

CENTRE DE DOCUMENTATION
SUR LES LESIONS
Jean Favier
CRIDEQ - UQAR

VERS DE NOUVEAUX TERRITOIRES INTERMEDIAIRES?

CENTRE DE DOCUMENTATION
SUR LES LESIONS
CRIDEQ - UQAR

Les Actes et instruments de la recherche en développement régional sont publiés par le Groupe de recherche interdisciplinaire en développement de l'Est du Québec de l'Université du Québec à Rimouski.

Coordination à la publication

Hugues DIONNE
Juan-Luis KLEIN
Jean LARRIVÉE

Coordination à l'édition

Jean LARRIVÉE

Dactylographie

Lise BLANCHETTE

Conception graphique

Richard FOURNIER

Distribution

GRIDEQ

300 avenue des Ursulines

Rimouski, G5L 3A1

Tél.: (418) 724-1440

(418) 724-1441

GRIR

555, Boul. de l'Université

Chicoutimi, G7H 2B1

Tél.: (418) 545-5491

GRIDEQ ISBN 2-920270-35-4

GRIR ISBN 2-920730-06-1

Tous droits réservés

Copyright 1986

Université du Québec à Rimouski
Université du Québec à Chicoutimi

Dépôt légal, 4^e trimestre 1986



Les principales recherches exposées dans cette publication ont surtout été rendues possibles grâce à une subvention du Bureau du Président de l'Université du Québec, dans le cadre du programme de développement des projets de Recherche Réseau et des Études avancées 1985-1986.

Le fonds F.C.A.R. du ministère de l'Éducation du Gouvernement du Québec a aussi contribué en partie à la réalisation de ces recherches. (Subventions à l'équipe de l'UQAC sous la direction de Juan-Luis Klein et de l'UQAR sous la direction de Micheline Bonneau et de Hugues Dionne).

CONTEXTE UNIVERSITAIRE

TABLE-RONDE CONGRÈS DE L'ACFAS 1986 SECTION AMÉNAGEMENT ET URBANISME

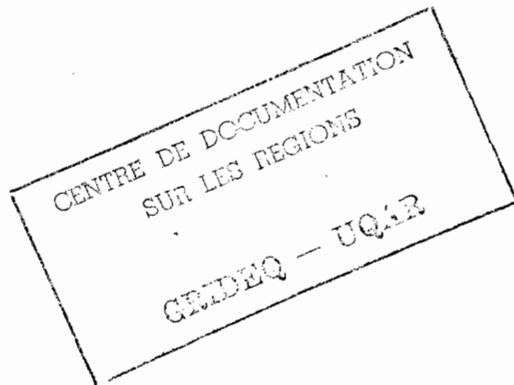
La présente publication regroupe les communications de la table-ronde réalisée le mercredi 14 mai 1986, au Congrès de l'ACFAS (Section aménagement et urbanisme) tenu à l'Université de Montréal, sous le titre: La gestion intermédiaire du territoire: un champ politique convoité. En plus d'associer des professeur-e-s et des étudiant-e-s de la Maîtrise en développement régional de l'Université du Québec à Rimouski et de la Maîtrise en études régionales de l'Université du Québec à Chicoutimi, les organisateurs ont fait appel à quelques partenaires de l'Université du Québec à Trois-Rivières et de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue.

La collaboration UQAR-UQAC a pu être amorcée et poursuivie grâce à des subventions de la Communauté Scientifique RÉSEAU (Université du Québec) associant une équipe du Groupe de recherche interdisciplinaire en développement de l'Est du Québec (GRIDEQ) de l'UQAR dirigée par Micheline Bonneau et Hugues Dionne et une équipe du Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR) de l'UQAC dirigée par Juan-Luis Klein. Les chercheur-e-s de l'UQAC livrent davantage certains résultats d'une recherche empirique réalisée alors que les chercheur-e-s de l'UQAR énoncent plutôt des éléments de problématique d'une recherche amorcée au printemps 1986.

