. Dans cette réorganisation, l'organisme a dû laisser tomber une clientèle qui lui tenait à coeur, celle des «sans chèque», c'est-à-dire les femmes provenant de familles à faible revenu. Celles-ci ne pourront plus s'insérer dans les groupes de prestataires de l'assurance-chômage ou de la sécurité du revenu, puisque l'on parlera maintenant de places achetées par les gouvernements. De plus, l'organisme ne sera plus en mesure d'offrir les allocations nécessaires durant la formation. Celles-ci servaient, entre autres, à payer les frais de garderie et de transport. Les changements dans les politiques gouvernementales en matière de formation occasionnent donc, encore une fois, l'apparition de nouveaux et nouvelles exclu-e-s. Ce groupe, un des plus défavorisés et des plus démunis de la société québécoise, se voit donc rejeté des programmes de formation, au grand regret des organismes qui avaient comme mission d'accueillir ces femmes. Ceux-ci n'auront pas le choix, ils devront s'adapter ou disparaître.

Pour survivre et pour continuer à aider les femmes à s'insérer sur le marché du travail, ou à y rester, une des solutions pour l'avenir sera de se diriger vers le secteur privé. Déjà, afin de combler les manques dans les subventions, Accès-Travail-Femmes s'est trouvé de nouveaux partenaires privés et continue sa recherche. Ces contrats sont sa seule chance de survie, mais cette nouvelle réalité amène aussi des changements dans sa mission. Maintenant, pour se constituer des «comptes écureuils» (comme disait l'une des intervenantes rencontrées), Accès-Travail-Femmes a procédé à la création d'une autre corporation, la corporation STAFF (Services techniques et aide à la formation). Celle-ci signe des contrats pour la formation et la réinsertion d'une clientèle *mixte*. Il s'agit, par exemple, de contrats avec la C.S.S.T. (Commission de la santé et de la sécurité du travail) visant à réintroduire des accidentés du travail. Cela occasionne de grands bouleversements au sein de l'organisme, car la clientèle de base ayant changé, l'approche doit aussi changer. On privilégie maintenant les méthodes dynamiques de recherche d'emploi, un peu à la façon des clubs de

recherche d'emploi. Mais ces nouvelles solutions seront-elles suffisantes pour combler le vide laissé par l'inaction des gouvernements, dont les pratiques de triage privilégient ceux et celles qui sont déjà favorisés?

En résumé, nous avons ici un portrait d'une clientèle en constante évolution. De la prestataire de la sécurité du revenu et de la femme sans revenu, nous sommes passés aux prestataires de l'assurance-chômage avec des places payées par le gouvernement. Les budgets des allocations pour les participantes se réduisent. Cela impose des modifications dans la structure d'Accès-Travail-Femmes dont la conséquence est une notable complication du travail des intervenantes.

La division du travail et les rapports sociaux au sein d'Accès-Travail-Femmes

Caractéristiques des employées

L'âge des intervenantes travaillant à Accès-Travail-Femmes varie entre 30 et 55 ans, et la plupart sont ou ont été mariées, avec enfants. Elles ont un baccalauréat universitaire en travail social ou dans un domaine relié à l'enseignement et, parfois, elles sont en train de compléter des études graduées. Dans la plupart des cas, ces études ont été faites concurremment à un emploi et il s'agit souvent d'un retour aux études après une période parfois longue de vie au foyer.

Ces personnes sont notables par l'importance et la variété de leurs expériences. Toutes ont occupé plus d'un emploi avant d'entrer à ATF : enseignante, animatrice communautaire, travailleuse sociale, chargée de cours dans un cégep ou une commission scolaire, intervenante dans un centre de femmes, etc. La plupart d'entre elles ont oeuvré dans des contextes où elles *«travaillaient avec des femmes»*, pour reprendre leur expression, et même si ce n'était généralement pas des milieux exclusivement féminins, leur coloration féminine était suffisamment forte pour que les répondantes considèrent avoir une certaine spécialisation dans les questions relatives aux femmes. Le portrait est plus nuancé lorsqu'il s'agit des questions relatives à l'emploi : sauf pour une informatrice ayant étudié en orientation et counseling, la plupart n'ont pas de formation formelle explicite en ce domaine. Mais il est clair que leurs

cheminements sur le marché du travail, souvent fort complexes, leur ont donné un bagage utile.

En fait, on peut parler d'une forte expérience de la précarité qui se distingue clairement d'une «carrière», car il est difficile d'y voir des calculs et des planifications. Dépendantes de programmes fragiles ne permettant aucune sécurité d'emploi et n'offrant que très peu de promotion professionnelle, les intervenantes d'ATF semblent assez typiques de ce qu'il est convenu d'appeler «le communautaire». Il est frappant de constater que cela ne les embarrasse pas outre mesure et semble faire partie de la normalité des choses.

Tout aussi frappante est la complémentarité entre leur expérience de travail et leur expérience hors-travail. Qu'elles l'appellent militantisme ou, plus souvent, bénévolat, les informatrices ont un très riche bagage de participation aux activités communautaires. Comité d'école, AFEAS, FFQ, centre de femmes, CALACS, la liste serait longue. Son trait majeur est la très nette prédominance d'organisations féminines (soit par leur champ d'activité, soit par leur membership). Par ailleurs, ce qui n'est pas moins important, on ne peut manquer de noter l'absence de coupure nette entre participation bénévole et emploi; il n'est pas rare qu'on garde un lien, à titre de bénévole, avec l'organisme qui nous employait précédemment.

Le portrait général est donc celui d'une certaine unité plus que d'un éclatement : travail, formation, expérience bénévole se complètent en un tout, sinon harmonieux, du moins relativement cohérent. Sans doute cela est-il facilité par la grande stabilité géographique des informatrices, qui tranche nettement avec leur mobilité occupationnelle; en effet, la plupart ont passé le plus clair de leur vie au Saguenay – Lac-Saint-Jean. Sans doute, faut-il y voir un trait typique du «communautaire» qui est organisé par des réseaux informels et par des relations de confiance réciproque que seul le temps permet d'établir.

Enfin, tout cela explique sans doute la très forte identification de nos répondantes aux participantes qu'elles reçoivent dans leur programme. Malgré leur qualification académique très supérieure, nos informatrices sont presque unanimes à estimer que, comme disait l'une d'entre elles, *«tu les comprends parce que tu as fait ça toi aussi»*. L'insécurité à l'idée de retourner sur le marché du travail – un trait marquant des participantes – les difficultés à concilier vie professionnelle et vie personnelle, la culpabilité à l'égard des enfants, la précarité de l'emploi, l'alternance travail-chômage, tout cela fait partie de l'expérience et de la vie quotidienne de nos informatrices, comme des femmes avec lesquelles

elles travaillent. De ce point de vue, il est difficile de distinguer ce qui, dans leur activité, participe de leur activité professionnelle et ce qui est, tout simplement, un trait de leur vie concrète. On peut penser que c'est ce mariage, au moins autant que leur apprentissage formel, qui donne un fondement à leur action et au type particulier d'approche qu'elles ont développé, comme nous le verrons plus loin.

Structure organisationnelle et division des tâches

Lorsque les groupes de femmes se mettent sur pied, ils doivent se donner une certaine forme de structure interne, particulièrement en ce qui a trait à la prise de décision. Plusieurs modèles d'organisation sont présents dans les groupes de femmes. Dans la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean, une recherche antérieure effectuée auprès de trente-trois groupes démontre que seulement cinq groupes ont expérimenté un mode d'organisation novateur, celui de la collective¹²⁹. La très grande majorité des groupes ont une structure organisationnelle plus formelle et traditionnelle, celle d'un conseil d'administration élu, doublé d'une assemblée générale annuelle des membres. C'est le cas d'Accès-Travail-Femmes. Le conseil d'administration regroupe dix membres, uniquement des femmes. Pour devenir membre, il faut représenter un groupe, c'est-à-dire en être mandatée. On y retrouve aussi deux représentantes d'ex-participantes et une représentante du personnel. En principe, le conseil d'administration se réunit une fois par mois et il voit à la bonne gestion de la corporation. Cette structure organisationnelle a une influence importante sur la division des tâches au sein de l'organisme.

On sait que la ressource la plus importante pour l'action des groupes est l'énergie et l'engagement du personnel qui y travaille. Accès-Travail-Femmes bénéficie d'un personnel compétent, composé d'une directrice générale, de trois agentes de formation, de deux agentes de liaison, d'une adjointe administrative et d'une secrétaire commis-comptable.

On peut constater une division marquée des tâches au sein de l'équipe, mais qui a tendance à s'atténuer de plus en plus. Il faut ici préciser que la

¹²⁹ Pour plus de détails sur l'organisation en collective, voir Marta Anadon, Dominique Masson, Marielle Tremblay et Pierre-André Tremblay, «Les collectives de femmes: une démocratie sororale», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 3, n° 2 (1990) : 58-70.

«réorientation» interne à laquelle est confrontée l'organisation depuis quelques mois, tant au niveau de la clientèle que des services offerts, a des répercussions importantes sur le rôle de chacune des intervenantes. Lors des entrevues, nos informatrices ont été unanimes à soulever ce changement survenu dans la répartition de leur travail. Il se caractérise essentiellement par une gestion plus participative et par une polyvalence dans les tâches exécutées. Voyons comment concrètement cela se manifeste.

D'une part, au niveau du pouvoir décisionnel, malgré la structure formelle de l'organisme, les intervenantes se sentent de plus en plus «parties prenantes» à la prise de décision et à la gestion de l'organisme. Elles l'expriment en ces termes :

On travaille plus en collégialité, l'information circule à tous les niveaux, on échange sur l'ensemble des dossiers, on est consulté sur les grandes orientations et on définit en équipe les mesures à prendre, face aux changements imposés, pour que l'organisme puisse continuer d'offrir les services adéquats à sa clientèle.

Cette décentralisation du pouvoir satisfait apparemment l'ensemble des intervenantes. Leur plus grande implication dans le bon fonctionnement de l'organisme semble dynamiser et fortifier l'équipe existante.

D'autre part, la réorientation de l'organisme a un impact considérable sur la division des tâches. Historiquement, il y avait une coupure très nette dans les tâches dévolues aux agentes de formation et aux agentes de liaison. Ces dernières trouvaient les emplois, faisaient le lien avec les employeurs, signaient les ententes de stages et assuraient les suivis. Leur travail s'effectuait surtout à l'extérieur de l'organisme et elles devaient essentiellement répondre aux besoins des employeurs. Pour leur part, les agentes de formation entretenaient un lien privilégié avec les participantes. Les ateliers de formation leur permettaient d'établir un contact très personnalisé. Au-delà des outils nécessaires pour réintégrer le marché du travail, elles les aidaient "à apprendre à se connaître".

Cette spécialisation des tâches n'a pas toujours été heureuse. Si elle n'a pas suscité de tensions importantes au sein de l'équipe, elle a eu comme conséquence, aux dires de certaines agentes de liaison, «de les éloigner de la clientèle». La nouvelle orientation de l'organisme devrait favoriser un partage des tâches moins marqué entre les intervenantes. Cette polyvalence permettra à chacune d'entre elles de participer à la formation de la clientèle pour la préparer

à réintégrer le marché du travail et aussi de mieux connaître les besoins des employeurs. L'une de nos informatrices résume très bien cette nouvelle situation :

On peut intervenir sur différents dossiers. Je pourrais te dire que, avant la période que l'on vit présentement, on avait différents postes [...]. Ce qui s'en vient plus, tout le monde va faire un peu de tout. Celle qui était agente de liaison maintenant est agente de formation. Elle fait encore de la liaison. Il va falloir être capables de travailler sur tous les postes. Vraiment être beaucoup plus polyvalentes.

Les motivations

Accès-Travail-Femmes est un organisme dont le but est de favoriser la réintégration des femmes sur le marché du travail. Comment les intervenantes qui y oeuvrent vivent-elles leur «propre intégration» au sein de l'organisme? Comme on l'a dit plus haut, pour la totalité d'entre elles, intervenir auprès des femmes est un choix volontaire. Agir auprès des femmes, les former et les informer, favoriser le développement de leur autonomie, contribuer à leur avancement et à l'amélioration de leurs conditions de vie sont des objectifs qui exigent un engagement soutenu de la part des intervenantes, mais qui leur apportent une grande satisfaction. L'une d'elles l'exprime en ces termes :

Alors on croit au potentiel des femmes. Donc, dans le travail que l'on fait bien, ou leur donné tout ça [sic]. On les voit pousser. On les voit grandir dans ça, bien c'est une satisfaction personnelle.

Le fait de travailler non seulement «avec et pour les femmes», mais aussi «entre femmes» est une autre motivation pour les travailleuses d'Accès-Travail-Femmes. En effet, pour la majorité d'entre elles, l'équipe de travail représente non seulement un milieu dynamique où on peut échanger des idées, se réaliser professionnellement avec ses forces et ses faiblesses, mais aussi un lieu d'épanouissement personnel, de confiance, d'entraide et de solidarité. Bref, c'est une «affaire de coeur» comme le dit si bien l'une de nos répondantes :

C'est une affaire d'entraide entre nous. Le support que l'on sent dans cette équipe-là c'est incroyable. C'est vraiment incroyable. Tout le monde est bon. Tout le monde a des forces ici et si moi j'ai une faiblesse ce n'est pas gênant de dire : bien écoute-là, je me sens moins bien. Peux-tu m'aider? Qu'est-ce que je peux faire? Comment je

peux m'organiser? C'est toujours de l'entraide comme ça dans l'équipe.

On peut donc dire que le sentiment d'appartenance face à l'organisme et face à l'équipe de travail est particulièrement développé chez les intervenantes d'Accès-Travail-Femmes. Par leurs actions, elles agissent sur le milieu en le sensibilisant, et même en le transformant pour qu'il réponde aux intérêts et aux besoins des femmes en matière d'emploi, notamment dans des métiers non traditionnels. Par les ateliers de formation, elles offrent aux femmes des moyens concrets pour développer leur autonomie financière (leur insertion en emploi), mais aussi pour développer une capacité d'agir sur elles-mêmes et d'avoir une maîtrise de leur vie. Cette appropriation du pouvoir sur elles-mêmes qu'on pourrait appeler de «l'empowerment» est une dimension importante, car non seulement elle accroît les capacités et les compétences des femmes, mais elle leur permet d'expérimenter des champs nouveaux d'activité personnelle et professionnelle. Elle se traduit aussi dans les rapports que les intervenantes entretiennent entre elles. La vie en équipe permet aux travailleuses d'apprendre de nouveaux savoirs et de nouvelles habiletés, en plus de favoriser le développement de liens privilégiés. Travailler à Accès-Travail-Femmes est certes un travail rémunéré, mais c'est aussi le lieu d'une grande solidarité féministe qui se manifeste par un ancrage identitaire très fort entre les intervenantes, mais aussi par l'approche utilisée auprès de la clientèle.

L'ancrage dans l'espace régional

Les notions de partenariat et d'alliance ne sont pas les mêmes pour nos cinq répondantes. D'ailleurs, certaines d'entre elles ne font pas la différence, nous disant simplement qu'ATF entretient des liens et nous en expliquant la nature. Dans un premier temps, nous présenterons les différentes définitions recensées pour ensuite identifier les partenaires d'ATF et ceux avec qui elles font des alliances. Par la suite, nous verrons quel est le réseau d'ATF.

Commençons en regardant les conceptions du partenariat et des alliances. Le partenariat est vu comme une collaboration de tous ceux qui sont impliqués dans le milieu de l'emploi. On parle alors de formation, intégration, création d'emplois, planification de la main-d'oeuvre, etc. Un partenaire, c'est quelqu'un (ou un organisme au sens large) qui est intéressé à travailler avec ATF. Une répondante disait à ce sujet : «*On est partenaire avec tous ceux qui veulent être partenaires avec nous autres*». Parmi les partenaires nommés, on

retrouve la SQDM, les centres d'emploi, les centres Travail-Québec, le CRCD, les commissions scolaires, les syndicats, les cégeps, les concessionnaires d'automobiles, ces derniers devenant des partenaires quand ils acceptent de prendre des stagiaires. C'est le cas de toutes les entreprises qui prennent des stagiaires ou engagent des femmes référées par ATF.

Pour certaines informatrices, la notion d'alliance est différente, plus politique : on développera des alliances pour la survie de l'organisme. C'est ce qu'ont fait tous les organismes d'employabilité du Québec, qui se sont regroupés pour résister aux coupures effectuées par l'État. On dira aussi que des alliances futures seront peut-être inévitables : il faudra s'allier pour réduire les coûts. Sur le plan régional, on fera donc des alliances avec les SÉMO¹³⁰, Travailleurs-travailleuses potentiels, la Compagnie des jeunes travailleurs, la Bivoie, les clubs de recherche d'emploi. Bien que tous ces organismes soient en compétition, une répondante nous dira qu'«on sait faire des alliances quand c'est le temps et on sait se respecter quand c'est le temps». Il y aurait aussi des alliances à faire dans les secteurs non traditionnels, c'est-à-dire avec les employeurs et les entreprises. Assez près du partenariat pour certaines, ces alliances découlent d'un besoin réciproque entre les entreprises et ATF : avoir et fournir un bassin d'employées.

De façon surprenante, les liens tissés par son réseau ne fournissent pas à ATF l'essentiel de sa clientèle. Les organismes d'employabilité sont souvent décrits comme étant des compétiteurs qui, tout comme ATF, doivent survivre. Conséquemment, les liens entretenus seront fonctionnels et viseront surtout à obtenir des contrats. Ceux-ci peuvent être, par exemple, la formation sur le harcèlement sexuel donnée à l'hôpital de Chicoutimi, ou des contrats avec la CSST concernant la réorientation de certaines personnes sur le marché du travail. On retrouve beaucoup de liens promotionnels pour pouvoir trouver des endroits de stage ou pour se faire reconnaître comme ressource afin que les employeurs fassent appel à ATF. Selon plusieurs répondantes, le «réseautage» reste encore à améliorer.

Il est remarquable que les répondantes ne nous parlent que très peu des liens qu'ATF entretient avec les organismes de femmes. Elles nous parleront alors de leur participation à la Marche des femmes ou à la Journée des femmes. D'ailleurs, ces liens sont aussi qualifiés d'alliance et non de partenariat. Elles nous diront qu'ATF fait partie de la Table de concertation régionale des groupes

¹³⁰ Services Externes de Main-d'Oeuvre.

de femmes (RÉCIF-02), car cette structure de concertation donne reconnaissance et visibilité à leur expertise et permet de bâtir des solidarités en construisant des réseaux d'échange entre groupes de femmes. Ceci dit, ces liens sont aussi teintés par une préoccupation d'«affaires». ATF fait appel à l'expertise des autres groupes, par exemple, en violence conjugale et, en retour, donne des sessions de formation ponctuelle : on parlera alors de collaboration. Les informatrices nous rappellent que la problématique femme reste centrale pour elles. En ce sens, renforcer les liens avec des groupes de femmes demeure essentiel, par conviction, mais aussi parce que c'est une porte d'entrée vers la clientèle. Voici ce qu'une répondante avait à dire à ce sujet :

[...] mais quand tu veux avoir ta clientèle, qu'elle vienne ici, il faut que tu te rapproches des centres de femmes. Faut que tu te rapproches des maisons d'hébergement. Il faut que tu te rapproches des organismes que les femmes fréquentent.

Il ressort de cette analyse qu'ATF a un réseau important et, pourrions-nous dire, beaucoup de partenaires avec lesquels il est «en affaires». Les alliances relèvent plus d'une nécessité de lutter pour sa survie face à un État qui se désengage de la problématique de l'emploi. De plus, il y a une compétition importante découlant des coupures gouvernementales : on réfère peu pour garder sa clientèle et ainsi garder les subventions. ATF semble développer un réseau parallèle à celui des organismes d'employabilité pour aller chercher sa clientèle et les contrats nécessaires à sa survie.

Conclusion : l'importance d'ATF dans la région

Nous avons demandé aux répondantes pourquoi un organisme comme le leur était important dans la région. Sur ce point, aucune équivoque possible : toutes étaient d'accord pour dire qu'ATF répondait à une problématique spécifique, celle de l'intégration des femmes sur le marché du travail. Les difficultés vécues par les femmes ne sont pas les mêmes que celles des jeunes ou des hommes. Il y a toute l'importance de parler aux femmes de leur «culture femme». C'est pourquoi le programme de l'organisme est conçu spécifiquement pour répondre aux besoins des femmes.

ATF est donc important pour sensibiliser, conscientiser les femmes et les sortir de leur isolement. Les employées d'ATF croient que l'autonomie des femmes passe par le travail :

Nous sommes vraiment l'organisme qui peut vraiment aider le plus les femmes [...]. On est vraiment la ressource pour décrocher les femmes de la maison et d'aller leur faire vivre une expérience sur le marché du travail [...]. Dans sept semaines, on est capable de donner le goût aux femmes de sortir de la maison. Et c'est ce goût-là que l'on veut donner aux femmes. Moi j'y crois. Que ce soit le goût d'aller travailler, de faire du bénévolat et que tu es capable de t'organiser monétairement, c'est correct aussi. Mais le goût de participer à la société. Socialement.

À d'autres niveaux, ATF est important parce qu'il a réussi à développer une expertise et continue à le faire, dans le secteur de l'emploi, ce qui lui permet de se qualifier comme «service de pointe». ATF défend les intérêts des femmes en demandant des places réservées sur toutes les formations considérées comme masculines et fournit des mesures transitoires pour acquérir de l'expérience pour faciliter l'insertion des femmes sur le marché du travail.

ATF est donc important parce qu'il offre des services spécifiquement adaptés au vécu des femmes en emploi. Mais il le fait plus encore en participant à la promotion des femmes et ce, à plusieurs niveaux :

On est comme une ressource en condition féminine terrain, où on intervient avec les femmes, il y a le CSF qui a ses études, son importance et tout ça, pour réfléchir [...]. Mais nous autres on est sur le terrain.

L'importance d'ATF est donc un point qui fait l'unanimité chez les répondantes : étant le seul organisme de la région oeuvrant dans ce champ, il a pu développer une expertise qu'il met au service des femmes. Voyons maintenant si cette perception est la même à l'extérieur.

De façon générale, toutes les informatrices nous ont dit qu'une certaine reconnaissance était acquise : tant au niveau du réseau des groupes que celui de la clientèle potentielle, on connaît ATF. Cette reconnaissance, par contre, est le fruit du travail constant de l'organisme. Une employée a même eu comme tâche spécifique de faire connaître ATF. De plus, l'organisme s'implique sur plusieurs comités et gagne ainsi à se faire connaître. On reconnaît son expertise en matière d'emplois non traditionnels et on va chercher ses services.

Nous avons mentionné le phénomène de la compétition qui pourrait expliquer, du moins en partie, son mode de recrutement : le bouche à oreille. Les ex-participantes semblent, en effet, faire la plus belle publicité à ATF. Il y a donc une publicité «formelle» et «informelle», cette dernière étant peut-être la plus utile pour le groupe.

Par contre, selon certaines répondantes, il faudrait modifier l'image d'ATF auprès des organismes communautaires. ATF, bien que ses membres soient issues du milieu, n'est pas perçue comme «communautaire». Voici ce que deux répondantes avaient à dire à ce sujet :

[...] moi, l'image que je trouve qu'ATF donne au niveau du communautaire, c'est des petites madames riches qui donnent des jobs aux petites madames pauvres. Moi, je suis mal à l'aise avec ça.

[...] le monde du communautaire trouve qu'on n'est pas du communautaire et le monde des affaires trouve qu'on n'est pas en affaires [...]. Oui, on est issues du milieu, donc communautaire, mais ils trouvent qu'on gagne plus cher, qu'on est une plus grosse structure, qu'on mange pas nos bas assez, on n'est pas assez dans la misère pour être communautaire [...].

À cause de cela, l'organisme est parfois considéré comme parapublic alors qu'il s'agit plutôt d'un organisme à but non lucratif. Les informatrices diront qu'il y a beaucoup de travail et de sensibilisation à faire pour améliorer ces perceptions et ainsi développer des alliances rentables pour tous et toutes. Pour le moment, cependant, les liens qui existent avec les organismes communautaires se développent surtout par le bénévolat personnel des employées d'ATF. Le reste, comme nous l'avons montré, ce sont des relations d'affaires et d'échanges de services.

Il nous semble que deux possibilités se présentent à A.T.F. D'abord, il entretient des liens avec un réseau important qui peut permettre sa survie. Ceci est important, car il s'agit du seul organisme d'employabilité de la région qui soit centré sur la spécificité-femme mais, par contre, les liens avec certains types d'organismes sont et continueront à être difficiles. Une fois de plus, cela découle du désengagement de l'État et de la fermeture des programmes. Avec la diminution des budgets, les luttes et les conflits s'accroîtront pour obtenir le peu qui reste. Une première possibilité est donc une augmentation de la compétition entre les organismes de la société civile.

Un autre dénouement possible serait de développer des liens avec des organismes *différents* qui fourniraient des ressources matérielles et humaines ou qui peuvent leur référer une clientèle. Cette complémentarité a l'avantage de permettre d'éviter la compétition. On sent chez A.T.F. un effort pour s'orienter vers cette seconde stratégie, notamment pour éviter les impasses auxquelles conduit la première : à terme, celle-ci pourrait aller jusqu'à remettre en cause la survie même de l'organisme.

En résumé, le désengagement de l'État a des conséquences graves sur la question de l'employabilité des femmes, surtout des femmes les plus défavorisées. Ce désengagement touche directement les organismes qui travaillent à leur réinsertion en emploi. Les changements dans les subventions, les nouvelles politiques en matière d'assurance-chômage ont des effets directs sur leur travail et sur leur intervention. Ces organismes, pour continuer à remplir la mission qu'ils se sont donnée, devront faire preuve de vigilance; ne pas se laisser abattre dans de telles circonstances demande une grande énergie. Le groupe que nous avons rencontré semble l'avoir conservée, malgré les embûches. Faire preuve d'initiative sera pour nos répondantes une façon de s'en sortir. Toutefois, se tourner vers des clientèles mixtes pour réussir à continuer à servir la clientèle qui leur tient à coeur, c'est-à-dire celle des femmes les plus démunies de notre société, n'est pas une initiative facile à prendre. De plus, notons-le, ces orientations ne sont pas le fruit d'un choix idéologique. Les femmes qui travaillent chez Accès-Travail-Femmes n'y cèdent que dans le but de faire survivre l'organisme, de continuer à durer. C'est ce qui a fait la force d'Accès-Travail-Femmes, car la durée permet la reconnaissance du milieu. La souplesse est donc le maître-mot pour ce genre de groupe. Une chose est certaine, l'organisme Accès-Travail-Femmes a fait preuve d'originalité pour réussir à suppléer à l'absence de l'État.

La difficulté est de ne pas briser l'esprit de travail que se donnent les intervenantes. Une clientèle imposée, qui occasionne des changements dans le type même de services, pour répondre à des besoins spécifiques et ponctuels, n'est pas sans créer de malaise au sein de l'organisme. Se repositionner pour sa survie ne se fait pas sans brasser la cage, sans brasser ses idéaux. Beaucoup de travail reste encore à faire pour assurer les assises de l'organisme.

Il est donc évident que le travail ne se fera plus de la même façon. La recherche de contrats dans le secteur privé redistribue les énergies du groupe de façon différente. C'est donc du temps que l'on n'a plus pour la clientèle. Le

désengagement de l'État est une source de malaises, de questionnements et d'incertitude pour ces groupes. Pour Accès-Travail-Femmes, l'avenir, c'est le court terme.

De la région à la maison : les ambiguïtés du «sentiment d'appartenance»

**Hugues Dionne et Nicole Thivierge
Groupe de recherche interdisciplinaire sur le
développement régional, de l'Est du Québec (GRIDEQ)
Université du Québec à Rimouski**

Introduction

Nous sommes en train de nous habituer à parler de développement local à partir d'une constellation de termes conceptuels dont les significations sont souvent équivoques. Il en est ainsi des expressions de «prise en main», d'autonomie, de processus endogènes, de partenariat, de concertation, de dynamismes locaux, etc. Nous pourrions en dire autant des notions d'identité, de sentiment d'appartenance, de mentalité rurale... Au fond, il s'agit d'expressions couramment employées tant par les chercheurs, les intervenants, les politiciens ou les technocrates pour désigner souvent des conceptions bien différentes.

Au moment où l'on parle de plus en plus d'enracinement des populations, de leur ancrage territorial, il importe d'interroger les dynamiques identitaires du développement local et de questionner à nouveau nos habitudes de penser le clivage rural-urbain ainsi que nos conceptions de l'appartenance territoriale et sociale¹³¹. Par exemple, il est significatif d'entendre parler les promoteurs du développement local en misant sur le sentiment d'appartenance des populations sans que l'on sache véritablement quelles en sont la signification théorique et la portée empirique. C'est dans ce contexte que nous nous sommes intéressés à mieux cerner l'expression apparemment banale et devenue «clichée» du «sentiment d'appartenance», à mieux comprendre les processus de

¹³¹ Voir l'ouvrage de Bernard Poche, *L'espace fragmenté. Éléments pour une analyse sociologique de la territorialité*, Paris et Montréal, L'Harmattan, 1996.

construction identitaire pour rendre compte des solidarités de base nécessaires au développement local ou régional, et en particulier l'apport des lieux.

Nous voulons mieux explorer les liens qui se nouent entre les individus et l'espace qu'ils habitent. Pour certains, engagés dans des mobilisations territoriales ou pour d'autres confrontés à des mobilités géographiques, les relations sociospatiales sont révélatrices du «sentiment d'appartenance» manifesté et déclaré. Nous verrons que c'est sur cette base que pour certains s'articulent des engagements mobilisateurs pour le développement local ou régional alors que pour d'autres, le lien à l'espace peut devenir un obstacle majeur à la réinsertion sociale et à l'implication communautaire. Le lien à l'espace devient contraignant alors que l'exclusion sociale est doublée de l'exclusion territoriale. Appartenance et exclusion sont ici antinomiques.

Le présent texte s'inscrit dans une démarche exploratoire. Nous dégageons quelques pistes de réflexion qui nous guident dans l'enquête amorcée. Nous voulons rendre compte, dans un premier temps, de l'importance de l'espace dans la construction identitaire tant individuelle que collective. Nous verrons comment les processus identitaires s'inscrivent à la fois dans une dynamique de solidarité sociale et territoriale pour contrer des processus d'exclusion. Dans un deuxième temps, nous procéderons à partir de deux illustrations inspirées d'enquêtes de terrain, en cours, pour mieux expliciter ces dynamiques différenciées du lien à l'espace et de l'importance des processus identitaires et d'appartenance, à la base des pratiques d'insertion sociale et de développement territorial. Dans un premier cas, celui du village du Bic, bien que l'appartenance est dite territoriale, nous verrons qu'elle demeure fragile en regard des intérêts en jeu. Dans l'autre cas, celui de l'organisme communautaire Ficelles Inc. de Rimouski, l'appartenance territoriale peut apparaître comme étant un handicap à l'insertion sociale.

Constructions identitaires et sentiment d'appartenance

Appartenance sociale et appartenance territoriale

Le «sentiment d'appartenance» à un territoire donné questionne fondamentalement tout le lien de l'individu à l'espace, tout le rapport global de l'acteur social au territoire. Curieusement, alors que, d'une part, s'élabore avec l'idée de décentralisation tout un discours d'appropriation de nos pouvoirs

locaux et régionaux, nous constatons, d'autre part, comment le «sentiment d'appartenance» semble de plus en plus s'effiloche. À chacun son territoire! disent les «partionnistes», comme si chaque espace devenait individualisé, privatisé, sans fondement collectif, sans attache partagée, sans appartenance commune, comme si chacun pouvait emporter son territoire d'appartenance à la base de son identité. Alors que le discours politique met de l'avant la nécessité des concertations, des partenariats, des solidarités locales, des appartenances au territoire, la dynamique effective du «pays réel» est beaucoup plus complexe et nous dévoile plutôt des solidarités compromises, des conflits d'intérêts, des luttes de pouvoir difficilement occultées.

Il faut préciser immédiatement que cette expression du «sentiment d'appartenance» est très complexe. Elle camoufle tout le processus de construction de l'identité individuelle et collective. C'est là un processus qui s'élabore à la fois à partir de matériaux sociaux et spatiaux. Nous savons comment, de plus en plus, les réseaux fonctionnels de chaque individu, que ce soit le réseau professionnel, amical, d'aide naturelle, d'échanges ou autres contribuent fortement à structurer l'affirmation et l'identité de soi¹³². En ce sens, tout «réseautage» virtuel ou aterritorial peut être un référent symbolique structurant. Nous savons aussi l'importance de l'espace, des lieux dans le processus identitaire. Ainsi, chaque individu devient le noeud actif et convergent de fuseaux d'influences territoriales ou fonctionnelles, spontanées ou institutionnelles. Chaque individu a plusieurs appartenances qu'il choisit de mettre de l'avant selon les circonstances ou selon le champ de référence contextuel. Tantôt, l'insistance se fera en fonction de références ethniques, générationnelles, sexuelles, familiales... (nous parlerons de l'appartenance sociale établie en fonction d'un réseau de personnes), tantôt l'appartenance sera établie en fonction d'un territoire, d'un espace donné auquel l'individu dit se rattacher, dit «appartenir» (nous parlerons de l'appartenance territoriale). Cet espace «donné» peut recouvrir des territoires multiples et à géographie variable. Ici aussi, ces territoires sont définis en fonction du champ de référence contextuel. Par exemple, nous exprimerons une appartenance canadienne, québécoise, bas-laurentienne, rimouskoise, de quartier... selon les circonstances ou selon notre degré d'éloignement des lieux dits.

132 Dominique Bachelart, «Réseaux, supports sociaux et institutions», *Pour*, n° 134 (juin 1992) : 55-69.

Notre recherche insiste avant tout sur les dynamiques d'appartenance territoriale. Nous voulons mieux cerner le rôle de l'espace physique, du lieu concret dans le processus de construction identitaire. Nous avons déjà signalé comment nos préoccupations de développement régional et local nous ont fait voir l'importance de l'attachement aux lieux d'appartenance, à la base des solidarités nécessaires aux mobilisations et aux engagements collectifs pour le développement. Les liens sociaux à la base des solidarités sociales se construisent en dernière instance dans des «lieux», sur des territoires de référence. Nous voulons mieux connaître comment se développe cette unité spatiale ou territoriale de l'être-ensemble qui motive l'action collective de développement.

L'étude des mobilisations territoriales que nous poursuivons actuellement s'insère dans une réflexion générale sur les processus d'exclusion sociale et territoriale¹³³. Des résultats antérieurs de recherche nous avaient sensibilisés à l'importance des constructions identitaires à la base de toute mobilisation territoriale¹³⁴. Une recherche-action poursuivie depuis plus de trois ans dans un village du Bas-Saint-Laurent au Québec nous a mieux révélé cette élaboration collective permanente de construction identitaire, de consolidation solidaire dans la lutte à la fermeture de services publics et dans la résistance à l'exclusion territoriale¹³⁵. Ce travail de résistance se concrétise dans une quête constante d'une communauté territorialisée à maintenir, d'une sorte de socialité à affermir et à développer. Les acteurs territoriaux en parlent comme d'un «art de vivre» pour exprimer l'équilibre entre l'agir humain et le territoire

133 La présente recherche est subventionnée partiellement par le Conseil de la recherche en sciences humaines du Canada (CRSH) pour 1995-1998 : «Les mobilisations socio-territoriales et la redéfinition spatiale des collectivités». Elle regroupe les chercheurs Juan-Luis Klein (UQAM), Hugues Dionne (UQAR) et Pierre-André Tremblay (UQAC). Elle s'insère aussi dans le programme de recherche FODAR (1995-1999) portant plus spécifiquement sur les «sentiers spatio-temporels des acteurs territoriaux». L'équipe de recherche est composée de Hugues Dionne et Nicole Thivierge (UQAR), de Pierre-André Tremblay et Marielle Tremblay (UQAC) et de Juan-Luis Klein (UQAM).

134 Hugues Dionne et Juan-Luis Klein, «Les villages face à l'État : de la révolte territoriale au développement local» dans **L'espace québécois** de Alain G. Gagnon et Alain Noël, dir., Montréal, Québec-Amérique, 1995, p.171-188.

135 Raymond Beaudry et Hugues Dionne, «La permanence des communautés contre la mobilité des réseaux» dans **Contre l'exclusion: repenser l'économie** de Juan-Luis Klein et Benoît Lévesque, dir., Sainte-Foy, P.U.Q., 1995, p. 267-286.

d'appartenance qui engendre et nourrit cette qualité de vie. Cette première analyse nous a confirmé l'importance de l'identité collective à la base de tout développement. Ce qui nous faisait dire comment le développement précède d'une certaine manière la croissance économique.

Identités et liens de communauté

La notion d'appartenance territoriale fait référence à l'identité culturelle d'un groupe humain. Nous avons vu comment elle invite à transcender les intérêts particuliers et à fonder les sentiments de solidarités collectives. Il s'agit d'une certaine représentation collective de soi : on en parle de manière naturelle comme d'un «sentiment», d'une conviction d'abord sociale et culturelle avant d'être la résultante d'un acte de raison. La question des lieux d'identités se pose de manière cruciale par rapport au besoin de se rattacher à des communautés territoriales, à des espaces concrets et fondateurs de socialités¹³⁶. Il faudrait aujourd'hui interroger la fragilité même de nos «entourages immédiats» où il est devenu difficile ou impertinent de se réclamer d'une histoire commune, d'un héritage commun, d'une mémoire partagée. À voir les mobilités géographiques fréquentes de plusieurs professionnels dans de nouveaux espaces d'habitation, à voir les «transplantations» souvent éphémères de plusieurs résidents dans des villages ou des banlieues, à comprendre cette nécessité fréquente de devoir refaire ses solidarités spatiales, il est évident que «l'environnement» de plusieurs personnes, couples ou familles, est souvent à refaire et suppose des recadrages continuels. Les habitats alignés dans de nouveaux lotissements, en banlieue des villes ou des villages, reflètent bien ce travail continu de «recomposition sociale et territoriale» auquel sont soumis tous les nouveaux arrivants (propriétaires ou locataires) dans un milieu donné. Ceux-ci doivent continuellement refaire leur «parc» de relations sociales dans leur entourage immédiat. Il est, par exemple, compréhensible de voir si peu de relations continues dans des quartiers périurbains soumis à ces «déplacements» fréquents de résidents obligés à de fortes mobilités.

Cette fragilité de l'appartenance territoriale est souvent jumelée à une perte d'appartenance sociale alors que l'individu est soumis à des processus

¹³⁶ Voir par exemple Loïc Dutay, *Pour un chômage innovant. Organiser du sens avec les sociétés locales*, Paris, L'Harmattan, 1996.

d'exclusion, de déclassement au sein même de la société. Aussi, la modification des appartenances est à la base du lien social :

*La production du lien social est de plus en plus déterminée par l'appartenance à une entreprise ou à une institution. Alors que ce lien se fondait sur des appartenances familiales et communautaires territorialisées, il s'étaye maintenant sur une appartenance abstraite et déterritorialisée...*¹³⁷.

La communauté de base est en péril, menacée notamment par la «*détérioration des relations traditionnelles entre l'homme et la femme et la fragmentation familiale, les croyances religieuses traditionnelles et la stabilité professionnelle sapée par l'obsolescence rapide de certains métiers*». Une portion de plus en plus importante de la société souffre d'une perte du sens de la communauté et de l'identité¹³⁸.