La table-ronde (ACFAS 86) faisait suite à un colloque intitulé "Espaces de développement: quelles territorialités pour la société de l'après-crise?" tenu à l'Université du Québec à Chicoutimi le 28 février 1986 grâce à l'initiative de Juan-Luis Klein

et de Christiane Gagnon. Les actes du colloque ont été publiés sous le titre: Du local à l'État: les territorialités du développement. (textes recueillis et présentés par Hugues Dionne, Christiane Gagnon et Juan-Luis Klein). En co-édition: GRIR (Université du Québec à Chicoutimi) - GRIDEQ (Université du Québec à Rimouski), 1986, 141 pages. S'étaient associés à la démarche, pour l'occasion, les chercheur-e-s du Groupe de recherche sur l'espace, la dépendance et les inégalités (GREDIN) de l'Université Laval.

Comme précédemment, la préoccupation d'associer à la fois professeur-e-s et étudiant-e-s de deuxième cycle à une même démarche réflexive y est importante ainsi que la volonté de permettre des échanges scientifiques entre chercheur-e-s de diverses universités québécoises.



SOMMAIRE

	PAGE
CONTEXTE UNIVERSITAIRE	vi
SOMMAIRE	ix
LES AUTEUR-E-S	xi
PRÉSENTATION	1
PARTIE 1 RÉGION D'APPARTENANCE OU SPATIA- LITÉ DE L'ÉTAT	
L'aménagement: outil de technocratisation du local (Micheline BONNEAU)	7
Les municipalités régionales de comté (MRC) et le pouvoir régional: acteurs et enjeux (Michel LÉGARE)	17
Les acteurs de la concertation: un enjeu de l'État (Marie-Joëlle BRASSARD)	61
Principaux obstacles à la décentralisation du pouvoir en matière d'aménagement du territoire (Jean CERMAKIAN)	81
Les municipalités régionales de comté: établis- sement d'un palier intermédiaire (Owen Fugère)	97
PARTIE 2 IDENTITÉS TERRITORIALES ET ESPACES LOCAUX DE DÉVELOPPEMENT	
Les espaces de développement en conflit (Hugues DIONNE)	117
Pratiques écologistes en Sagamie et repolitisa- tion du territoire (Christiane Gagnon)	135

L'entrepreneurship local et l'aménagement des ressources en Abitibi-Témiscamingue: la longue marche des technocrates (Enrique COLOMBINO et Roger GUY)	153
Autonomie rurale et MRC: conflits et compromis (Claude PAGEON)	183
La territorialité des groupements sociaux en région périphérique (Juan-Luis KLEIN)	195

LES AUTEUR-E-S

Micheline BONNEAU	professeure de sociologie rattachée au GRIDEQ	UQAR
M. Joëlle BRASSARD	étudiante à la Maîtrise en études régionales	UQAC
Jean CERMAKIAN	professeur de géographie	UQTR
Enrique COLOMBINO	professeur en économie politique, GRESAT	UQAT
Hugues DIONNE	professeur de sociologie rattaché au GRIDEQ	UQAR
Owen FUGÈRE	étudiant à la Maîtrise en développement régional	UQAR
Christiane GAGNON	agente de recherche rattachée au GRIR	UQAC
Roger GUY	professeur en sciences sociales, GRESAT	UQAT
Juan-Luis KLEIN	professeur de géographie rattaché au GRIR	UQAC
Michel LÉGARÉ	étudiant à la Maîtrise en études régionales	UQAC
Claude PAGEON	étudiant à la Maîtrise en développement régional	UQAR

UQAR : Université du Québec à Rimouski
UQAC : Université du Québec à Chicoutimi
UQAT : Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue
UQTR : Université du Québec à Trois-Rivières

PRÉSENTATION

Vers de nouveaux territoires intermédiaires?

La définition de la notion de territoires intermédiaires s'élabore progressivement, à la mesure de recherches théoriques et empiriques, nourries de cette préoccupation de mieux circonscrire les enjeux de développement, de mieux identifier ses acteurs déterminants alors que se renforce la dualisation de projets et de pratiques sociétales et que les zones de négociation socio-politiques sont de plus en plus ambiguës. Nous nous intéressons à ces champs de gestion convoités, à ces territoires intermédiaires.