Appartenance territoriale et appartenance sociale sont ici liées. Le sentiment de désappropriation, la perte d'initiative dans la production économique, politique et culturelle sont l'expression d'une panoplie d'«isolements» souvent dramatiques chez l'individu social contemporain. L'isolement qui devient un fait social d'importance se traduit en retour par des individus qui ont l'impression d'être déracinés, anonymes dans un environnement qui change continuellement et qui peuvent de plus en plus difficilement ressentir un sentiment d'appartenance quelconque à une communauté. Pourtant, l'individu a besoin de sentir qu'il appartient à une communauté pour établir sa propre identité, sa propre estime de soi. La lutte des places, c'est une lutte d'individus solitaires contre la société pour retrouver une «*place, un statut, une identité, une reconnaissance, une existence sociale*»¹³⁹. La déliquescence du lien social, signe d'une crise plus générale de la solidarité, rebondit sur les dynamiques identitaires¹⁴⁰.

137 Vincent De Gaulejac et Isabel Taboada Léonetti, **La lutte des places**, Paris, EPI, Éditions Hommes et groupes, 1994, p. 280.

138 Vance Packard, **Une société d'étrangers**, Paris, Calman-Lévy, 1973, p. 32.

139 **Ibid.**, p. 119.

140 J. P. Saez, dir., **Identités, cultures et territoires**, Paris, Desclée de Brouwer, 1995, p. 212.

Paradoxalement, alors que l'on construit diverses stratégies de gestion sociale et politique sur la vitalité identitaire des milieux, plusieurs analystes précisent comment la distanciation et la fragilisation des liens sociaux grugent les lieux d'appartenance et provoquent une «déconstruction» progressive des systèmes de normes et des identités¹⁴¹. Alors que nous sommes de plus en plus soumis à des espaces virtuels inédits de communication qui semblent provoquer à la fois une homogénéisation culturelle et une atomisation du champ social, il importe de connaître comment les identités territoriales sont, aujourd'hui, en élaboration à partir de matériaux nouveaux dans des sphères de réseaux d'échanges qui souffrent de moins en moins des difficultés de distances physiques à couvrir. Des situations virtuelles qui nous invitent précisément à mieux comprendre l'importance des lieux physiques, des lieux concrets dans les dynamiques collectives de construction identitaire pour le développement.

Nous nous appuyons sur quelques recherches de terrain en cours pour mieux préciser ce questionnement général. Nous avons privilégié deux situations pour mieux illustrer nos propos. Une première situation fait référence à une mobilisation territoriale dans un village bas-laurentien pour contrer un projet immobilier (Pointe aux Anglais dans la municipalité du Bic) et l'autre situation fait plutôt référence à une mobilisation sociale, soit celle de femmes engagées dans des processus de réinsertion sociale par l'accès au marché de l'emploi (l'organisme Ficelles Inc. de Rimouski). Ces comparaisons quant aux perceptions des solidarités sociales et territoriales nous font mieux comprendre la dynamique d'élaboration des sentiments d'appartenance. Nous verrons, d'une part, comment les référents spatiaux actuels qualifiés de rural ou d'urbain tendent à s'estomper pour faire place à des solidarités territoriales de plus en plus difficiles et, d'autre part, comment les référents spatiaux plus individuels et privés (exemple : espace domestique) sont en train de modifier nos perceptions des appartenances territoriales.

¹⁴¹ Voir à ce sujet Michel Bassand et F. Hainard, *Dynamique socio-culturelle régionale*, Lausanne, Presses polytechniques romandes, 1985.

Appartenance sociale, appartenance territoriale : deux recherches en cours

Appartenances différenciées au Bic : au-delà du rural et de l'urbain!

L'expression du «sentiment d'appartenance» territorial, de la solidarité de base tend à se modifier profondément compte tenu des mobilités géographiques grandissantes et des recompositions fréquentes des réseaux de base. Que devient ce sentiment commun d'appartenance à une communauté villageoise?

Bic : village ou banlieue?

Nous avons constaté comment un tel sentiment peut être fondateur de certaines mobilisations villageoises. Nous voulions mieux apprécier une telle dynamique dans une petite municipalité périurbaine. C'est à partir de cette question générale que nous avons engagé une recherche dans la municipalité du Bic (Bas-Saint-Laurent) au cours de l'hiver 1996¹⁴². La situation du Bic est particulièrement intéressante pour deux raisons. La première est qu'il s'agit d'un village-banlieue (proximité de Rimouski) qui regroupe deux catégories de populations locales, reflétant en cela la structure duale d'une multitude de villages québécois et canadiens situés à proximité des villes. La seconde est d'ordre plus méthodologique et conjoncturelle face au conflit ouvert entre ces deux types de populations locales à propos d'un projet immobilier à proximité d'un parc naturel de conservation (Parc provincial du Bic). De prime abord, la structure du village du Bic nous dévoile trois formes d'occupation de l'espace, structure commune à un grand nombre de villages périurbains québécois : d'abord, la concentration du peuplement établi en fonction de l'église et des services traditionnels; ensuite l'étalement de la population dans les rangs parsemés d'agriculteurs et de néo-ruraux (souvent des professionnels ayant racheté des maisons de ferme); et, depuis quelques décennies, des lotissements banlieusards à la périphérie du village traditionnel. Même si la structure spatiale ne recouvre pas parfaitement la structure sociale, les occupations et les mentalités se départagent en fonction d'une population traditionnelle de Bicois-souches et une population de «nouveaux arrivants» composée principalement de

¹⁴² Les données exploratoires de l'enquête-terrain ont été recueillies par madame Claudie Pillaud, dans le cadre de sa recherche à la maîtrise en développement régional.

professionnels ou de travailleurs, surtout du domaine tertiaire, qui travaillent à Rimouski et qui habitent au Bic. Face au contentieux concernant la vocation du territoire en litige près du Parc du Bic, la majorité de la population «banlieusarde» était défavorable au projet de développement résidentiel et souhaitait plus tôt en faire une zone écologique de conservation naturelle.

L'enquête exploratoire nous révèle une définition assez ambiguë du sentiment d'appartenance territorial envers la localité bicoise. Pour les uns, les Bicois-souches, leur insistance à nous parler de la «vie du village» contraste avec le discours plus banlieusard des nouveaux arrivants. Les référents symboliques concernant le travail ne sont pas habituellement les mêmes, alors que les nouveaux arrivants nous parlent principalement de Rimouski. Les Bicois-souches, étant en moyenne plus âgés, vont faire référence à des réseaux de travail plus locaux, souvent plus artisanaux. Ces derniers vont valoriser beaucoup l'interconnaissance et les échanges humains comme dynamique sociale constitutive du village; les nouveaux arrivants vont surtout être préoccupés des échanges marchands de biens à assurer par le maintien des services. Le village comme lieu acquiert des dimensions géographiques concrètes et se confond avec les périmètres d'une socialité particulière et originale. Les particularismes d'une vie villageoise spécifique ne sont pas perçus par les nouveaux arrivants pour qui le Bic est avant tout une banlieue offrant un environnement intéressant. La qualité de vie se fait en référence à une tranquillité individuelle et familiale et un environnement agréable. Les Bicois-souches font plutôt référence à la densité et à l'accueil d'une communauté humaine d'appartenance. Au Bic, on fait «*les choses d'une certaine manière!*» disent les Bicois-souches qui insistent sur la conservation du patrimoine social, alors que les nouveaux arrivants sont surtout attachés au patrimoine naturel et bâti. Apparemment, le réseau support de référence des Bicois-souches est davantage celui de la famille élargie et de la communauté villageoise de base, alors que les nouveaux arrivants prennent appui sur la cellule familiale (maisonnée), sur l'entraide occasionnelle des quelques voisins de proximité et surtout sur les réseaux d'amitiés ou les réseaux fonctionnels et professionnels qui n'ont plus aucun rapport territorial.

**Tableau comparatif
Municipalité du Bic**

| BICOIS-SOUCHES | NOUVEAUX ARRIVANTS |
|-------------------------|--|
| Vie du village | Vie de banlieue |
| Patrimoine social | Patrimoine naturel et bâti |
| Se reconnaître | Échange de services |
| Le village-lieu | La banlieue-réseau |
| La famille élargie | La famille-maison |
| Espace-communauté | Espace privé et domestique |
| Communauté territoriale | Lieu support de l'habitat et environnement |

Milieu rural, milieu urbain, quelle différence?

Il s'agit à première vue d'un clivage «traditionnel» rural-urbain constituant le profil d'un très grand nombre de nos villages québécois. Mais comment spécifier le sentiment d'appartenance d'une telle population autrement que par les référents «classiques» de la dualité rurale-urbaine pour mieux rendre compte d'une dynamique de population habitant le même territoire municipal? Quelle définition de communauté est-il en train de s'établir dans un tel cadre spatial? Comment le sentiment d'appartenance peut-il nourrir une dynamique de développement local au-delà du clivage constaté? L'analyse du clivage rural-urbain s'insère dans une sorte de continuum qui repose toute la question de l'espace d'appartenance, sa définition en train de se refaire. Comment mieux définir cette notion de territorialité en regard des espaces «classiques» que nous définissons habituellement comme étant soit rural, soit urbain, soit périurbain?

Nous avouons notre difficulté grandissante à aborder l'analyse territoriale sous les termes du rural ou de l'urbain tellement ces notions nous apparaissent de moins en moins discriminantes de réalités sociologiques différenciées. C'est comme si la faille principale de différenciation des territoires n'était plus dans ces références classiques. On est encore trop habitué à penser le monde rural comme un univers du passé s'opposant au monde urbain.

Longtemps, cette dualité entre le rural et l'urbain a servi de cadre explicatif du changement de la société québécoise. Encore en majorité rural à la fin du 19^e siècle, le Québec s'est urbanisé rapidement, au point de l'être à 90 % au seuil de la Révolution tranquille. Le décalage entre cette transformation des structures et le maintien de l'univers culturel, hérité de la société «préindustrielle», a provoqué une «étrange contradiction» et une véritable mutation culturelle s'est réalisée au tournant des années soixante. Au même moment, le «rattrapage» du développement des régions périphériques québécoises se réalisait en empruntant ce passage dit obligé de la société «rurale» à la société «urbaine et industrielle». Les stratégies de développement régional basées sur un renforcement de l'industrialisation ne pouvaient qu'emprunter les voies de l'urbanisation. Le milieu rural n'avait plus de signification en soi! La ruralité représentait alors ce difficile héritage d'un passé contraignant pour imaginer l'avenir. Comment aujourd'hui se donner une représentation de l'espace local qui dépasserait ce clivage rural-urbain? Comment se donner une solidarité de communauté traversant cette dualité?

C'est précisément dans de nouvelles conjugaisons entre ce que l'on nomme trop facilement le monde rural et le monde urbain qu'il faut imaginer un futur. Autant la notion de développement urbain que celle de développement rural ne parviennent pas efficacement à exprimer les défis nouveaux de notre rattachement au territoire. Beaucoup de «villes rurales» québécoises nous enferment dans une différenciation illusoire entre le rural et l'urbain en ce qu'elles sont, dans les faits, plus rurales qu'urbaines. L'envahissement ou l'accaparement «urbain» ne provient pas d'un manque de respect des «mentalités rurales», mais plus simplement des impératifs de la spéculation foncière et des profits de taxation. Depuis longtemps, les territoires se spécialisent en fonction des échanges économiques. La «mondialisation» actuelle des marchés ne fait que poursuivre ce travail de ségrégation spatiale tout en provoquant des modes de production et des habitudes de consommation «standardisés». Les circuits d'échanges économiques «courts», longtemps dévalorisés au nom du «progrès», ne parviennent plus à stabiliser les populations en quête de travail et de services spécialisés. À part les fonctions de production agricole et forestière (qui utilisent de moins en moins de main-d'oeuvre), les milieux ruraux risquent de se confondre progressivement à des «banlieues» emmêlant des paysages ruraux et périurbains en quasi-continuité. En fait, en deçà de la structure de l'espace, c'est une manière d'être en société qui est en train de se standardiser, de s'homogénéiser. La conjugaison entre le rural et l'urbain est de plus en plus nébuleuse du fait que la spécificité d'une société rurale, d'un monde rural est en train de s'estomper. C'est précisément parce que notre rapport identitaire au

territoire est en crise qu'il devient finalement difficile d'utiliser les termes coutumiers de «sentiment d'appartenance» et de milieu rural ou urbain¹⁴³. Quelle différence, par exemple, entre le lotissement banlieusard à la périphérie de Rimouski et le lotissement banlieusard à proximité du village traditionnel du Bic? On dira pourtant l'un urbain et l'autre rural. C'est précisément sous ce rapport que nous considérons la maison, nous le verrons plus loin, comme lieu d'appartenance ultime, significatif et structurant de chaque citoyen.

De manière plus générale, la désignation du territoire «environnant» fait référence chez les Bicois-souches à un espace collectif de la communauté villageoise, alors que la majorité des nouveaux arrivants évoquent principalement l'espace privé d'habitation comme lieu ultime d'appartenance. Ces derniers semblent avant tout faire référence à leur lieu résidentiel comme lieu ultime d'appartenance. Leur rapport à l'espace est exprimé surtout en fonction de l'envergure de leur zone domestique. C'est l'espace premier de vie, espace quasi autosuffisant et déterminant de l'appartenance énoncée. L'espace de référence n'est pas nécessairement celui de la communauté du Bic, contrairement aux habitants-souches qui font d'abord et avant tout référence à la famille élargie et à la communauté villageoise. De manière encore plus spécifique, compte tenu de la privatisation de plus en plus avancée de l'espace, nous constatons chez plusieurs résidents le rétrécissement de l'espace ultime à la dimension du cadre résidentiel de chacun, de son habitat. L'ancrage à un «coin de terre» se mesure à cet espace domestique.

Il nous apparaît important de redéfinir l'analyse de notre rapport d'appartenance au territoire en évitant de s'enfermer dans une différenciation rurale-urbaine qui nous semble de moins en moins opérationnelle. Il nous faut plutôt réexaminer nos liens nouveaux aux lieux et aux autres.

L'intégration sociale des femmes en région : l'organisme Ficelles

Nous avons déjà signifié que la notion de sentiment d'appartenance comporte plusieurs ambiguïtés. L'examen d'une situation faisant référence aux dynamismes d'appartenance et d'exclusion peut nous aider à mieux cerner la perspective holistique du sentiment d'appartenance. L'analyse d'un organisme

¹⁴³ Bernard Poche, *op. cit.*, p. 60-61.

prônant la réinsertion sociale des femmes nous éclaire sur un nouvel aspect de la question d'appartenance parce qu'elle fait surtout appel à des solidarités sociales, alors que le territoire peut être contraignant voire facteur d'exclusion sociale.

Exclusion et désinsertion sociale

L'exclusion est ici contraire à l'appartenance. Certains auteurs voient dans l'exclusion sociale une disqualification de la société et du rapport que ladite société entretient avec ses marges. D'autres notent la présence d'exclusion sociale quand il y a rupture du «lien social» qui affecte les conditions traditionnelles de la cohérence sociale, comme la participation à la vie productive, le maintien des liens familiaux et l'appartenance à des réseaux. L'exclusion sociale traduit alors une dégradation par rapport à une position antérieure, comme par exemple, la perte de son emploi. C'est ainsi que Robert Castel voit l'époque de stabilité qu'offre la société salariale s'achever. De leur côté, V. De Gaulejac et Isabel Taboada Léonetti abordent l'exclusion du point de vue des individus sans repères, des individus qui cherchent à conquérir leur place dans une société donnée¹⁴⁴. C'est l'approche que nous privilégions puisqu'elle traduit le mieux la situation des clientes de Ficelles.

Pour De Gaulejac et Léonetti, la désinsertion sociale est vue comme un processus dynamique qui rend compte des tensions qui existent entre «*la manière dont l'individu se perçoit dans une situation déterminée et la manière dont il est perçu par les autres dans cette même situation*», entre la notion d'identité souhaitée et l'identité prescrite. À la suite d'une rupture subie involontairement (le décès d'un être cher, une rupture amoureuse, une grave maladie, la perte de son emploi, etc.), les individus ont l'impression de perdre leur dignité; ils continuent d'adhérer à un système de valeurs mais ne se sentent plus en symbiose; ils recherchent l'estime de l'autre, la reconnaissance de leur communauté sans y parvenir. Par son attitude instable devant les difficultés à gérer les conséquences de cette rupture, l'individu se démarque de son groupe d'appartenance qu'il finit par quitter. Si ce départ volontaire ou non s'accompagne d'un déclassement, il éprouve alors un «sentiment d'indignité, de honte sociale». Mais dans certains cas, l'individu peut résister au processus. Il mobilise alors toutes les ressources socio-affectives et culturelles dont il dispose. Ce capital socio-affectif lui permet

¹⁴⁴ Robert Castel, «*Les pièges de l'exclusion*», **Lien social et Politiques - RIAC**, n° 34 (automne 1995) : 13-21; Michel Autès, «*Genèse d'une nouvelle question sociale : l'exclusion*», **Ibid.**, p. 43-53.

de se donner une meilleure image de lui-même et le drame qu'il vit est alors ressenti comme temporaire. Mais quand les conditions de résistance ne sont pas présentes, l'individu n'a d'autre choix que de s'adapter à sa nouvelle situation pour réduire sa souffrance. Son sentiment d'appartenance au groupe se détruit progressivement et il ne voit pas d'autre solution que de renoncer aux valeurs du groupe, de se résigner à l'isolement¹⁴⁵.

La réinsertion sociale doit donc nécessairement passer par une reconstruction des liens d'appartenance au groupe, à la communauté d'origine de l'individu ou à un groupe nouveau. Elle doit passer par une revalorisation de sa condition afin qu'il sache qu'il peut reconquérir l'estime de l'autre, qu'il comprenne qu'il mérite d'appartenir à l'ordre social dont il veut partager les valeurs. C'est cet univers de revalorisation et d'intégration que tente de fournir Ficelles.

Ficelles est un organisme communautaire sans but lucratif qui, depuis une décennie, veut aider les femmes du Bas-Saint-Laurent à atteindre l'autonomie financière par l'intégration au marché du travail. Le groupe est composé d'une cinquantaine de femmes, la plupart féministes, qui proviennent des différents groupes de femmes de la région. Une dizaine d'intervenantes «quotidiennement sur le terrain», tentent de préparer, sinon d'insérer au marché du travail, une clientèle de femmes en majorité prestataires de l'aide sociale ou de l'assurance-chômage¹⁴⁶.

Entre l'employabilité et la réinsertion sociale

En région comme au centre, les pertes d'emplois et le chômage prolongé affectent grandement les femmes. Mais dans la MRC Rimouski-Neigette, la déstructuration croissante de l'arrière-pays rimouskois amène de nouveaux chômeurs et de nouvelles chômeuses qui viennent se joindre aux jeunes gens et aux jeunes filles qui attendent en vain l'accès à leur premier emploi. Comme les hommes, les femmes sont alors sujettes aux phénomènes déstructurants de l'exclusion du marché du travail. Mais, pour des raisons d'héritage culturel ou

¹⁴⁵ Vincent De Gaulejac et Isabel Léonetti, *op. cit.*, p. 111-122.

¹⁴⁶ Les données exploratoires de l'enquête sur l'organisme Ficelles ont été recueillies par madame Fatou Diaby, dans le cadre de sa recherche à la maîtrise en développement régional.

autres, il arrive que les ruptures familiales ou socio-affectives qui précèdent ou accompagnent une perte d'emploi, bouleversent plus profondément les liens sociaux que les femmes entretiennent, en les coupant de leurs lieux d'appartenance familiale, communautaire, territoriale ou de réseau. Elles sont alors menacées de désinsertion sociale.

Ficelles ne se considère pas comme un simple bureau de placement. Les intervenantes veulent offrir une aide globale de réinsertion à une clientèle le plus souvent exclue socialement, démunie par manque de formation de base et confrontée à un marché d'emploi de plus en plus compétitif¹⁴⁷. Elles s'inspirent du programme **Devenir** mis au point par des chercheuses de l'Université Laval¹⁴⁸. L'idée est de situer l'intervention auprès des clientes dans une perspective de leur propre développement. Les recherches auprès des jeunes femmes ont démontré qu'elles «*entrevoyent leur avenir à travers le prisme des relations interpersonnelles*» et qu'elles tiennent compte des «*quatre sphères d'activités que sont la carrière, la vie amoureuse, la vie sociale et la maternité*». Tantôt elles entrevoyent dépenser plus d'énergie dans les études ou le travail, tantôt dans la vie amoureuse ou familiale, tantôt dans l'implication sociale, tout cela agencé selon leur propre trajectoire de vie, selon les «*enjeux relationnels*» de leur vie. Aussi, est-il important que les clientes-participantes au programme puissent travailler autant à la constitution d'un projet de vie qu'à l'établissement d'un choix de carrière; elles doivent «*se comprendre en elles-mêmes*» et comprendre l'environnement dans lequel elles évoluent. En fait, la finalité de ce type d'intervention est d'amener les jeunes femmes à mieux maîtriser leur propre vie¹⁴⁹.

Mais la volonté des organisatrices de Ficelles d'apporter une aide globale est contrée par celle des organismes «subventionnaires» ou fournisseurs de contrats. Ici s'affrontent deux visions du développement : celle plus globalisante et à plus long terme des femmes, plus préoccupées de réinsertion sociale, de valorisation et de reconstruction d'identité. Une vision en même temps plus

¹⁴⁷ Pour une analyse féministe du développement, voir M. Anadon, D. Masson, M. Tremblay et P.A. Tremblay, **Vers un développement rose**, Chicoutimi, GRIR, 1990.

¹⁴⁸ Voir à ce sujet **Devenir, approche éducative en développement de carrière au féminin**, A. Spain, S. Hamel et L. Bédard, Sainte-Foy, P.U.L., 1994.

¹⁴⁹ **Ibid.**, p. 17-19.

proche, plus consciente des besoins régionaux et locaux. En face, les organismes de soutien, motivés par des projets plus immédiats, ne se préoccupent que de l'intégration au travail pour alléger la facture de l'assurance-chômage et de l'aide sociale; une vision moins préoccupée des besoins du territoire, moins à l'écoute des réseaux d'intervention féministes ou de développement local.

Mais si la conscience et l'appartenance territoriale des intervenantes de Ficelles leur permettent d'être plus efficaces, du moins plus près des besoins de leur clientèle, elles n'en perçoivent pas moins les limites. Il arrive que le territoire devienne un frein à leur action ou du moins qu'il en limite la portée. Voici quelques exemples.

Entre la maison et le travail : la contrainte du territoire

L'appartenance territoriale peut aussi intervenir de manière contraignante dans la volonté des intervenantes d'intégrer les femmes à l'emploi non traditionnel. Comme Rimouski et sa banlieue constituent un centre administratif régional limité en termes de bassin d'emplois industriels, Ficelles doit élargir sa banque de partenaires employeurs au-delà des limites de la MRC Rimouski-Neigette. Il faut alors convaincre les décideurs locaux des MRC plus riches en industries, du bien-fondé de collaborer avec Ficelles pour employer des femmes de la région. Mais on reproche alors aux organisatrices d'avoir pignon sur rue à Rimouski, la ville rivale par excellence. On hésite alors à collaborer, un peu comme si un certain sentiment d'appartenance local exclusif intervenait négativement dans une tentative de développement régional qui va au-delà des rivalités intermunicipales.

Comme ailleurs, le phénomène de désinsertion sociale est péniblement vécu en région, mais certaines contraintes plus particulières comme les taux de chômage élevés et la distance entre les lieux d'habitation et les lieux de travail ne font que rendre la situation plus percutante pour les femmes. En région, l'accès à la mobilité quotidienne pour se rendre au travail n'est pas acquis. Les lieux de travail sont répartis sur de vastes territoires qui ne sont pas desservis par des transports en commun.

La double tâche inciterait les femmes à rechercher un emploi près de la maison afin de diminuer le temps de déplacement quotidien. Comme souvent le lieu de résidence a été choisi en fonction de la proximité du travail du conjoint, ce choix se fait au détriment du marché d'emploi accessible aux femmes. De plus, si à cause d'une rupture, une femme se voit obligée d'intégrer le marché du

travail à plein temps pour gagner sa vie et celle de ses enfants, son lieu de résidence éloigné du centre de travail devient un obstacle. Les femmes seules, monoparentales, le plus souvent aux prises avec des difficultés financières graves, se voient ainsi confrontées à un enfermement à la maison par un manque de mobilité.

L'habiter : une identité territoriale à fuir ou à reconstruire

L'appartenance à un territoire, à un lieu c'est aussi l'appartenance à son lieu de résidence. C'est l'habiter, c'est la vie privée, ce sont les relations amoureuses et familiales constamment en recommencement. L'habiter, c'est le territoire privilégié autour duquel la femme a tissé des liens d'appartenance, avec sa famille, avec son conjoint, avec les groupes de la communauté, du village, du quartier. S'il y a rupture avec la famille ou le conjoint, s'il y a perte d'emploi à proximité et si la jeune fille ou la femme doit quitter son habiter pour un autre, elle doit s'engager socialement dans une nouvelle communauté, créer de nouveaux liens d'appartenance socio-affectifs et socio-économiques. Elle doit établir de nouveaux réseaux, elle doit se reconstruire une identité. Sinon c'est l'exclusion.

L'habiter, c'est aussi le lieu de la reconnaissance sociale du conjoint qui vous y accueille. Ici, pour des raisons d'héritage culturel ou autres, le territoire de référence, c'est le territoire du conjoint. Prenons le cas de certaines clientes de Ficelles, des jeunes filles de grande vulnérabilité qui ont subi des ruptures familiales ou amoureuses déstabilisantes. Entre les tentatives de suicide et la drogue, certaines jeunes filles trouvent dans l'amour d'un homme et le fait d'habiter chez lui, un lieu d'appartenance qui sert de voie à la reconnaissance sociale : la jeune fille gagne une sécurité matérielle, un «travail reconnu socialement» et gagne une image positive d'elle même qui lui est renvoyée par son amoureux; c'est la reconnaissance sociale ultime. Dès que la relation cesse, la jeune fille perd de nouveau toute confiance en elle, elle perd tous ses référents à la communauté, référents qui étaient ceux de l'homme; elle se sent déçue, elle a de nouveau perdu son identité.

Les territoires d'appartenance sont toujours en mouvement. Qu'ils soient fonction de l'espace vécu, du village, de l'habiter, du travail, de la famille ou des réseaux, ils dépendent grandement des trajectoires de vie des individus. Quand il y a résistance à l'exclusion grâce à l'aide de réseaux, grâce à un capital socio-affectif et culturel suffisamment riche, des liens se brisent, mais d'autres se

tissent, des identités s'étiolent mais d'autres se reconstruisent. C'est un éternel recommencement!

Pour une analyse de l'habiter : lieu ultime de l'identité territoriale?

L'habiter est au coeur des préoccupations globales du citoyen dont la quotidienneté est de plus en plus segmentée entre l'univers professionnel et économique et l'univers domestique et socioculturel. C'est cette fragmentation même de nos vies qui détermine notre agir de chaque jour et nous entraîne conséquemment dans de nouvelles problématiques de développement. C'est moins dans les faits la dualité rurale-urbaine qui nous conditionne que la crise d'emploi juxtée à cette crise de séparation entre l'univers économique et l'univers socioculturel de notre existence. Nous retrouvons ici une autre forme d'expression du clivage entre l'économique et le social.

L'analyse de l'habiter nous permet de mieux cerner cet émiettement des socialités de base. C'est cette société «défaite» qui est révélée à travers l'expression d'une communauté à retrouver et les pratiques collectives de revendications territoriales. La quête d'une «qualité de vie» camoufle des aspirations qui sont au-delà des ressources matérielles.

*Même pour des personnes très démunies, la **qualité de vie**, pour autant que l'on puisse l'objectiver, dépend de manière cruciale de la maîtrise par l'individu de son environnement quotidien, laquelle repose autant sur des compétences personnelles et des liens sociaux que sur des ressources économiques¹⁵⁰.*

Il faut mieux découvrir le travail de construction des socialités de base et la puissance structurante de «l'espace concret» dans cette construction même pour pouvoir avancer dans notre compréhension du développement local. C'est tout le rapport de l'acteur social au territoire qu'il devient essentiel de comprendre. La consistance d'un territoire est fonction de la vitalité d'une «communauté». Cela suppose que la solidarité de base est assez puissante pour engendrer un sentiment d'appartenance territoriale, c'est-à-dire qu'elle est construite sur un corps de valeurs et d'échanges qui dépasse les tendances

¹⁵⁰ B. Perret, *L'avenir du travail. Les démocraties face au chômage*, Paris, Seuil, 1995, p. 159.

particularistes de chacun¹⁵¹. Or, il appert que l'effritement de ces liens sociaux, l'épuisement de cette participation sociale fragilisent l'intégrité même de l'espace territorial. La territorialité de la communauté «traditionnelle» était bâtie sur la vigueur et la récurrence de liens sociaux, la force des échanges, la circulation commune de symboles et de biens, l'interdépendance consciente face à «l'autre». Le sentiment «d'appartenance» rend précisément compte de cette mise en commun de ce qui nous appartient. L'actuelle atomisation du territoire ne fait que traduire l'affaïssement de ces interdépendances au sein d'un territoire donné. La privatisation territoriale segmente et réduit le territoire de chacun. La communication et l'échange ne se font plus en fonction des possibilités des échanges géographiques. C'est comme si les «territoires électroniques» n'avaient plus besoin de géographie. Chaque territoire est à la mesure de l'accaparement de chaque individu. C'est comme si les appartenances collectives étaient aujourd'hui «mises en demeure». De fait, on peut se demander si l'espace réduit de chacun devient, en dernière instance, celui de la demeure, de la «maison», de la propriété privée, de la résidence. «Mon terrain» qu'il faut aménager, «paysager», ma demeure qu'il faut entretenir, rénover. Il semble bien que tout ce rapport spécifique à la «maison» peut être éclairant des dynamiques identitaires et des territorialités d'appartenance¹⁵².

À travers l'analyse de l'habiter, c'est un effort de compréhension des liens qui se nouent entre les individus et leur espace¹⁵³. L'habiter est ici vu comme support et fondateur de l'identité sociale. L'habiter pose à sa manière tout le problème de l'insertion de toute vie privée dans l'existence collective. Il est important d'analyser les stratégies de mobilités résidentielles, de refaire les trajectoires résidentielles en lien avec les trajectoires sociales. Elles rendent compte de l'ancrage au sol. L'habiter nous permet précisément de nous bricoler un espace de vie nécessaire à notre bien-être. La maison ou l'habitat (oikos ou éco) est au centre de notre quotidien, «station» de détente face au stress du

151 Juan-Luis Klein, «Le partenariat : vers une planification du développement local?», *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XV, n° 3 (1992) : 491-505.

152 Voir à ce sujet l'article de Dominique Bachelart, «Habiter sa maison, habiter sa vie» dans l'ouvrage collectif *Devenir auteure de sa vie. Voix et voies de femmes*, Paris, L'Harmattan, 1996.

153 Michel Bonetti, *Habiter. Le bricolage imaginaire de l'espace*, Paris, Hommes et Perspectives, 1994, p. 11.

travail, centre d'accueil de notre vie familiale, affective et sociale, plaque tournante de plus en plus incontournable des communications médiatiques et électroniques, bien immobilier à capitalisation en général croissante... La maison est «...à la fois un espace matériel, propre à satisfaire les besoins élémentaires de l'existence, un espace juridique que la loi préserve de toute intrusion, et un espace de contrôle où chacun des membres de la maisonnée subit l'autorité intrafamiliale¹⁵⁴». La qualité sociale de cette demeure et de ce terrain a un prix. La valeur commerciale de ma «maison», de cet «oikos» est fonction d'un environnement, d'un quartier. Il y a des environnements de qualité, des environnements détruits par l'odeur, pour la vue, par le bruit, le statut social des autres, la propreté, l'aménagement. Le statut des quartiers «riches» et des quartiers «pauvres» nous le rappelle constamment. Cette privatisation des espaces de chacun oblige à mesurer les appartenances en fonction d'un assemblage plus mobile et éphémère des territoires privés et structurants, d'un ensemble construit plus par amalgame que par tradition ou par échanges. Le territoire «patchwork» qui s'en dégage offre moins de résistance aux conflits internes, peut colmater plus difficilement les brèches de la solidarité territoriale, rend plus vives les blessures d'un tissu social fragilisé. Il devient plus difficile de maintenir cet «esprit de communauté», cette densité humaine qui est précisément l'expression de cette conscience née d'une situation partagée, cette conscience commune. Ce sont ces lieux anthropologiques de partage, d'échanges, de réciprocité, de contacts humains qui nous obligent à repenser les «territorialités» humaines¹⁵⁵. Il semble que la territorialité de dernière instance est devenue celle de la «maison», celle de l'habitat. «Toute maison suscite un espace double : l'un fermé, stable, permanent, centralisé et destiné à conserver; l'autre ouvert, instable, éphémère, périphérique, créateur ou destructeur¹⁵⁶ ».

On pourrait évidemment dire qu'il en a toujours été ainsi si l'on observe la régulation sociale classique de la «famille». Certes, la famille avait ce pouvoir de cimentation sociale, mais en fonction de cadres élargis de solidarités en relais de cette première cellule. Aujourd'hui, c'est «l'habitat du couple» qui traduit mieux ce travail d'ancrage territorial et d'où s'élabore toute une dynamique

154 J. Pezeu-Massabuau, **La maison, espace social**, Paris, P.U.F., 1983, p. 58.

155 Voir à ce sujet A. Rapoport, **Pour une anthropologie de la maison**, Paris, Dunod, 1972; M. Augé, **Non-lieux. Introduction à l'anthropologie de la surmodernité**, Paris, Seuil, 1992.

156 J. Pezeu-Massabuau, **op. cit.**, p. 51.

unificatrice de tissage des socialités et des identités «sectorialisées» (professionnelles, loisirs, amitiés). Il devient essentiel de mieux comprendre à la fois cette mobilité géographique du travail à la maison, mais aussi cette mobilité des identités qui doivent trouver sens et cohérence dans des transitions continues et quotidiennes au sein des diverses sphères d'activité. Nous postulons, compte tenu de la privatisation des processus sociaux et des territoires, que la «maison» devient la sphère de «première ligne». La vie privée deviendrait une sorte de «dernier refuge» dans notre quête de sens, refuge en partie piégé puisqu'elle risque d'être impuissante à construire une solidarité fondatrice et salvatrice de notre être-ensemble.

Conclusion

Il est certain que les perspectives de plus en plus fortes d'une «privatisation» des espaces d'appartenance risquent de modifier l'expression des solidarités «locales» ou régionales et supposent de nouveaux «lieux» de communauté. Évidemment, les appartenances se manifestent en résistance à «l'autre», en refus commun d'une situation, en solidarité à une cause. Nous pressentons, déjà, comment avec Ficelles Inc., les solidarités sociales en région ne peuvent pas toujours s'appuyer sur des dynamiques territoriales «renforçantes» dans leurs interventions. La dimension spatiale peut devenir au contraire un certain handicap au travail de réinsertion de l'emploi compte tenu de la ségrégation spatiale de la structure d'emploi elle-même. Le sentiment d'appartenance n'est pas pour autant assuré dans des mobilisations territoriales manifestes. L'exemple du Bic nous dévoile mieux une dualité d'appartenance qui gruge la solidarité locale et qui oblige à de nouveaux scénarios de développement. Nous avons vu que les différenciations «classiques» de l'espace rural et de l'espace urbain deviennent de moins en moins opérationnelles compte tenu des dynamiques effectives de «privatisation» de l'espace habité. Ce qui n'est pas sans poser des problèmes majeurs sur les solidarités locales et régionales.

Bibliographie

AUGOYARD, J.-F. **Pas à pas. Essai sur le cheminement quotidien en milieu urbain**, Paris, Seuil, 1979.

- BALME, R. et al. «*Les politiques territoriales en Europe de l'Ouest*», **Revue française de science politique**, vol. 43, n° 3 (1993) : 435-468.
- BASSAND, M. «*Développement local et processus identitaires*» dans **Les partenaires du développement face au défi du local** de Christiane Gagnon et Juan-Luis Klein, Chicoutimi, UQAC-GRIR, 1992, p. 267-295.
- BENKO, G. et A. LIPIETZ, dir. **Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique**, Paris, P.U.F., 1992.
- CAMILLERIC, C. et al. **Stratégies identitaires**, Paris, P.U.F., 1990, 232 p.
- CHOPART, J.-N. «*Y a-t-il vraiment des exclus?*», **Lien social et Politiques - RIAC**, n° 34 (automne 1995) : 5-8
- DEFFONTAINES, P. **L'homme et sa maison**, Paris, NRF, 1972.
- DE GAULEJAC, V. **La névrose de classe**, Paris, EPI, Éditions Hommes et groupes, 1987.
- DIONNE, H. «*L'art de vivre : base des mobilisations villageoises*», **Coopératives et développement** (automne 1996).
- DIONNE, H. et J.-L. KLEIN. «*La question régionale du Québec contemporain*», **Cahiers de géographie du Québec**, vol. 37, n° 101 (septembre 1993) : 219-240.
- DUMONT, F. **L'avenir de la mémoire**, Québec, Nuit blanche éditeur, 1995.
- DUMONT, F. et Y. MARTIN. **L'analyse des structures sociales régionales. Étude sociologique de la région de Saint-Jérôme**, Québec, Presses de l'Université Laval, 1963.
- GIDDENS, A. **La constitution de la société**, Paris, P.U.F., 1987.
- HARVEY, F., dir. **La région culturelle. Problématique interdisciplinaire**, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1994.
- LAPIANSKY, E.-M. «*Communication interculturelle et modèles identitaires*» dans **Identités, cultures et territoires** de J.-P. Saez, dir., Paris, Desclée de Brouwer, 1995, p. 35-41.
- RAUTENBERG, M. «*Sur le sens des patrimoines sociaux et leur place dans la modernité*» dans **Identités, cultures et territoires** de J.-P. Saez, dir., Paris, Desclée de Brouwer, 1995, p. 197-206.
- ROUSTANG, G. et al. **Vers un nouveau contrat social**, Paris, Desclée de Brouwer, 1996.

SABOURIN, C. et D. TRUDEL. «*Mobilité et travail : les femmes en Abitibi-Témiscamingue*» dans **Du local au planétaire** de D. Côté, M. Des Rivières, N. Thivierge et M. Tremblay, Montréal, Éd. du Remue-Ménage, 1995, p. 169-186.

TREMBLAY, M.-A. **L'identité québécoise en péril**, Sainte-Foy, Saint-Yves, 1983.

Consultation publique et action collective : une évaluation sociopolitique à partir du cas de Montréal

André Bouchard
Pierre Hamel
Institut d'urbanisme
Université de Montréal

Introduction

Les chercheurs sont partagés à savoir si la participation à l'élaboration des politiques publiques et à la gestion des services urbains a conduit à une amélioration des conditions de vie des populations locales. Le plus souvent, l'évaluation des bénéfices de la consultation a été considérée en termes uniquement instrumentaux. La plupart du temps, les analyses de la consultation publique mettent l'accent de manière exclusive sur les aspects formels de la procédure consultative suivie. Les acteurs sociaux et communautaires n'ont pourtant pas défini leurs revendications et leurs représentations de la solidarité uniquement en ces termes. Dans les débats publics qui se déroulent à l'occasion des processus consultatifs, ils insistent plutôt sur le contenu et la hiérarchie des valeurs sociales et culturelles. C'est pourquoi, nous pensons qu'il n'est pas possible d'évaluer les bénéfices des dispositifs institutionnels de consultation publique sans tenir compte des dimensions normatives engagées dans ces processus de participation par les acteurs eux-mêmes. C'est ce qui nous conduit, dans le cadre de la présente recherche¹⁵⁷, à considérer les consultations publiques sous l'angle de nouvelles formes de médiation entre les acteurs.

Le présent texte se divise en quatre parties. Dans un premier temps, nous introduisons le contexte de crise de la gouvernamentalité à l'intérieur duquel s'inscrivent les mécanismes de consultation publique. Ensuite, nous rappelons quelques jalons qui ont marqué l'évolution des mouvements sociaux

¹⁵⁷ Cette recherche bénéficie d'une subvention du C.R.S.H. que nous tenons ici à remercier.

et des milieux communautaires au cours des dernières années. Troisièmement, nous faisons référence à quelques interprétations du processus d'institutionnalisation de l'action collective. Enfin, nous examinons les origines et l'évolution de la consultation en la situant dans son contexte théorique et historique. À cet égard, nous considérerons en particulier l'origine et les fondements des mécanismes de consultation en matière d'aménagement mis en place, au tournant des années quatre-vingt à Montréal. Ces nouveaux mécanismes sont reliés de près à la planification et à la gestion urbaine. Qui plus est, dans la forme qu'elle a prise dans le contexte montréalais, la consultation publique découle en bonne partie du modèle de gestion technocratique.

La consultation publique et la crise de la gouvernamentalité

Divers facteurs expliquent le recours de plus en plus fréquent à la consultation par les administrations publiques. Pour l'instant, nous en retenons trois.

D'abord, nous pouvons faire référence à ce que Foucault entend lorsqu'il parle de crise de la gouvernamentalité¹⁵⁸ ou de remise en question du modèle de régulation hérité de l'époque industrielle. Depuis quinze ans, cette crise a fait l'objet de diverses lectures. On peut penser à l'école de la régulation, au courant néo-institutionnaliste ou encore aux perspectives mises de l'avant par le courant communautarien. Dans l'ensemble, ces interprétations mettent l'accent soit sur la remise en question du modèle d'accumulation fordiste, soit sur le rôle que jouent les institutions à cet égard, soit, enfin, sur les capacités d'ajustement des milieux locaux.

Au plan politique, la crise de la gouvernamentalité se manifeste par la fragmentation des intérêts dans le contexte de la postmodernité ou encore par ce que Giddens a qualifié de «modernité radicale». Elle s'articule aussi à une incertitude grandissante à l'égard des fondements et de la légitimité de l'État. Il s'ensuit une révision du partage des responsabilités entre le public et le privé.

Au plan social, la crise de la gouvernamentalité renvoie à la fois aux conflits reliés à l'affirmation des multiples identités ethniques et culturelles, et à

¹⁵⁸ Voir à ce sujet Michel Foucault, «*La gouvernamentalité*», *Actes*, n° 54 (été 1986) : 6-15.

l'incapacité de la classe politique à redéfinir les institutions sur la base de nouveaux compromis.

Un second facteur réside dans l'échec de la planification «par le haut». À ce sujet, ce sont, d'un côté, les limites de l'expertise professionnelle et de l'autre, la remise en question de la rationalité moderniste qui sont en cause¹⁵⁹. C'est ce qui a forcé d'une manière directe les technocrates et les planificateurs municipaux à revoir leur mode d'intervention.

Le troisième facteur correspond à la montée de demandes sociales de modernisation de la gestion publique, entraînant pour les municipalités un réexamen de leur légitimité. De ce point de vue, la consultation participe d'un processus d'innovation institutionnelle allant de pair, du moins en principe, avec une révision du partage des responsabilités entre les élus, les fonctionnaires et les citoyens, incluant aussi bien les acteurs communautaires que la population dans son ensemble. Soulignons que ces demandes font appel à un pragmatisme plus grand des acteurs, notamment en mettant l'accent sur leur capacité de négociation, une volonté d'élaborer des compromis et d'effectuer des alliances. Elles sont davantage tournées vers un système de représentation des intérêts et des médiations directes que vers les partis et les mouvements politiques traditionnels.

La création d'un organisme comme la Commission d'initiative et de développement économique de Montréal (CIDEM) à la fin des années soixante-dix, inspirée d'une approche néo-corporatiste, annonçait d'ailleurs cette tendance qui s'est accentuée au cours des années quatre-vingt, avec l'adoption d'une politique de consultation publique et l'élaboration de discours et de stratégies misant sur le partenariat public-privé.

¹⁵⁹ Voir le texte de Pierre Hamel, «*Crise de la rationalité : le modèle de la planification rationnelle et les rapports entre connaissance et action*» dans **La recherche sociale en environnement** de R. Tessier et J.-G. Vaillancourt, dir., Montréal, P.U.M., 1996, p. 61-74.

Évolution des mouvements sociaux et du milieu communautaire

La nature des mouvements sociaux s'est profondément transformée au cours des vingt-cinq dernières années. D'aucuns, comme Ceccarelli¹⁶⁰, concluent même à leur disparition. Au cours des années soixante-dix et quatre-vingt, tant en France qu'au Québec, la conception des mouvements sociaux était fortement biaisée par la référence implicite qui était faite au mouvement ouvrier au sens où les Européens l'entendent¹⁶¹. De fait, cette représentation véhiculait une homogénéité d'intérêts que les mouvements sociaux n'ont jamais eue au cours de cette période.

En reprenant l'analyse de Manuel Castells, d'après cet auteur, les mouvements sociaux urbains (MSU) ont succédé aux mouvements sociaux traditionnels, Fainstein et Hirst¹⁶² soulignent combien ceux-ci répondent à de nouvelles contradictions sociales. Dans cette perspective, ils seraient devenus de véritables agents de changement.

Les mouvements sociaux urbains se distinguent des mouvements sociaux traditionnels en ce qu'ils sont engagés dans une transformation du cadre de la gestion municipale. En ce sens, ces mouvements sont composés d'acteurs sociaux définis par leur type d'organisation et par les buts qu'ils poursuivent. Ces «nouveaux» mouvements transcendent les classes sociales et sont guidés avant tout par des considérations «non matérielles».

Pour Fainstein et Hirst, l'une des formes d'expression des mouvements sociaux passe par la formation de vastes coalitions autour de grands objectifs politiques telles une plus grande égalité sociale, une transparence accrue du

¹⁶⁰ Ce point de vue a été développé en particulier par Paolo Ceccarelli, «*Politics, parties, and urban movements : Western Europe*», dans **Urban Policy Under Capitalism** de Norman Fainstein et Susan S. Fainstein, dir., Beverly Hills, Sage, 1982, p. 261-276.

¹⁶¹ Ce point de vue est énoncé par François Dubet dans **Sociologie de l'expérience**, Paris, Éditions du Seuil, 1994, 272 p. La lecture «ouvriériste» des mouvements sociaux découle en bonne partie de l'approche positiviste dominante de l'analyse des classes sociales à l'intérieur de la sociologie française durant plusieurs années.

¹⁶² Susan S. Fainstein et Clifford Hirst, «*Urban Social Movements*» dans **Theories of Urban Politics** de David Judge, Gerry Stoker Judge et Harold Wolman, dir., London, Sage, 1995, p. 81-204.

processus de décision et une participation plus grande des citoyens aux affaires urbaines. Ils sont ainsi parvenus à construire de larges coalitions (*City wide coalition*) qui ont culminé, à la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt, avec l'accession au pouvoir, dans diverses villes nord-américaines, d'administrations municipales dites progressistes. Le rapprochement avec l'arrivée au pouvoir du Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal (RCM) va de soi.

Avec ces administrations progressistes, les villes ont adopté des mesures coercitives à l'endroit des promoteurs en instaurant des contrôles publics plus sévères du développement. Elles ont aussi mis en place des programmes de logements sociaux et ont opté pour des stratégies de développement économique à caractère local, orientées en fonction des citoyens résidents plutôt qu'en fonction des investisseurs provenant de l'extérieur.

Toutefois, dans la très grande majorité des cas, ces coalitions ont éclaté. La plupart des éléments de programme qu'elles ont adoptés ont été appliqués sous une forme diluée. En général, estiment Fainstein et Hirst, les régimes progressistes ont succombé sous la puissance de l'opposition politique externe, de leur propre faiblesse interne et à cause aussi des contraintes économiques auxquelles les administrations municipales ont dû faire face. De plus, les dirigeants progressistes locaux n'ont pas réussi à formuler des stratégies de développement qui étaient acceptables par leurs partisans les plus radicaux. Considérés de ce point de vue, les bénéfices que peuvent en retirer les citoyens demeurent rares et fragiles.

De plus, toujours d'après Fainstein et Hirst, les coalitions urbaines ne sont pas nées des intérêts de classe, comme le suggérait l'analyse marxiste à l'époque industrielle, mais découlent plutôt des intérêts particuliers des individus et des groupes. Malgré cela, les analystes des mouvements sociaux des années soixante et soixante-dix ont néanmoins persisté à proposer des interprétations en termes conflictuels. La question principale au centre de leurs préoccupations était de cerner qui contrôle le processus de décision. C'est pourquoi ils ont procédé à une analyse historique en mettant l'accent sur la lutte entre la «machine politique» et les forces progressistes.

L'éclatement des mouvements sociaux traditionnels et l'émergence de nouveaux mouvements sociaux correspondent à une certaine forme de «corporatisation» de la société civile. Plusieurs postmodernes ont aussi insisté sur cet aspect. Assurant la promotion d'«égoïsmes catégoriels», le néo-

corporatisme remplacerait en quelque sorte la fameuse lutte des classes : «*Les conflits sociaux s'émiettent, devenant corporatistes, centrés sur la défense des intérêts particuliers*¹⁶³».

Pour les postmodernes, les conflits d'intérêts ont succédé aux conflits de classes. Avec l'effritement du social, ces conflits encouragent la montée du corporatisme. Les coalitions se font et se défont au gré des intérêts des acteurs en présence.

Cela dit, les mouvements sociaux et le milieu communautaire procèdent d'une réalité complexe. Ils ont contribué à l'approfondissement de la modernité et de ses exigences démocratiques¹⁶⁴. Leurs représentations de la solidarité et des responsabilités sociales ont aussi conduit à la formulation de nouvelles stratégies d'action. Mettant de côté leurs positions idéologiques radicales fondées sur la confrontation, les acteurs communautaires leur ont substitué une approche tournée vers la concertation et la participation.

L'expérience des mouvements sociaux et du milieu communautaire montréalais au cours des années quatre-vingt est significative à cet égard. Ceux-ci ont réclamé une plus grande participation aux affaires publiques, voire une démocratisation de la gestion publique.

C'est dans cet esprit que diverses coalitions se sont formées en différentes occasions. Sous ce rapport, les consultations publiques ont fourni des tribunes qui étaient autant d'occasions ponctuelles à l'expression des représentations ou des points de vue des acteurs locaux. Mentionnons, entre autres, les débats qui ont accompagné le réaménagement de l'avenue McGill College. Dans un contexte d'opposition à l'administration du maire Drapeau, les gens d'affaires se sont unis aux organismes communautaires soucieux de protéger le patrimoine et d'améliorer l'aménagement urbain. Ainsi, on a voulu empêcher que la construction du projet Cadillac-Fairview, qui incluait une salle de concert pour l'orchestre symphonique, ait pour effet de fermer l'avenue McGill College et d'en détruire la perspective.

¹⁶³ Ce commentaire de Lipovetsky est cité par Yves Boisvert, *Le Post-modernisme*, Montréal, 1995, p. 87.

¹⁶⁴ Pierre Hamel, «*Mouvements urbains et modernité : l'exemple montréalais*», *Recherches sociographiques*, vol. 36, n° 2 (mai-août 1995), p. 279-305.

Un autre exemple est celui du réaménagement du Vieux-Port. La communauté d'affaires, les syndicats et plusieurs groupes aux intérêts fort différents ont adopté une position commune et se sont aussi unis dans un mouvement pour faire obstacle au projet de développement élaboré par le gouvernement fédéral. À l'instar de l'aménagement du Harbour Front à Toronto, on voulait «privatiser» cet espace public à Montréal. Les différents groupes communautaires et les syndicats s'opposaient à tout type de développement qui aurait entraîné la privatisation de cet espace public. Les milieux d'affaires craignaient qu'un développement commercial et immobilier intensif de ce secteur ne fasse concurrence au centre-ville existant¹⁶⁵. Dès lors, au-delà des motivations et des intérêts diversifiés des acteurs, une convergence sur un plan idéologique et tactique devenait possible. D'une manière similaire, les syndicats, la communauté d'affaires et plusieurs autres groupes se sont aussi engagés dans une large coalition contre le projet du gouvernement du Québec de déménager l'hôpital Hôtel-Dieu à Rivière-des-Prairies.

On peut dire qu'à partir de la fin des années soixante-dix, les groupes communautaires ont accepté de plus en plus fréquemment l'idée de se concerter avec les milieux d'affaires. En 1978, dans le quartier Rosemont par exemple, les groupes préoccupés par la détérioration des conditions de logement d'une partie importante de la population se sont unis aux associations de marchands locaux contre le projet de construction d'un centre commercial, sur le site Angus, par la Société Marathon. Le Comité de logement Rosemont percevait les petits commerçants de la rue Masson comme leurs alliés dans ce combat pour obtenir la construction d'un maximum de logements sociaux sur le site Angus. Les ménages à faible revenu habitant les HLM constituaient selon eux la première clientèle des marchands locaux. À leur avis, ces derniers avaient tout intérêt à soutenir les demandes pour la construction de logements sociaux sur le site¹⁶⁶.

¹⁶⁵ À ce sujet, on peut consulter les deux rapports de consultation sur l'aménagement du Vieux-Port. Le premier publié par l'Association le Vieux-Port, «*Une stratégie de réaménagement pour le Vieux-Port de Montréal*» (décembre 1979) et le rapport du Comité consultatif du Vieux-Port de Montréal, «*Consultation publique/Vieux-Port, rapport final*», 1986. Un article de Bernard A. Roy est également instructif, «*Gens d'affaires un petit effort pour Montréal! Aux États-Unis les milieux d'affaires sont plus impliqués jusqu'ici dans la relance des villes*», *La Presse* (17 avril 1996).

¹⁶⁶ La brochure produite par le Comité de logement Montréal-Rosemont, **Rue Masson la place publique d'un quartier qui change**, Montréal, 1985, reflète bien la logique adoptée à l'époque par les groupes intervenant sur la question du logement et de l'aménagement urbain.

Sur cette lancée, le Comité de logement Rosemont a fourni son appui à la création des Sociétés d'initiative de développement des artères commerciales (SIDAC). En s'engageant sur le terrain du développement local, les acteurs du milieu communautaire ont été amenés à se rapprocher des milieux d'affaires et à miser sur différentes stratégies partenariales.

Si certains auteurs perçoivent ce phénomène d'institutionnalisation de l'action collective comme une perte d'autonomie des groupes, d'autres en revanche considèrent qu'elle a contribué à une plus grande démocratisation de l'État¹⁶⁷. Dès lors, cela nous invite à considérer de plus près le processus d'institutionnalisation de l'action collective.

Institutionnalisation de l'action collective

L'institutionnalisation est un processus dynamique et complexe. Elle ne répond pas uniquement à une dynamique d'encadrement ou de contrôle définie par l'État. Elle reflète aussi des initiatives ou des démarches d'innovation que les acteurs, y compris ceux du milieu communautaire, introduisent à l'intérieur même des institutions.

Si nous considérons le cas des audiences publiques relatives à l'aménagement urbain, nous constatons que celles-ci sont de plus en plus intégrées aux stratégies de planification. Elles correspondent en fait à un tournant communicationnel dans les pratiques planificatrices qui s'est manifesté partout en Amérique du Nord à partir de la fin des années soixante-dix. Ainsi, les conflits qui s'exprimaient auparavant à l'intérieur des structures technocratiques de planification ont tendance à se déplacer aujourd'hui dans un nouveau cadre qui est celui du débat public, notamment par l'entremise de consultations publiques. Il en résulte un accroissement du rôle des acteurs sociaux par rapport à l'aménagement urbain ainsi qu'une redéfinition des pratiques professionnelles.

¹⁶⁷ Jennifer R. Wolch, «*The Shadow State : Transformation in the Voluntary Sector* dans **The Power of Geography** de Jennifer Wolch et Michael Dear, dir., Boston, Unwin Hyman, 1989, p. 197-221.

Au cours des dernières années, le milieu communautaire a aussi vécu une professionnalisation accrue. Deux interprétations possibles sont mises de l'avant à ce sujet. D'un côté, la professionnalisation irait de pair avec l'émergence d'un plus grand pragmatisme de la part du milieu communautaire. À l'inverse, comme le suggère Warin¹⁶⁸ dans le cas de la France, ce seraient plutôt les nouveaux dispositifs mis en place par l'État qui encourageraient un renforcement des tendances à la professionnalisation.

Mentionnons que cette professionnalisation du milieu communautaire entraîne nécessairement une reconnaissance des règles du jeu et du fonctionnement de l'État de la part des mouvements sociaux et du milieu communautaire. On peut même faire l'hypothèse qu'une intégration plus poussée à la gestion publique est aussi motivée, du moins en partie, par la recherche de ressources supplémentaires. Sur ce terrain, nous observons une certaine convergence entre les positions que les groupes adoptent et celles des experts.

Jusqu'à maintenant, afin d'éclairer ces enjeux, deux thèses principales ont été suggérées. La première mesure le succès des mouvements en fonction de leur degré d'intégration. La seconde voit plutôt l'intégration comme un signe négatif, une menace pour l'autonomie des acteurs et des mouvements.

À notre avis, toutefois, l'opposition qui résulte de ces deux thèses ne permet pas de tenir compte de la complexité des mouvements sociaux actuels. Elles n'en révèlent pas moins deux caractéristiques majeures, à l'origine de cette complexité : 1) leur dimension idéologique, qui passe souvent par le refus du politique institutionnel; 2) leur dimension pragmatique qui, au contraire, les conduit à interagir avec les institutions.

Les institutions sont essentielles à la gestion et à la transformation du social. De surcroît, elles nous fournissent un cadre à partir duquel l'action collective peut être appréhendée. C'est que l'institutionnalisation est un processus dynamique. Elle comporte des avantages en délimitant le champ de l'action et en réduisant l'incertitude. Par ailleurs, les institutions ont tendance à

¹⁶⁸ Philippe Warrin, «L'enquête publique en France : enjeux politiques et attitudes des collectivités territoriales», communication présentée dans le cadre du 7^e colloque international de la Revue **Politique et management public** intitulé «La Gestion des collectivités locales et régionales face à l'incertitude», Montréal, 1995.

se reproduire et secrètent une bonne dose d’inertie. De ce fait, elles limitent toujours les capacités de changement et d’innovation des milieux locaux.

Par ailleurs, comme le suggère Georgia Warnke, la consultation peut aussi être considérée comme un lieu et une occasion d’exploration des diversités culturelles. L’action des mouvements sociaux et du milieu communautaire s’inscrit à l’intérieur de rapports de pouvoir que les acteurs tentent d’orienter ou de redéfinir. Dans le contexte de crise de la gouvernamentalité, la contribution des mouvements sociaux varie en fonction de leur importance relative, mais aussi en fonction de leur capacité à exercer une certaine hégémonie à l’intérieur de la société civile¹⁶⁹.

Les valeurs introduites par les mouvements sociaux et le milieu communautaire conduisent à un débat sur les orientations du cadre institutionnel. Du même coup, ils soulèvent une série d’enjeux éthiques et politiques, que ce soit par rapport à la redéfinition de la citoyenneté ou de la justice sociale.

Origine et évolution des pratiques consultatives

La consultation publique, comme nous la connaissons aujourd’hui, tire ses origines à la fois des pratiques anciennes de l’administration consultative d’une part, et du courant de démocratie participative (citizen’s participation) qui a pris naissance aux États-Unis au milieu des années soixante, d’autre part.

Dans sa forme ancienne, la consultation est une prérogative de l’autorité détenant le pouvoir décisionnel. Celle-ci peut prendre avis auprès d’experts ou d’intéressés, sans pour autant être liée par ces avis. À l’époque de l’État bureaucratique, la consultation apparaît comme un processus d’arbitrage des intérêts de classe – patronat et syndicat, groupes d’intérêts – au nom de l’intérêt public.

Avec le développement de l’État technocratique, la consultation devient une forme de participation politique. La consultation revêt alors le caractère

¹⁶⁹ Ernesto Laclau et Chantal Mouffe, **Hegemony & Socialist Strategy (Towards a Radical Democratic Politics)**, London, Verso, 1985.

d'un processus de participation aux décisions publiques. Cette conception renvoie à une définition de la consultation comme «*Invitation de la population de la part des pouvoirs publics à exprimer son opinion et ce faisant à participer, dans des mesures très variables aux décisions politiques*¹⁷⁰».

Au cours des années soixante et soixante-dix, dans un premier temps, l'État agissait en tant qu'acteur-décideur. La consultation servait alors à élargir le consensus autour de ses décisions. À partir des années quatre-vingt, dans un second temps, avec une certaine remise en question de l'État, celui-ci emprunte la figure de l'avocat, cherchant plutôt à faire naître un consensus à partir des intérêts multiples des différents acteurs.

Rappelons toutefois que dans l'administration publique, la fonction consultative possède des origines très anciennes. En France par exemple, la consultation apparaît comme une pratique héritée du droit régalien. Sous la République, elle est souvent perçue comme une entorse au principe d'égalité des citoyens, dans la mesure où elle favorise la représentation des intérêts de certains groupes au détriment d'autres. D'une façon générale, le recours aux comités consultatifs est assimilé «*aux procédés corporatistes de l'Ancien Régime et aux méthodes autoritaires de l'ère napoléonienne*¹⁷¹» qui sont contraires à l'esprit républicain. Cette perception négative de la consultation est sans doute en partie responsable de l'ambivalence qui a subsisté jusqu'à nos jours en ce qui a trait à sa portée démocratique. De ce point de vue, on peut dire que la consultation publique continue à faire l'objet d'appréciations contradictoires. Elle peut être perçue comme l'expression d'une gestion corporatiste aussi bien que sous l'angle d'une démocratisation de l'administration publique.

La tradition de l'administration consultative à Montréal a subi successivement l'influence de la tradition de l'administration régaliennne française et de la tradition parlementaire britannique. En fait, les premières manifestations de l'administration consultative à Montréal remontent aux débuts

170 Cette définition est empruntée à Sylvie Vincent, **La consultation des populations. Définitions et questions méthodologiques**, Dossier-synthèse, n° 10, Montréal, Bureau de soutien de l'examen public du projet Grande-Baleine, 1994.

171 Léon Dion, **La dynamique de la société libérale**, Québec, Presses de l'Université Laval, 1972, p. 106.

de la colonisation française. En 1657, les autorités locales ont convoqué les habitants pour avoir leur opinion sur la vente d'alcool aux indiens¹⁷².

La consultation publique puise aussi largement à la tradition du droit anglo-saxon. La forme procédurale des audiences publiques (public hearings), peu courante dans le droit administratif français, a inspiré fortement les normes procédurales de la consultation publique telle que nous la connaissons au Québec.

Deux facteurs ont influencé l'évolution de la consultation publique à partir des années soixante :

- la transformation de l'appareil administratif de l'État qui passe d'un modèle bureaucratique à un modèle technocratique;
- les pressions provenant des citoyens et surtout des groupes organisés qui réclament une participation plus grande aux décisions politiques.

À juste titre, Léon Dion a souligné qu'à la fin des années soixante, les pratiques consultatives introduisent une nouvelle problématique de gestion publique :

*Les valeurs qu'engage la politique consultative débordent les cadres étroits de la pensée libérale traditionnelle qui s'est surtout préoccupée de la représentation des citoyens auprès des centres de décision et des moyens de concrétiser cette représentation*¹⁷³.

Dans ce contexte, la consultation publique déborde les limites traditionnelles de l'administration consultative. C'est ce qui conduit Yves Weber à mentionner qu'en France, «favorisée par l'affirmation progressive des groupements privés, associations et syndicats, et par le passage de l'État-gendarme à l'État-providence, la représentation consultative connaît un extraordinaire développement¹⁷⁴».

¹⁷² Voir Henri Gérin-Lajoie et Yvon Leblanc, **Le système électoral de la Ville de Montréal**, archives de la Ville de Montréal, 1970 (document photocopie).

¹⁷³ Léon Dion, **op. cit.**, p. 106.

¹⁷⁴ Yves Weber, «*La fonction consultative et le droit*» dans **La consultation dans l'administration contemporaine** de Georges Langrod, Paris, Éditions Cujas, 1972, p. 112.

Iain Gow note aussi qu'au Canada et au Québec, à partir des années soixante, nous avons connu une explosion du nombre de régies administratives et de commissions consultatives.

Ainsi, les années soixante marquent le passage d'une forme de gestion bureaucratique à une forme de gestion technocratique de l'appareil d'État. Cette apparition de la technocratie correspond à l'époque où les professionnels des sciences sociales commencent à jouer un rôle important dans la gestion de l'État. L'émergence de ces professionnels des sciences sociales coïncide aussi avec l'introduction de l'idée de participation des citoyens dans la gestion publique et la planification urbaine.

En matière de logement et d'aménagement urbain, on peut dire que c'est à la faveur de la révision de la Loi nationale de l'habitation par le gouvernement du Canada, en 1971, que la notion de participation des citoyens est introduite d'une manière officielle. La révision de la loi est effectuée à la lumière des résultats catastrophiques des politiques de rénovation urbaine (*urban renewal*) qui avaient cours à Montréal et à Toronto comme dans la plupart des grandes villes nord-américaines durant les années soixante.

Ainsi, en 1964 aux États-Unis, dans le cadre de la politique de guerre à la pauvreté menée par l'administration du président Lyndon B. Johnson, l'Equal Opportunity Act (EOA) avait énoncé le principe du «*maximum possible de participation des plus démunis*» dans la gestion des programmes sociaux (*Maximum participation of the poors*)¹⁷⁵.

Au Canada à partir de 1971, les Projets d'amélioration de quartier (PAQ) subventionnés par la Société canadienne d'hypothèques et de logement devaient inclure un programme de mise en oeuvre prévoyant des modalités d'information des citoyens, l'indemnisation obligatoire des personnes expropriées, etc.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Albert Rose, **Citizen participation in Urban renewal, Final report of a study conducted under the auspices of the Centre for Urban and Community Studies**, Toronto, University of Toronto, February 1974, p.14.

¹⁷⁶ Le document de présentation du projet de Programme d'amélioration du quartier Terrasse Ontario a été produit par le Service de l'habitation et de l'urbanisme de la Ville de Montréal en mai 1974. On y évoque comment la révision de la Loi nationale de l'habitation a ralenti le

À Montréal, les premières audiences formelles de consultation publique en matière d'aménagement furent organisées par des sociétés parapubliques comme la Direction du port de Montréal dans le cas du Vieux-Port, ou par le promoteur lui-même, Cadillac-Fairview, dans le cas de l'avenue McGill College. Les promoteurs de ces projets adoptaient en fait une démarche qui s'apparentait à celle de la médiation. Ils acceptaient de soumettre à un tiers l'évaluation de leur projet. La procédure d'audience adoptée était en quelque sorte garante de l'équité du processus suivi et de la valeur scientifique du jugement qui était porté sur le projet. Elle constituait une procédure de validation des études et devis, plaçant au coeur des débats l'expertise des professionnels.

Après son élection en 1986, le RCM a modifié la Charte de la Ville et institutionnalisé de nouveaux mécanismes de consultation. Le cadre adopté comprenait : les commissions du conseil, qui existaient en fait depuis longtemps, mais dont on étendait ici les mandats, les Comités-conseil d'arrondissement (CCA) et le Bureau de consultation de Montréal (BCM), inspiré du modèle du BAPE, mais adapté au domaine de l'aménagement.

Depuis ses origines, l'administration consultative a toujours rempli une double fonction à la fois d'expertise et de représentation des intérêts. Sans que ces préoccupations ne soient exclusives, on peut dire que le BCM valorisait surtout l'expertise tandis que les CCA mettaient l'accent sur la représentation des citoyens et la démocratisation des processus de décision.

Dans les années quatre-vingt, nous avons assisté à la multiplication des consultants indépendants dans des champs d'activité les plus divers : environnement, animation, aménagement, communication, organisation du travail, transport, etc. Une série de domaines où oeuvrent une multitude d'acteurs et de groupes d'intérêts très diversifiés. Ils entretiennent des rapports tantôt d'alliance, tantôt de rivalité avec les professionnels qui oeuvrent à l'intérieur de l'administration publique. On retrouve également des professionnels en nombre croissant au sein des groupes communautaires.

processus de réalisation du projet. On y mentionne également que le Service d'urbanisme de la Ville de Montréal avait déjà commencé à mener des consultations avec les usagers éventuels, avant que ne soit émise la directive de la loi fédérale.

Au début de ce texte, nous avons fait état de l'échec de la «planification par le haut» et de la remise en question de l'expertise technocratique. En fait, à mesure que le cercle des acteurs s'étend, l'expertise en matière d'aménagement et de gestion des services urbains n'est plus l'apanage des seuls professionnels qui travaillent au service de l'administration municipale.

De ce fait, il n'est pas étonnant de constater qu'à l'intérieur de cette administration, plusieurs professionnels se sentent menacés et développent une certaine résistance à l'égard des institutions et des mécanismes de consultation. C'est ainsi qu'au moment de l'élaboration du cadre de la consultation publique à Montréal en 1988, les professionnels de l'administration montréalaise ont pris position contre la formule BCM qu'ils considéraient calquée sur le modèle du BAPE. Par contre, ils n'ont pas hésité à se porter à la défense de la formule des CCA.

Le rapport d'étape sur la consultation publique¹⁷⁷ rédigé par des hauts fonctionnaires nous renseigne sur les motifs des critiques qu'ils adressent à des institutions du type de celles du BAPE. Ces critiques témoignent d'une certaine rivalité entre les professionnels de l'administration municipale et des consultants experts indépendants.

De plus, ce rapport établit que le cadre consultatif adopté à Montréal doit assurer au minimum le respect des principes qui guident la procédure de consultation prévue dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (Loi 125), à commencer par l'adoption des plans d'urbanisme. Les auteurs du rapport établissent une démarcation nette entre ce mode de consultation prévu dans la Loi 125 et celui du Bureau de protection de l'environnement (BAPE). Selon eux, les mécanismes prévus par la Loi 125 favoriseraient un contrôle accru de l'aménagement par les élus. À l'opposé, le modèle du «tribunal d'experts indépendants» constitué à l'instar du BAPE restreindrait la responsabilité politique des élus autant qu'il freinerait la responsabilisation administrative des fonctionnaires souhaitée par le conseil. Le rapport d'étape concluait en proposant d'intégrer la consultation au processus de gestion sous la

¹⁷⁷ Le Rapport d'étape sur la consultation publique fut préparé par un groupe de fonctionnaires de l'administration municipale dans le cadre de la consultation sur les mécanismes de participation et de consultation des citoyens qu'a tenue la Ville de Montréal en 1988. Il exprimait le point de vue des professionnels de l'administration sur le sujet.

responsabilité des décideurs politiques et administratifs selon le modèle des CCA.

Il reste que les élus municipaux ont décidé de créer simultanément les CCA et le BCM. Les mandats ad hoc de ce dernier relevaient directement du comité exécutif, dans le but d'évaluer certains projets ou plans particuliers.

À certaines occasions, les interventions du BCM ont fait ressortir l'opposition qui existait à l'intérieur de l'administration entre les consultants indépendants et les fonctionnaires de l'administration municipale. À titre d'exemple, on peut mentionner le cas de la consultation sur l'aménagement du Mont-Royal, les professionnels et les experts, au service de certains groupes d'intérêt et de certains groupes de pression, sont parvenus à remettre en cause le projet qui avait été élaboré par les experts du Service d'Habitation et de Développement de Montréal de concert avec les principaux intervenants concernés¹⁷⁸.

Conclusion

Comme nous venons de le voir, les mécanismes et les procédures de consultation ont été utilisés par les pouvoirs publics au cours des dernières années comme un outil d'innovation sur le plan institutionnel. Ces mécanismes ont permis de modifier les formes de médiation sociopolitique et de les adapter aux nouvelles exigences de la gouvernabilité. Afin d'évaluer la portée de ces nouveaux dispositifs institutionnels, deux éléments doivent être pris en compte. D'abord, ils correspondent à un tournant communicationnel dans le champ de la planification qui survient avec le passage de l'État bureaucratique à l'État technocratique. À cette occasion, les pouvoirs publics ont élargi les mécanismes de représentation et ce, tant pour répondre aux nouvelles demandes sociales de participation que pour réduire l'incertitude qui accompagne toujours la mise en oeuvre des politiques publiques.

Le deuxième élément concerne l'efficacité de ces dispositifs institutionnels du point de vue de la démocratisation de la gestion publique. À

¹⁷⁸ Pierre Goyer, **Planification et rationalité : le cas de l'aménagement du Mont Royal**, mémoire de maîtrise soumis à la FES, Université de Montréal, Institut d'urbanisme, 1994.

ce sujet, ce qui se dégage demeure difficile à interpréter. De fait, nous sommes en présence de logiques contradictoires. D'un côté, ces dispositifs contribuent à élargir le débat public. De l'autre, ils donnent prise à la manipulation par les groupes d'intérêt les mieux organisés. En même temps qu'ils permettent un redéploiement des intérêts professionnels, ils favorisent l'expression de nouvelles préoccupations sociales, éthiques et politiques. En fait, ils sont le reflet des tensions et des contradictions auxquelles se trouvent confrontés actuellement les milieux locaux en matière d'aménagement urbain et de développement local.

Bibliographie

- GOW, James, Iain. **Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970**, Les Presses de l'Université de Montréal, 1986.
- ROYER, Josée. **La participation des citoyens : concertation et aménagement**. Mémoire présenté à la FES en vue de l'obtention d'un grade de M. Sc., Montréal, Département de sociologie, Université de Montréal, 1991.
- TOPALOV, Christian. **Expropriation et Prémption publique**. Paris, Éditions du cru, 1977.
- VILLE DE MONTRÉAL. **La consultation publique : rapport d'étape**, v.015 (1988) : 10-1. (Par un groupe de hauts fonctionnaires au service de la Ville de Montréal).
- WARNKE, Georgia. **Justice and interpretation**. Cambridge, Mass., MIT Press, 1993.

Troisième partie

**L'énergie et les ressources comme enjeux
de développement**

La demande sociale de décentralisation et l'entreprise publique : le cas d'Hydro-Québec

Gilles Sénécal
INRS-Urbanisation

Dans le contexte actuel d'une remise en question de l'État centralisé et hiérarchique, se développe une demande sociale de décentralisation dans les régions du Québec, principalement les régions périphériques. Cette demande s'exprime avec force depuis la Commission Bélanger-Campeau. Elle s'amplifie avec la rédaction des plans stratégiques de développement et les Commissions régionales sur l'avenir du Québec, puis se diversifie avec le Forum sur l'énergie ou les États généraux de l'éducation.

L'objet de cet article est précisément de situer cette demande dans ses formes discursives, tout en différenciant les types d'expression selon les régions ou selon les acteurs. On s'attardera aux pressions régionalistes qui s'exercent sur Hydro-Québec, cette grande société d'État vue à la fois comme un des moteurs du développement économique et comme un grand organisme bureaucratique et hiérarchique. Pour ce faire, il importe de contextualiser le débat, c'est-à-dire de tenir compte de la crise de l'État, dans l'optique de l'érosion des grands récits d'émancipation portés par la modernité. En effet, l'État québécois et Hydro-Québec ne furent-ils pas compris comme les vecteurs de la modernité et du développement, et leur mise en doute récente comme les signes de leur incapacité à apporter le progrès et le bonheur longtemps attendus et toujours annoncés. On aura compris que l'interprétation postmoderne guidera le propos.

Un contexte postmoderne

L'histoire récente en matière de décentralisation et de régionalisation au Québec révèle une réorientation des approches en matière de développement régional. Plusieurs auteurs suggèrent l'hypothèse d'une transformation du rôle

de l'État québécois, dans l'optique du développement flexible, au profit d'orientations dites postfordistes¹⁷⁹. En fait, en sciences régionales, on commence à parler du paradigme horizontal de la région, qui remplace celui, vertical, de l'organisation hiérarchique. Sous les thèmes des régions qui gagnent et qui perdent, le paradigme horizontal valorise la mise en réseau et l'adaptabilité des économies locales. Les administrations locales ont alors pour mandat de réguler ces nouvelles tendances que sont la polarisation du travail dans certaines agglomérations, le retrait de l'État et la mobilité du capital et de la main-d'oeuvre¹⁸⁰. En un sens, la remise en cause des modèles hiérarchiques basés sur l'uniformité territoriale pose le défi aux administrations locales de gérer la stratégie de développement mise de l'avant par les acteurs régionaux.

Au Québec, cette tendance s'est traduite par une volonté de responsabilisation locale qui s'exprime à travers les derniers énoncés gouvernementaux en matière de développement régional. **Le Québec à l'heure de l'entreprise régionale** en 1988 et **Développer les régions du Québec** en 1992 inaugurent cette conception qui tend à appuyer d'abord l'entrepreneuriat local. On parle d'un État accompagnateur, de moins en moins enclin à intervenir de manière uniforme sur l'ensemble du territoire, disposé à moduler ses actions d'une région à l'autre. Avec la fin des grandes idéologies, la montée du néolibéralisme et, bien sûr, la crise des finances publiques s'achèvent les conceptions très interventionnistes de la part des États et du même coup la mise au rancart des grandes manœuvres de planification. En bout de ligne, on assiste au probable désengagement de l'État qui laisse les régions en difficulté avec leurs problèmes. Certes, l'intention est fort louable : on veut appuyer les efforts de reconversion économique des régions et laisser les dynamiques locales s'exprimer à travers des projets qui seraient le fruit des acteurs régionaux eux-mêmes. La modulation, selon les régions, des différentes mesures gouvernementales, des interventions et des programmes, ouvre finalement la porte à une différenciation des enjeux de la décentralisation ou à une régionalisation selon ces différents types de région. Certes, les risques sont grands. Le premier risque est à l'effet de reproduire les inégalités régionales,

179 Serge Côté, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx, dir., **Et les régions qui perdent... ?** Rimouski, Chicoutimi et Montréal, GRIDEQ, GRIR et Département de géographie de l'UQAM, GRIDEQ, coll. Tendances et débats en développement régional, 1995.

180 Georges Benko et Alain Lipietz, éd., **Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie**, Paris, PUF, 1992.

voire de les approfondir, exacerbant les insatisfactions. Dans ce jeu, les gagnants ne peuvent que souhaiter ne pas en rester là; ils réclameront plus d'autonomie. Les perdants attiseront leur sentiment d'insatisfaction à l'endroit de l'État et de ses composantes, en multipliant les demandes d'assistance. Le second risque est à l'effet que l'absence de moyens de mise en oeuvre, en termes financiers surtout, hypothèque largement les stratégies de responsabilisation locale et de concertation régionale.