Le discours politique québécois ne cesse d'inviter, depuis quelques années, les acteurs locaux à la concertation, à l'entrepreneurship économique, à l'appartenance régionale. De nouveaux découpages territoriaux sont établis comme dispositifs à aménager pour le développement à promouvoir. Une légitimité plus attrayante est fournie aux élus locaux qui, tout en étant préoccupés d'autonomies municipales, sont plus sensibles aux avantages de certaines concertations. L'établissement des Municipalités régionales de comté (M.R.C.) oblige à un ré-examen de la question régionale, à une reformulation du rapport État-région. Les variations principales, conséquentes à la structuration des MRC, nous semblent surtout d'ordre socio-politique, même si la réforme proposée a pu être appelée par une redéfinition globale des espaces économiques. Le mode keynésien de régulation perdant de son efficacité, il devenait nécessaire d'établir de nouvelles politiques de gestion des rapports sociaux. La volonté québécoise de constituer un nouvel espace "intermédiaire" de contrôle n'est pas récente. Il faut reconnaître un certain "attrait" du nouveau cadre géo-politique des MRC qui sont susceptibles de permettre à la fin un renforcement du pouvoir municipal local (surtout les petites municipalités) et de meil-

leures assises à un État en recherche de nouveaux cadres de cohérence et de consensus pour un transfert de responsabilités surtout sociales.

L'idée d'organiser une aire de réflexion [voir contexte universitaire: Table-ronde/Congrès de l'ACFAS 1986/Section aménagement et urbanisme] sur les enjeux actuels de développement régional était alimentée par cette préoccupation de mieux identifier ce nouveau champ politique convoité qu'est le territoire "intermédiaire", entre le local et l'État, entre la gestion civile et la gestion politique, entre les pulsions internes et les commandes externes. Nous avons surtout envisagé, dans nos discussions, l'interaction de deux processus majeurs constitutifs de cet espace intermédiaire. D'une part, le travail de l'État qui tente de pénétrer et définir à son avantage les potentialités de ce nouveau cadre de gestion en y associant les divers acteurs locaux invités à découvrir ou à renforcer une appartenance territoriale nouvelle. D'autre part, la pratique des divers acteurs locaux qui investissent, certains dans une dynamique ascendante, d'autres dans une dynamique descendante, ces nouveaux espaces de développement. Les deux parties de la présente publication traduisent cette préoccupation.

Partie 1 : RÉGION D'APPARTENANCE OU SPATIALITÉ DE L'ÉTAT

Les divers textes illustrent bien comment, en deça du discours politique de l'appartenance à promouvoir, la région apparaît comme un acte de spatialisation de l'État. Micheline Bonneau pose la question de départ sur la signification de ce nouvel espace de pouvoir que sont les MRC comme lieux d'apprentissage à la technocratie et dont les fondements idéologiques portent à penser au mouvement hygiéniste du XIXe siècle. Deux recherches empiriques nous dévoilent bien la pénétration de la logique technocratique dans ce champ intermédiaire et nous font voir cette présence grandissante d'un État qui se veut plus "absent". Michel Légaré démonte patiemment le travail étatique

de socialisation politique de l'élite locale et Marie-Joëlle Brassard, par l'analyse de la participation au Sommet économique de la région 02, nous fait mieux voir la réarticulation des rapports entre les divers acteurs régionaux et leurs réceptivités différenciées des normes étatiques.

La dynamique de décentralisation voulue par l'État est aussi interrogée. Jean Cermakian, dans une étude comparée de la France, de la Suisse et du Canada, indique l'importance des structures administratives comme enjeu de la décentralisation et Owen Fugère nous invite, quant à lui, à être attentifs aux expériences antérieures d'ici (Québec) pour mieux identifier l'importance des structures administratives "intermédiaires" dans le processus de régionalisation et ses effets "pervers". Il prend appui sur la réforme des Affaires sociales, en particulier sur les Conseils régionaux de la santé et des services sociaux (CRSSS).

Les effets de marginalisation se dégagent des normes technocratiques elles-mêmes d'un État plus régulateur et plus présent dans l'aménagement des conditions de vie.

Partie 2 : IDENTITÉS TERRITORIALES ET ESPACES LOCAUX DE DÉVELOPPEMENT

L'exercice subséquent a consisté à mieux évaluer les dynamismes locaux et ascendants de développement, ceux des mouvements sociaux, et leur importance en regard des territorialités privilégiées par ces derniers.