Ce mouvement de délestage des États vers les régions s'inscrirait dans ce qu'il est convenu d'appeler la crise de la modernité, caractérisée par une sorte d'érosion de la rationalité et de l'espoir du progrès universel. Cela serait principalement attribuable à la domination de la raison instrumentale et à l'essor d'un individualisme aux limites de l'égoïsme. Ce qui rendrait presque impossible tout projet d'allégeance commune¹⁸¹. Cela se traduit par la montée de l'individualisme et du localisme, qui seraient les conséquences d'un processus de fragmentation sociale. Il apparaît de plus en plus difficile de tabler sur des valeurs largement partagées à l'échelle de la société. Le subjectivisme serait devenu la règle. Il n'y aurait donc plus de vérité absolue. Ainsi, une nouvelle société serait en train de naître, modelée par les avancées de la technique, l'hégémonie des médias, mais surtout traversée par un doute grandissant vis-à-vis des grands idéaux modernes : les principes de raison universelle, de progrès, de dépassement.

Depuis les années soixante, et surtout depuis la publication de **La condition postmoderne** par Jean-François Lyotard¹⁸², les grands récits d'émancipation qu'étaient le marxisme, l'humanisme de type libéral ou le progressisme perdent de leur force à annoncer un monde nouveau et plus juste. Ainsi, s'émousse l'espoir que les effets de la croissance finiraient par rejoindre toutes les strates sociales et tous les territoires. Au lieu de «lendemains qui chantent», on semble assister à une crise sociale et économique qui affecte tout particulièrement certains groupes et espaces. Et il n'y a pas de sortie de crise valable pour tous. L'image des «deux Québec en un» fait apparaître de larges fissures dans le projet de développement économique et régional. Le résultat en est une sorte de dilution des concepts de volonté générale et de consensus social.

181 Charles Taylor, *Grandeur et misère de la modernité*, Montréal, Bellarmin, 1992.

182 Jean-François Lyotard, *La condition postmoderne*, Paris, Édition de Minuit, 1979.

Un tel constat aurait pour résultante la valorisation de la société civile et de son hétérogénéité, de même que l'individualisme, pour privilégier, en fin de compte, les appartenances communautaires fluides et multiples. Ce mouvement mène à la critique des institutions centralisées et hiérarchiques. L'image qui se dégage alors est celle d'une société éclatée, dans laquelle cohabitent plusieurs rationalités, en fonction des différents groupes ou espaces.

Dans cette optique, la décentralisation apparaît comme parfaitement dans l'air du temps. Il se trouve que l'idée de communauté regagne une pertinence perdue. Le retour des identités locales, voire des tribus, selon l'expression de Maffesoli¹⁸³, accentue l'impression d'éclatement. Dans un petit ouvrage synthèse sur le postmodernisme, Boisvert¹⁸⁴ postule la nécessité d'une réorganisation sociale et politique : «*les institutions doivent s'adapter aux aspirations et aux a priori de liberté des individus*». La redéfinition des structures étatiques doit tenir compte du désir d'émancipation du local vis-à-vis de la tutelle étatique, d'ailleurs accentué par la désaffection à l'égard du politique, en acceptant de mouler ses actions en fonction des tensions entre des groupes différents. Le pouvoir central est appelé à se rapprocher des individus, des groupes, des régions, au risque de perdre de son prestige et de sa capacité de représenter l'ensemble des citoyens. Il en ressort plusieurs thèmes connus : l'État minimal, l'autogestion, le pouvoir régional, la démocratie directe ou participative. Ceux-ci ne sont pas nécessairement originaux, ni le fruit d'un système cohérent d'idées. Ils acquièrent néanmoins une portée élargie dans le contexte de cette perte de confiance face aux institutions centrales, dorénavant comprises comme inefficaces. Cela permet également de préciser un but : celui de la recherche du consensus minimal. Si l'intérêt général ne semble plus le fondement du lien social, le droit à la différence et la reconnaissance des spécificités deviennent prioritaires. En admettant que tous les acteurs ont droit à l'expression de leurs différences et de leurs intérêts propres, la recherche du consensus devient la seule option possible, fut-elle une option minimale. Elle va de pair avec celle du partenariat : tous les acteurs se concertent dans une espèce de structure horizontale, dans laquelle les grandes institutions centrales sont invitées à jouer le jeu, mais sans statut spécial, à égalité, pour participer comme les autres à l'élaboration du consensus, visant une action ou décision.

183 Michel Maffesoli, **Le temps des tribus**, Paris, Mériédiens, Klincksieck, 1988.

184 Yves Boisvert, **Le postmodernisme**, Montréal, Boréal, coll. Boréal express, 1995, p. 76.

Faut-il rappeler, en terminant cette section, que le mouvement postmoderniste ne fait pas l'unanimité. Néanmoins, il est exemplaire de ce discours prodécentralisation qui prend appui sur trois mots clés : la communauté (locale), le partenariat (ou la participation des acteurs) et le consensus (minimal).

Le prisme de la décentralisation

Depuis la Commission Bélanger-Campeau, on a assisté à la généralisation «*d'une grille de lecture régionaliste qui sert à discuter et orienter le devenir de la société québécoise*¹⁸⁵». À partir de l'analyse des différents forums, dont la Commission Bélanger-Campeau, les Commissions régionales sur l'avenir du Québec, le Forum de l'UMRCQ, Lévis et Trépanier identifient un courant d'idées favorable à la décentralisation et qui, une fois lancé, suscite de plus en plus d'adhésions. Ils parlent alors du prisme de la régionalisation pour désigner ce phénomène social un peu curieux qui métamorphose les débats d'envergure nationale (l'avenir constitutionnel du Québec, l'énergie ou l'éducation) en des plaidoyers en faveur de la décentralisation. Ainsi, 600 des 4 900 mémoires présentés devant les Commissions régionales sur l'avenir du Québec abordent le thème de la décentralisation, souvent en passant sous silence le débat constitutionnel¹⁸⁶.

Bien plus, on observe une absence significative de contre-discours à la décentralisation. En revanche, chemin faisant, le thème de la décentralisation se diversifie. Il touche désormais à tous les sujets ou secteurs d'activité¹⁸⁷. Il est alors repris par une multitude d'acteurs qui l'interprètent de manière différente et parfois discordante. Il met en scène une mosaïque d'acteurs en compétition pour reprendre l'expression de Marc-Urbain Proulx¹⁸⁸. Ce système d'acteurs laisse donc apparaître des tensions qui touchent plusieurs points. On ne

185 Claude Lévis et Michel Trépanier, **Les demandes récentes en matière de régionalisation. Les prismes de la décentralisation**, Montréal, INRS-Urbanisation, 1996.

186 Jacques Hamel et Brigitte von Schoenberg, **Synthèse des mémoires aux Commissions régionales sur l'avenir du Québec**, Québec, Secrétariat au développement des régions, 1995.

187 Claude Lévis et Michel Trépanier, **op. cit.**

188 **Le Devoir** (10 janvier 1996) : 7.

s'entend pas sur le choix du palier de gouvernement ou administratif – le niveau optimal – pour recevoir ces nouveaux pouvoirs. Est-ce la municipalité, la MRC, les organismes régionaux ou un nouveau palier intermédiaire de gouvernement? On ne s'accorde pas non plus sur le type de pouvoirs qu'il convient de décentraliser. Deux pôles s'affrontent : il y a, d'un côté, une sorte de proposition dure qui veut que tous les pouvoirs aillent aux régions; de l'autre, des demandes minimalistes témoignent d'une grande prudence de certains acteurs locaux soucieux des moyens d'accompagnement et des ressources financières disponibles. À bien des égards, les régions centrales et métropolitaines témoignent de peu d'empressement en faveur de la régionalisation, face à des régions périphériques fortement influencées par des mouvements sociaux de type régionaliste. De la même manière, les deux grandes associations municipales paraissent avoir des vues opposées : l'Union des municipalités du Québec (UMQ) défend une décentralisation vers les municipalités, alors que l'Union des municipalités régionales de comté du Québec (UMRCQ) penche plus naturellement vers une régionalisation de la prise de décision. Pourtant, l'image des régions centrales et métropolitaines contre les régions périphériques laisse songeur. C'est peut-être aller un peu vite en besogne. En fait, la régionalisation prend tout naturellement une importance spéciale dans les régions-ressources. Le thème de la gestion locale et intégrée des ressources devient porteur d'une remise en question de l'ordre politique et territorial qui a prévalu jusqu'ici et qui interpelle une société comme Hydro-Québec.

Décentralisation et planification stratégique

La demande régionale de décentralisation se cristallise avec le mandat que donne le gouvernement à chacun des Conseils régionaux de développement et de concertation (CRCD) à l'effet de rédiger un plan stratégique de développement. La démarche de rédaction des plans se nourrit des nouvelles tendances en matière de planification : le partenariat et la concertation sont à l'honneur. On propose aux acteurs régionaux eux-mêmes, du moins ceux qui participent aux instances regroupées dans les CRCD, d'identifier des axes prioritaires de développement et d'engager, par la suite, une négociation avec l'État québécois menant à une entente-cadre, dans laquelle les objectifs, les projets et les sommes à investir sont clairement identifiés. En somme, depuis 1988, l'État québécois a institué la concertation intrarégionale et il a établi du même coup un nouveau mode de discussion Québec-région. Cette amorce d'autonomie régionale relative suppose une plus grande participation des

acteurs locaux à la planification économique mais aussi, bien sûr, aux processus de prise de décision. Dans les faits, ce mandat a pris des formes diverses en fonction des différents types de région (périphérique, centrale ou métropolitaine). Bien sûr, le diagnostic est à l'effet que les régions ne sont pas toutes au même niveau de développement, ni ne partagent les mêmes besoins. Cette chose étant dite, il faut reconnaître que les régions périphériques, fortement attachées à l'exploitation des ressources naturelles, ont investi le processus de concertation avec beaucoup plus de vigueur et de passion que les régions centrales et métropolitaines, plus spécialisées dans la production manufacturière et le secteur tertiaire.

Ainsi, l'élaboration des plans stratégiques de développement a permis d'identifier les ressources et les besoins, puis de fixer les axes stratégiques de développement. Plusieurs thèmes ressortent des discours. On peut les regrouper en quelques points centraux : gérer les ressources localement; bénéficier des retombées de l'exploitation des ressources; développer une expertise locale et des créneaux d'excellence. De tels thèmes prennent une forme particulière dans les régions périphériques, où l'économie régionale reste peu diversifiée, basée sur la forêt, les mines et le potentiel hydroélectrique. Ces régions n'auraient finalement d'autres choix que de s'appuyer sur les ressources. En fait, pour les régions qu'on appelait il n'y a pas encore si longtemps, tout simplement, les régions-ressources, le défi de la décentralisation et de la régionalisation consiste précisément à trouver une façon de contrôler ce secteur ou, lorsque cela s'avère difficile voire impossible, d'en déterminer les conditions d'exploitation. En ce qui a trait aux régions centrales et métropolitaines, elles procèdent d'une toute autre logique, celle d'asseoir un environnement social, économique et physique de qualité (environnement naturel et construit), susceptible d'attirer les investissements et de répondre aux exigences de la concurrence internationale.

Orientations et enjeux

L'exercice de planification stratégique était compris, en particulier dans les régions périphériques, comme un moyen de relance économique et comme un effort pour engager des initiatives ou consolider la base industrielle locale, en invoquant la perspective de la mondialisation de l'économie et de la globalisation des marchés. Cela dit, une mise en garde s'impose. Il faut être conscient que la composition des CRCD n'est pas entièrement représentative de l'ensemble des différentes expressions de la vie régionale. Qui plus est, les

milieux communautaires et les groupes écologistes, concernés par les questions de développement et d'environnement, ont difficilement accès aux cercles dirigeants qui gravitent autour des CRCD. Par ailleurs, de telles composantes peuvent différer d'une région à l'autre. Ainsi, dans une région comme Laval, où se confondent la ville, la région et la MRC, le CRCD ne représente probablement pas ce véhicule adapté à la revendication régionaliste. Dès lors, il serait hasardeux de prétendre que les plans sont totalement représentatifs de tous les acteurs régionaux. Ils reflètent probablement des tendances majoritaires, sinon dominantes, sans qu'ils tiennent compte de toutes les forces en présence.

Et puis, il faut distinguer deux types de revendications régionalistes qui sous-tendent les plans de développement stratégiques. Le prisme de la décentralisation varie selon que l'on soit dans les régions périphériques, où l'échelle régionale et les associations sectorielles (CRCD, etc.) ont une grande portée, soit dans les régions centrales, plus sous l'influence des grandes villes et plutôt opposées à la régionalisation.

Les régions périphériques

Un premier grand enjeu qui se dégage de cet exercice est celui de la gestion des ressources. Les régions périphériques se font les fers de lance de cette volonté d'utilisation optimale des ressources. Les plans stratégiques des régions du Saguenay–Lac-Saint-Jean, de la Gaspésie, du Bas-Saint-Laurent, de la Côte-Nord et de l'Abitibi-Témiscamingue introduisent l'objectif d'une participation dans la gestion de ressources (planification et aménagement), voire d'un contrôle de l'exploitation. Bien que l'exploitation des ressources naturelles ne paraisse plus suffisante à redonner la prospérité. C'est pourquoi on souhaite le développement d'unités de transformation de 2^e et de 3^e types, ainsi que la mise sur pied de réseaux de sous-traitance ou la formation de grappes industrielles (pour les plans qui datent déjà de deux ans, alors que l'expression était encore à la mode). Par exemple, les produits de la forêt au Bas-Saint-Laurent, les ressources hydriques et le potentiel énergétique en Abitibi-Témiscamingue doivent faire l'objet d'une concertation régionale, dans le but justement de susciter de tels réseaux, grappes ou pôles. Au Saguenay–Lac-Saint-Jean, la reconversion passe par le contrôle local des ressources et par la constitution d'un fonds de relance créé à même les bénéfices tirés de l'exploitation des ressources.

Un second enjeu consiste à générer des bénéfices réels à partir de l'exploitation des ressources. On parle de se servir de redevances pour diversifier l'économie régionale, créer de la valeur ajoutée, supporter les entreprises régionales, favoriser la recherche et le développement (R et D), pour constituer même des pôles technologiques dans des domaines novateurs. Il se dégage ainsi une constante dans les plans de développement stratégiques de ces régions, soit l'idée que l'exploitation des ressources n'a plus d'intérêt en soi, si ce n'est dans une perspective d'intégration des activités et de diversification économique. Dans cette optique, le thème de l'utilisation polyvalente des sites et équipements, dans le but principal d'introduire des pratiques de loisir et de récréo-tourisme, devient une constante. Le tourisme est confirmé comme un secteur moteur des économies régionales, surtout si l'offre touristique est déjà forte, comme en Gaspésie. Ailleurs, le tourisme acquiert nettement de l'importance au point de devenir, en Abitibi-Témiscamingue ou sur la Côte-Nord, un des axes prioritaires de développement. L'émergence du potentiel écotouristique et faunique, pour reprendre l'expression du plan de la Côte-Nord, modifie la donnée de l'exploitation des ressources. Il peut suggérer une utilisation plus douce de la nature. Auquel cas, il accompagne le thème de la conservation de la nature.

Le troisième enjeu qui se profile nettement, c'est justement celui de la protection de l'environnement. Règle générale, les régions périphériques en font une priorité. En complément à «*l'utilisation rationnelle, intégrée et optimale des ressources*¹⁸⁹», la notion de développement durable donne une légitimité certaine à la tentative de gérer localement les ressources : le développement ne doit-il pas se faire au bénéfice des communautés concernées. Ainsi, dans le Bas-Saint-Laurent, on parle «*de la prise en charge par la région du leadership en matière de conservation et de la mise en valeur de l'environnement maritime*¹⁹⁰». Alors que le thème de l'environnement s'avère une chance pour tout un chacun de s'immiscer dans la gestion des ressources naturelles, l'argument de la nécessaire protection de l'environnement déstabilise les pratiques traditionnelles en cette matière et donne aux acteurs de la société locale un rôle nouveau, celui de dépositaire de l'avenir du monde. Il en ressort le slogan «*gérer les ressources en fonction des*

189 Conseil régional de concertation et de développement de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madelaine, **Plan stratégique de développement, 1993-1998** (n.d.), p. 12.

190 Conseil régional de concertation et de développement du Bas-Saint-Laurent, **Plan de développement, 1994-1998**, 1993.

*besoins et des priorités du milieu*¹⁹¹». L'objectif de croissance économique n'est pas pour autant relégué aux oubliettes, mais il est dorénavant accroché à celui de la préservation de la qualité de vie¹⁹². Au premier chef, il s'agit bien sûr d'éliminer les impacts négatifs des activités humaines. Mais, par ailleurs, il est aussi question de développer une industrie régionale de l'environnement¹⁹³. En Mauricie-Bois-Francis, l'objectif de la reconversion technologique des vieux équipements industriels coule de la même eau¹⁹⁴. Le Saguenay – Lac-Saint-Jean propose une stratégie beaucoup plus développée à cet égard. Parmi les axes de développement retenus, on peut citer celui de «garantir la pérennité des ressources et de la qualité du milieu» et de favoriser la reconversion de l'économie régionale par «l'utilisation optimale et intégrée des ressources naturelles, via les redevances sur ces ressources, les surplus énergétiques et l'épargne des régionaux¹⁹⁵».

Dernier grand enjeu, les régions périphériques entendent redéfinir leur rapport à l'État. Sans l'ombre d'un doute, elles ont pris au sérieux la proposition du gouvernement du Québec à l'effet de se prendre en main, comme le démontrent les plans assez volumineux et souvent exhaustifs. Les acteurs locaux ont ainsi accepté de prendre le leadership de leur propre développement. Ils entendent poursuivre le processus de concertation à l'intérieur des mécanismes de négociation avec l'État provincial. En bout de ligne, la demande de décentralisation est la suite logique des nouvelles politiques gouvernementales : devant les craintes d'une sorte d'abandon par les gouvernements supérieurs de leur mission de soutien et d'aide, qui d'ailleurs a conduit à des échecs à répétition, les régions périphériques revendiquent un

191 Conseil régional de concertation et de développement de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, **Donnons-nous les moyens de construire notre avenir. Le cadre stratégique. Proposition soumise aux États généraux sur l'avenir de la région**, septembre 1995, p. 37.

192 Conseil régional de concertation et de développement de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madelaine, **op. cit.**, p. 12.

193 Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue, **Plan stratégique de développement de l'Abitibi-Témiscamingue**, 1993, p. 70.

194 Conseil régional de développement de la région Mauricie/Bois-Francis/Drummond, **Plan de développement stratégique régional**, rapport-synthèse, 1994, p. 83.

195 Conseil régional de concertation et de développement de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, **op. cit.**, p. 24.

accès direct à la décision. On parle de régionaliser les lieux de décision, les budgets, les services¹⁹⁶. Encore là, au Saguenay–Lac-Saint-Jean, de telles orientations parviennent encore plus clairement affirmées : on demande la redistribution des pouvoirs, la prise en main des leviers décisionnels, la régionalisation des services¹⁹⁷.

En conclusion de cette partie, à des degrés plus ou moins aigus, les régions périphériques s'inscrivent dans une démarche planificatrice, celle de la maîtrise raisonnée du développement économique et coercitive à l'égard de l'exploitation des ressources et de l'aménagement du territoire. Les plans du Saguenay–Lac-Saint-Jean ou de l'Abitibi-Témiscamingue souscrivent tout particulièrement à une approche volontariste qui débouche sur des actions concrètes et précises.

Les régions centrales et métropolitaines

Les problématiques sont tout autres dans les régions centrales et métropolitaines. Il est banal de dire que la question des ressources naturelles n'y est pas prioritaire. Cela fait place à des objectifs centrés sur la planification du développement économique : la diversification de l'économie, les défis de l'exportation des produits régionaux et de la rationalisation des structures. La décentralisation et la régionalisation apparaissent plutôt velléitaires. On ne revendique pas nécessairement un pouvoir régional. La demande s'oriente plutôt en fonction d'obtenir des moyens de soutien au développement économique.

Dans les régions de l'Outaouais, des Laurentides, de Lanaudière, de Québec, de Montréal, de Laval et de la Montérégie, les axes prioritaires sont donc différents de ceux des régions périphériques. Lorsqu'il arrive qu'ils soient les mêmes, ils sont placés dans un autre ordre hiérarchique. Ainsi, le tourisme, les technologies de l'information dominent l'entente-cadre de l'Outaouais. La formation et le démarrage d'entreprises font de même dans les Laurentides.

¹⁹⁶ Conseil régional de concertation et de développement de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madelaine, *op. cit.*, p. 5.

¹⁹⁷ Conseil régional de concertation et de développement de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, *op. cit.*, p. 23.

Montréal et Québec font du partenariat un des vecteurs de la relance économique. Le Plan stratégique de Laval est tout à fait représentatif de ce type d'orientation. Les axes de développement retenus sont, suivant l'ordre de présentation, la consolidation de l'industrie agricole (dont le maintien est imposé par la Commission de protection du territoire agricole), l'amélioration de la compétitivité industrielle manufacturière, de la technologie et de l'industrie de la construction résidentielle, le renforcement de la structure commerciale et des services, la diversification de l'offre touristique et la protection et la mise en valeur de l'environnement¹⁹⁸. À Montréal, s'ajoutent les termes d'internationalisation et d'innovation technologique.

Il y a peu de voix dans les régions centrales et métropolitaines pour revendiquer une décentralisation de type régional. Leurs CRCD sont plus hésitants à proposer une approche planificatrice rationnelle et coercitive. La demande va plutôt dans le sens d'une plus grande autonomie municipale et d'un allègement des contrôles du gouvernement québécois à l'égard des municipalités. D'une part, l'approche est plutôt partenariale, en vue, pour citer le plan de la région de la capitale, d'identifier des terrains d'entente permettant des actions communes (CRCD, Québec), ou encore celle des Laurentides, qui vise l'implication des acteurs locaux et régionaux. D'autre part, la démarche vise davantage à créer un climat favorable à la relance qu'à édicter des actions ou des mesures précises. Dernier point, les questions d'environnement ne sont pas oubliées. Au contraire, la qualité de l'environnement représente le préalable à un développement économique de type nouveau, puisque la localisation des entreprises liées au tertiaire moteur, à la R et D ou à la haute technologie en dépend. Enfin, le tourisme bénéficie de cette valorisation du cadre naturel, de la conservation ou de la restauration des milieux et du patrimoine. Il ressort des plans des régions centrales une certaine distanciation vis-à-vis des activités de transformations manufacturières qui, conjuguée au peu d'importance du secteur primaire, colore les axes privilégiés d'une orientation postindustrielle.

Hydro-Québec et la demande régionale

La demande régionale face à Hydro-Québec s'exprime dans les plans de développement stratégiques et s'affine avec le Débat public sur l'énergie. Trois

¹⁹⁸ Conseil régional de développement de Laval, **Vers un carrefour de développement durable. Planification stratégique 1995-2000. Région de Laval**, 1995.

types de demandes sont énoncés. D'entrée de jeu, les plans régionaux de la Gaspésie et du Saguenay – Lac-Saint-Jean valorisent le maintien des stocks de matières premières. Toute exploitation des ressources n'est pas nécessairement bannie, tant s'en faut. Par contre, l'idéal de maintien des potentiels est une sorte de postulat de départ, permettant de soutenir la demande d'un contrôle régional des ressources. Du même souffle, on en profite pour justifier un tel contrôle par les objectifs d'amélioration de la productivité, d'harmonisation des exploitations (mines, forêt, tourisme et énergie) sur un même territoire. Une participation à la gestion des ressources est aussi demandée lorsque le contrôle effectif paraît impossible.

En deuxième lieu, la demande régionale évalue, du moins celle exprimée dans les plans stratégiques, les retombées directes et indirectes des projets. Elle est dirigée dans une perspective d'optimisation des retombées, de création de valeur ajoutée (Gaspésie, Bas-Saint-Laurent, Abitibi-Témiscamingue, Côte-Nord), de transformation de 2^e et 3^e types. Le soutien à l'entrepreneuriat local est également valorisé, soit par les achats, l'embauche régionale, l'élaboration de réseaux régionaux de sous-traitance, l'aide à l'exportation ou à l'essor de la R et D, voire au développement technologique¹⁹⁹. On veut s'appuyer sur les bénéfices tirés du secteur des ressources afin d'engager la diversification économique (Abitibi-Témiscamingue et Saguenay – Lac-St-Jean). La recherche de nouvelles sources de revenu, en particulier par le fait de redevances versées «pour le droit d'usufruit» des ressources²⁰⁰. Le chiffre de 84 millions de dollars est avancé en ce qui a trait aux redevances versées actuellement à l'État québécois en 1993, dont 37 millions pour le seul secteur de l'hydroélectricité²⁰¹. On exige de régionaliser les redevances, afin de «favoriser la reconversion de l'économie régionale par l'utilisation optimale et intégrée des ressources naturelles, les surplus énergétiques et l'épargne des régionaux». La logique sous-tendue est celle du rattrapage : il y aurait un déficit attribuable à l'action de l'État²⁰². En filigrane, on semble prétendre, quoi que cela ne soit pas énoncé clairement, que les

199 Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue, **op. cit.**, p. 51 et 118.

200 Conseil régional de concertation et de développement de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, **op. cit.**, p. 11.

201 **Ibid.**, p. 36.

202 **Ibid.**, p. 35.

bénéfices des interventions étatiques, qui visaient à corriger les inégalités et parvenir à une uniformisation territoriale, n'ont pas fonctionné par le passé.

Troisième type de demandes, celles qui insistent sur les coûts de pollution, les pertes d'usages (plages, poissons), la dégradation de l'environnement due à l'une ou l'autre des exploitations des ressources régionales²⁰³, la réduction ou l'annulation des impacts environnementaux négatifs. La demande permet de soutenir la demande du contrôle régional des ressources. L'exemple est celui des barrages et des réservoirs d'Hydro-Québec : les problèmes d'érosion des rives et de fluctuation des niveaux d'eau, peu propices aux activités nautiques, paraissent suffisants pour réclamer la gestion locale.

Enfin le quatrième type, les demandes ou les projets qui portent précisément sur le secteur de l'énergie ne sont pas très élaborés. À vrai dire, les plans reflètent les conditions difficiles dans lesquelles se trouve le secteur de l'énergie depuis la fin des années quatre-vingt, alors que surviennent les surplus d'électricité, le plafonnement des marchés d'exportation et surtout la mise en veilleuse des grands projets de barrage. Faut-il croire que le secteur de l'énergie n'est plus un axe prioritaire : le plan de la Côte-Nord infirme cette impression en misant, d'abord, sur le développement de tout le potentiel énergétique, pour renoncer par la suite aux grands projets hydroélectriques lors de l'Entente-cadre signée avec le gouvernement. Autre exemple, le plan de la Gaspésie ne fait pas état du projet de production d'électricité par éolienne. Quatre plans régionaux esquissent une réelle stratégie de développement en matière d'énergie. Le CRD d'Abitibi-Témiscamingue propose de mettre en valeur l'ensemble du potentiel énergétique (cogénération, petits barrages, utilisation du gaz)²⁰⁴. Dans le même ordre d'idées, le CRCD de la Côte-Nord entend mettre à profit tout le potentiel énergétique, autant les grands barrages que les mini-centrales, de faire de la production de l'électricité, à faible coût, un avantage comparatif «*afin d'attirer des grands projets industriels et manufacturiers*». Une façon d'annoncer subrepticement la fin de l'uniformité tarifaire à l'ensemble du Québec : les régions productrices doivent profiter de tarifs préférentiels afin de bénéficier d'un facteur avantageux de localisation industrielle. Le CRCD de Mauricie-Bois-Francs envisage la

²⁰³ Conseil régional de concertation et de développement de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madelaine, *op. cit.*, p. 81-82.

²⁰⁴ Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue, *op. cit.*, p. 51.

relance de projets de barrages hydroélectriques pour relancer l'industrie de la construction²⁰⁵. Là aussi, un peu comme un remugle du passé, on espère profiter des avantages comparatifs qu'offre la production d'électricité pour redévelopper le secteur manufacturier en Mauricie; car, enfin, n'est-ce pas de cette façon que l'industrialisation de la région mauricienne a débuté. Enfin, le CRCDD du Saguenay – Lac-Saint-Jean va dans un autre sens²⁰⁶. L'énergie doit y être exploitée dans l'optique du développement durable, alors que les petites centrales, la cogénération et les grands barrages doivent participer de cette stratégie à trois volets : la reconversion de l'économie régionale, des redevances et le contrôle local des ressources. De leur côté, les régions centrales sont peu enclines à traiter du secteur de l'énergie : elles sont davantage à la recherche de revenus ou de moyens pour appuyer le démarrage ou l'expansion d'entreprises.

Le Débat sur l'énergie

Le projet de décentralisation acquiert une pertinence nouvelle avec le Débat public sur l'énergie. Le prisme de la décentralisation est appliqué aux questions d'énergie, de production et de distribution de l'électricité. Évidemment, les sujets abordés concernent plus directement Hydro-Québec. Le nombre des mémoires et la quantité des sujets abordés durant le débat exigeraient une analyse plus fine et globale, mais le temps et les moyens dont nous disposons ici ne nous le permettent pas. On se contentera de suivre quelques interventions clés qui touchent directement à la décentralisation, soit celles de l'Union des municipalités du Québec (UMQ), de l'Association québécoise des organismes régionaux de concertation et de développement (AQORCD), de villes et MRC et, enfin, de communautés autochtones. Encore ici, il ne faut pas généraliser la portée des propositions énoncées par quelques municipalités ou une association regroupant les grandes villes ou les CRCDD. Cette limite étant posée, de tels discours éclairent les débats touchant la décentralisation et illustrent assez bien la position des différents acteurs.

205 Conseil régional de développement de la région Mauricie/Bois-Francs/Drummond, **op. cit.**, p. 37.

206 Conseil régional de concertation et de développement de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, **op. cit.**, p. 22.

On dénote beaucoup de prudence à l'UMQ à l'égard de la décentralisation. Un sondage récent publié dans la revue **Urbanisme**²⁰⁷ démontre une nette volonté des grandes villes de limiter la décentralisation aux secteurs proches de leur mandat traditionnel, en refusant toutes les responsabilités perçues comme peu rentables et à problèmes, notamment la santé et l'éducation. Les activités reliées à la planification économique, la sécurité publique, l'environnement (l'eau potable, les sols contaminés, etc.) sont identifiées par les répondants, à plus de 80 % d'ailleurs, comme étant de la responsabilité municipale. On comprendra que l'UMQ soit très peu en demande en ce domaine. Elle est plutôt sur la défensive, craignant de voir apparaître un nouveau palier de gouvernement (une MRC aux pouvoirs élargis, ou un ordre régional avec des élus, un budget et des pouvoirs) qui se traduirait par une perte d'autonomie et de légitimité du pouvoir municipal. Elle craint également une dévolution de pouvoirs vers les municipalités sans accompagnement financier équivalent.

Dans le dossier de l'énergie, l'UMQ présente une position simple²⁰⁸ : la municipalisation de la distribution de l'électricité, là où c'est possible et souhaité. Elle demande qu'une étude fasse la lumière sur l'ensemble de cette question, incluant les aspects économiques et techniques. Les grandes villes, qui cherchent à accroître leurs revenus, pensent ainsi trouver les ressources financières que leur refusent les gouvernements supérieurs. Le potentiel économique de la distribution de l'électricité semble très important. D'emblée, cela est vu comme une activité rentable, susceptible de laisser des revenus importants aux municipalités. De plus, la distribution municipale de l'électricité permettrait, selon l'UMQ, de mieux appuyer les choix locaux de développement, notamment en se servant des tarifs d'électricité comme d'un moyen de promotion industrielle. Enfin, on estime que les retombées en termes d'emplois et de contrats aux entrepreneurs locaux seront plus grandes qu'à l'heure actuelle.

En somme, la gestion municipale de la distribution vise à mettre fin au principe de tarification unique : le tarif municipalisé devenant un avantage comparatif dans la concurrence entre les villes pour attirer des entreprises

²⁰⁷ Numéro de l'été 1995.

²⁰⁸ Union des municipalités du Québec, **Le potentiel et les enjeux d'une responsabilisation municipale accrue dans le domaine énergétique**, mémoire présenté dans le cadre du Débat public sur l'énergie au Québec, 21 août 1995.

industrielles. Bien que l'UMQ soit d'accord pour une réglementation des tarifs d'électricité, dont l'établissement d'un tarif plafond, elle remet en cause la conception de l'uniformité tarifaire territoriale. La municipalisation constitue un moyen de plus, entre les mains de la société locale, pour appuyer les choix locaux de développement. Un autre argument est avancé par l'UMQ, à savoir que la municipalisation est une façon équitable de redistribuer la rente hydroélectrique au niveau local.

À ce sujet, deux choses doivent être ajoutées. D'abord, il est clair, dans l'esprit du lobby des grandes villes, que l'expérience serait réservée aux villes ayant les capacités de rentabiliser cette activité. Cela revient à laisser les secteurs peu rentables à Hydro-Québec et, par-delà, à faire profiter des revenus de la distribution les seuls résidents de ces grandes villes. Par ailleurs, le principal argument de l'UMQ est à l'effet qu'Hydro-Québec reste une structure bureaucratique, éloignée des citoyens et, partant, inefficace, alors que les administrations municipales se caractériseraient par leur efficacité, la proximité et l'imputabilité des élus. L'expertise des municipalités en matière de services publics apporterait l'assurance d'une saine gestion et la rentabilité.

L'UMQ passe sous silence la demande des régions-ressources de leur laisser une partie des bénéfices de l'exploitation des sites hydroélectriques. L'UMQ ne se prononce pas sur ce sujet, mais laisse entendre qu'Hydro-Québec devrait privilégier les municipalités pour tout ce qui touche à la redistribution de la rente hydroélectrique. Elle pose comme principe central celui d'imputabilité : ni les MRC, ni les structures régionales (conseils sectoriels, groupes locaux, associations) ne peuvent revendiquer la légitimité conférée par le suffrage universel. En d'autres termes, sans se prononcer sur l'idée de redevances aux régions, l'UMQ ne semble pas reconnaître aux régions-ressources un quelconque statut spécial. Au contraire, la municipalisation de la distribution serait accessible à toutes les municipalités désireuses de le faire, indépendamment de la présence sur leur territoire d'un équipement ou d'un barrage servant à la production d'énergie. En somme, pour l'UMQ, la municipalité représente le seul niveau de gouvernement capable de gérer efficacement et équitablement la rente hydroélectrique.

À première vue, cette formule privilégie les grandes villes, au risque d'exacerber les tensions entre villes-centres et les petites villes, entre les régions urbaines et les régions rurales. Elle comporte, à sa face même, une sorte d'iniquité à l'endroit des municipalités incapables de répondre à la commande. À moins de favoriser une sorte de principe de péréquation, au profit des régions

rurales, mais qui viendrait hypothéquer davantage la rentabilité du service de fourniture d'électricité par la société publique qu'est Hydro-Québec.

Le mémoire présenté par l'AQORCD²⁰⁹ apporte plusieurs propositions qui visent à intégrer le volet énergétique à la politique de décentralisation. Il supporte une vision très régionaliste. L'élaboration d'une politique énergétique nationale doit comprendre des plans énergétiques régionaux accordés aux plans stratégiques de développement et prolongés par des programmes régionaux de mise en oeuvre. Bref, on propose un arrimage entre Hydro-Québec et les régions, dans une optique partenariale, notamment dans les questions d'aménagement et de planification.

Associer les régions, impliquer les villes ou les MRC, ces objectifs s'inscrivent dans une démarche de planification intégrée des ressources. Plusieurs volets viennent s'emboîter pour finalement constituer un programme de développement énergétique. On souscrit aux projets de petites centrales, avec l'assurance que les retombées locales seront importantes. De plus, de tels projets auraient l'avantage de susciter des partenariats locaux. Les CRCD y valorisent leur rôle. Ils participent aux études et à la planification, de concert avec les groupes régionaux qui auront la charge de leur mise en oeuvre, tout en mobilisant des entrepreneurs locaux. Quant aux grands barrages, Hydro-Québec est invité à moduler de tels projets en fonction des orientations stratégiques des régions : l'AQORCD s'en dit plutôt favorable, en particulier si cela permet la consolidation ou l'expansion des industries énergivores. Enfin, l'AQORCD supporte le principe de redevances aux régions-ressources, de façon à soutenir, à l'aide d'un fonds de compensation régional, les objectifs régionaux de développement énoncés dans les plans stratégiques de développement. Les redevances seraient donc une façon de redistribuer la rente hydroélectrique aux régions productrices.

Plusieurs petites municipalités ont déposé un mémoire devant la Table du Débat public sur l'énergie. Les villes d'Angliers, Chapais, Grand-Remous, Dolbeau, Rivière-Pentecôte, Sainte-Anne de Portneuf, Rivière-du-Loup, Cap Chat sont intervenues ainsi pour défendre des projets de petite centrale, de cogénération ou d'éolienne jugés essentiels à la relance économique de leur

²⁰⁹ Association québécoise des organismes régionaux de concertation et de développement, **La politique énergétique du Québec : les exigences de la régionalisation**, mémoire présenté dans le cadre du Débat public sur l'énergie, 11 août 1995.

municipalité. Soit dit en passant, ces villes représentent des petites communautés éloignées, rurales, mais qui promeuvent finalement des préoccupations plutôt semblables à celles exprimées par PRO-EST de Montréal venu défendre un projet d'usine de cogénération.

La position du maire de Rivière-Pentecôte est exemplaire de l'état d'esprit de ces petites municipalités, lorsqu'il dira que le développement hydroélectrique a généré, par le passé, peu de retombées directes et indirectes pour le milieu local. «*Or, le lancement du programme des petites municipalités a inversé cette tendance.*²¹⁰».

Les élus de ces petites villes accordent à leur administration un rôle moteur dans l'élaboration de tels projets de production d'électricité et même quant à leur exploitation. Ils souhaitent que la loi municipale les autorise à s'associer au secteur privé dans la gestion des petites centrales. Celles-ci sont comprises comme rentables et apportant suffisamment de revenus pour générer des octrois devant aller directement au milieu local, et non à la région, comme le dit le maire de Rivière-Pentecôte²¹¹. Dans le même ordre d'idées, la municipalité de Grand-Remous soutient que l'exploitation «*d'une ressource locale doit profiter aux populations locales*²¹²». Dès lors, l'idée de redevances refait surface, non plus en vue de la constitution de fonds régionaux, mais bien comme une sorte de taxe versée au milieu local. Dans la loupe des petites centrales, il est aussi évoqué la création d'emplois, le maillage d'entreprises, les transferts technologiques qui participent à «*une nouvelle dynamique socio-économique*²¹³».

Des MRC déposent des mémoires à saveur moins locale, à portée plus régionaliste. La MRC du centre de la Mauricie recourt à la notion de régions-ressources pour statuer que celles-ci «*ne doivent subir uniquement les inconvénients mais également en tirer des bénéfices*²¹⁴», d'autant plus que la «*décentralisation et la*

210 Hydro-Québec, **Débat public sur l'énergie, Synthèse quotidienne des audiences publiques**, 1995, bull. 4.6, p. 35.

211 **Ibid.**, bull. 4.6, p. 33.

212 **Ibid.**, bull. 4.6, p. 15.

213 **Ibid.**, bull. 4.6, p. 33.