Hugues Dionne, après avoir dégagé certaines conditions structurelles du développement local ascendant, s'interroge sur l'avenir du mouvement rural de l'Est du Québec qui tentait de s'engager dans une dynamique "patrimoniale" de développement. Les nouvelles territorialités "intermédiaires" et la logique affairiste micro-urbaine de développement qui est

promue ne font qu'accélérer l'échec d'une certaine "prise en main". Christiane Gagnon, qui a analysé 22 groupes écologiques en Sagamie, montre comment ces derniers tentent de produire leur propre territorialité d'identification à la mesure de leurs finalités. Enrique Colombino et Roger Guy, par l'analyse des structures de développement en Abitibi-Témiscamingue, s'interrogent sur les espaces possibles de développement local face à la récupération technocratique constante des dynamiques ascendantes. Claude Pigeon, en amorçant une recherche empirique, poursuit cette préoccupation des conditions de développement local en regard de la nécessaire identité territoriale à acquérir. Finalement, Juan-Luis Klein démontre l'importance du mouvement associatif en Sagamie de part son implication et sa contribution au développement régional; analysant la territorialité des groupes sociaux, l'auteur s'interroge en dernière instance sur les effets de dualisation dans laquelle ces groupes sont engagés.

Ne serait-ce pas l'analyse de cette société à "deux paliers" et l'observation des éléments constitutifs des nouveaux champs socio-politiques et spatiaux, intermédiaires entre les impératifs extérieurs et les projets intérieurs qu'il importe aujourd'hui de réaliser? La société performante et dominatrice, de plus en plus appuyée par l'État "ordonnateur" et efficace, s'impose, laissant à elle-même la société non performante, à la recherche d'un autre développement qui est à l'avance mal-ajusté, non-approprié, sans territoire identifié. D'où l'importance de l'élaboration de zones tampons, de territoires intermédiaires comme lieu d'arrimage des développements, le parallélisme devenant politiquement inefficace, la conversion globale de société devenant impossible, à moins de faire de la société des "perdants" et des marginalisés une société victorieuse à très long terme.

Septembre 1986

Hugues Dionne
Juan Luis Klein
Jean Larrivée

PARTIE 1
**RÉGION D'APPARTENANCE OU
SPATIALITÉ DE L'ÉTAT**

L'aménagement: outil de technocratisation du local

Micheline BONNEAU

Les réflexions que je propose aujourd'hui, concernant ce que j'ai nommé la "technocratisation du local", ont été élaborées dans le cadre d'une recherche en cours sur les MRC subventionnée par le FCAR. Ces réflexions sont partie intégrante d'une problématique à partir de laquelle la recherche sera entre autres poursuivie à l'été 1986, dans les MRC des Basques, Matapédia et Témiscouata, à l'aide d'entrevues auprès de maires, conseillers et secrétaires municipaux et mercéens. Cette même problématique toutefois a déjà effleuré un certain "terrain", constitué d'observations d'audiences publiques et de quelques entrevues exploratoires dans la MRC de la Matapédia. Mes propos peuvent ainsi être résumés:

L'aménagement du territoire tel qu'actuellement vécu dans les MRC se présente plutôt comme un exercice favorisant l'apprentissage et la valorisation de l'approche technocratique ainsi que de sa rationalité.

On voit apparaître un néo-hygiénisme (environnemental et développemental) basé sur la raison de l'expert. En rendraient compte les divers usages et perceptions des objectifs poursuivis, dont l'état d'ordre, et les moyens préconisés dont la norme scientifique. C'est du moins à mon avis une des tentations qui interpelle présentement le local et ces gestionnaires.

Je développerai maintenant mon propos en trois points, partant des pratiques, passant par leurs justifications, pour terminer par une interprétation globale du processus notamment au plan du politique.

1. Les élus locaux à l'école de l'aménagement.
2. L'apprentissage de la technocratie: ses justifications.
3. Le néo-hygiénisme, de l'environnement à la gestion: la mort du politique?