214 **Ibid.**, bull. 4.2., p. 10.

création de nouvelles responsabilités pour les municipalités impliquent aussi le transfert et l'invention de nouvelles sources de financement adaptées à la réalité²¹⁵». La MRC de Manicouagan parle de développement inégal, pour défendre le principe d'équité «entre les régions productrices et les régions consommatrices visant un meilleur partage de la rente énergétique²¹⁶». Elle se prononce à la fois pour les fonds régionaux alimentés par des redevances et la municipalisation de la distribution de l'électricité. Pour la MRC Maria-Chapdelaine, des tarifs préférentiels doivent être alloués aux régions-ressources. La MRC de Chapais ajoute que toutes ces mesures sont d'autant plus nécessaires que le gouvernement ne supporte pas le développement régional.

Sur quelques constats

La rédaction terminée des plans stratégiques régionaux, bien des acteurs régionaux ont fait face à deux dilemmes. Le premier est l'absence d'une forme quelconque de pouvoir régional effectif leur permettant d'agir sur les décisions. Ils cherchent des moyens d'agir en fonction des priorités établies localement, dans une logique de développement endogène. Car ils ne font plus confiance aux mécanismes traditionnels du gouvernement en matière de développement régional. Le second dilemme est qu'il leur paraît difficile de financer les projets de développement annoncés dans les plans. Par ailleurs, il est certain que l'offre gouvernementale de décentralisation semble hésitante, tant sur le partage des responsabilités que sur les accompagnements financiers et fiscaux. Assurément, les acteurs locaux doutent des intentions réelles du gouvernement. Ils craignent plus que tout de recevoir des responsabilités nouvelles sans possibilité d'obtenir les revenus nécessaires. Cette perception très répandue et répétée accentue cette tendance du chacun pour soi. À défaut d'un projet de décentralisation cohérent, accepté par l'ensemble, chacun cherche à «tirer la couverture de son côté», sans vraiment s'inscrire dans une logique globale de règlement de la question.

Au terme du Débat sur l'énergie et au regard des discours des acteurs municipaux et régionaux, il ressort une grande concurrence entre les acteurs, témoignant d'un certain éclatement de la société civile. Dans le dossier de la

215 **Ibid.**, bull. 4.2, p. 11.

216 **Ibid.**, bull. 4.6., p. 33.

décentralisation, les positions opposent les représentants des municipalités – plutôt favorables au statu quo quant au partage des pouvoirs Québec/régions, mais à la recherche de revenus supplémentaires par l’entremise de la municipalisation de la distribution de l’électricité – à une série d’organismes et de groupes plutôt favorables à une véritable régionalisation. Dans le cadre du processus de décentralisation, on assiste à une quête de légitimité : chacun se présente comme le centre de la concertation et de la planification. L’enjeu de ce débat est, pour tout ce qui touche au domaine de l’énergie, le partage de la rente hydroélectrique. Les positions différenciées des grandes villes, des MRC, des municipalités rurales, des CRCD mettent d’abord en relief une recherche de financement. Chacun des niveaux prétend qu’il est le lieu idéal pour une distribution plus efficace ou plus équitable de la rente hydroélectrique.

Les régions veulent dorénavant être comptables de toutes les interventions à se dérouler sur leur territoire. On mesurera à la fois l’utilisation des ressources, les retombées et les effets structurants des interventions gouvernementales, des sociétés d’État comme des groupes privés. Il ne faut pas chercher de réelles justifications aux demandes régionales autres que celles formulées : les échecs passés, les inégalités spatiales, les besoins découlant de la situation économique et sociale qui prévaut dans certaines régions. La logique de ces arguments n’est ni économique, ni éthique, ni même environnementale, elle est identitaire. L’argument central est celui de la proximité. Plus la décision, la gestion ou les retombées se rapprochent du citoyen, mieux seraient les résultats. Bien sûr, des distinctions doivent être apportées. Les régions se distinguent les unes des autres, suivant un clivage centre-périphérie, laissant les régions-ressources, très régionalistes ou localistes, face à des régions centrales plutôt sensibles à l’argument de l’UMQ à l’effet que le pouvoir municipal est le seul capable de répondre aux attentes des citoyens.

Dans ce débat, la question de l’énergie se profile dans un contexte économique difficile. Tous sachant que les revenus gouvernementaux se tarissent de plus en plus. La quête de fonds, de bénéfices et de retombées obsède les porte-parole alors que les possibilités d’aide gouvernementale sont plutôt minces. Les ressources hydroélectriques deviennent un enjeu majeur. Les petits projets s’avèrent une façon d’affirmer la capacité de solidarité et de mobilisation de la communauté. En matière de décentralisation, les porte-parole de l’option régionale ou municipale ne procèdent pas autrement en se plaçant comme des interlocuteurs privilégiés : ils parlent au nom de la société réelle, locale, solidaire.

Dans ce contexte, Hydro-Québec a une image double : elle exerce une sorte de fascination auprès de l'ensemble des intervenants, tant par sa taille, par les possibilités qu'elle commande et par le fait qu'elle semble être le dernier des grands pourvoyeurs de fonds. Pourtant du même souffle, les acteurs n'hésitent pas à la présenter comme une sorte de monstre bureaucratique, insensible aux réalités locales, inefficace et peu adaptée à servir les régions. Hydro-Québec est perçue à travers le prisme de la décentralisation et en fonction d'une logique identitaire. Elle représente une réalité abstraite, engagée à défendre un intérêt général qui a perdu beaucoup de résonance dans le débat. C'est pourquoi Hydro-Québec est sans cesse invitée à descendre au niveau de la société civile, pour participer à l'élaboration de consensus, comme tous les acteurs, dans une structure horizontale.

Pour une large part, la demande régionale en matière d'énergie doit être interprétée comme une remise en question du consensus social de 1962, établi au moment de la nationalisation de l'électricité. Les projets de régionalisation et de décentralisation supportent, chacun à leur manière, suivant plusieurs scénarios (ceux de l'UMQ, de certains CRCQ, de l'AQORCD, etc.), la fin de l'uniformité tarifaire territoriale. Le partage de la rente hydroélectrique vers les municipalités ou les régions-ressources, au nom de l'efficacité et la proximité, ou au nom d'une compensation pour l'utilisation des ressources locales, créera une brèche dans le principe d'équité interrégionale.

Conclusion

Hydro-Québec représente l'idéal type de la société d'État centralisé, qui prétend agir dans un esprit de modernité et au nom de l'intérêt général. Son mandat premier qui est de produire et de distribuer l'électricité au meilleur tarif possible, s'est traduit par la formule de l'équité tarifaire territoriale à la base du consensus social de 1962, autour du projet de nationalisation de l'électricité. À l'évidence, des demandes en provenance des acteurs locaux, régionaux ou municipaux remettent en question, bien que de façon différenciée, le mandat d'Hydro-Québec. Avec les demandes de gestion locale des ressources, de redevances, de tarifs préférentiels ou de la municipalisation de l'électricité disparaît la formule de l'équité tarifaire territoriale. Certes, des régions productives profiteraient de redevances et des grandes villes bénéficieraient de la municipalisation de la distribution de l'électricité. Mais hormis la Côte-Nord, le Nord du Québec et, dans une moindre mesure le Saguenay – Lac-Saint-Jean, la plupart des régions ne pourraient se prévaloir de telles redevances. Dans un

même ordre d'idées, quelles seraient les villes vraiment capables de reprendre la distribution de l'électricité de manière rentable et efficace? Seulement quelques-unes parmi les grandes? En bout de ligne, nombreux sont les territoires qui ne bénéficieraient d'aucun effet de rente. Au contraire, certaines régions devraient subir des hausses importantes de tarif. À commencer par la Gaspésie qui ne produit pas d'électricité de façon importante et qui commande des coûts de distribution très élevés en raison de la dispersion de l'habitat. D'ailleurs, de tels coûts de distribution iraient certainement au-delà de la capacité de payer des communautés locales.

Le débat sur la décentralisation s'est trop limité jusqu'à maintenant à une liste de demandes éparses, sans que soit abordées les considérations éthiques, notamment celles en matière de solidarité sociale et d'équité spatiale, qui émergent avec une question aussi cruciale que le partage de la rente hydroélectrique. Pour mieux se faire comprendre, posons la question suivante : quels seront les perdants à la suite de l'application des différentes propositions quant aux modes de gestion et de partage de la rente (les redevances sur l'exploitation des ressources ou la municipalisation de la distribution)? Ce partage de la rente se traduira-t-il par une érosion de l'intérêt général au profit de quelques-uns? À défaut d'une réponse définitive, il faut admettre qu'il subsiste une tension permanente entre un intérêt général encore abstrait face à des intérêts particuliers qui partent de besoins réels.

Cette tension est le reflet de l'érosion du discours de la modernité, dont Hydro-Québec est l'emblème. Elle s'accroît avec un projet de décentralisation aux couleurs postmodernes, traversé de doutes et porté par des acteurs qui rejettent les vieilles recettes venues d'un État central décrit comme inefficace. Certes, celui-ci ne représente plus l'espoir d'une émancipation assurant le bonheur et le progrès pour tous. En revanche, cette critique du discours de la modernité et des formes de l'État qui lui sont associées semble conduire à un «chacun pour soi» aux effets imprévisibles. Quant à Hydro-Québec, son image semble de plus en plus contradictoire. Car si on souhaite briser ce grand monopole, que trop centralisé, au nom du droit des régions à disposer d'elles-mêmes, on continue, du même souffle, à lui adresser des demandes de soutien, d'aide au développement ou de retombées comme si on pouvait garder le beurre, et l'argent du beurre. Un jour ou l'autre, il faudra bien choisir.

Remerciements

L'auteur remercie le Secrétariat au développement des régions du Québec pour lui avoir fourni sa synthèse des mémoires déposés lors des Commissions régionales sur la souveraineté. Il fait de même pour la vice-présidence en Environnement d'Hydro-Québec pour ses synthèses quotidiennes des mémoires présentés lors du Débat sur l'énergie.

La sueur et le plaisir : dynamiques divergentes de la reproduction de la propriété foncière agricole et forestière

Oleg Stanek

**Groupe de recherche interdisciplinaire sur le
développement régional, de l'Est du Québec (GRIDEQ)
Université du Québec à Rimouski**

La problématique du développement rural a pendant longtemps été tributaire de celle du devenir des secteurs d'exploitation agricole et forestière. Activités étroitement associées dans un système appelé «agro-forestier²¹⁷», elles ont déterminé largement la trame du peuplement de la plupart des régions périphériques québécoises. La dissolution de ce système, survenue au tournant des années cinquante avec la «professionnalisation des travailleurs forestiers²¹⁸», associée à la spécialisation de l'agriculture familiale engagée dans un processus de modernisation accélérée ont provoqué une croissance rapide de la productivité du travail et un déclin de l'emploi dans ces deux secteurs. La restructuration et la concentration des industries rurales de transformation des produits agricoles et forestiers ont hâté cette évolution encore davantage. Du même coup, l'exode rural, qui jusque-là ne touchait le plus souvent que l'«excédent démographique» engendré par une natalité prolifique, s'accélère :

217 Voir Normand Séguin, *La conquête du sol au 19^e siècle*, Sillery, Éditions du Boréal Express, 1977, 295 p.

218 Gérald Fortin, «*Professionnalisation des travailleurs forestiers*» dans *La fin d'un règne*, Montréal, Hurtubise HMH, 1971, p. 17-57.

dans l'Est du Québec, les travaux du BAEQ ont mis en évidence les symptômes de la crise qui s'est ouverte alors, touchant tout particulièrement les paroisses issues de la vague de colonisation des années trente.

Les Opérations Dignité, la résistance des populations du haut pays à la «rationalisation» de l'occupation du territoire, si elles n'ont pas réussi à renverser la dynamique de l'évolution des secteurs agricole et forestier, elles ont néanmoins soulevé le problème de la «base productive» des collectivités rurales. Problème toujours actuel bien qu'il se pose différemment d'une sous-région à l'autre, voire d'un village à l'autre. Si certaines municipalités rurales se sont définies depuis comme «municipalités industrielles et de services» en reléguant l'agriculture et la forêt au deuxième rang, d'autres mettent plutôt de l'avant leur fonction résidentielle et la «qualité de la vie à la campagne». Il n'en demeure pas moins que dans plusieurs municipalités du haut pays, l'exploitation polyvalente et intégrée des ressources agricoles et forestières constitue la pierre angulaire d'une stratégie de développement (fermes forestières, aménagement des lots intramunicipaux, etc.). Ajoutons la présence de plus en plus forte du mouvement environnementaliste qui a essaimé dans les campagnes et dont l'influence se fait de plus en plus sentir dans les débats sur le développement économique.

Dans un tel contexte, nous tenterons d'examiner quelques aspects de la problématique du développement rural à partir d'un point de vue particulier qui est celui de ses bases «traditionnelles»: la propriété foncière agricole et forestière²¹⁹.

Nous allons tirer un certain nombre de conséquences de plusieurs études menées depuis une dizaine d'années dans l'Est du Québec sur les producteurs agricoles et forestiers, dont certaines à visées comparatives ont été réalisées également sur des terrains d'autres pays. Nous voulons montrer que les modèles de reproduction de l'exploitation agricole et forestière diffèrent substantiellement, même si elles ont été pendant longtemps étroitement associées dans un système où elles jouaient des rôles complémentaires. Alors

219 Nous laissons cependant de côté le travail salarié dans la forêt publique, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de la région qui, malgré un déclin considérable du nombre de ces travailleurs depuis la Seconde Guerre mondiale, représente une fraction significative de l'emploi dans plusieurs municipalités rurales.

que la modernisation de l'agriculture a conduit à une diminution rapide du nombre des exploitations, les agriculteurs, toujours empreints de l'identité professionnelle liée à la mise en place du «productivisme», forment aujourd'hui un groupe à la fois très minoritaire et très dynamique. Parmi ses objectifs essentiels, on compte toujours non seulement d'assurer un revenu décent à la famille, mais aussi de transmettre l'exploitation à l'un des fils et de consolider le statut social de la profession. En revanche, la petite propriété forestière sert des finalités qui relèvent davantage du temps et de l'espace de loisir : fragmentée et soumise à la pression d'une demande insatiable de nouveaux lots, elle se reproduit en dehors des préoccupations professionnelles ou économiques. Nous concluons par quelques implications de cette situation pour les développements rural et «durable».

Reproduction des exploitations agricoles et forestières

L'examen des pyramides d'âge des exploitants agricoles dans divers pays révèle des différences frappantes. En fait, leur configuration ne nous renseigne guère sur l'âge des populations rurales ni sur celui des effectifs engagés dans les travaux des champs, mais reflète un ensemble de facteurs socio-économiques et culturels qui président à la reproduction des exploitations familiales. Dans les pays du Sud, il est fréquent de rencontrer une forte surreprésentation de chefs d'exploitation très âgés, ayant dépassé de beaucoup le moment où leurs confrères du Nord avaient déjà pris leur retraite. En revanche, la proportion des plus jeunes y est très faible. Cela tient à la fois aux formes d'exercice et de transmission du pouvoir au sein de la famille (dans le Nordeste brésilien ou dans les exploitations tunisiennes, le père demeurera «chef» et agira à ce titre même s'il n'exerce plus aucune activité productive), aux conditions sociales qui interdisent aux agriculteurs de se retirer et aux règles intangibles de respect dû au père. Dans l'Est du Québec, pour ne citer que cet exemple, non seulement le rapport de force entre les générations oblige le père à partager avec son fils (ne serait-ce que formellement) la gérance de l'exploitation, mais ses prérogatives statutaires ne l'empêcheront guère de se décharger sur son héritier

de la corvée harassante de répondre aux questions des enquêteurs universitaires²²⁰.

La pyramide d'âge des chefs d'exploitations agricoles de l'Est du Québec possède donc un certain nombre de particularités dont, notamment, une surreprésentation (par rapport aux autres pays) des agriculteurs les plus jeunes et la quasi-absence de ceux qui ont dépassé 65 ans. Si on la compare à la structure d'âge des propriétaires forestiers, on constate que cette dernière est entièrement différente : paradoxalement, elle ressemble beaucoup à celle que nous avons pu observer parmi les agriculteurs des pays du Sud. Cela suggère, bien entendu, que les modalités de transmission de la terre forestière et de la terre agricole diffèrent significativement et que leurs fonctions sociales et économiques ne sont pas les mêmes. Cette présomption est d'autant plus forte que, dans l'Est du Québec, comme d'ailleurs dans les autres régions périphériques québécoises, l'immense majorité des exploitants agricoles sont aussi propriétaires forestiers (dont ils forment 20 %).

Reproduction des exploitations agricoles

Observons que la petite propriété foncière, aussi bien agricole que forestière, origine de l'aliénation des terres seigneuriales et, plus tard, publiques pour fins d'établissement agricole pendant la période qui s'achève, pour l'essentiel avec la Seconde Guerre mondiale. L'«abus» qui consistait à s'accaparer d'une concession (en général de 40 ha) pour en «piller» la richesse forestière, a été bien entendu illégal même s'il a bénéficié d'une large tolérance. Au fil des ans, lorsqu'un lot a été «patenté» – c'est-à-dire devenait propriété inconditionnelle du «colon» – bon nombre ont abandonné toute velléité de mise en valeur agricole et l'ont laissé en bois.

Le modèle traditionnel de transmission des exploitations agricoles a commencé à se transformer au tournant des années cinquante : auparavant, le père, au moment de sa retraite, «se donnait» à un de ses fils, en règle générale celui qui était arrivé à l'âge de fonder une famille. L'acte de donation, souvent très tatillon, dont l'exécution était garantie par une substantielle hypothèque,

²²⁰ Hugues Lamarche, coord., **Agriculture familiale I : une réalité polymorphe**, Paris, Harmattan, 1992, 325 p. et Hugues Lamarche, coord., **Agriculture familiale II : du mythe à la réalité**, Paris, Harmattan, 1994, 303 p.

prévoyait non seulement les conditions de subsistance des parents, mais aussi les obligations du nouveau chef d'exploitation à l'égard de ses frères et soeurs. Le changement majeur a consisté en son remplacement progressif par un acte de vente dont le fruit permettait aux parents de s'acheter une rente viagère et les rendait ainsi autonomes du fils. Au cours des vingt dernières années, d'autres changements sont intervenus : d'une part, la composition de la famille agricole s'est rapprochée de celle de la famille urbaine (au début des années quatre-vingt-dix, le nombre moyen d'enfants des familles agricoles du Bas-Saint-Laurent était de 2,8), si bien que, tendanciellement, il n'y avait qu'un seul successeur présomptif mâle. Le père, soucieux de garantir la succession, devait donc l'impliquer dans les activités de la ferme même si lui-même était encore trop jeune pour songer à la retraite. Cela a entraîné la nécessité d'une cohabitation prolongée de deux familles sur une seule exploitation, d'une part, un changement dans les relations père-fils, d'autre part²²¹. Ajoutons que l'augmentation de la valeur des actifs agricoles rendait de plus en plus périlleux, voire dans certains cas impossible, le refinancement de l'entreprise à chaque changement de génération, même si la «vente» au fils se faisait presque toujours à des conditions nettement avantageuses (environ 80 % de la valeur des actifs). Dans cette perspective, bon nombre d'exploitations ont opté pour des formes de propriété collective : associations familiales, sociétés, etc. Actuellement, environ 43 % des fermes familiales de l'Est du Québec sont régies par ces nouveaux statuts juridiques. Soulignons qu'il s'agit presque exclusivement des associations familiales, dont le pivot est le couple. Elles constituent aussi un nouveau cadre pour le transfert de la propriété. La succession devient ainsi un processus progressif, le moins avantageux du point de vue du «vendeur»²²².

La transmission de l'exploitation à l'un des fils demeure la pierre angulaire des stratégies familiales. Quoique la visibilité des femmes sur les

221 La cohabitation prolongée de deux familles a imposé aussi un changement de structures productives : l'atteinte de l'«équilibre de Chayanov» implique en effet la nécessité de l'agrandissement de l'exploitation. Nous observons ainsi que celles qui réussissent aisément ce type de transfert sont nettement plus grandes que les autres.

222 Les agriculteurs estiment que la seule méthode permettant de récupérer la valeur comptable des actifs est le démembrement de l'exploitation et la vente de ses composantes sur les marchés. La vente de l'exploitation au fils ne permet de réaliser que 75-80 % de la valeur et le transfert des parts sociales, autour de 50 %.

exploitations agricoles s'est accrue grâce à leur participation aux sociétés familiales et à l'implication de plusieurs dans le mouvement syndical, elles ne sont pas plus que jadis partie prenante de la transmission du patrimoine agricole : celle-ci a lieu entre hommes²²³. À ce chapitre, quelles sont les perspectives dans l'Est du Québec? Il est évident que cette question dépend de plusieurs facteurs, notamment de la position de l'exploitation dans le cycle des générations. Présentement, 34 % des exploitations déclarent avoir une relève assurée. La forme dominante de transmission demeure la vente à un fils (un exploitant sur cinq), mais la transmission des parts de propriété ou des actions aux enfants est envisagée de plus en plus souvent (respectivement 13 % et 16 % des répondants). Dans deux cas sur trois (40 % de tous les répondants), l'absence actuelle de la relève n'est pas inquiétante et s'explique par l'absence ou la jeunesse des enfants. En revanche, près d'un exploitant sur cinq déclare ne pas avoir de relève et se prépare à liquider l'exploitation, vendre aux enchères ou autrement. Le problème est naturellement plus urgent parmi ceux qui ont dépassé la cinquantaine : un sur deux n'a pas de relève. La majorité de ces derniers ne pensent pas à liquider, mais envisagent l'abandon graduel de leurs activités. Les raisons principales de l'absence de relève évoquées ne sont pas d'ordre financier ou économique; dans la majorité des cas, c'est le désintérêt des enfants.

Ceci indique que le déclin du nombre des exploitations agricoles dans la région se poursuit, bien qu'à un rythme plus faible que dans les décennies précédentes. Pour en saisir la logique actuelle, deux dimensions doivent être distinguées : le *dynamisme des exploitations dans un système balisé étroitement par la réglementation et soutenu par des filets de protection relativement étanches* et les *rapports du groupe agricole avec la société locale*.

²²³ Sur les 1 129 répondants de l'Est du Québec, un seul indique la présence de la fille dans une association familiale et 25 seulement les mentionnent parmi leur relève éventuelle. Ce qui est particulièrement significatif, c'est que les agriculteurs, et encore moins les agricultrices, ne souhaitent pas que leur fille embrasse le métier agricole.

Dynamisme des exploitations agricoles

L'enquête comparative internationale sur les capacités d'adaptation de la ferme familiale²²⁴ a mis en évidence les particularités très tranchées du rapport des agriculteurs de l'Est du Québec à l'État. Alors que dans tous les autres terrains, les attitudes variaient de la morosité inquiète à une franche méfiance, voire hostilité, dans l'Est du Québec, les répondants faisaient non seulement montre d'un niveau élevé de satisfaction à l'égard des politiques et règlements existants, mais ils affichaient un fort optimisme face à l'avenir²²⁵. La triangulation «keynésienne» de la profession (organisations professionnelles fortes – industries de la transformation – État), qui assurait la régulation du secteur, bien que présente selon diverses modalités dans la majorité des pays industrialisés, constituait, aux yeux des agriculteurs québécois, un véritable succès. Tandis que, presque partout, ce modèle de régulation de l'agriculture entrait, à la fin des années quatre-vingt, en une véritable crise (dans l'Ouest canadien, à cause des fortes turbulences des marchés céréaliers; dans l'Union européenne, à cause de la surproduction, etc.) et que l'agriculture «productiviste» était remise en question, dans l'Est du Québec, au contraire, les producteurs lui conservent un attachement inébranlable. Naturellement, même ici, il faudrait nuancer, notamment selon les productions : ce sont surtout les producteurs laitiers qui constituent un bastion presque inébranlable d'appui aux formes de régulation en vigueur. Les exploitants agricoles se croyaient en mesure, dans un terrain de jeu ainsi balisé, de pouvoir planifier leur avenir et s'engager dans un processus de consolidation et de croissance de leur entreprise grâce à leurs propres capacités²²⁶. Parmi les agriculteurs de l'Est du Québec,

224 Hugues Lamarche, *op. cit.*

225 Il faut remarquer, bien entendu, que cette enquête a été menée à l'orée de la conclusion de l'Accord du libre-échange Canada-États-Unis et avant la conclusion de la ronde d'Uruguay de négociations du GATT. À l'occasion des enquêtes subséquentes, cet optimisme ne s'est toutefois jamais démenti et les recherches de terrain actuelles montrent qu'il est toujours bien présent.

226 À la veille des États généraux du monde rural, le discours de l'UPA faisait large place à la limitation de la taille des exploitations agricoles et des niveaux de production afin de

dominait ainsi un courant de fort dynamisme productif : trois sur quatre (parmi les 1 129 répondants) projetaient d'augmenter leur production; 55 % d'acquérir des quotas supplémentaires et d'investir dans la machinerie, etc. Le dynamisme des producteurs laitiers, qui formaient 68 % de l'ensemble, était encore nettement plus accusé (ainsi, par exemple, 81 % de ces derniers voulaient augmenter la production, 92 % prévoyaient améliorer génétiquement le troupeau et, un sur deux, y ajouter de nouvelles têtes; 76 % planifiaient l'achat de quotas additionnels, etc.). La plus faible propension à apporter des changements à l'organisation productive de l'exploitation se rencontrait chez les producteurs de boeuf de boucherie et, tout spécialement, chez les membres de l'UPA fortement engagés dans la production de bois²²⁷.

Les velléités de diversification – un autre mot fétiche des zéloteurs d'une agriculture plus douce – sont à peu près absentes parmi les producteurs laitiers. Ceux qui envisagent cette stratégie se recrutent principalement chez les agriculteurs spécialisés dans les grandes cultures (36 %) et, dans une moindre mesure, chez les producteurs du boeuf de boucherie (27 %). Encore faut-il remarquer que, dans plusieurs cas, la «diversification» ne fait que traduire le désir de s'introduire progressivement dans la production du lait, considérée la plus rentable (et de s'y spécialiser par la suite).

Il existe, bien entendu, une forte corrélation entre cet élan de dynamisme et les perspectives de relève sur l'exploitation (la figure 4 ne la montre que pour les intentions d'augmenter la production). Il apparaît également que la période précédant et suivant immédiatement l'insertion de la relève dans l'entreprise familiale soit particulièrement propice aux changements productifs et à l'accroissement des investissements. Par ailleurs, il existe une relation presque linéaire entre la valeur des exploitations et des quotas dont elles disposent, ainsi que le niveau d'endettement et la présence de la relève (figures 5 et 6). Cela va clairement à l'encontre de l'idée assez répandue sur les difficultés de transfert à la nouvelle génération des exploitations de valeur élevée et ayant un niveau d'endettement important. Il en va ainsi, de toute évidence, comme pour toute

conserver une certaine densité de l'occupation du territoire. Il faut bien reconnaître qu'il ne se reflétait guère sur les projets et pratiques individuelles de l'immense majorité des cultivateurs.

²²⁷ Soulignons cependant que, dans toutes les spécialisations, la volonté d'augmenter la production demeure toujours majoritaire.

autre «entreprise» : une valeur faible va de pair avec un faible niveau d'endettement et avec un manque de dynamisme, tous liés à une difficulté accrue de transmission dans le cadre de la famille. Cet ensemble de relations n'indique certes pas une causalité unidirectionnelle : le père peut bien investir, moderniser ou augmenter la production, afin d'intéresser le fils ou encore pour permettre la coexistence de deux familles sur la même exploitation. Le fils peut investir, à son tour, pour asseoir son statut d'agriculteur. Ce qui apparaît toutefois clairement, c'est que l'absence de relève débouche le plus souvent sur la stagnation ou le déclin de l'entreprise familiale, d'une part, que les exploitations ayant une valeur de production et un niveau de capitalisation plus faibles sont moins attrayantes pour la relève d'autre part.

Rapports du groupe agricole avec la société locale

Il existe un autre ensemble de facteurs influant sur la reproduction des exploitations familiales. Deux d'entre eux se conjuguent : l'isolement croissant des fermes et l'étroitesse du marché matrimonial. On sait que le groupe agricole a été, traditionnellement, presque exclusivement endogame. Or, la diminution soutenue du nombre des exploitations depuis les années cinquante l'a rendu fortement minoritaire au sein même de la population rurale (environ 15 % en moyenne) : dans certaines paroisses du haut pays, il ne reste que deux ou trois familles agricoles. La conséquence de cette raréfaction est un rétrécissement du marché matrimonial pour les jeunes agriculteurs. Ne serait-ce qu'à cause de la faible densité démographique, il est de moins en moins probable qu'un jeune agriculteur puisse se marier à l'intérieur de la profession. Ajoutons à cela que les stratégies familiales ne sont guère propices à l'éclosion de cette vocation chez les filles²²⁸. Il s'ensuit une croissance du célibat chez les jeunes agriculteurs et des mariages exogames de plus en plus fréquents. Dans ce dernier cas, il est très rare que l'épouse s'implique d'une manière significative dans l'exploitation. Les agriculteurs sont cependant très conscients que l'appui d'une conjointe est essentiel pour leur réussite (87 % l'affirment très clairement); dans la même foulée, 77 % disent qu'il est actuellement extrêmement difficile d'en trouver qui

²²⁸ Alors que, en ce qui concerne le fils, le métier préféré par les deux parents est presque unanimement l'agriculture (et la reprise de l'exploitation familiale), il est très rare que la profession agricole soit mentionnée comme carrière souhaitable pour la fille. Les mères sont, sur ce point, encore plus récalcitrantes que les pères. Cela n'est d'ailleurs pas une spécificité québécoise.

accepterait l'éreintante discipline des travaux de la ferme. La pluriactivité des ménages devient une réalité dont on a encore du mal à mesurer l'impact²²⁹. Il est donc possible que, à moyen terme, les formes familiales de production agricole s'atténuent graduellement et que leur logique se calque sur le modèle artisanal. Du même coup, elles tendraient à perdre cet avantage concurrentiel face aux autres formes de production tel le travail submarginal des femmes.

Cela explique également pourquoi les jeunes agriculteurs hésitent à reprendre les exploitations éloignées des agglomérations villageoises et isolées au fond des rangs, de crainte de se condamner au célibat, même si celles-ci sont parfaitement viables du point de vue économique.

Malgré cela, l'agriculture familiale apparaît toujours comme une sorte d'îlot de dynamisme dans des collectivités locales souvent aux prises avec le sous-emploi, l'exode des jeunes, etc. Qui plus est, il s'agit du groupe indépendant de sa communauté sur le plan professionnel : les intrants sont achetés et les produits vendus à l'extérieur, les organisations professionnelles les rattachent aux métropoles régionales. Cela explique sans doute pourquoi les producteurs agricoles jugent relativement peu menaçants les problèmes existants (ou pouvant survenir) dans leurs communautés pour les activités de leurs exploitations²³⁰. Cela ne veut cependant pas dire qu'ils soient coupés de leurs communautés à d'autres niveaux : leur implication dans le gouvernement local et dans diverses institutions, associations et organisations, tant formelles qu'informelles, dépasse largement leur poids démographique. Elle a tendance à s'intensifier à mesure que l'on s'éloigne du littoral vers le haut pays : dans les paroisses menacées, le sentiment que l'entreprise agricole pourrait être victime de la crise sociale et économique des collectivités locales est aussi nettement plus accusé.

229 Alors que dans l'Ouest canadien, en Europe et ailleurs, on signale depuis une vingtaine d'années l'importance et l'accroissement de la pluriactivité et de l'agriculture à temps partiel, dans l'Est du Québec, jusqu'à ces dernières années, la tendance était presque inverse. Partie des formes aiguës de pluriactivité dans le cadre du système agro-forestier, la modernisation de l'agriculture a été, dans une large mesure, synonyme de spécialisation et d'abandon des activités traditionnelles non agricoles.

230 Seulement 30 % disent que leurs conséquences pourraient être vraiment graves alors que 24 % disent carrément qu'ils n'auraient que fort peu d'incidence.

Il n'en reste pas moins que le groupe agricole demeure non seulement distinct au sein de sa communauté, mais se situe relativement à elle dans un rapport parfois conflictuel. Cela est étroitement lié aux différentes formes d'identité, à la fois territoriale et professionnelle. Clivage ayant des racines historiques plus profondes, il tend aujourd'hui à se creuser encore davantage à mesure que l'enjeu en est reformulé en termes environnementaux²³¹. Il se manifeste dans certains cas sous la forme d'une véritable crise (dont l'établissement des porcheries constitue aujourd'hui l'avatar le plus spectaculaire). Pour les producteurs agricoles, l'«agression des écologistes» est perçue avant tout comme une atteinte à leur identité professionnelle. Au cours des dernières décennies, celle-ci a été reformulée en termes résolument modernes (haute technicité, application de méthodes scientifiques et de nouvelles technologies, contenu managérial élevé, etc.) en revalorisant du même coup le statut social de la profession. Or, des dimensions importantes de cette identité acquise de fraîche date sont actuellement remises en question : dans l'image que l'Autre leur projette, les emblèmes sont transformés en stigmates (assurer l'abondance et l'autosuffisance de denrées alimentaires = surproduction et ponction sur le budget public en crise; hausse de la productivité et adoption rapide de nouvelles technologies = surproduction et pollution; etc.) et la nouvelle image qu'on leur propose ne fait que revaloriser parfois les anciens stigmates de la «mentalité paysanne» dont la génération précédente est parvenue à peine à se dépêtrer. La perception de l'identité professionnelle du producteur agricole a été – et continue de l'être – un élément stratégique dans la transmission des exploitations. La crise de cette identité que le nouveau contexte risque de provoquer peut donc se transformer dans l'avenir en un obstacle majeur de la reproduction de la ferme familiale²³².

²³¹ Voir Oleg Stanek, «Sustainable Development in rural Areas», dans **Towards Sustainability : Challenges to the Social Sciences and Local Democracy** de Dieter Eissel, Jeremy Leaman et Rokicka Ewa, Giessen, Loughborough, Lodz, Tempus, 1996, p. 25-36. Il y a dix ans environ, nous pouvions observer que l'identité territoriale des jeunes agriculteurs se recomposait par rapport à leurs aînés, alors que leur identité professionnelle se consolidait autour des thèmes de la «modernité». En ce moment, ils ont réussi à enjamber ce clivage, plus poignant dans le cas de leurs aînés, sur la base d'un réseau relationnel plus ouvert qui structurait leur groupe d'appartenance dans toute une microrégion.

²³² Soulignons que nous ne croyons pas qu'il y ait une raison *a priori* qui rendrait l'exploitation familiale réfractaire à une évolution vers des techniques plus respectueuses de

Reproduction des exploitations forestières

Si nous avons signalé d'entrée de jeu que la pyramide d'âge des propriétaires de lots boisés était, dans l'Est du Québec, très différente de celle des agriculteurs et avait une curieuse similitude avec celle des agriculteurs des pays du Sud, ce n'est certes pas pour suggérer, sur cette base, une quelconque analogie explicative. Notre objectif a été de mettre en évidence que la physionomie de cet indicateur, aussi anodin qu'il puisse paraître, n'était pas tributaire de la démographie générale, mais résultait d'un ensemble spécifique de facteurs sociaux, économiques et culturels qu'il s'agit maintenant d'explicitier.

Le décalage considérable de la pyramide des âges vers les groupes les plus âgés traduit tout d'abord le fait que, contrairement à l'agriculture, les lots boisés sont le plus souvent conservés jusqu'à un âge très avancé et ce n'est, en règle générale, qu'à la mort du père que la génération suivante en prend possession. Qui plus est, il y a peu de velléités d'associer les fils à la propriété forestière du vivant du père. Les propriétaires de lots forment un groupe encore plus résolument masculin que les agriculteurs : non seulement les lots boisés se transmettent, de génération en génération, entre les mâles, mais le marché foncier est, dans ce cas, une affaire essentiellement d'hommes et ce sont aussi eux qui assurent la majeure partie du travail. Les femmes (environ 5 %), sauf exception, ne font que combler les vides laissés par un décès, de l'époux surtout, ou du père. Ainsi, dans 87 % des cas, la propriété est individuelle; pour le reste, outre quelques cas de «*joint venture*» entre non apparentés, se fait sentir l'influence de pratiques agricoles. Or, il ne semble pas qu'il s'agisse d'une attitude susceptible de changer rapidement : près de quatre propriétaires sur cinq déclarent avoir l'intention de conserver leurs lots après leur retraite.

l'environnement (comme d'ailleurs nous ne croyons pas plus qu'il y ait un «instinct» spécifique aux petits producteurs qui les rendrait *a priori* plus «écologiques»). C'est le contexte social, les implications symboliques des mouvements et conflits sociaux, qui semblaient les pousser, actuellement, du côté des adversaires du mouvement environnementaliste. Il y a à peine trois décennies, la représentation idéologique dominante les considérait, au contraire, comme les hommes les plus «naturels», vivant aux rythmes des saisons et accompagnant la Nature dans son travail de création et dans ses affres de l'enfantement. L'exemple de l'agriculture biologique (ce qui n'est bien entendu aucunement synonyme d'«écologique» ou «durable») est, à cet égard, particulièrement éclairant : il n'est apparu, en effet, aucune contradiction majeure entre son introduction et l'identité professionnelle des producteurs. Il s'agissait de satisfaire la demande d'un nouveau marché d'un produit «de luxe» à l'aide des techniques spécifiques pour le confectionner. En somme, ce n'est pas la nature de la technique, mais sa signification sociale et symbolique qui est en question.

Pourquoi cette différence? Nous pourrions supposer que les agriculteurs aient développé, en raison de contraintes spécifiques à leur secteur productif, des pratiques, voire une «mentalité» davantage axées sur les valeurs familiales. Or, en ce qui concerne les lots boisés, même si à cet égard une différence significative existe entre eux et les autres propriétaires, la majorité se comporte d'une manière analogue²³³. Les agriculteurs à la retraite conservent ainsi souvent un ou deux lots boisés qu'ils n'ont pas inclus dans la transmission du patrimoine.

D'autres différences séparent la propriété forestière de la propriété agricole et fournissent autant d'indices pour comprendre le clivage entre les attitudes face à celles-ci. Tout d'abord les formes de gestion : en agriculture, la tenue de la comptabilité est devenue une contrainte *sine qua non*. Dans les opérations forestières, il s'agit d'une pratique plutôt exceptionnelle : quatre propriétaires sur cinq ne tiennent aucune comptabilité de leurs opérations. Les investissements dans les équipements sont en général faibles : leur valeur est inférieure à 10 000 \$ chez deux propriétaires sur trois et à 25 000 \$ pour 90 %. Ajoutons un niveau très faible de dettes contractées pour exploiter les lots boisés et un recours encore plus sporadique à la marge de crédit dans les opérations. Comme nous avons pu le constater dans le cas des exploitations agricoles (et cela demeure tout aussi vrai pour les exploitations forestières), le recours au crédit est en effet un indicateur significatif du dynamisme d'une «entreprise». Or, seulement 8,5 % des répondants déclarent des dettes de plus de 1 000 \$ (dont le montant est presque toujours inférieur à 50 000 \$) et moins de 1 % font appel régulièrement à la marge de crédit; il se trouve que ces producteurs sont pour l'essentiel ceux qui dépendent de la forêt pour une part significative de leur revenu. Qui plus est, l'exploitation forestière n'est d'habitude pas exercée dans un cadre formel d'une entreprise enregistrée (89 %); il y a des exceptions, bien entendu, mais la plupart s'expliquent toujours par l'inclusion des activités forestières dans les activités plus vastes d'une entreprise agricole.