1. LES ÉLUS LOCAUX A L'ÉCOLE DE L'AMÉNAGEMENT

S'il est à peu près certain que les MRC doivent être distinguées en vertu du fait qu'elles ont ou non, en régie interne, conçu elles-mêmes leur schéma d'aménagement, s'associant ou non à divers groupes ou personnes-ressources de leur territoire,¹ il semble toutefois que tous les élus locaux ont ou devront consentir à une certaine familiarisation avec la conception et l'utilisation de l'instrument aménagement-du-territoire. On peut même croire que l'appropriation du schéma sera d'autant plus grande que celui-ci aura été fabriqué "chez-soi et entre-soi", surtout lorsque le projet d'extension des compétences de la MRC est axé sur la conception d'un développement intégré des ressources²; or, il appert que des proportions importantes de MRC souscrivent à l'une ou l'autre ou même aux deux de ces conceptions de leur mandat. La question que je me permet de poser à cet égard est la suivante: bien que nous ayons tendance à identifier ces MRC comme les moins technocratiques, ne serait-ce

pas celles qui, au contraire, seront bientôt en mesure de démontrer qu'elles ont beaucoup appris à l'exercice de la fabrication

- . de leur schéma?
- . de connivence avec leur(s) expert(s)?
- . dans leurs bureaux?
- . en fonction de leurs "dossiers"?

et j'ajoute d'autant plus qu'elles sont dorénavant capables d'exécuter l'aménagement de leur territoire

- . de la façon la plus efficace et "compétente" possible;
- . en vertu de règles et normes scientifiques neutre;
- . de principes d'organisation et d'opérationnalisation rationnels;
- . en traduisant les innovations recherchées en programmes et politiques précis;
- . précisant leur utilité et leur complémentarité,
- . etc., etc.³

Nous n'avons qu'à jeter un coup d'oeil sur les directives du ministère ou sur les programmes de formation qu'affichent la plupart des "coordonnateurs" ou experts-aménagistes à l'emploi de ces MRC pour constater que telles semblaient déjà être leurs principales orientations ou habilités; d'ailleurs leurs nombreuses PPA et schémas en témoignent aujourd'hui.⁴ Bien sûr, il est évident que pour formuler une telle analyse, il faut a priori considérer que la technocratie est d'abord et avant tout une idéocratie⁵, une idéologie technicienne permanente et latente, - au delà de la multiplicité des techniques - mais incorporée à la pratique même de l'aménagement du moins tel qu'il est généralement reconnu et préconisé aujourd'hui. Je crois également fermement que le premier exercice d'aménagement s'avère des plus "formateurs" à cette forme de rationalité et qu'il peut même en constituer une modalité d'appropriation, sinon de familiarisation. Faire de l'aménagement de façon moins technocratique est peut-être possible, mais encore faut-il savoir questionner la pratique et savoir surtout qu'il est absolument nécessaire de le faire pour au moins partiellement éviter l'écueil.

2. L'APPRENTISSAGE DE LA TECHNOCRATIE. SES JUSTIFICATIONS

Or, le contexte socio-politique dans lequel on a imposé la pratique de l'aménagement du territoire aux locaux était tel qu'il fallait "prendre le bateau quitte à couler avec"... N'était-il pas temps que les élus locaux acceptent enfin d'être "revalorisés", depuis leurs nombreux refus de collaborer à la réorganisation de l'espace municipal québécois? N'était-il pas temps que le gouvernement local s'ajuste à l'heure de la révolution tranquille et modernise enfin ses compétences? N'était-il pas temps de réduire la disjonction de plus en plus visible entre les gens de Québec et ceux des municipalités locales, de s'en rapprocher, tant au niveau des méthodes de gestion utilisées, que des conceptions de la fonction politique? N'était-il pas temps de soigner quelque peu son image et de rafraîchir la légitimité politique de l'instance municipale? La création des MRC à titre de nouvelle structure politique a fort certainement contribué à satisfaire certains de ces besoins ressentis dans les municipalités locales. Mais je crois que le mandat principal qui lui a d'abord été confié, à savoir l'aménagement du territoire comme tel a grandement concouru à ce renouvellement. Ce faisant l'apprentissage de la technocratie s'élabore...