Si l'on regarde l'apport moyen du revenu retiré de l'exploitation de lots au revenu familial des répondants, il est d'environ 4,1 %. Si l'on se rapporte à la valeur moyenne des lots (environ 25 000 \$) cela représente un rendement net sur

²³³ Traditionnellement – et il y a encore des raisons qui le justifient – l'exploitation agricole comportait presque toujours un boisé afin de fournir le bois de chauffage, les piquets de clôture ou le bois de construction. La transmission de l'exploitation agricole implique donc aussi la transmission (au moins partielle) du boisé.

l'investissement du même ordre, 4 %. Cela n'a bien entendu rien de spectaculaire, mais explique quand même que le motif de «placement» soit mentionné par un certain groupe de propriétaires²³⁴.

Cette situation n'est toutefois pas uniforme : pour 10 % des répondants, les activités sur leurs lots boisés génèrent plus de 10 % du revenu familial et 3 % déclarent qu'ils en dépendent à plus de 30 %. Sur le plan spatial, on observe également de fortes inégalités : ainsi, dans le territoire du Groupement forestier de l'Est du lac Témiscouata, le revenu familial dépend des revenus forestiers, en moyenne, à près de 10 %. Il n'en reste pas moins que dans la majorité des cas, les lots boisés ne fournissent aucun revenu monétaire appréciable à leur propriétaire.

Les prélèvements de la matière ligneuse sont tout aussi aléatoires et inégaux. La très grande majorité se contente tout au plus de récolter quelques cordes de bois de chauffage pour sa consommation personnelle et quelques ventes sporadiques. En 1993 (qui cependant n'a pas été une très bonne année en ce qui concerne les prix), environ 20 % des propriétaires ne déclaraient aucune production. Par ailleurs, 40 % des propriétaires n'ont jamais ou rarement (une fois par huit ans ou plus) coupé du bois de sciage et à pâte. C'est dire que la majeure partie de la production est en fait concentrée dans un groupe fort restreint. Parmi ceux qui n'ont pas produit de bois de sciage ou à pâte depuis trois années ou plus, le manque de temps est la raison dominante, suivie de la non-rentabilité des activités de production, de la jeunesse de la forêt et de l'absence des débouchés. Le sirop d'érable a une importance nettement moindre dans l'éventail des produits de la forêt et beaucoup plus localisée. La contribution des autres ressources de la forêt au bilan productif est insignifiante : quatre personnes sur les 963 interrogées disent avoir retiré quelques revenus de la chasse, cinq de la pêche, cinq des activités récréo-touristiques, etc.

Contrairement à la terre agricole, objet et moyen de production au sein des activités qui constituent l'assise principale de la subsistance familiale, la terre forestière ne joue cette fonction que d'une façon marginale. Qui plus est, sa structure foncière n'a guère évolué parallèlement à l'agriculture. Là, les

²³⁴ Naturellement, si les activités sur les lots boisés génèrent des revenus en général faibles, ils peuvent avoir des effets significatifs sur l'évolution des actifs du propriétaire qui un jour pourront être réalisés.

impératifs productifs commandaient à chaque période l'atteinte de la taille optimale (au sens de l'équilibre tchayanovien), alors que, en forêt, la propriété demeurerait fragmentée et, dans l'immense majorité des cas, très en dessous du minimum requis pour mettre sur pied une exploitation viable²³⁵. Pourquoi alors devient-on propriétaire de lots boisés? À la lumière de ce qui précède, il n'est guère surprenant que les raisons «productives» ou «économiques» soient évoquées par les propriétaires d'une manière subsidiaire. Si l'on résume l'analyse des motifs exprimés par les propriétaires, ils sont très rares ceux qui espèrent un jour assurer par leur exploitation l'existence économique et sociale de la famille. En revanche, les thèmes qui émergent la font apparaître comme un territoire de liberté et de loisir, si ce n'est l'objet de simple plaisir de possession. Du point de vue productif, elle est en quelque sorte le prolongement de l'atelier de bricolage du père, permettant de satisfaire certains besoins d'autoconsommation et de fournir des revenus d'appoint.

Un autre élément permet d'étayer cette hypothèse : c'est la stratégie d'aménagement. Dans l'Est du Québec, deux programmes sont offerts aux propriétaires, l'un, fédéral (connu sous l'appellation de Plan de l'Est), qui s'adresse aux propriétaires à titre individuel, l'autre, provincial, qui s'adresse aux propriétaires regroupés dans les Organismes de gestion en commun²³⁶. Ces derniers proviennent surtout du Bas-Saint-Laurent, tandis que le Plan de l'Est a connu une pénétration assez uniforme à travers le territoire. Actuellement, plus de 56 % des propriétaires participent à l'un ou à l'autre de ces programmes. Même si environ 9 % sont impliqués dans les deux²³⁷, ces programmes visent en réalité deux clientèles bien distinctes. Les OGC, où l'on retrouve aussi bien ceux qui veulent travailler sur leurs lots (et devenir membre des équipes qui veulent

235 Quoique ce «minimum» varie considérablement selon les auteurs, la plupart s'entendent pour le fixer au-dessus de 500 ha.

236 À partir de l'année prochaine, les deux programmes seront ramenés sous l'égide provincial et administrés par les nouvelles Agences régionales d'aménagement de la forêt privée, présentement en gestation, parfois difficile.

237 Ils forment une sorte d'«élite», plus productive, ayant des revenus forestiers plus élevés, possédant des superficies plus considérables et un équipement plus lourd et diversifié.

travailler sur les lots des autres) que ceux qui, au contraire, souhaitent ne pas s'en occuper, appliquent une formule de gestion collective à laquelle la majorité des participants au Plan de l'Est sont fortement réfractaires. Dans la situation actuelle, alors que l'aide gouvernementale se raréfie, il en découle parfois des conflits entre l'«aide groupée» et l'«aide individuelle». Plus significative est cependant l'existence d'une fraction importante de propriétaires, que l'on peut évaluer à environ 30 %, qui refusent, au nom de la «libre jouissance de leur propriété», toute forme de programme d'aménagement, malgré qu'elle s'accompagne de subventions jusqu'à présent assez généreuses. La volonté de maîtriser, voire d'éliminer les ingérences étrangères dans cet espace de liberté qu'est, pour la majorité, la forêt privée explique dans la plupart des cas le style d'aménagement – ou son absence – choisi.

Conclusion

La différence la plus marquée des attitudes des propriétaires de terres agricoles et forestières est donc celle que recouvre l'opposition travail-loisir. La terre forestière est un espace ludique, où l'on s'évade avant tout les fins de semaine des contraintes d'autres activités professionnelles. On peut y bricoler un peu, faire un peu de chasse, de la pêche, tout en se disant que, après la mort, on pourra léguer aux enfants un élément du patrimoine ou un placement sûr bien que pas très lucratif. Dans ce cadre, il n'est guère surprenant que, contrairement à l'agriculture, aucune forme d'identité professionnelle ne soit associée à la possession de lots boisés. Même pour les professionnels de la forêt (ils sont environ 16 % des propriétaires et se définissent comme travailleurs forestiers, sylvicoles, bûcherons, etc.), il ne s'agit pas d'une référence identitaire : c'est beaucoup plus leur travail salarié pour d'autres employeurs.

À l'instar des autres régions périphériques québécoises, l'exploitation agricole et l'exploitation forestière ont formé durant plusieurs siècles la base de l'activité économique et ont déterminé la trame du peuplement. Naturellement, surtout depuis la Seconde Guerre mondiale, le déclin de leur importance relative dans l'économie régionale a été considérable. La question de leur rôle dans le devenir de plusieurs communautés rurales subsiste cependant. Or, les remarques précédentes nous montrent que, pour des raisons très différentes, il est peu probable que leur consolidation soit susceptible à elle seule de devenir une panacée de développement. La production agricole et tout spécialement laitière est, en ce qui concerne son impact sur l'économie des communautés rurales, victime de son propre dynamisme et de la réussite économique du

modèle productiviste : si elle permet, jusqu'à présent, d'assurer des revenus décents aux producteurs agricoles qui restent dans la course, ceux-ci ne représentent qu'une fraction de plus en plus faible de la population des villages. Sans doute faut-il compter avec les incertitudes que laisse planer l'adaptation progressive aux accords du GATT, mais ne serait-ce pas faire preuve d'un optimisme imprudent que d'y puiser trop d'espoir? La logique de reproduction de la petite propriété en forêt privée secrète, pour sa part, d'autres contraintes. Nous avons certes montré que parmi les 16 000 propriétaires de l'Est du Québec, près de 10 % se montrent intéressés par la création d'exploitations forestières viables. C'est sans doute suffisant pour peupler toute la forêt privée de la région par quelque 1 500 «fermes forestières» viables. Mais les velléités de ces «entrepreneurs» potentiels ne risquent-elles pas de se heurter à la résistance sourde des autres «gentlemen farmers»? La demande pour les lots demeure très forte : 40 % des propriétaires veulent en acquérir davantage alors qu'à peine 8 % accepteraient de vendre, et ce n'est guère principalement pour des raisons productives. Les prix des lots se maintiennent ainsi à des niveaux qui, dans l'état actuel des marchés, ne sont pas propices à favoriser l'aménagement forestier et la sylviculture²³⁸. Cela montre également que tout apport de terres additionnelles du domaine public pour pallier le blocage du marché foncier privé serait fort probablement rapidement phagocyté par ce système.

Soulignons que la dynamique d'évolution de la forêt privée, si elle procède d'un rapport à la terre enraciné dans des bases historiques profondes et coagulé sous forme de fortes motivations culturelles, continue d'être confortée par le mode de fonctionnement même des marchés des produits forestiers, d'une part, par certains groupes de pression locaux, d'autre part. Si les lots boisés ne fournissent qu'une fraction marginale des revenus des familles de propriétaires, il sont loin d'être économiquement insignifiants. Des changements dans la tenure et le mode d'exploitation risqueraient d'aller à l'encontre des intérêts des groupes de travailleurs forestiers et des organismes qui les emploient présentement et qui favorisent sur plusieurs points le maintien du *statu quo*.

Nous avons déjà observé que le débat actuel sur l'«agriculture durable» n'était pas très bien engagé dans les campagnes de l'Est du Québec. Les préoccupations principales des producteurs agricoles ont été polarisées par la nécessité d'accroître leurs revenus, par le désir d'améliorer leurs conditions de travail et de se ménager une qualité de vie — y compris des loisirs — similaires à

²³⁸ Qui demeurent donc tributaires pour l'essentiel des subventions gouvernementales.

leurs concitoyens des villes. Paradoxalement, de telles réticences concernant le développement «durable» sont beaucoup plus rares parmi les propriétaires de lots boisés (dont les réactions négatives se traduisent tout au plus par l'indifférence à ce genre de problématique). L'absence d'une identité professionnelle cimentée par la «modernisation» élimine chez eux la résistance aux suggestions des conseillers forestiers (quelles qu'elles soient : de toute façon, elles sont toujours très appréciées) et crée une ouverture d'esprit face aux préceptes d'une «foresterie durable». Mais à la lumière de nos enquêtes, une autre raison semble être déterminante : c'est, paradoxalement, leur indépendance à l'endroit des revenus forestiers. En effet, dans la mesure où leurs lots sont destinés à satisfaire en premier lieu des besoins «ludiques», ils se montrent plus réceptifs aux idées de sylviculture respectueuse de la biodiversité, de l'aménagement faunique, etc. La rentabilité de l'exploitation n'étant pas l'objectif primordial, qui ferait pression pour instaurer la monoculture de peuplements les plus en demande, pourquoi ne pas s'adonner à des formes de «jardinage sylvicole» davantage respectueux de l'environnement? Cette motivation négative de la «correction environnementale» est confirmée d'ailleurs par le déclin significatif de l'intérêt pour la foresterie durable et de la confiance de «pouvoir se le permettre» à mesure que s'accroît la dépendance des revenus familiaux à l'endroit de l'exploitation des lots.

Bibliographie

- JEAN, Bruno. **Agriculture et développement dans l'Est du Québec**, Sillery, PUQ, 1985.
- STANEK, Oleg. **Propriétaires de lots boisés dans l'Est du Québec**, Rimouski, Service canadien des forêts/GRIDEQ, 1994, 261 p.
- STANEK, Oleg. «*Agricultores familiares, sus relaciones con la sociedad local, con el territorio y con la tierra*», **Revista de la Facultad de Ciencias Sociales**, Universidad del Centro, n° 1 (1995) : 1005-1031.
- VACHON, Bernard, dir. **Le Québec rural dans tous ses états**, Montréal, Éditions du Boréal, 1991.

Les conditions d'établissement des forêts communautaires au Québec

Carl-Éric Guertin
Luc Bouthillier
Faculté de foresterie et géomatique
Université Laval

Mise en situation

Le concept de forêt habitée

À l'heure actuelle, une nouvelle approche de développement forestier semble vouloir se concrétiser au Québec par le concept de «forêt habitée». Ce concept, apparaît, pour plusieurs, se matérialiser dans la privatisation de territoires publics et la création de fermes forestières. Pourtant, la forêt habitée pose une problématique qui va au-delà de la privatisation du domaine public. Elle se définit comme étant «*un mouvement social d'occupation et d'usage du territoire forestier de manière à en assurer sa pérennité en tant qu'écosystème et sa viabilité comme milieu humain*²³⁹». Il s'agit d'induire une nouvelle dynamique de développement par l'appropriation du territoire par les gens qui l'habitent.

Luc Bouthillier et Hugues Dionne parlent d'un mouvement social, car il y a une remise en question du régime forestier actuellement en vigueur au Québec par les communautés forestières. Ce régime repose sur les contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF) par lesquels le gouvernement garantit un volume de bois à être récolté par un industriel. Celui-ci s'engage en contrepartie à remettre en production les superficies récoltées. Le régime forestier laisse peu de place à la participation des communautés dans la gestion des forêts autrement que par l'exercice d'un droit de consultation des plans d'aménagement déposés par les industriels.

²³⁹ Luc Bouthillier et Hugues Dionne, *La forêt à habiter, la notion de «forêt habitée» et ses critères de mise en oeuvre*, Rapport final au Service canadien des forêts (région de Québec), 91 p.

Les communautés désirent prendre part à la gestion des territoires forestiers pour deux raisons. D'une part, elles veulent faire entendre leurs préoccupations environnementales pour s'assurer de la pérennité de la ressource et, d'autre part, elles souhaitent retirer davantage de bénéfices économiques par la mise en valeur des différentes ressources forestières. Comme solutions de rechange, on avance souvent les idées de fermes forestières²⁴⁰ et de métairie²⁴¹ mais les forêts communautaires, moins connues, pourraient également répondre aux aspirations des communautés. Notre travail de recherche vise à explorer les possibilités et les limites d'une gestion communale de certains territoires forestiers au Québec. Il ne se veut nullement une comparaison entre les trois modes de tenure.

Les communautés forestières

Pour démontrer l'importance des communautés forestières au Québec, soulignons que Serge Simard a identifié 250 municipalités sur un total de 1 633 qui sont dépendantes à plus de 50 % des emplois manufacturiers provenant de l'industrie de la transformation du bois. De ces 250 communautés, 172 dépendent à plus de 90 % de ce type d'industrie et de ce nombre, 135 sont totalement dépendantes²⁴². De plus, Nicole L. Pharand identifie 126 communautés²⁴³ pour lesquelles le secteur forestier forme le gros de la base économique.

240 La ferme forestière consiste en une privatisation d'une portion de territoire public d'une superficie assez grande pour permettre à un individu de retirer un revenu décent. Luc Bouthillier et Hugues Dionne estiment qu'une superficie variant entre 500 et 800 hectares peut être suffisante.

241 La métairie est semblable à la ferme forestière à la différence que c'est une location à long terme d'une portion de territoire public.

242 Serge Simard, **L'industrie de la transformation du bois : une présence vitale dans plusieurs municipalités québécoises**, Service de l'évaluation de la demande, ministère des Ressources naturelles, 1994, 37 p.

243 Une communauté de 9 999 habitants et moins repose sur le secteur forestier lorsque 30 % de sa population active travaille dans l'un des quatre secteurs forestiers. Pour une communauté de 10 000 à 29 999 habitants, le pourcentage est de 25 % et pour les communautés de 30 000 habitants et plus, il est de 20 %. Nicole L. Pharand, **Les collectivités canadiennes dont l'économie repose sur le secteur forestier : Un profil démographique**, Rapport d'information DPC-X-23F, Direction du développement du marché du travail forestier, Service canadien des forêts, 1987, 61 p.

En effet, au moins 20 % de la population active travaille dans l'un des quatre domaines du secteur forestier : exploitation forestière, services forestiers, industrie du bois, industrie du papier et activités connexes.

La Forêt communautaire

Définition

Dans la littérature, il n'existe pas une définition précise de la forêt communautaire, mais nous y retrouvons la notion de droits des individus à l'utilisation de la ressource appartenant à une communauté. Également, selon Dunster, l'accent est mis sur le contrôle local des ressources pour retirer des bénéfices²⁴⁴. Bartlett définit une forêt communautaire comme étant «une forêt confiée à un groupe d'utilisateurs pour son aménagement et pour une utilisation durable²⁴⁵». Pour la nation Navajo (Arizona et Nouveau-Mexique, États-Unis), une forêt communautaire est une forêt où les gens ont des droits sur une portion de territoire après des années d'utilisation continue²⁴⁶. Le USDA Forest Service définit les forêts communautaires de la façon suivante :

«Terres appartenant et utilisées pour des usages forestiers ou usages connexes par un village, une ville, une commission scolaire, un canton, un comté ou une autre division politique pour le bénéfice de la communauté ou du groupe d'appartenance à cette entité politique²⁴⁷».

Pour Duinker et al., la forêt communautaire correspond à «un écosystème dominé par les arbres et géré par une communauté pour un ensemble de valeurs et de bénéfices²⁴⁸».

244 L. A. Dunster, **Establishing the Geraldton community forest**, Guelph, Ontario, Dunster and Associates, 1989, 71 p.

245 A.G. Bartlett, «A review of community forestry advances in Nepal», **Commonwealth Forestry Review**, vol. 71, n° 2 (1992) : 95-100. (Traduction libre)

246 L. Einbender et D. B. Wood, «Social forestry in the Navajo nation», **Journal of Forestry** (janvier 1991) : 12-18.

247 P. N. Duinker et al., «Community forests in Canada : an overview», **The Forestry Chronicle**, vol. 70, n° 6 (1994) : p. 711-720. (Traduction libre)

248 **Ibid.**, p. 712. (Traduction libre)

Avantages et inconvénients

Tout d'abord, la forêt communautaire est considérée comme un excellent moyen d'assurer un contrôle local des ressources forestières (matière ligneuse, faune terrestre et aquatique, récréo-touristique, paysage, bénéfices environnementaux, etc.), car les gens sont partie prenante dans la définition de ses orientations et dans sa gestion. Pour J.E.M. Arnold, elle est souvent la seule façon pour l'ensemble des membres de la communauté d'avoir accès aux ressources forestières²⁴⁹. Des décisions locales débouchent sur des solutions souvent négligées par les preneurs de décisions évoluant dans des systèmes centralisés²⁵⁰. En plus, le contrôle local permet d'assurer, du moins en partie, que les bénéfices soient réinvestis dans la communauté contrairement à ce qui se passe avec la présence d'une grande entreprise. Les bénéfices des grands groupes sont généralement redistribués à des actionnaires localisés dans les grands centres, parfois hors de la province et même du pays. Les préoccupations du milieu rural n'influencent pas la perception et le comportement des actionnaires.

Mentionnons que la forêt communautaire est aussi perçue comme un moyen de diversifier l'économie étant donné la mise en valeur de plusieurs ressources. Une diversification de l'économie permet d'assurer une stabilité de la communauté, voire sa survie. Ainsi, Bernard Vachon soutient que la survie d'une communauté locale «*ne pourra être réalisée qu'à travers le maintien de l'occupation de l'ensemble du territoire et la création d'activités économiques diversifiées, disponibles à la population*»²⁵¹.

Également, une forêt communautaire placée sous le contrôle de la communauté permettrait d'assurer un flux constant d'activités forestières qui maintiendrait une activité économique. Cela contrasterait avec l'attitude des

249 J.E.M. Arnold, «Community forestry», *Ambio*, vol. 16, n° 2-3 (1987) : 122-128.

250 H. Hammond, *Seeing the forest among the trees - the case for wholistic forest use*, Polestar Book Publishers, 1992, 309 p.

251 Bernard Vachon, «*Le développement local en milieu rural ou la mobilisation des forces endogènes : "une stratégie pour ne pas disparaître"*» dans **Points de vue sur le développement rural au Québec**, Office de planification et de développement du Québec, coll. Dossiers de développement régional, 1990, p. 19-38.

industriels qui auraient plutôt tendance à épuiser les stocks disponibles en un lieu pour ensuite se déplacer à un autre comme le soutiennent des auteurs tels que Swift et Dubois²⁵². De plus, l'instauration d'une forêt communautaire contribuerait à développer un sentiment d'appartenance. Un tel sentiment se renforcerait avec la possibilité pour tous les membres de la communauté d'avoir accès aux ressources.

Ce sentiment d'appartenance représente une retombée majeure de l'approche communautaire. En effet, Needham et Stacey soutiennent que lorsque les gens, les organismes communautaires et les entreprises locales mettent en branle un projet, ils développent un réseau social leur permettant de faire face aux problèmes²⁵³. L'implication dans un projet collectif développe donc, selon Schmidt et al., une cohésion sociale chez les membres de la communauté qui facilite la réalisation d'autres activités²⁵⁴.

Bien que la littérature donne peu d'exemples d'inconvénients associés aux forêts communautaires, soulignons que le contrôle local peut dans certains cas s'avérer difficile. Duinker et al. soulignent que l'implication du public peut nuire à la gestion et conduire à des impasses techniques. Un danger additionnel, inhérent au contrôle, local réside dans le fait que certaines communautés peuvent mettre en danger la ressource pour assurer un niveau économique élevé dans des temps difficiles. Ces auteurs suggèrent que le processus décisionnel établisse un équilibre entre les professionnels et le public, entre un contrôle local et gouvernemental²⁵⁵. Une forêt communautaire doit donc être assortie d'un bon mécanisme de consultation du public.

252 Pierre Dubois, *Les vrais maîtres de la forêt québécoise*, Montréal, Les Éditions Écosociété, 1996, 118 p.

253 C. L. Stacey et R. D. Needham, «*Heritage: a catalyst for innovative community development*» dans *Community-based approaches to rural development, principles and practices* de David Bruce et Margaret Whilta, éd., 1993, p. 21-44.

254 F. Schmidt et al., «*Rural community self-development: a local response to economic crisis*» dans *Ibid.*, p. 163-175.

255 P. N. Duinker et al., *op. cit.*

Pour plusieurs, la diversification de l'économie passe par le développement récréo-touristique ou l'écotourisme qui appelle à la prudence²⁵⁶. Bruno Jean mentionne que la multiplication des lieux aménagés pour le développement récréo-touristique diminue le potentiel de chacun²⁵⁷. De son côté, Clermont Dugas affirme dans l'ouvrage intitulé **Les régions périphériques, défi au développement du Québec** que «les centaines de petits projets imaginés, amorcés ou réalisés se sont avérés pour la plupart impuissants à attirer de nouveaux visiteurs et surtout à créer les emplois tant recherchés²⁵⁸». Enfin, K. Théophile croit que l'écotourisme permet effectivement de diversifier l'économie des communautés dépendantes d'une seule industrie, mais qu'il est simpliste de l'idéaliser comme alternative écologique à l'exploitation forestière ou au tourisme traditionnel²⁵⁹.

Les conditions d'établissement

Certaines communautés aspirent à gérer leurs territoires forestiers environnants. Déjà au Québec, quelques projets de gestion de forêts publiques par des entités locales sont apparus récemment. Il s'agit, entre autres, de la Corporation d'aménagement forestier Normandin, de la mise en valeur des territoires non organisés de la Dorée, des lots intramunicipaux de Saint-Fulgence et de la rétrocession des lots intramunicipaux en Abitibi-Témiscamingue. Nous croyons que certaines communautés possèdent des caractéristiques leur conférant un plus grand potentiel quant à l'établissement d'une forêt

256 P. N. Duinker, P. W. Matakala et D. Zhang, «Community forestry and its implications for northern Ontario», *Forestry Chronicle*, vol. 67, n° 2, 1991 : 131-135.

257 Bruno Jean, «La ruralité québécoise contemporaine : principaux éléments de spécificité et de différenciation» dans **Le Québec rural dans tous ses états**, textes produits aux États généraux du monde rural, sous la direction de Bernard Vachon, Montréal, Les Éditions du Boréal, 1991, p. 81-105.

258 Clermont Dugas, **Les régions périphériques : défi au développement du Québec**, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1983, 253 p.

259 K. THEOPHILE, «The forest as a business - Is Ecotourism the answer ?» *Journal of forestry* (mars 1995) : 25-27.

communautaire. Cependant, l'établissement de forêts communautaires au Québec peut se faire seulement en respectant certaines conditions.

Des recherches effectuées par le ministère des Ressources naturelles de l'Ontario ont permis d'identifier, par l'étude de différents projets de foresterie communautaire, des facteurs de réussite pour des mécanismes de partenariat de gestion des ressources naturelles²⁶⁰. De plus, Jean Désy a également répertorié des facteurs d'émergence et de développement en comparant des projets de foresterie communautaire au Saguenay–Lac-Saint-Jean²⁶¹. Néanmoins, ces études ne favorisent pas l'identification de facteurs quantifiables permettant à une communauté de déterminer, a priori, son potentiel quant à l'établissement d'une forêt communautaire. Le but de notre recherche est donc de développer une grille d'évaluation permettant d'évaluer, *ex ante*, le potentiel d'une communauté quant à l'établissement d'une forêt communautaire.

À notre avis, une telle grille pourrait servir, aux dirigeants locaux, d'aide à la décision sur l'opportunité d'entreprendre des projets de forêt communautaire. Également, cet outil permettrait aux autorités gouvernementales d'identifier les projets de forêt communautaire les plus susceptibles de réussir, tout en fournissant les paramètres nécessaires au suivi. Duinker et Matakala ont développé une grille permettant d'identifier des facteurs de réussite pour l'implantation de forêts communautaires en Ontario²⁶². Nous voulons évaluer l'applicabilité de cette grille dans un contexte québécois.

Une grille d'évaluation

La grille d'évaluation de Duinker et Matakala permet d'identifier, parmi un groupe de communautés, celles ayant le plus grand potentiel quant à

²⁶⁰ Ontario Ministry of Natural Resources, **Partnerships for community involvement in forestry: A comparative analysis of community involvement in natural resource management**, Community forestry project, 1994, 31 p.

²⁶¹ Jean Désy, «*Forespoir: les perspectives d'un renouveau forestier en Sagamie*» dans **Enjeux forestiers** de Paul Larocque et Jean Larrivée, dir., Rimouski, GRIDEQ, coll. Cahiers du GRIDEQ, n° 20, 1991, p. 195-216.

²⁶² P. N. Duinker et P. W. Matakala, «*Community forestry as an forest-land management option in Ontario*» dans **Forest dependent communities: challenges and opportunities** de David Bruce et Margaret Whitla, éd., Mount Allison University, 1993, p. 26-59.

l'établissement d'une forêt communautaire. Les chercheurs ont, dans un premier temps, identifié 17 variables pour leur grille d'évaluation en se basant sur les facteurs de réussite des forêts municipales de Mission et de North Cowichan en Colombie-Britannique. Par la suite, ils ont testé leur grille sur 22 communautés du nord de l'Ontario.

Cette grille est structurée à partir de deux groupes de variables : les variables biophysiques et les variables socio-économiques. Ces dernières variables sont classées selon deux catégories. Une première est dite primaire parce qu'elle regroupe des facteurs réputés essentiels pour l'établissement d'une forêt communautaire. La deuxième catégorie est qualifiée de secondaire parce que les facteurs identifiés ne font qu'accentuer le potentiel de la communauté à accueillir un projet de forêt communautaire. La figure 1 présente la grille d'évaluation de Duinker et Matakala.

La grille de Duinker et Matakala a été retenue pour la présente recherche, car les variables socio-économiques permettent d'analyser l'ensemble des ressources forestières. On répond ainsi à l'un des objectifs d'une forêt communautaire qui consiste à diversifier l'économie locale par la mise en valeur de l'ensemble de ses ressources. De plus, les variables de la grille concernant les établissements d'enseignement et ceux de soins de santé permettent d'inclure des enjeux qui sont considérés comme importants pour le maintien des communautés rurales au Québec. Les luttes observées pour la sauvegarde de la dernière école dans certains villages québécois témoignent de l'importance de cette variable. On constate aussi un mouvement similaire de résistance aux projets de rationalisation des centres locaux de services communautaires (CLSC) en milieu rural. En misant sur les ressources humaines, matérielles et naturelles des milieux locaux, la grille de Duinker et Matakala nous semble donc s'inscrire dans une démarche de développement local endogène. C'est pourquoi nous essayons de la transposer dans la réalité québécoise.

Duinker et Matakala ont recueilli les données pertinentes pour 15 des 17 variables à l'aide d'entrevues dans les communautés et d'une revue de la documentation disponible. Selon la distribution des données obtenue pour une variable, trois classes de potentialité (faible, moyenne et élevée) ont été déterminées. Par la suite, les communautés ont été répertoriées selon l'une de ces trois classes pour les 15 variables. Les communautés ayant le plus grand nombre de cotes «élevées» ont été identifiées comme celles ayant le plus grand potentiel.

Pour notre part, nous avons testé la grille de Duinker et Matakala sur la municipalité de Sainte-Rose-du-Nord (Saguenay). Cette municipalité est située sur la rive nord de la rivière Saguenay à moins de 50 km à l'est de Chicoutimi. Sainte-Rose-du-Nord couvre une superficie de 119 km² et compte 405 habitants (408 en tenant compte des pensionnaires d'institutions) selon Statistique Canada²⁶³. Cette municipalité a été retenue parce que des personnes ayant été contactées se sont dites prêtes à nous guider pour la cueillette des données dans la communauté. Également, Nicole L. Pharand classe Sainte-Rose-du-Nord comme une communauté dont l'économie repose sur le secteur forestier²⁶⁴.

Le travail de recherche a consisté, d'une part, à recueillir les données associées à chacune des variables suggérées par Duinker et Matakala. Nous nous préoccupions ici de la disponibilité de ces données dans un contexte québécois. D'autre part, nous avons questionné la pertinence de ces variables et exploré la possibilité d'ajouter de nouvelles variables afin de mieux réfléchir sur la réalité québécoise. Pour valider les variables que nous nous proposons d'ajouter à la grille, une analyse comparative de différents projets de gestion communautaire, en cours sur le territoire public du Québec, a été effectuée.

Des résultats

Notre étude de cas sur Sainte-Rose-du-Nord permet de dresser certains constats au sujet de la valeur de la grille de Duinker et Matakala. Ces éléments d'analyse dégagent des faiblesses dans la grille. Par ailleurs, il nous semble aussi opportun de compléter la grille par l'ajout de certaines variables.

Force et faiblesses de la grille

La grande force de la grille de Duinker et Matakala réside dans sa facilité d'utilisation pour les gens possédant des compétences dans les champs de connaissance imposés par les variables. Il s'agit pour chacune des variables de trouver les données pertinentes afin d'établir le potentiel. Cependant, la

²⁶³ Statistique Canada, **Profil des divisions et subdivisions de recensement du Québec Partie A**, Recensement 1991, vol. 1, catalogue 95-325, 1992. 891 p.

²⁶⁴ Nicole L. Pharand, **op. cit.**

disponibilité et la capacité d'obtenir les données peuvent limiter l'utilisation de la grille. Quoique dans le cas de Sainte-Rose-du-Nord, toutes les données aient pu être recueillies pour l'ensemble des variables, la possibilité qu'elles ne soient pas disponibles pour une autre communauté n'est pas écartée. Les données peuvent ne pas être comptabilisées ou ne pas être à jour. Par exemple, la présence d'un kiosque d'information touristique permet de connaître le nombre de touristes à Sainte-Rose-du-Nord, alors que d'autres communautés n'ont pas ce genre d'infrastructure.

De plus, la capacité d'obtenir les données repose, à notre avis, sur deux facteurs. Le premier étant la volonté des personnes contactées à transmettre l'information et le second étant les connaissances de la personne effectuant la recherche. À l'égard de la volonté de transmettre l'information, les difficultés rencontrées pour la présente recherche sont que certaines personnes contactées ne retournent pas les appels ou prennent beaucoup de temps pour répondre aux requêtes. S'ajoute à ces difficultés, la méfiance que peuvent entretenir certaines personnes à l'égard des gens qui effectuent le travail de recherche, plus particulièrement s'ils proviennent de l'extérieur de la communauté. Elles s'interrogent sur les raisons pour lesquelles ces données sont désirées. Par contre, la majorité des gens sont favorables à transmettre l'information, surtout si les objectifs poursuivis relativement à l'utilisation des données sont clairement expliqués.

Par ailleurs, les connaissances de la personne effectuant la recherche sur la localisation des données de base facilitent l'utilisation de la grille de Duinker et Matakala. Par exemple, une personne familière avec le secteur forestier saura où se procurer les données requises pour les variables concernant les peuplements forestiers et les modes de tenure. Ce problème peut être amoindri si la forêt communautaire envisagée suscite la collaboration de plusieurs intervenants locaux. Ces derniers pourraient, dans bien des cas, détenir les informations désirées. Le projet pilote «forêt habitée» de la municipalité de Chute-Saint-Philippe, retenu par le ministère des Ressources naturelles, illustre la situation. Ce projet suppose, en effet, la création d'un conseil d'administration composé de représentants de plusieurs secteurs (villégiature, récréo-touristique, faune, forêt, municipalité, municipalité régionale de comté et ministères) qui détiennent l'information désirée. Dans la mesure où des échanges s'effectuent durant la phase préliminaire dès la mise en place du projet, l'utilisation de la grille de Duinker et Matakala fournit l'outil de synthèse adéquat.

Une autre difficulté liée à l'utilisation de la grille est la détermination du potentiel de mise en valeur des ressources. À la lumière du cas de Sainte-Rose-du-Nord, peu de données ou d'études indiquent quelles sont les possibilités de mise en valeur des ressources. Seul le plan d'urbanisme fournit une piste en montrant où des sentiers de randonnée doivent être aménagés. La grille de Duinker et Matakala ne suggère aucune méthode pour pallier le manque de sources dans l'évaluation des potentiels de développement du territoire. L'utilisateur de la grille doit exécuter lui-même ces évaluations. Cette tâche exige des compétences particulières qui peuvent nécessiter un appel à des expertises extérieures et déposséder les instigateurs d'un projet de leur initiative.

Une critique additionnelle pouvant être formulée à l'égard de la grille de Duinker et Matakala concerne les variables objectives. Si nous nous en tenons strictement à la récolte des données répondant à chacune des variables, il est impossible d'avoir un portrait complet de la communauté. Autrement dit, les données dites objectives ne reflètent pas le contexte social, son mode de régulation et son aptitude au développement local endogène. Selon nous, c'est la connaissance du contexte social qui permet réellement d'évaluer les possibilités d'établissement d'une forêt communautaire. La grille de Duinker et Matakala apparaît technocratique sous cet angle.

Pertinence de certaines variables

Bien que notre travail d'analyse soit en cours, nous identifions tout de même, à ce moment-ci, des variables dont la pertinence nous apparaît douteuse. Par exemple, Duinker et Matakala affirment que la présence de marchés pour la matière ligneuse contribue au potentiel d'une communauté quant à l'établissement d'une forêt communautaire. Au Québec, cette affirmation ne colle pas à la réalité puisque l'offre des bois récoltés sur les forêts publiques faisant l'objet de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF) est contrôlée par l'État. L'État décide à qui sont attribués les volumes de bois devant être récoltés, et la réouverture des contrats pour donner de la marge de manœuvre à des initiatives communautaires semble «inimaginable». À l'échelle de la province, 93 % de la possibilité annuelle de récolte sur les forêts publiques est allouée aux industriels sous forme de CAAF²⁶⁵.

²⁶⁵ Ministère des Ressources naturelles, **Ressource et industrie forestière - Portrait statistique, Édition 1994**, Direction des relations publiques, 1994. 115 p.

Actuellement, l'établissement de forêts communautaires sur les territoires faisant l'objet de CAAF doit se faire avec le consentement des industriels bénéficiaires de ces CAAF, car ce sont eux qui détiennent les droits de récolte. Les bois coupés doivent obligatoirement leur être destinés. Dans une situation où l'implantation d'une forêt communautaire serait examinée sur un territoire faisant l'objet de CAAF, l'étude de marché prévue par la grille devient inutile. Dans le cas contraire où une forêt communautaire serait établie sur des territoires publics ne faisant pas l'objet de CAAF, des lots publics intramunicipaux par exemple, il serait possible de vendre le bois sur le marché. La présence de marchés devient alors une variable importante à considérer puisque la viabilité d'une telle forêt serait liée aux possibilités d'écouler les bois récoltés.

Par ailleurs, la disponibilité des services techniques en foresterie ne nous apparaît pas constituer une variable suffisante pour identifier le potentiel d'une communauté. De tels services techniques sont disponibles partout au Québec. Le ministère des Ressources naturelles dispose d'une direction générale dans toutes les régions et s'appuie sur des bureaux dans les 44 unités de gestion de la province. Également, il y a 35 coopératives forestières à l'échelle de la province ouvertes à l'idée de service à la communauté. En ce qui a trait aux forêts privées, les propriétaires de la province sont desservis par 15 syndicats ou offices de producteurs de bois regroupés au sein de la Fédération des producteurs de bois du Québec et qui se sont donné un mandat de formation. De plus, 45 organismes de gestion en commun (OGC) exercent aussi une fonction d'animation du milieu. D'autres services techniques peuvent être obtenus dans les centres de formation de travailleurs sylvicoles, les institutions d'enseignement de niveaux collégial et universitaire. Les industries forestières ont souvent un service forestier et peuvent contribuer à la mise sur pied de projets de forêt communautaire. Enfin, il est possible de faire appel aux bureaux de consultants forestiers pour l'obtention de ces services.

Dans le cas de Sainte-Rose-du-Nord, cette expertise existe. Notons la présence de la coopérative forestière de Sainte-Rose-du-Nord dont 30 des 71 membres résident dans la municipalité. Plus de 50 propriétaires de boisés sont membres du Syndicat des producteurs de bois du Saguenay – Lac-Saint-Jean et quelques-uns de la Société sylvicole du Saguenay Ltée. Ces propriétaires peuvent faire appel à ces organismes pour des services techniques. En plus, les bureaux de l'unité de gestion du ministère des Ressources naturelles sont situés à Chicoutimi, à moins de 50 kilomètres. La véritable question pour laquelle la

grille d'évaluation n'offre aucune prise concerne la capacité à mobiliser cette expertise dans la réalisation d'un projet communautaire.

Enfin, l'accessibilité d'une communauté par divers moyens de transport (aérien, maritime, ferroviaire et terrestre) nous semble pas non plus une variable influençant le potentiel d'une communauté à abriter une forêt communautaire. Tout au plus, pour les communautés éloignées, la possibilité de s'y rendre en avion peut être bénéfique sous l'angle du tourisme de grande nature. Pour une communauté comme Sainte-Rose-du-Nord, qui est située à moins de 50 km de Chicoutimi (capitale régionale), l'absence de terminaux maritimes, ferroviaires ou aériens ne change rien au potentiel de cette communauté quant à l'établissement d'une forêt communautaire.

Ajout de variables

Dans le but de formaliser une grille applicable au Québec, nous proposons l'ajout de quelques variables. L'une d'entre elles concerne la superficie de territoires publics, à l'intérieur des limites municipales, qui est libre de tout engagement envers des bénéficiaires de CAAF. D'une part, l'absence de bénéficiaires évite d'entreprendre des négociations pour la récolte du bois dans lesquelles les bénéficiaires disposent d'un avantage évident. D'autre part, la superficie disponible influence la rentabilité économique d'un projet de forêt communautaire. Nous estimons que le seuil minimal devrait varier entre 500 à 800 hectares de terrains forestiers productifs pour conclure à l'existence d'un potentiel.

De plus, la présence de peuplements mûrs, prêts à être récoltés et pouvant générer des revenus à court terme, de même que l'existence d'un réseau de routes forestières qui permet l'accessibilité au territoire convoité, sont des éléments essentiels pour assurer la viabilité d'un projet de forêt communautaire. Luc Bouthillier et Hugues Dionne soutiennent que la reconstruction du capital forestier et le développement d'un réseau routier engendrent des coûts dont les communautés, en voie de marginalisation, ne peuvent pas supporter²⁶⁶. Le potentiel d'une communauté à réaliser un projet de forêt communautaire économiquement viable est donc influencé par la présence de peuplements mûrs et d'un réseau routier. C'est pourquoi nous incluons ces deux éléments à notre grille.

²⁶⁶ Luc Bouthillier et Hugues Dionne, *op. cit.*

Conclusion

Selon les analyses effectuées jusqu'à maintenant, nous croyons qu'une version améliorée de la grille de Duinker et Matakala peut représenter un outil valable pour concevoir un projet de forêt communautaire. Son emploi amène les utilisateurs à considérer une foule de ressources à développer. Elle oblige ses utilisateurs à dépasser le stade des intentions. Elle leur permet de formaliser un plan concret et adapté pour réaliser ce développement. Elle contribue aussi à l'autonomie des communautés dans la recherche de nouvelles perspectives de progrès tant au plan matériel qu'institutionnel.

Rappelons qu'une des retombées importantes de la réalisation d'un projet de forêt communautaire réside dans l'accroissement de la cohésion entre les membres d'une communauté. Cela suscite des attitudes responsables envers la forêt environnante qui sont tout à fait cohérentes avec une approche territoriale de développement. Un tel projet appelle également la mise en place de nouvelles institutions locales qui participent à l'identité de la communauté. Il stimule aussi les institutions existantes en sollicitant leur concours.

Toutefois, nous sommes conscients des difficultés rencontrées et des limites d'une grille qui indique seulement des variables objectives. L'utilisation de la grille nécessite la cueillette d'une masse de données pouvant être parfois difficiles à obtenir et à traiter. De plus, la grille ne permet pas de faire ressortir le contexte social prévalant dans une communauté. Nous sommes d'avis que les conditions d'émergence étant surtout d'ordre social, la grille de Duinker et Matakala affiche des lacunes sous cet aspect. Notons en terminant que la grille permet d'identifier des conditions de succès de projets de forêt communautaire. Cependant, les facteurs retenus ne permettent pas une analyse fine que réclament des projets couvrant quelques centaines d'hectares.

Pêche commerciale et particularités régionales au Nouveau-Brunswick

Omer Chouinard
Louis LaPierre
Jean-Paul Vanderlinden
Université de Moncton

Introduction

La situation des pêches commerciales dans les provinces de l'Atlantique a connu des changements majeurs depuis le début des années quatre-vingt-dix. L'effondrement des stocks de poisson de fond a changé profondément le paysage des communautés côtières. Ces espèces qui comptaient plus des trois cinquièmes des volumes débarqués et près de 50 % de la valeur au débarquement de la côte Atlantique durant les années quatre-vingt, ne constituent aujourd'hui que des quantités négligeables (moins de 1/20 et environ 2 à 3 % de la valeur au débarquement). Cependant, les provinces et les régions ont été touchées différemment selon leur dépendance envers les stocks de poisson de fond ou de morue. Le cas de la province de Terre-Neuve en témoigne, elle qui dépendait environ de 60 à 75 % en valeur au débarquement du poisson de fond pour les activités de la pêche commerciale pendant la décennie de 1981 à 1991, alors que le Nouveau-Brunswick, pour la même période, ne dépendait de la valeur des débarquements du poisson de fond que dans des proportions de 8 à 12% ²⁶⁷.

L'effondrement du poisson de fond s'est produit dans le contexte où les gouvernements tant provincial que fédéral ont favorisé la modernisation des pêcheries pendant près d'un demi-siècle soit depuis la Seconde Guerre mondiale.

²⁶⁷ Groupe d'étude sur les revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique, **Changement du cap : les pêches de l'avenir**, Ottawa, Pêches et Océans Canada, 1993.

Si certains stocks avaient connu des baisses par le passé, une réglementation accompagnée d'une diminution graduelle de l'effort de pêche suffisaient au redressement de la situation. Ce fut le cas pour la limite des 200 milles marins en 1977, établie afin de permettre le rétablissement des stocks de morue et le contrôle par le Canada. Ce fut également le cas de 1976 à 1981, alors que l'effort de capture du sébaste fut réduit considérablement. Ce fut enfin le cas pour le hareng du golfe en 1981 avec une réduction du contingent et une répartition des stocks de hareng en faveur des pêcheurs côtiers. Cependant, aujourd'hui, les stocks de morue et de poisson de fond, en général, sont en reconstruction et les données des scientifiques nous laissent entendre que la réouverture d'une pêche commerciale n'est pas pour demain²⁶⁸. Des scientifiques de diverses disciplines nous dirons que l'effondrement des stocks est dû à la surpêche, mais aussi à des facteurs écologiques, l'homme faisant partie de l'écosystème²⁶⁹, et environnementaux comme l'ont souligné Harri^{s270} à Terre-Neuve et Fortier²⁷¹ dans les provinces de l'Atlantique.

Les difficultés éprouvées pendant les années quatre-vingt-dix ont eu comme effet d'inciter les divers intervenants, et en particulier le gouvernement fédéral, à repenser l'ensemble de la gestion des pêches dans les provinces de l'Atlantique dans le but de responsabiliser tant les pêcheurs que les entreprises. Le ministère fédéral des Pêches vise aussi à établir une volonté générale de conservation sur la côte Atlantique confirmée par la création du Conseil de conservation des ressources halieutiques (CCRH) en 1993. Mais le contexte d'épuisement des ressources marines et des restrictions budgétaires risque-t-il de compromettre cette approche de conservation? C'est dans cette optique que nous décrivons ici la situation actuelle des pêches au Nouveau-Brunswick pour en dégager des pistes de réflexion pour l'avenir.

268 Conseil de conservation des ressources halieutiques (CCRH), **Audience publique**, Moncton, N.-B., Pêches et Océans Canada, 1996.

269 Rosemary Ommer, «*One Hundred Years of Fisheries Crises in Newfoundland*», **Acadiensis**, vol. 23, n° 2 (1994) : 5-20.

270 Leslie Harris, **Groupe d'examen sur la morue du Nord, Études indépendantes sur l'état des stocks de la morue du Nord**, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1990.

271 Louis Fortier, «*Des morues et des hommes, Enquête sur un désastre*», **Interface**, vol. 15, no° 3, Montréal, ACFAS (1994).

Dans un premier temps, nous situons le contexte général des pêches maritimes au Nouveau-Brunswick dans les trois régions de pêche de la province. Ensuite, nous posons le nouvel environnement créé avec la législation sur l'assurance-emploi, la Loi sur les pêches et la Loi sur les océans. Troisièmement, nous dégageons les perspectives de protection et d'assistance aux ressources halieutiques, et enfin nous regardons le rôle de la province et des communautés de pêcheurs au Nouveau-Brunswick.

Le contexte général des pêches maritimes et la situation au Nouveau-Brunswick

Dans ce contexte, les provinces qui ont principalement la responsabilité de la gestion de la force de travail dans les usines de transformation, ainsi que les organisations de pêcheurs et de travailleurs doivent trouver des solutions innovatrices qui sortent des sentiers battus.

Quantités et valeurs débarquées depuis 1990

Au Nouveau-Brunswick, l'industrie de la pêche est le gagne-pain de plus de 20 000 personnes. Plus de 150 collectivités représentant environ 75 000 personnes dépendent économiquement de l'industrie des pêches pour leur survie. De plus, on estime que les paiements de transfert du gouvernement fédéral sont supérieurs à 100 millions de dollars²⁷². Cependant, la crise des pêches a amené les gouvernements à déployer des efforts pour réduire sensiblement l'importance du soutien à la pêche. Ainsi, le ministère des Pêches et Océans du Canada comprimera ses budgets de 47 % en cinq ans, passant de 750 millions de dollars en 1994 à 450 millions en 1999²⁷³. Pêcheurs et travailleurs d'usines devront se retirer massivement de cette industrie : c'est ce que prescrit la **Loi sur l'assurance-emploi** entrée en vigueur en juillet 1996. Celle-ci aura des effets progressifs pour diminuer les sommes et les périodes allouées aux prestataires d'assurance-emploi par le gouvernement fédéral.

²⁷² Maurice Beaudin, et Donald J. Savoie, **Les défis de l'industrie de la pêche au Nouveau-Brunswick**, Moncton, Éditions de l'Acadie, 1992.

²⁷³ Entrevue avec un fonctionnaire du ministère des Pêches et des Océans, Centre des pêches du Golfe, Moncton (mai 1996).

Également, les provinces se verront confier davantage de responsabilités en ce qui a trait aux travailleurs saisonniers.

Au Nouveau-Brunswick, comme ailleurs en Atlantique, le moratoire quasi complet du poisson de fond fut en quelque sorte masqué par l'augmentation spectaculaire des prix du crabe des neiges et du homard.

À l'exception du sud-est du Nouveau-Brunswick, les quantités débarquées sont à la baisse au Nouveau-Brunswick de 1990 à 1995 (Tableaux 3 à 8). Les régions de pêche sont délimitées autour de limites géographiques et territoriales. La région du Nord-Est est limitée au nord par la frontière Québec/Nouveau-Brunswick, et au sud par la rivière Miramichi. Le Sud-Est s'étend de la rivière Miramichi à la frontière de la Nouvelle-Écosse. Le Sud-Ouest débute à la frontière néo-écossaise presque à la limite territoriale de l'État du Maine aux États-Unis. Selon les données préliminaires des débarquements pour la province en 1996, la diminution des quantités disponibles de crabe des neiges, de homard et de hareng s'est accentuée. Elle aura des effets directs sur l'emploi dans les trois régions. Les prix payés pour le crabe des neiges et le homard sont responsables de l'augmentation de la valeur au débarquement dans les trois régions de pêche du Nouveau-Brunswick de 1993 à 1995 et principalement dans le nord-est du Nouveau-Brunswick. Une pêche lucrative comme le crabe est concentrée aux mains de 81 pêcheurs propriétaires (semi-hauturiers) dans la Péninsule acadienne (le nord-est du Nouveau-Brunswick), alors que celle du homard, qui est également une denrée de luxe, est distribuée entre 1 700 pêcheurs propriétaires (côtiers) dans trois régions de pêche et dans quelque 150 collectivités côtières. Ce phénomène de concentration (conjoncturelle) n'est pas sans amener des tensions sociales dans une région comme la Péninsule.

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, la disparition presque complète de la production du poisson de fond et la diminution progressive des autres ressources halieutiques créatrices d'emplois ont entraîné une réduction de l'emploi dans les usines, principalement dans le nord-est du Nouveau-Brunswick. En mai 1996, l'agitation sociale dans la Péninsule acadienne (située dans le nord-est du Nouveau-Brunswick) en témoigne. Si l'on ajoute la nécessité de réduire la surcapacité des usines de poisson, comme c'est le cas actuellement dans le crabe des neiges, afin que l'industrie des pêches devienne davantage autosuffisante, la perte d'emplois dans les usines de poisson sera d'environ la

moitié d'ici l'an 2000²⁷⁴ soit 1 200 sur 2 600 travailleurs d'usine. Si l'on en croit le ton du document précédent, l'activité de la pêche aurait fini d'être classifiée métier de dernier ressort. Les travailleurs devront travailler au moins 20 à 26 semaines et les pêcheurs devront y tirer l'essentiel de leur revenu en diversifiant leurs activités. Ceci aura pour effet de limiter les prestations d'assistance au revenu provenant de l'État...

Protection et assistance à la ressource

Le crise du poisson de fond a aussi entraîné un renforcement des mesures de conservation de Pêches et Océans Canada. Cette tâche est épaulée par un organisme consultatif indépendant soit le Conseil de conservation des ressources halieutiques (CCRH) créé en 1993 en vue d'un développement soutenu de la ressource. Il s'agit essentiellement d'une contribution de représentants de l'industrie, de gestionnaires, d'universitaires, de personnalités académiques qui oeuvrent conjointement avec les scientifiques du MPO et les provinces afin de suggérer au ministre de Pêches et Océans Canada des mesures favorisant la gestion des pêches dans une perspective de développement durable²⁷⁵. Pour ce faire, le Conseil doit s'assurer que l'évaluation se fasse dans une perspective multidisciplinaire et intégrée, il doit consulter le public et conseiller le ministre sur les priorités scientifiques. Trois dossiers ont particulièrement retenu l'attention pendant les trois premières années : le poisson de fond, le homard et le turbot. Nous retiendrons les deux qui ont un plus grand impact sur le Nouveau-Brunswick : le poisson de fond et le homard.

Le poisson de fond

Le CCRH a mis la priorité sur l'effondrement des stocks de poisson de fond. Le constat est clair : près de la moitié de la population des morues était prélevée parmi les stocks les plus stratégiques, alors qu'on ne devait pas en prendre plus de 18% pour en assurer un développement soutenu. Les pêcheurs déployaient plus d'efforts pour atteindre leur quota. Le poisson adulte, âgé, était

²⁷⁴ Ministère des Pêches et de l'Aquaculture, **Optimizing Employment Opportunities from a Sustainable Snow Crab Industry-Opening a Dialogue**, Province du Nouveau-Brunswick, 1996, 17 p.

²⁷⁵ Conseil de conservation des ressources halieutiques (CCRH), **Conservation, Embarquez-vous**, Ottawa, Pêches et Océans Canada, 1995.

difficile à trouver. Les petits poissons dominaient dans le secteur de la transformation. Les répartitions des poissons et la répartition des concentrations de poissons avaient changé par rapport aux pêcheries traditionnelles²⁷⁶.

Si un important travail fut réalisé par le CCRH pour suggérer des pêches de poisson de fond en fonction de leur spécificité, un travail important reste à faire pour le gérer en fonction des écosystèmes.

Tout le secteur des engins de capture, dont certains sont des engins à «potentiels destructeurs», n'a pas fait l'objet d'analyse systématique de la part du CCRH. Toutefois, ce débat se pose à l'échelle de la planète; il s'agit d'un débat à l'échelle mondiale qui n'a pas encore trouvé de solutions durables.

Le homard

Selon l'étude du CCRH portant sur les stocks de homard, on estime que le taux d'exploitation du homard de taille commerciale est trop élevé (85 à 90 %), ce qui laisse trop peu de homard pour la reproduction. La cause est simple, des bateaux plus puissants et des outils technologiques très performants rendent les territoires de homard en friche, d'il y a vingt-cinq ans, pratiquement tous exploités, aujourd'hui. Afin de rectifier le tir, on recommande : d'accroître la protection des géniteurs, de réduire le taux d'exploitation (diminuer l'effort de pêche réel), d'améliorer la structure des stocks (une gamme de différentes tailles) et de réduire le gaspillage (au moyen d'une meilleure manutention)²⁷⁷. Cette étude, contrairement à celle menée sur le poisson de fond, a tenu compte de l'ensemble de l'écosystème marin et constitue une tentative sérieuse d'unir gestion des écosystèmes tant physique qu'humain.

Un code de conduite sur les pratiques de pêche responsable²⁷⁸

La performance des technologies de capture oblige l'industrie à contribuer au rétablissement et au renouvellement des pêches afin d'assurer un rendement biologique durable et des opérations viables sur le plan économique.

²⁷⁶ **Ibid.**, p. 5.

²⁷⁷ Conseil de conservation des ressources halieutiques (CCRH), **Un cadre pour la conservation des stocks de homard de l'Atlantique**, Ottawa, Pêches et Océans Canada, 1995, p. 35.

²⁷⁸ Pêches et Océans Canada, **Code de conduite pour la pêche responsable**, Document d'information, Ottawa, 1995, 14 p.

De plus en plus, les divers acteurs de l'industrie soit les travailleurs, les pêcheurs, les entreprises de transformation, les autochtones et les divers paliers de gouvernement reconnaissent que la durabilité est tributaire de la conservation des stocks de poisson et de la protection de leurs habitats. Ils reconnaissent également que les pratiques de pêche responsables constituent la pierre angulaire du code de conduite élaboré par les pêcheurs. Ils reconnaissent que ces pratiques permettent d'apporter des changements au mode de récolte et de gestion des ressources halieutiques, afin de protéger et d'utiliser judicieusement les ressources marines, ainsi que leurs habitats pour les générations actuelles et futures. Ils reconnaissent que la conservation et l'utilisation durable des ressources marines constituent une responsabilité partagée qui exige un esprit de collaboration entre les regroupements de pêcheurs répartis selon le secteur d'après de pêche, l'espèce, la zone et les divers intervenants. Ils reconnaissent la nécessité de diminuer les prises accessoires (petites tailles, espèces non ciblées), de réduire le gaspillage (prévenir la pêche fantôme), réduire les répercussions sur les écosystèmes et les habitats afin d'assurer des stocks en santé et des pêches économiquement viables. Enfin, ils reconnaissent la nécessité de sensibiliser le public et d'accroître sa compréhension des questions entourant la pêche responsable. Dans cette perspective, le projet de loi sur les océans a vu le jour en 1995 et fut adopté en 1996 afin de respecter l'habitat et d'assister la ressource dans son renouvellement²⁷⁹.

La Loi sur les océans

Ce projet de loi s'inscrit dans la perspective du développement durable. En jetant les bases pour une harmonisation entre les aspects économiques, sociaux et environnementaux, cette législation vise d'abord à ne point compromettre la capacité des générations futures à combler les leurs; de plus, cette législation prône une gestion davantage intégrée des activités en eaux marines et côtières; enfin, elle vise une approche prudente pour la gestion des océans en collaboration avec les communautés côtières, les autochtones et les provinces. Ce projet de loi aura l'avantage de décompartmenter les activités d'aquaculture, de pêche commerciale, d'ensemencement et de protection de zones côtières. L'efficacité des techniques de capture dépasse la capacité de reproduction et de recrutement du poisson. Ceci est reconnu maintenant à

²⁷⁹ Pêches et Océans Canada, **Projet de loi C-98, Loi concernant les océans**, Première lecture, Ottawa, 1995.

travers le monde par la FAO²⁸⁰ (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture). L'assistance à la ressource de même que les techniques d'ensemencement des zones côtières, des baies et de certaines mers sont nécessaires à un développement soutenu.

Un nouvel environnement sociopolitique

La législation sur l'assurance-emploi

La récente législation canadienne en matière d'assurance-emploi se veut un incitatif au travail. Avec le calcul des prestations en fonction des heures plutôt que des semaines, il s'agit d'une manière plus réaliste de mesurer l'effort de travail des gens. Notons que cette mesure fut longtemps revendiquée tant par les associations patronales qu'ouvrières. Toutefois, cette législation se traduira par la nécessité d'une augmentation du nombre de semaines travaillées des travailleurs et par une diminution du nombre de semaines pour être éligible à l'assurance-emploi dans les régions rurales où prédomine le travail saisonnier. Bref, les travailleurs devront travailler 20 semaines (700 heures) afin de retirer les prestations durant 28 semaines. De plus, s'ils veulent que les prestations demeurent à 55 % du revenu hebdomadaire au lieu de diminuer à 50 %, ils devront travailler au moins 30 semaines (1 050 heures) par année²⁸¹. Ceci sera particulièrement difficile pour deux raisons. D'abord, il existe trop d'usines pour la ressource disponible²⁸² et deuxièmement les travailleurs d'usines de poisson travaillent en moyenne de 12 à 14 semaines dans la Péninsule acadienne (nord-est du N.-B.). Bref, cette nouvelle législation impose une diminution de la main-d'oeuvre qui dépend de la pêche.

Dans le contexte d'une tendance à la diminution des ressources halieutiques dans les communautés de pêche, comme nous venons de le voir, les possibilités de bénéficier de l'assurance-emploi seront de plus en plus difficiles. Ceci se traduira par un exode des jeunes des régions côtières, mais aussi par le

280 Pêches et Océans Canada, **Code de conduite pour la pêche responsable**, op. cit., p.1.

281 Ministère du Développement des Ressources humaines du Canada, **Guide de l'assurance-emploi**, Ottawa, 1996.

282 Ministère des Pêches et de l'Aquaculture, op. cit.

renforcement des pressions de plus en plus fortes pour des quotas locaux, régionaux ou communautaires afin de transformer les ressources capturées localement, comme en témoignent les demandes des travailleurs des communautés locales.

La modernisation de la Loi sur les pêches

La crise du poisson de fond et le contexte de restriction budgétaire ont entraîné des modifications à la Loi sur les pêches canadiennes. De son côté, **la nouvelle Loi sur les pêches**²⁸³ déposée en première lecture en 1995, tend à responsabiliser l'industrie en la faisant participer à la gestion de l'activité de la pêche. Actuellement, neuf projets de partenariat sont proposés. La nouvelle législation ouvre aux pêcheurs des nouvelles possibilités de participer à la gestion des pêches, mais elle favorise aussi une moins grande visibilité de l'État (un État accompagnateur). La hausse du coût des permis, la participation aux programmes de recherche ainsi qu'aux programmes de conservation impliquent de nouvelles responsabilités de la part des pêcheurs et de leurs organisations. Bref, les exigences monétaires et de participation sont plus grandes pour les pêcheurs.

Rôle des provinces et des communautés

Les décisions majeures concernant la gestion des ressources physiques et humaines en matière de pêche sont prises par le gouvernement fédéral. Avec l'encouragement à développer des ententes de partenariat impliquant les pêcheurs et les entreprises, le gouvernement fédéral tend à restreindre ses interventions. La responsabilité des provinces et des communautés locales (administrations municipales) sera davantage du côté des ressources humaines et de la gestion de projets locaux. D'où la nécessité d'une étroite coordination entre les trois paliers²⁸⁴. La marge de latitude des provinces sera davantage

²⁸³ Pêches et Océans Canada, **Projet de loi C-115, Loi concernant les pêches**, Première lecture, Ottawa, 1995.

²⁸⁴ Donald J. Savoie, «*L'avenir : comment s'y prendre*» dans **Adaptation économique de certaines collectivités côtières**, Moncton, ICRDR, Université de Moncton, 1995, p. 313-352.

d'assurer la médiation²⁸⁵ entre tous les intervenants des communautés côtières en vue de l'harmonisation des écosystèmes dans leurs dimensions tant physiques qu'humaines. Des compromis entre tous les segments de l'industrie, les communautés et les gouvernements sont essentiels pour trouver des pistes durables de développement. Les gouvernements en tant qu'accompagnateurs ou partenaires doivent continuer à jouer un rôle et les organisations de pêcheurs, de travailleurs et d'industriels doivent repenser leurs interventions afin qu'elles s'inscrivent dans un développement écologiquement durable qui implique les communautés.

Conclusion

Les perspectives d'avenir de l'industrie des pêches au Nouveau-Brunswick comme ailleurs témoignent de la nécessité d'un changement en profondeur. Nous sommes encore centrés sur un modèle productiviste de développement. Dans la perspective du développement durable, on ne peut plus dépendre des ressources naturelles actuelles sans repenser nos attitudes de cueilleur et sans assister les ressources halieutiques dans leur renouvellement. Cependant, aujourd'hui, même s'il y a beaucoup d'inconnus dans le domaine de l'environnement marin, nous savons ce qu'il faut promouvoir : en particulier, l'utilisation d'engins de pêche davantage sélectifs, une protection accrue des géniteurs et des poissons juvéniles ainsi que des migrations et des frayères de poisson. De plus, nous sommes dotés d'instruments de prévision qui sont des outils de planification importants, à condition de prendre en considération l'ensemble des éléments du développement durable.

La prise en compte du savoir indigène et la participation des communautés locales au processus de prise de décisions restent centrales dans le débat sur la pérennité des ressources, mais n'est pas encore chose faite. Les partenariats à développer dans les communautés pourraient s'inspirer davantage de l'esprit coopératif qui avait comme axe central, l'entraide et le partage afin de construire une vision commune de la gestion de l'industrie de la pêche. Enfin, il serait important de recréer la cohésion sociale autour de

²⁸⁵ Chris Maser, «*Local Community Development*» dans **Resolving Environmental Conflict : Towards Sustainable Community Development**, Delray Beach, FL, St. Lucie Press, 1996, p. 167-186.

l'utilisation des ressources et de favoriser la prise de décisions par l'ensemble des intervenants.

Quant aux régions et communautés, ce seront surtout celles du nord-est du Nouveau-Brunswick et de la Péninsule acadienne qui seront touchées par les tendances à la diminution des captures du hareng, du crabe des neiges et du homard. En effet les quotas de hareng en 1996 furent diminués de 34% par le ministère fédéral des Pêches et Océans (MPO) afin de respecter la baisse de la biomasse. Ce même ministère prévoit une baisse dans les quotas de crabe des neiges jusqu'en 2001 et les captures de homard (qui ne sont pas sous-contingent) enregistrent une baisse depuis 1993 dans la Péninsule et ailleurs en Atlantique depuis 1991.

Dans cette région, on prévoit une diminution de 1 200 emplois (uniquement dans le crabe) , soit près de 50 % des travailleurs de l'industrie du crabe des neiges. Les autres régions seront également touchées, mais la proximité des centres tels Moncton pour le Sud-Est et St-Jean/Fredericton pour le Sud-Ouest vient amortir le ralentissement de l'activité dans le secteur de la pêche de ces deux régions.

En guise de conclusion

L'État-région : une nouvelle forme de régulation des territoires?

Jean-Marc Fontan
Université du Québec à Montréal

L'augmentation et la complexification des échanges politiques, culturels, économiques et sociaux ne sont pas sans incidence sur l'évolution de la facture des espaces nationaux. Ces derniers, à peine formés au passage du XX^e siècle, se sont vus rapidement liés dans la construction de formes géopolitiques plus complexes qualifiées par Giddens de «systèmes de nations²⁸⁶». L'apparition de ces systèmes semble indiquer que le processus de concentration ayant conduit à la sédimentation d'une variété de cultures, au sein d'un espace géographique formant une société par État-nation, se poursuit à une échelle plus grande. L'État-nation ne serait donc qu'une forme transitoire historique utilisée par les acteurs sociaux pour faciliter le regroupement de populations en vastes corps sociaux²⁸⁷. Dès lors, comment ne pas avancer la thèse²⁸⁸ selon laquelle l'État-nation, comme forme centrale de régulation des sociétés humaines, serait en voie d'être déclassé au profit de structures communautaires plus englobantes.

²⁸⁶ A. Giddens, *The Consequence of Modernity*, Stanford, Stanford University Press, 1990.

²⁸⁷ R. Reich associe la production de l'État-nation à la réalisation d'un compromis national entre les forces vives des sociétés en quête de modernisation dans *L'économie mondialisée*, Paris Dunod, 1993.

²⁸⁸ Laquelle est explorée par A. Bihl dans un article portant sur les nouvelles frontières de la souveraineté, voir «*Les nouvelles frontières de la souveraineté*», *Le monde diplomatique* (avril 1995) : 8-9.

À l'opposé de cette thèse, l'État-nation n'est pas une structure sociétale en voie de disparition. Il se crée encore des États-nations. Au cours des trente dernières années, leur nombre est passé de 140 à 200. De plus, au sein des structures étatiques des pays développés, le rôle de l'État moderne n'est pas amoindri, mais réorienté, comme l'indique la redéfinition de la fonction providence au sein de ces pays. Enfin, les limites observables dans les capacités d'action des organisations supranationales démontrent que nous sommes encore loin de la formation de structures étatiques paranationales qui seraient en mesure de prendre complètement le relais de l'État-nation (l'impuissance de l'Union européenne à régler la question bosniaque et les problèmes des Nations Unies en général rendent compte des faiblesses de ces institutions).

Selon notre point de vue, la période actuelle traduit plutôt une dilution non complétée de la fonction régaliennne portée par la forme institutionnelle de l'État-nation. Nous assistons en quelque sorte à une transition en douceur des modalités de régulation des sociétés humaines. Cette transition n'étant pas achevée, des possibles pointent à l'horizon.

Un premier possible est à l'image du «village global» de MacLuhan. Il repose sur la formation d'un gouvernement mondial à partir d'institutions existantes (les Nations Unies; l'Organisation mondiale du commerce, etc.) ou de nouvelles à instaurer. Ce gouvernement mondial consisterait éventuellement en une superstructure autour de laquelle se grefferaient des logiques de fonctionnement et des appareils encore à inventer²⁸⁹.

Un deuxième possible explore moins la voie de la concentration que celle de la décentralisation. Puisque le principe de la représentation démocratique semble achevé et bien rodé²⁹⁰, le «système-monde» aurait moins besoin d'une réforme politique que d'une plus grande flexibilité dans l'organisation des structures en place. D'une part, à la place d'un gouvernement mondial centralisé, trop rigide et forcément bureaucratisé, on préférerait le développement d'une société civile internationale meublée d'agences spécialisées chargées de gérer certains aspects de la régulation des questions

²⁸⁹ Parmi les innovations possibles, les organisations mondiales, telles les Nations Unies, pourraient devenir des structures électives.

²⁹⁰ F. Fukuyama, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Mesnil-sur-l'Estrée, Flammarion, 1992.

planétaires. D'autre part, ce système-monde bénéficierait d'une déconcentration du pouvoir et des ressources au sein de territoires régionaux ou métropolitains. L'État-nation maintiendrait son existence au prix d'une dilution de sa souveraineté et de sa capacité d'action au profit d'un amont (le local) et d'un aval (le mondial) toujours plus exigeants en matière de redistribution du pouvoir et des ressources.

En s'universalisant, la culture démocratique²⁹¹, à l'image de la culture humaniste, ne rend-t-elle pas moins importante la formation d'un sur-État²⁹² (ou d'une super-Église, comme ce fut le cas pour la culture humaniste), et plus importante celle de sous-États? Le possible en devenir pour le système-monde n'est-il pas celui d'une résurgence de formes anciennes de régulation sociétale fondées sur des unités géographiques dites régionales ou métropolitaines? À notre avis, la modernisation en cours des modalités régionales de régulation témoigne d'une remise en question du monopole exercé par l'État-nation. Elle ne se limite pas à une simple sous-traitance des modalités de gestion imposée par l'État aux différentes régions de son espace national. Elle implique une remise en question de la souveraineté étatique qui est appelée à se diluer pour permettre aux régions de se doter de plus grandes marges d'action sur le contrôle de leur devenir. Après l'âge d'or de la forme institutionnelle de l'État-nation, ne va-t-on pas assister à l'émergence et au développement d'une nouvelle forme institutionnelle, celle de l'État-région?

Notre texte explore le bien-fondé de cette hypothèse de devenir sociétal géré dans la mondialocalisation, c'est-à-dire à partir d'espaces régionaux fortement intégrés les uns aux autres sur des bases combinant des logiques identitaires sous-nationales, nationales et supranationales. L'article se veut exploratoire, car nous travaillons plus à partir de concepts théoriques, d'observations générales et d'intuitions que d'un relevé et d'une analyse de données empiriques. Le texte est composé de quatre sections. Dans une première section, nous présentons l'interface entre les dynamiques de développement local et international, ce qui nous amène à définir le concept de mondialocalisation. Dans une deuxième section, nous décrivons le paradigme

291 Sur la mondialisation de la culture voir M. Featherstone, éd., **Global Culture, Nationalism, Globalization and Modernity**, London, Sage Publications, 1992.

292 Terme emprunté à J. Bidet et J. Texier, dir., dans **Le nouveau système du monde**, Paris, Presses universitaires de France, 1994.

du système-monde. Dans une troisième, nous nous penchons sur la réalité terrain de la mondialisation. Nous concluons en nous posant une série de questions sur le rôle à donner à l'État et sur la nature des mouvements sociaux du prochain siècle.

La mondialisation: une évolution en accord avec les principes du libéralisme

En 1988, Julien Savary voyait dans le développement local un élément de dynamisation de l'économie-monde. Les propos de l'auteur invitaient à une lecture critique de la réalité du développement local. Selon Savary, malgré la volonté des acteurs locaux d'induire du développement endogène, le développement amorcé localement ou régionalement ne pouvait avoir une incidence positive sur le milieu local qu'en s'insérant dans une logique de mondialisation des échanges économiques. Au-delà d'une tentative de prise en charge du développement, l'économie-territoire, nous dit Savary, ne peut exister qu'à la condition de s'insérer dans le mouvement de consolidation des échanges économiques prenant place à l'échelle de la planète.

Savary lie étroitement la logique du développement local à celle de l'internationalisation des échanges économiques. Aussi paradoxalement que cela puisse paraître, le succès du développement local reposerait sur la mondialisation de l'économie, et cette dernière nécessiterait, en contrepartie et pour maintenir son expansion, une localisation «ciblée» du développement économique.

Pour induire du développement, il ne s'agirait pas seulement d'avoir ou de créer des pôles de croissance, comme l'indiquait Perroux²⁹³. Il faut plus. Les pôles de croissance ne garantissent l'accès au développement qu'à la condition de se mouler aux besoins exprimés par le marché mondial, autrement, le pôle est limité, dans sa capacité d'expansion, aux besoins portés par les marchés de son espace national²⁹⁴.

²⁹³ F. Perroux, *L'Europe sans rivages : ouvrages et articles*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1990.

²⁹⁴ La différence entre Montréal et Toronto ne réside-t-elle pas dans cette réelle intégration de Toronto dans l'économie mondiale, alors que Montréal n'y est intégrée que par l'intermédiaire de quelques secteurs de pointe comprenant peu de grandes et très grandes entreprises?

L'analyse de Savary se situe à contresens des travaux sur le développement local. La plupart des auteurs traitant de ce type de développement, comme nous l'indiquons dans des productions antérieures²⁹⁵, le situaient en périphérie ou en alternative au développement macro-économique porté par des acteurs dits traditionnels, à savoir l'État ou les multinationales.

De récents travaux, que nous avons menés avec Lévesque et Klein sur les systèmes locaux de production²⁹⁶, nous ont permis de valider certains des éléments de l'analyse développée par Savary. L'étude de monographies portant sur le développement contemporain de territoires tels l'Émilie-Romagne (Italie), la région de Mondragon (Espagne), le Bade-Würtemberg (Allemagne), qui ont bénéficié d'une intervention pour le développement local ou régional inspiré d'une pluralité de modèles – districts industriels, systèmes locaux d'innovation et technopôles – permet d'établir un lien direct entre le succès économique observé dans ces territoires et leur insertion au sein de réseaux d'échange internationaux. Une région gagnante, pour reprendre une terminologie mise en évidence par les travaux de Benko et Lipietz²⁹⁷, ne peut l'être qu'à la condition d'utiliser son marché local, régional ou national comme tremplins d'insertion dans le marché mondial. En d'autres termes, une stratégie gagnante de développement local ou régional, qui se traduit concrètement par une création de richesse et d'emplois, ne peut l'être qu'en dépassant les marchés local, régional et national.

Ce constat d'imbrication du mondial et du local – l'expansion du premier mise sur une croissance ciblée de certaines unités territoriales du deuxième (aux régions gagnantes se greffent les régions perdantes) – donne l'image d'un développement janusien de l'économie mondialisée. Cette

²⁹⁵ J.-M. Fontan, *A Critical Review of Canadian, American, and European Community Economic Development Literature*, Vancouver, CCE/Westcoast Development Group Press, 1993; D.-G. Tremblay et J.-M. Fontan, *Développement économique local : la théorie, la pratique, les expériences*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1994.

²⁹⁶ B. Lévesque, J.-M. Fontan et J.-L. Klein, *Systèmes locaux de production, conditions de mise en place et stratégie d'implantation pour le développement du Projet Angus*, Montréal, Service aux collectivités, UQAM, 1996.

²⁹⁷ G. Benko, et A. Lipietz, dir., *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie*, Paris, Presses universitaires de France, 1992.

économie est partagée entre une face tournée vers le local et une face tournée vers l'international, entre un avers de lumière – riche, nanti, bien portant – et un revers ombré : meublé d'entreprises et d'acteurs en perte de vitesse, pauvres ou appauvris, faibles et souvent en mauvaise santé. Le plus paradoxal est que le janusisme de l'économie mondiale ne correspond pas à la coupure traditionnelle, historiquement établie entre pays riches et pays pauvres. Au contraire, l'espace riche n'est plus un espace national, mais l'accumulation de composantes d'espaces nationaux. Telles parties des États-Unis, de la France, du Japon, du Brésil, de l'Argentine, etc., composent le territoire «développé» de la planète (le premier monde). Alors que telles autres parties de ces mêmes espaces nationaux composent les territoires des deuxième, troisième et même quatrième mondes de la planète. Dans ce contexte, l'espace national moderne perd une partie de sa raison d'être. Il n'est plus cet espace central assurant le développement d'une société. Il devient principalement un lieu de gestion, en termes de contrôle social, des zones nationales en perte de vitesse.

Dans une logique de mondiallocalisation, le local constitue un élément de l'ensemble international (identité internationale). Son rapport politique à l'État central subit des tensions importantes puisqu'il ne s'agit plus seulement, pour les acteurs locaux, d'agir en fonction de la dynamique économique nationale où, en vertu de laquelle, on revendiquait l'application de normes nationales de développement en matière de formation, de recherche et développement, de législation, d'équipements culturels, mais il s'agit bel et bien de vivre et d'agir en fonction des exigences et des attentes portées par des acteurs économiques internationaux. La région en vient à se définir une gouvernance ou des modalités de régulation en forte quête d'autonomie face au pouvoir national afin de gérer efficacement sa double appartenance au national et à l'international²⁹⁸.

Ce constat de mondiallocalisation ne signifie pas une crise totale du modèle de développement des sociétés occidentales, car tout n'est pas remis en question et tout n'est pas nouveau. Au contraire, ce que nous observons tient plutôt à une évolution cohérente des éléments du système qui fut mis en place lors du passage à la modernité. En créant l'État-nation libéral, les acteurs de

²⁹⁸ Dans un ouvrage récent, F. Harvey et A. Fortin, **La nouvelle culture régionale**, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1995, plusieurs auteurs se penchent sur le lien qui s'établit entre la culture régionale et la culture internationale. Pour une présentation des dynamiques culturelles qui animent certaines régions en forte quête d'autonomie, voir Pongy et Saez dans **Politiques culturelles et régions en Europe**, Paris, L'Harmattan, 1994.

l'époque instituèrent un niveau de gestion local ou régional qui ne pouvait prendre tout son sens qu'à partir du moment où les principes de la modernité, en termes de démocratie et de marché économique, rendraient possible un bon niveau de coopération et de concurrence entre les nations, d'une part, et entre les grands corps sociaux, d'autre part. En fait, le compromis de la modernité n'est pas basé sur des institutions, mais sur des valeurs et des principes mis en application par des institutions. Ces valeurs et ces principes favorisent la création de l'État-nation²⁹⁹, de la même façon qu'ils donnent toute légitimité à d'autres formes institutionnelles³⁰⁰. Les orientations culturelles, pour reprendre une terminologie développée par Touraine³⁰¹, composent le canevas qui rend légitime l'existence de l'État-nation. De la même façon, elles jouent un rôle fondamental dans la construction des super-zones communautaires (telle l'Union européenne ou l'ALENA) ou de sous-ensembles régionaux à forte appartenance culturelle (tels la Catalogne et le Québec).

Si le local-régional est en mesure de s'autonomiser sans provoquer une crise générale du système, cela tient au fait que la base territoriale sur laquelle cette autonomisation se fait demeure une propriété publique nationale (la souveraineté demeure nationale). Aussi curieusement que cela puisse paraître, la forme de régulation nationale garantit une non-privatisation du sol, donc le maintien sur ce dernier d'une allégeance nationale garante de modernité³⁰². Dans cette optique, l'État-nation constitue un patrimoine de règles contraignantes duquel l'État-région peut difficilement s'exclure. Fait important à

299 Comme en rend compte la première partie de l'article 7 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : «*Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation*».

300 En témoigne le niveau de coopération qui a non seulement permis la création de la Société des Nations puis celle des Nations Unies, mais aussi l'élaboration, au sein des Nations Unies de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cette dernière représente une forme de souveraineté supérieure à celle représentée par l'acte constitutionnel de chaque État-nation puisqu'elle contraint, en principe, les États signataires à respecter les trente articles qui la composent.

301 A. Touraine, **La voix et le regard**, Paris, Seuil, 1978.

302 Le local et le mondial doivent composer avec cette contradiction, car leur essor dépend de la non-privatisation des espaces économiques, ce qui suppose le maintien des souverainetés nationales.

noter, ces règles sont principalement libérales, puis secondairement «providentialistes». Les États modernes régissent à leur façon l'ampleur de la redistribution des richesses au sein de leurs communautés, ce qui n'est pas le cas des droits et des responsabilités liés à la liberté de marché et d'association et au maintien de la démocratie représentative.

Du fait que la plupart des régions d'un espace national ont leurs particularismes, elles sont en mesure d'exiger la prise en charge de leur devenir ou de revendiquer le statu quo en refusant plus d'autonomie. Il s'ensuit une situation où les logiques de régulation nationale et régionale sont appelées à se côtoyer dans un cadre de dualisation des politiques de centralisation et de décentralisation. Les régions au fort dynamisme produiront une société civile importante et active, un espace économique fortement orienté vers l'exportation (le cas du Bade-Würtemberg en Allemagne). Elles assumeront la mise en oeuvre de mesures facilitant leur développement. Les régions au faible dynamisme laisseront leur avenir entre les mains de l'État central et revendiqueront le maintien d'un État central fort (le cas de Terre-Neuve, au Canada).

Le système-monde : des perceptions théoriques éclatées

Notre réflexion sur l'émergence de l'État-région comme nouvelle forme institutionnelle de régulation s'inspire du paradigme lié à l'existence d'une «économie-monde» ou d'un «système-monde». Au fil de cette section, nous nous attarderons au développement récent de ce paradigme en remontant aux travaux de Perroux, de Braudel et de Wallerstein, en présentant ceux de Jacobs et d'Ohmae, puis en concluant avec ceux de Beaud et du Groupe de Lisbonne.

La réflexion de Perroux porte sur la logique de développement du capitalisme, ou sur la dynamique de sa reproduction. Son point de départ repose sur la centralité du concept d'économie nationale pour expliquer la dynamique économique mondiale, comme en fait foi la définition qu'il donne du concept de développement : une «*combinaison des changements mentaux et sociaux d'une population qui la rendent apte à faire croître, cumulativement et durablement, son produit réel global*³⁰³». L'argument central de Perroux est que tout espace national se construit et se développe à partir de pôles d'activités régionaux et de firmes

³⁰³ F. Perroux, *L'économie du XX^e siècle*, Paris, Presses universitaires de France, 1964, p. 155.

dominantes. Il lui apparaît donc vital de favoriser l'émergence de telles locomotives si l'on veut appuyer le développement d'un territoire national. De plus, l'espace national est tributaire de ses relations avec ceux d'autres espaces nationaux. Certains États dominant des zones qui dépassent leur espace de souveraineté. Il y a donc des États dominants et des États dominés, mais aussi des États-foyers et des États-affiliés³⁰⁴. Incapable de démarquer sa pensée de la centralité de l'État-nation et sans parler véritablement d'une économie-monde ayant sa propre dynamique, Perroux n'en fait pas moins ressortir l'importance des relations internationales et surtout des relations «hégémoniques» de certains États sur d'autres, pour expliquer l'évolution des économies nationales.

Les écrits de Braudel et de Wallerstein³⁰⁵ effectuent la distanciation que Perroux ne réussit pas à prendre à l'égard de l'État-nation. Ils analysent en toute autonomie la dynamique mondiale de l'économie tout en donnant au concept d'économie-monde une ossature spatiotemporelle.

Braudel nous invite à une lecture de l'histoire humaine en trois temps : dits de courte, moyenne et longue durée. Pour l'auteur, l'unité du monde humain réside fondamentalement dans l'existence d'un rapport temporel à trois niveaux que les sociétés entretiennent avec leur milieu. Selon Braudel, l'économie-monde³⁰⁶ a toujours existé puisque les sociétés peuplant la Terre n'ont jamais cessé d'échanger entre elles. Dès lors, l'historien se doit de retracer les grandes lignes du processus d'expansion continue du peuplement humain au moyen d'une méthodologie rigoureuse d'observation des composantes propres aux trois horloges du temps : l'éphémère ou l'événementiel propre au quotidien, le cyclique comme espace temporel séparant l'émergence de l'obsolescence d'un phénomène social (de sa naissance à sa disparition), et la tendance séculaire de l'immuable, de la presque immortalité³⁰⁷. Si l'on applique les concepts de

304 F. Perroux, **L'Europe sans rivages : ouvrages et articles**, op. cit.; F. Perroux, **La coexistence pacifique**, Paris, Presses universitaires de France, 1958.

305 F. Braudel, **Civilisation matérielle, économie et capitalisme**, Paris, Colin, 1979; F. Braudel, **Écrits sur l'histoire**, Paris, Flammarion, 1969 et Wallerstein, 1975.

306 L'économie-monde braudelienne est en fait composée de grands ensembles économiques régionaux, à l'image de celui représenté par le monde méditerranéen.

307 C'est la notion d'archétypes, dans le langage de C. Lévi-Strauss, **Anthropologie structurale**, Paris, Plon, tome I, 1958, tome II, 1973.

courte, moyenne et longue durée au champ du politique, alors les gouvernements de l'État-nation relèvent de l'éphémère, de l'épisodique; l'État-nation, en tant que forme institutionnelle hégémonique, relève de la moyenne durée, du cyclique; et l'État, forme institutionnelle politique, relève des modalités de «gestion du pouvoir», une expression particulière du pouvoir, lequel est une réalité universelle et intemporelle.

Wallerstein se démarque de l'approche «historiciste» de Braudel. S'il fouille l'histoire du système économique capitaliste, c'est uniquement pour identifier le moment où ce système acquiert les bases nécessaires à son autonomisation des modalités de production concurrentielles (le moment où ce système amorce la lancée qui va en faire le mode de production dominant). La logique du capital étant fondée sur l'accumulation continue de richesses, elle exige un processus d'intégration continu de l'espace terrestre et des autres zones économiques. Ce processus de reproduction du système capitaliste, nous indique Wallerstein, ne se produit pas de façon homogène, mais se hiérarchise spatialement en trois zones : un centre étroit, des aires secondaires et des marges extérieures. L'analyse du système capitaliste fait dire à l'auteur que ce système a historiquement pris le pas sur les acteurs dans la production du devenir humain. Une logique purement mécanique en vient à expliquer l'expansion continue de ce système. La mouvance capitaliste en est une de conquête réalisée par des institutions (classes sociales, l'entreprise privée, l'État, les corporations à visée collective, etc.) créées au XVI^e siècle par le système capitaliste et dont l'existence est vouée à la mondialisation de leurs modalités d'existence.

«Effet de domination», «histoire de longue durée» et «centre hégémonique capitaliste» forment trois des pivots du système-monde tel qu'il est conçu au début des années soixante-dix. Ils représentent les éléments clés d'une réflexion-synthèse de travaux remontant à la naissance moderne des sciences sociales. À même la synthèse de ces auteurs, il devenait possible pour d'autres chercheurs, tels Jacobs et Ohmae, de percevoir le devenir humain moderne en dehors du modèle institutionnel et culturel de l'État-nation, un devenir émancipé en quelque sorte de ce dernier, et dans les limites d'une forme hégémonique d'organisation sociétale : le système capitaliste (intégration convergente des humains à un seul système économique).

C'est ainsi qu'une économiste hétérodoxe profite de l'ouverture permise par la réflexion sur le système-monde pour nous présenter les contours d'une utopie centrée sur le renouvellement du corps organisationnel sociétal capitaliste en réhabilitant l'idée de la Cité-État. Jacobs, dans **Les villes et la richesse des nations**, présente une analyse théorique fondée sur le dépassement des contradictions générées par la concentration d'une souveraineté au sein d'une entité nationale. Les régions et leurs grandes villes périphériques ne peuvent renouer avec le développement socio-économique qu'en pratiquant une politique de substitution des importations, donc en recourant à une stratégie endogène de développement. Afin de réaliser cette prise en charge du développement, les villes périphériques, nous dit Jacobs, doivent reconquérir leur droit de souveraineté. L'État-nation, pour Jacobs, a tout avantage à permettre un morcellement du territoire national et à promouvoir une filiation de son espace national à un super-gouvernement mondial.

L'analyse de Jacobs s'attarde plus à décrire les limites du modèle de développement centré sur le territoire national qu'elle ne concrétise la mécanique et les rouages de l'utopie présentée. Sa préoccupation fondamentale vise une ouverture d'esprit de la part des acteurs sociaux qui sont confrontés à des problèmes de sous-développement ou de dévitalisation de leur milieu d'appartenance, de façon à les amener à considérer de nouvelles façons de faire – substitution des importations, production d'une monnaie métropolitaine ou régionale et revendication d'une souveraineté métropolitaine ou régionale – qui leur permettraient, à partir d'une unité territoriale urbaine de moyenne ou de grande taille, de renouer avec le développement et de se maintenir en état d'indépendance vis-à-vis des très grandes zones métropolitaines ou des grandes régions de développement.

L'économiste Ohmae³⁰⁸ reprend la thèse de Jacobs et propose la formation non pas de Cités-État, mais d'États-région. L'argument développé par ce consultant, fondateur d'un mouvement politique national japonais voué à la promotion de ses idées, repose sur une analyse différente de celle de Jacobs. Selon Ohmae, le développement des régions est handicapé par la concentration de pouvoirs au sein de représentants publics nationaux dont les actions obéissent plus à des logiques «électorales» qu'à une logique de croissance équilibrée du

³⁰⁸ K. Ohmae, *The End of the Nation State, the Rise of Regional Economies, How New Engines of Prosperity are Reshaping Global Markets*, New York, The Free Press, 1995.

territoire national. Pour que ce dernier puisse prendre place, nous dit Ohmae, il importe de redonner aux régions le droit d'établir des accords économiques de coopération avec des régions extérieures à leur espace national. En d'autres termes, les régions devraient avoir le droit d'ouvrir leurs frontières aux importations qu'elles jugeraient appropriées pour soutenir le développement de leur économie régionale.

La proposition d'Ohmae est un vibrant appel à la disparition de l'État-nation comme structure de régulation centrale du devenir sociétal. L'État-nation, selon ses termes, est un dinosaure en voie de disparition. Les pratiques providentielles adoptées sous ce régime, sous la forme par exemple de paiements de transfert des zones riches vers les zones pauvres, nuisent à la bonne santé économique des régions riches et des régions pauvres : les premières sont privées de ressources financières qui les rendraient plus concurrentielles au plan international, les deuxièmes s'enlisent dans une relation de dépendance qui institutionnalise leur situation de sous-développement.

Les travaux de Beaud³⁰⁹ sur la dynamique moderne du système-monde, rendent compte d'une lecture très différente de celle de Jacobs et d'Ohmae. L'analyse de l'auteur se veut globale et systémique, mais rattachée au système national. En ce sens, elle est en continuité avec les travaux de Perroux, de Braudel et de Wallerstein. Beaud nous donne une image de la dynamique économique planétaire reposant à la fois sur les instances locales, régionales, nationales, continentales et mondiales. Il indique que chaque niveau correspond à une étape dans la complexification du devenir sociétal humain – le local correspond, à titre indicatif, à l'étape communautaire de l'humanité – et que chacun des niveaux demeure une unité fonctionnelle au sein des niveaux de complexification qui lui succèdent. Le modèle du système-monde de Beaud est à l'image des «poupées russes» qui s'emboîtent les unes dans les autres. Toutefois, au sein des unités emboîtées, la première assure une «domination» sur les autres puisqu'elle en constitue le centre hégémonique qui lie les autres ensemble. L'espace planétaire se trouve ainsi divisé en trois grands blocs continentaux, quatre avant la chute des pays de l'Est, avec chacun en son centre un État-nation

³⁰⁹ M. Beaud, *L'économie mondiale dans les années 1980*, Paris, La Découverte, 1989; M. Beaud, *Le système national/mondial hiérarchisé, pour une nouvelle lecture du capitalisme*, Paris, La Découverte, 1987.

dominant³¹⁰. Ce modèle a l'intérêt de ne pas mettre de côté un des éléments de la dynamique. Il demeure toutefois intimement dépendant de l'espace national. De plus, le modèle reproduit l'idée de centre hégémonique, ce qui a l'intérêt de rendre compte de la réalité actuelle, sans permettre d'entrevoir comment ce système va évoluer : vers la concentration ou la déconcentration du pouvoir au sein de structures existantes ou de nouvelles structures? Tout au plus, l'auteur nous rappelle l'état de crise actuelle du modèle de développement capitaliste et l'importance de trouver une réponse cohérente à cette crise. L'atteinte d'une qualité de vie très ample pour une minorité de personnes se fait aux dépens d'une grande ou d'une très grande pauvreté pour la majorité des êtres humains. Elle se fait aussi au détriment de la planète, de plus en plus polluée et grandement attaquée dans sa diversité biologique.

Pour le Groupe de Lisbonne³¹¹, le système-monde est une réalité aux formes multiples : mondialisation du secteur financier, des technologies, des marchés et des stratégies, des modes de vie, des perceptions de la condition humaine et d'une conscience planétaire. Dans leur manifeste, les auteurs s'attardent moins à comprendre la dynamique du système-monde qu'à établir un constat sur les limites des contrats nationaux libéraux hérités de la modernité. Ces contrats ont permis une course à la productivité, source de plus de préjudices que de bienfaits. D'où l'importance de revoir le bien-fondé de ces contrats établis sur la souveraineté nationale, au profit de l'adoption d'un contrat mondial qui reconnaîtrait une souveraineté planétaire, donc des droits et des responsabilités à l'égard de l'ensemble des constituantes humaines. Édifier une société civile mondiale, autour de nouvelles valeurs tout en renouant avec d'anciennes, représente, pour les dix-neuf penseurs de ce groupe de travail, une option incontournable pour le devenir humain.

En guise de synthèse, le paradigme de l'économie-monde ou du système-monde pose présentement plus de questions qu'il n'apporte de réponses. Toutefois, les différents angles d'analyse développés par les auteurs cités sont autant d'arguments qui témoignent de l'impossibilité de voir la forme de l'État-nation demeurer une institution centrale d'organisation des sociétés

310 Le bloc européen est dominé par l'économie allemande; le bloc américain par l'économie états-unienne; le bloc pacifique par l'économie japonaise.

311 Groupe de Lisbonne, **Limites à la compétitivité, vers un nouveau contrat mondial**, Montréal, Boréal, 1995.

humaines. Non seulement les défis naissant rendent impérative l'apparition d'un niveau supérieur de complexité pour pouvoir être relevés³¹², mais la logique même d'expansion de «l'économie humaine» au sein des espaces terrestre et interplanétaire exige un type de complexité qui dépasse largement les possibilités de régulation portées par la forme institutionnelle de l'État-nation.

La réalité sur le terrain de la mondialocalisation

Qu'en est-il donc sur le terrain? Sommes-nous en mesure d'observer des éléments de recomposition de la réalité qui puissent nous donner une image moins théorique des changements en cours? En guise de réponse, nous analysons quelques-uns des travaux réalisés par des représentants des écoles régulationniste et actionnaliste.

La lecture régulationniste

Dans une production récente, Boyer et Hollingsworth³¹³ présentent une synthèse de leurs travaux sur les formes de régulation présentement en fonction. Ces formes, qualifiées d'arrangements institutionnels, sont regroupées en cinq niveaux géographiques – le local, le régional, le national, le continental et le mondial – où chacun prend en charge une partie de la régulation d'ensemble des rapports sociaux ou des fonctions sociales présents à l'échelle planétaire.

Selon le découpage proposé par Boyer et Hollingsworth, la gestion du régime commercial, par exemple, est réalisée au niveau mondial tandis que les rapports de confiance entre acteurs économiques se tissent dans le quotidien au niveau local. L'État-nation, quant à lui, confine son action à la gestion des relations de travail, du système fiscal et du régime providence (donc du social),

312 Cette formulation reprend la logique de pensée d'analyse des systèmes mathématiques développée par K. Goedel, E. Nadel, J.R. Newman et J.Y. Girard, **Le théorème de Goedel**, Paris, Seuil, 1989.

313 G.R. Hollingsworth, et R. Boyer, **From National Embeddedness to Spatial and Institutional Nestedness**, Los Angeles, Conférence présentée à l'American Sociological Association, 1994; Conférence publiée dans **Contemporary Capitalism, the Embeddedness of Institutions**, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

abandonnant l'économie aux instances supranationales et sous-nationales (voir le tableau 1).

Tableau 1
Nidification des arrangements institutionnels

| | <u>NIVEAUX</u> | | | <u>OBJETS DE RÉGULATION</u> |
|---|----------------------------|-----|--------------------------|--|
| ° | SUPRA-NATIONAL MONDIAL | DIT | <input type="checkbox"/> | RÉGIME COMMERCIAL |
| ¢ | SUPRA-NATIONAL CONTINENTAL | DIT | <input type="checkbox"/> | FORMES DE CONCURRENCE (ALENA) |
| | | | <input type="checkbox"/> | RÉGIME MONÉTAIRE (Union européenne) |
| £ | ÉTAT-NATION | | <input type="checkbox"/> | RELATIONS DE TRAVAIL |
| | | | <input type="checkbox"/> | SYSTÈME FISCAL |
| | | | <input type="checkbox"/> | RÉGIME DE PROVIDENCE |
| § | SOUS-NATIONAL DIT RÉGIONAL | | <input type="checkbox"/> | R & D |
| | | | <input type="checkbox"/> | ASSOCIATIONS D'AFFAIRES |
| | | | <input type="checkbox"/> | FORMATION/ÉDUCATION |
| | | | <input type="checkbox"/> | EXPERTISE TECHNOLOGIQUE (Exemple des länder allemands) |
| • | SOUS-NATIONAL DIT LOCAL | | <input type="checkbox"/> | GOUVERNANCE LOCALE |
| | | | <input type="checkbox"/> | RAPPORTS DE CONFIANCE (Exemple des districts italiens) |

Source : Hollingsworth et Boyer, 1994, notre traduction.

Dans une telle configuration, les institutions et les acteurs «territorialisent» leurs interventions en fonction de l'espace planétaire, et non plus en fonction de l'espace national. Ils n'ont plus «nécessairement» à passer par le national pour gérer des aspects de leur devenir, un peu à l'image d'une zone socio-économique comme Barcelone, qui amorce une revitalisation de son territoire en tissant des liens directs avec des instances de redéveloppement de

l'Union européenne, sans compter uniquement, pour entreprendre cette revitalisation, sur le gouvernement national situé à Madrid³¹⁴.

Le travail de systématisation réalisé par Boyer et Hollingsworth est pertinent puisqu'il représente une cartographie de base à partir de laquelle il est possible d'annexer d'autres types de rapports que ceux présentés (lesquels seraient plus sociaux et moins économiques). Ainsi, les grandes organisations non gouvernementales, comme Amnistie Internationale ou Greenpeace, oeuvrent au niveau mondial pour favoriser l'implantation de pratiques démocratiques ou écologiques. Ces organisations contribuent à leur façon à généraliser un régime social mondial basé sur des valeurs humanistes et des principes écologiques. Au volet «régime commercial», nous pourrions ajouter les volets «régime démocratique» et «régime écologique».

De même, les organisations syndicales nationales voient leur rôle s'élargir en «laissant» à l'État le soin de gérer une partie des relations de travail et en exigeant de ce dernier le droit d'intervenir dans le développement économique (l'exemple des grandes centrales québécoises). Ces organisations, lorsqu'elles adoptent ces nouvelles fonctions, deviennent des acteurs clés dans la gestion d'une société aux niveaux régional et local. Pour créer une atmosphère d'affaires et se doter de modalités efficaces d'échange d'information au niveau local, les liens de type économique ont tout avantage à se tisser entre des acteurs diversifiés comprenant des entrepreneurs, des syndicalistes, des représentants du monde communautaire, des consultants, des formateurs et des chercheurs.

Le tableau des arrangements institutionnels de Boyer et Hollingsworth est certes incomplet puisqu'il ne rend pas compte de l'ensemble des conventions qui se créent entre des acteurs et entre des organisations. Par contre, il représente un pas majeur dans l'évolution de la pensée régulationniste. L'État n'est plus le cadre de référence par excellence pour analyser l'évolution d'une

³¹⁴ Sur Barcelone, voir N. Neamtan et J.-M. Fontan, «Stratégies et politiques municipales de revitalisation socio-économique et de développement local » dans **Le développement économique local et communautaire : éléments d'analyse et pistes de réflexion pour une stratégie municipale** de A. Lemelin et R. Morin, Montréal, INRS-Urbanisation, 1989; voir aussi la critique de R. Leborgne sur les effets pervers de telles pratiques dans **Le devenir des territoires, entre régulation macro-économique et initiatives locales**, présentation au colloque de l'Association d'économie politique de Montréal, Paris, CEPREMAP, octobre 1993.

société³¹⁵. Pour bien comprendre l'économie canadienne ou française, québécoise ou provençale, il importe de regarder comment les cinq niveaux d'arrangements institutionnels jouent sur l'unité géographique examinée. La culture nationale et son héritage ne constituent plus qu'un des indicateurs parmi d'autres pour saisir la dynamique sociale présente sur un territoire. Il s'agit là d'une révolution d'importance puisque, d'un certain côté, l'analyse «étatisée» du fonctionnement d'une société représente une lecture subjective de la réalité. Le processus de mondialisation nous amène ainsi à prendre une distance critique vis-à-vis de l'importance réelle de la forme institutionnelle étatique dans le fonctionnement d'une société³¹⁶.

La vision actionnaliste

L'étude des mouvements sociaux a longtemps été centrée sur une lecture étatique de la réalité³¹⁷. Dans cette veine de pensée, l'État représente le cadre au sein duquel des acteurs entrent en rapport plus ou moins conflictuels les uns avec les autres. Ce point de vue est toujours présent, nous le retrouvons, par exemple, chez Castel, dans un ouvrage récent³¹⁸, sur la nécessaire reconfiguration du contrat social.

Les travaux de Melucci en 1985 ont permis de créer, au plan de l'analyse, une certaine distance vis-à-vis de l'État. Melucci nous invite donc à concevoir les mouvements sociaux sous l'angle de rapports identitaires fondés sur une logique communautaire de regroupement et non pas en fonction d'une base territoriale, comme le fait Touraine³¹⁹. Pour Melucci, la communauté, en fonction de ses

315 R. Delorme et C. André, *L'État et l'économie*, Paris, Seuil, 1983.

316 Ce que nous invitent d'ailleurs à faire R. Delorme et C. André, *ibid.* dans la conclusion de leur ouvrage sur les liens entre l'État et la structure économique nationale.

317 A. Touraine, *op. cit.*

318 R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

319 Si les mouvements ouvrier des femmes et des jeunes sont communs aux sociétés modernes, ils diffèrent fondamentalement d'un État-nation à l'autre en fonction des particularités nationales.

caractéristiques, habite un espace qui peut être national au singulier ou au pluriel (par la présence de cette dernière sur le territoire d'au moins deux États-nations³²⁰). Melucci permet donc de situer l'aspect politique des mouvements sociaux à l'extérieur de l'État-nation, dans un espace autre, intermédiaire en quelque sorte entre la volonté pure du mouvement social et sa nécessaire insertion dans un corps politique constitué.

Offe³²¹ nous propose d'aller plus loin dans l'analyse des mouvements sociaux en recomposant l'unité des mouvements modernes et postmodernes. Ils appartiennent tous, nous dit-il, à la même famille, celle qui fut mise en place au moment du passage à la modernité. Tous les mouvements issus des révolutions du XIX^e siècle ne font qu'une chose : ils exigent, chacun à leur façon, plus de modernité. Après le contournement du cadre national, plaidé par Melucci, Offe nous permet de relativiser le sacro-saint dogme de «l'alternative». Les mouvements sociaux sont progressistes certes, mais ils le sont à l'intérieur de limites bien circonscrites par les grandes orientations culturelles du Nouveau Régime. Dès lors, tout ce qui est permis par la modernité, ou tout ce qui entrave le besoin d'actualiser cette dernière, peut donner lieu à un mouvement social. Qu'il s'agisse du mouvement homosexuel, du mouvement punk ou du mouvement de développement local de l'économie, chacun revendique une partie des possibles inclus dans la modernité.

Pour nous, le développement socio-économique local des territoires est représentatif de l'histoire de la pensée sur les mouvements sociaux³²². Il rend compte d'un nouveau répertoire d'actions où la concertation et le partenariat remplacent les actions conflictuelles utilisées, entre autres, par le mouvement ouvrier. Il met en opposition des logiques d'intervention derrière lesquelles se trouvent des acteurs aux intérêts opposés. Il fait appel à une solidarité fondée

320 À l'image de la communauté amérindienne d'Akwesasme, à cheval sur la frontière états-unienne et canadienne et celle des provinces de l'Ontario et du Québec.

321 C. Offe, "New Social Movements Challenging the Boundaries of Institutional Politics", **Social Research**, vol. 52, n° 4 (1985).

322 J.-M. Fontan, **Les corporations de développement économique communautaire montréalaises : du développement économique communautaire au développement local de l'économie**, thèse de doctorat, Université de Montréal, Département de sociologie, Montréal, les Presses de l'Institut de formation en développement économique communautaire, 1992.

sur une appartenance ou une identité locale. Enfin, il revendique clairement une reproduction des conditions d'enrichissement d'une collectivité par laquelle les habitants de cette dernière pourront maintenir les acquis de la modernité.

Le mouvement de développement local de l'économie peut être vu comme une forme postmoderne de mouvement social. Les acteurs renouent avec une valeur centrale reniée par le courant moderniste, celle du travail. Ils ne le font pas de façon traditionnelle, en considérant uniquement le travail comme ce qui est au sein d'une unité de production d'un bien ou d'un service, soit l'entreprise. Les acteurs renouent avec le travail par l'intermédiaire de « l'emploi ». Ce dernier est la clef de voûte d'un mouvement social autour duquel se greffent des revendications périphériques en matière, par exemple, de développement durable, de contrôle local, d'économie sociale et d'insertion du local dans les grands réseaux d'échanges économiques internationaux³²³.

Sur ce dernier point, le développement local n'a pas pour finalité de permettre la reproduction du cadre économique national. Il a pour objet de mettre à niveau la capacité de développement d'un territoire (ce qui entraîne des interventions de développement ou de redéveloppement³²⁴). S'il faut, pour faciliter le développement ou le redéveloppement d'une région, que cette dernière s'insère toujours plus dans le flux des échanges internationaux, alors la logique du développement local va conduire les acteurs à privilégier cette insertion pour ne pas devenir les exclus de la modernité³²⁵.

La lecture actionnaliste de la réalité montre donc que parallèlement aux arrangements institutionnels, les mouvements sociaux se stratifient spatialement. Ce faisant, ils en viennent à revendiquer tout naturellement plus de pouvoirs et de ressources auprès du pouvoir central et donc à se doter d'une relative autonomie vis-à-vis de ce dernier. Le mouvement local a des exigences particulières en matière de décentralisation et de déconcentration qui se

³²³ D.-G. Tremblay et J.-M. Fontan, **Développement économique local : la théorie, la pratique, les expériences**, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1994.

³²⁴ X. Greffe, **Sociétés postindustrielles et redéveloppement**, Paris, Hachette, 1992.

³²⁵ Sur la question de l'exclusion, voir l'ouvrage important réalisé sous la direction de S. Paugam, **L'exclusion, l'état des savoirs**, Paris, La Découverte, 1996.

traduisent par une lente dilution de la capacité d'intervention de l'État-nation sur son propre territoire.

Concrètement, les revendications au niveau local correspondent à un nouveau répertoire d'action mis en place par des acteurs ayant décidé de jouer la carte de la mise en oeuvre de mesures pouvant garantir la reproduction d'acquis menacés par le continuuel mouvement de complexification du système «culturel» planétaire. Ce répertoire mise plutôt sur le réencadrement des contradictions qui nourrissent les formes antérieures d'opposition au sein de mécanismes de concertation, de coopération et de partenariat.

Quelles place et fonction accorder à l'État? Quel territoire de mobilisation pour les mouvements sociaux du prochain siècle?

Le processus de mondialocalisation n'est pas sans susciter l'apparition d'un certain nombre de tensions entre les lieux nationaux et internationaux de régulation et d'action sociale, d'un côté, et entre les espaces nationaux et locaux, de l'autre. Nous nous attarderons ici principalement au deuxième niveau de tension, duquel nous dégageons trois types de friction.

Un premier type de friction est lié à la place de l'État dans nos sociétés. De forme institutionnelle centrale, l'État voit ses fonctions s'affaiblir lentement. Or, la force de cette structure d'intervention vient du compromis historique qui s'est établi autour de cette institution. En échange d'une relative impartialité de classe, l'État devait encadrer le développement et voir au bien-être de tous les corps sociaux des sociétés modernes. En contrepartie, il exige une allégeance politique inconditionnelle de ses membres, conférée par le statut de citoyenneté, et une rente (la fiscalité, sous ses formes directes et indirectes).

La crise fiscale de l'État³²⁶ s'ajoute à une crise de légitimité, étudiée en partie par Habermas³²⁷. Comment des citoyens et des citoyennes vont-ils maintenir une allégeance à l'État-nation, alors que ce dernier ne cesse d'augmenter la rente qu'il prélève à des fins qu'il ne peut plus ou ne veut plus assumer (telles les fonctions de providence ou encore d'aide au développement

³²⁶ R.J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin's Press, 1973.

³²⁷ J. Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, tomes 1 et 2, 1987.

de l'économie en général et à la création d'emplois)? Ne vont-ils pas préférer voir d'autres lieux de régulation prendre le relais quitte à déplacer leur allégeance politique et leur contribution financière vers les paliers régionaux ou locaux? Ces questions sont centrales parce qu'elles conditionnent la survie des programmes sociaux nationaux et tout le système de péréquation. Elles le sont aussi en raison des enjeux associés aux orientations à donner à la prise en charge des fonctions délaissées par l'État.

Sur ce dernier point, une lutte apparaît clairement entre deux voies de prise en charge. Une première repose sur le marché et voit dans la privatisation la voie naturelle à emprunter. Cette logique conduit à la privatisation des systèmes de santé, d'éducation et de formation professionnelle, ou encore à celle des infrastructures comme les réseaux d'autoroute, d'approvisionnement en eau et en électricité. Une deuxième repose sur la communauté et voit dans la «communautarisation» une solution de rechange intéressante au retrait de l'État. Cette solution est déjà présente dans différents domaines, dont ceux de la santé et de la formation professionnelle.

Entre la privatisation et la «communautarisation», deux modèles d'État et d'économie apparaissent. Un premier, lié au marché, est caractérisé par un retrait important de l'État, la lutte au déficit, la réduction de la dette nationale et un vibrant appel à la réduction de la fiscalité. Le marché est quant à lui divisé en deux composantes autour d'une économie performante et d'une économie en déclin dont une des composantes serait l'économie sociale (gestion de la pauvreté). Un deuxième modèle, lié au communautaire élargi, est caractérisé par un retour aux fonctions législatives de base de l'État, où ce dernier se contente de mettre en place des normes strictes tout en maintenant une fiscalité adéquate afin de permettre la lutte au déficit, et en assurant le financement des activités prises en charge par les communautés à la suite du désengagement étatique et du non-engagement privé. Cette option vise la décentralisation des fonctions étatiques. Elle permet d'associer, au niveau du marché, une combinaison d'objectifs sociaux et économiques et de transformer l'économie libérale en une économie sociale.

Dans cette veine, un deuxième type de friction est lié à l'émergence comme telle des nouveaux acteurs qui prennent le relais de l'État dans la gestion des territoires nationaux. Les grandes firmes et les groupes communautaires élargis sont au nombre de ces acteurs.

En ce qui concerne les grandes firmes, les travaux de Stopford et Strange³²⁸ sur les relations entre les multinationales, d'un côté, et entre ces dernières et les gouvernements nationaux, de l'autre, et les travaux de Leppanen³²⁹ sur les effets de la mondialisation sur les grandes firmes, à partir d'une monographie sur la firme ABB³³⁰, témoignent de la montée des grandes firmes en tant qu'acteurs de régulation du devenir des territoires nationaux. Les intérêts de ces entreprises sont tels que leurs besoins doivent être pris en considération en matière, par exemple, de formation de la main-d'oeuvre. Les gouvernements sont moins en mesure d'exiger des grandes firmes qu'elles adaptent leur production aux besoins d'une main-d'oeuvre moins spécialisée, et ce sont elles qui exercent des pressions afin que le niveau de compétence des ressources humaines d'une nation soit à la hausse. Étant donné les difficultés de l'État à élever de façon uniforme le niveau de compétence nationale, il se développe des relations particulières entre certaines régions de l'espace national qui sont en mesure de répondre aux besoins exprimés par ces firmes. Ce qui est particulièrement le cas dans les régions dotées de ressources, comme les districts industriels, les systèmes locaux de production et d'innovation, ou encore dans celles dotées de services réels axés sur l'innovation, la formation, le marketing.

Dans un tel contexte, la logique de développement de l'espace national obéit moins aux exigences portées par l'identité nationale (les orientations culturelles nationales), ou par la protection du patrimoine culturel national, et davantage aux besoins du grand marché international et, par le fait même, aux impératifs associés à l'économie internationale (rentabilité, productivité, innovation dans l'offre de produits et de services, efficacité, souplesse, compétence etc.).

328 J.-M. Stopford et S. Strange, **Rival States, Rival Firms**, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

329 R. Leppanen, **Globalization and its Organizational Implications, the ABB Experience**, Maryland, Center for International business Education and Research, University of Maryland, 1992.

330 ABB est issue de la fusion en 1987 des firmes Asea et Brown Boveri. ABB a un chiffre d'affaires de quelque 29 milliards de dollars US en 1992 et emploie 220 000 personnes un peu partout dans le monde. ABB est une entreprise spécialisée en électrotechnique.

En ce qui concerne les groupes communautaires élargis, certains problèmes sont liés à la décentralisation. Cette dernière n'est pas automatiquement synonyme d'efficacité. À la concentration de pouvoirs dans les grands centres administratifs succède la concentration de pouvoirs entre les mains d'une variété de dirigeants locaux souvent en lutte les uns avec les autres. Les études manquent encore pour mesurer l'impact positif ou négatif de ce transfert de pouvoirs.

Un troisième type de friction réside dans la concurrence qui s'établit entre les régions qui visent leur insertion dans le flux des échanges économiques internationaux. Si cette insertion est souhaitable et nécessaire, ses modalités témoignent de stratégies davantage individualistes que collectivistes. Ainsi, chaque région d'un espace national se dote de parcs industriels, de parcs technologiques, de services offerts aux entreprises et prend des mesures de réduction du fardeau fiscal des entreprises ou de prise en charge des coûts associés à la mise en place d'infrastructures d'appui à l'implantation d'entreprises. Les régions préfèrent créer entre elles un climat de forte compétition plutôt que de s'associer pour travailler en commun afin d'attirer de grands projets moteurs³³¹.

En guise de conclusion, nous soulignons que ces éléments frictionnels constituent autant de pistes de recherche qui nous invitent à renouveler notre cadre d'analyse afin de mieux comprendre la dynamique propre au rôle et à la place de l'État-nation en ce tournant de millénaire.

Les incidences des transformations en cours sont importantes. Le discours des sciences sociales est marqué depuis un siècle par la place accordée à l'État en tant que forme institutionnelle centrale pour expliquer l'évolution et le développement des sociétés modernes. En ne tenant pas compte de la graduelle obsolescence du compromis qui a permis une telle centralité, nous ne nous donnons pas les outils analytiques nécessaires pour comprendre la réalité du système-monde, son évolution et son impact sur les formes sociales subalternes.

Si le présent texte ne nous permet pas de conclure au déclassement total de la forme de régulation de l'État-nation, il nous permet toutefois de ne pas prendre à la légère les indicateurs témoignant de la montée de la région comme lieu de régulation du devenir social. En ce sens, le paradigme du

³³¹ Cette situation est particulièrement évidente sur le territoire québécois.

développement des espaces nationaux du centre voit se renforcer sa raison d'être et connaît un regain de vie tout en acquérant une légitimité inégalée depuis son apparition³³².

Bibliographie

- BOYER, R. et Y. SAILLARD. **Théorie de la régulation, l'état des savoirs**, Paris, La Découverte, 1995.
- JACOBS, J. **Les villes et la richesse des nations, réflexions sur la vie économique**, Montréal, Boréal, 1992.
- MADDISON, A. **L'économie mondiale au XX^e siècle**, Paris, OCDÉ, 1989.
- MELUCCI, A. «*The Symbolic Challenge of Contemporary Movements*», **Social Research**, vol. 52, n° 4 (1985).
- MICHALET, C.-A. «*Où en est la notion d'économie mondiale?*» dans **Investissement international et dynamique de l'économie mondiale** de M. Humbert, dir, Paris, Economica, 1990.
- SAVARY, J. «*L'économie-territoire à la conquête de l'économie-monde*» dans **La société de partenariat** de P. DOMMERGUES, Paris, Afnor-Anthropos, 1988.
- STOPFORD, J.M. **The Impact of the Global Political Economy on Corporate Strategy**, London, London Business School, 1993.
- STORPER, M. **L'économie de la région : les relations comme actifs économiques**. Texte présenté à l'ACFAS, Colloque de la section développement régional, Montréal, 15 mai 1996.
- UNITED NATIONS. **World Investment Report, Transnational Corporations, Employment and the Workplace**, New York, United Nations Conference on Trade and Development, 1994.

³³² Par paradigme de développement des espaces nationaux du centre, nous entendons toute la réflexion et le corps conceptuel mis de l'avant au cours des cinquante dernières années par des chercheurs du centre appartenant à des horizons scientifiques complémentaires pour expliquer la dynamique de développement et de sous-développement qui prend place au sein des territoires nationaux dits développés.

VELTZ, P. **Mondialisation, villes et territoires**, Paris, Presses universitaires de France, 1996.