Toute planification suppose d'abord une mise-en-perspective globale et une échelle territoriale d'intervention qui dépassent le strict lieu de la simple municipalité; l'aménagement du territoire doit au moins se déployer dans un espace supra local, micro régional. En cela, l'aménagement contribue à désenclaver le local trop longtemps confiné, à élargir son point de vue, bref à le dé-localiser. C'est ainsi que plusieurs élus locaux tentent actuellement l'expérience, via la concertation mercéenne, d'un concept très cher à la technocratie: l'intérêt général. Il faut dorénavant raisonner en termes régionaux, en tentant de niveler les diversités, d'occulter les oppositions

(entre intérêt rural et urbain par exemple), de construire en quelque sorte l'unité de ce nouveau territoire d'intervention. On apprend ainsi à s'abstraire et à abstraire; la notion de citoyen moyen, conceptualisée par les technocrates, est de plus en plus utilisée et l'abstraction gagne de plus en plus les représentations des élus locaux actifs dans les MRC.

Le recours technocratique à la norme apparaît ainsi de plus en plus adéquat en ce qu'elle prétend garantir l'objectivité et la justice, surtout si elle est émise par des experts reconnus dans le domaine concerné; elle se donne comme universelle, davantage associée aux connaissances qu'aux intérêts. Elle s'impose: dans l'optique de l'intérêt du plus grand nombre, contre les intérêts mesquins de particuliers. L'aménagement du territoire constitue presque un "habitat naturel" pour la norme; les élus locaux ayant déjà apprivoisé celles qui régissent la protection du sol agricole, et de l'environnement, il y a quelques années, semblent dorénavant très à l'aise avec leur utilisation. L'approche fort normative de l'aménagement préconisée dans plusieurs MRC en fait d'ailleurs foi, comme la justification que les élus en donnent: s'appropriant leur scientificité - donc leur dite neutralité - ils parlent au nom de l'expertise qui les a conçues, s'en réclamant eux-mêmes, parfois. En conséquence, ils ont le sentiment d'être plus rationnels et efficaces et témoignent également d'une certaine fierté de pouvoir prouver qu'ils en sont capables. Cette "mise-en-valeur" de leurs capacités démontre l'importance qu'ils accordent de plus en plus à la compétence, cette disposition-clef de la technocratie et de la gestion qui s'en nourrit. L'aménagement du territoire permet également aux élus locaux l'apprentissage de techniques de gestion ou d'un rationnel qui correspond en fait à une méthodologie où règne le principe de l'opérationnalisation. Plusieurs d'entre eux sont conscients du fait que c'est à ce chapitre d'ailleurs que le schéma de leur MRC est

le plus faible et, quelles que soient les raisons expliquant cette lacune, l'important est de constater qu'ils ont bien appris la leçon et qu'ils jugent dorénavant les choses en vertu de ce processus devenu critère d'évaluation.

3. LE NÉO-HYGIÉNISME: DE L'ENVIRONNEMENT A LA GESTION, LA MORT DU POLITIQUE?

Cet apprentissage de la technocratie comme méthode de travail et idéologie trouve ses motivations premières chez les élus, tant individuellement que collectivement, dans ce que l'on peut appeler "la revalorisation de la fonction locale". Et si la pratique même de l'élaboration du schéma d'aménagement contribue directement à cette revalorisation comme nous venons de le voir, il apparaît que celle-ci semble de plus vouloir orienter vers la conception d'une nouvelle "mission" régionale que deviendrait la mise-en-ordre de l'environnement à partir de normes précises de "santé" de cet environnement; une région en ordre disposerait dorénavant d'espaces ordonnés et de ressources saines, considérés comme potentiel de développement à préserver continuellement dans un état d'ordre et de santé. Tel du moins est le sens des interventions publiques de plusieurs élus locaux et, puis-je peut-être ajouter, la charnière idéologique fondamentale de la théorie de l'aménagement du territoire.

A l'instar du mouvement hygiéniste qui au 19e siècle a uni programme de santé et volonté d'organiser la société, l'aménagement du territoire et son exercice par les élus locaux conduiraient à unir programmes de "santé environnementale" et volonté d'organiser la société régionale en la "développant". Ce faisant, l'écologie devient comme une science unique du normal, dans la mesure où santé environnementale et société se présentent comme identiquement déterminées: l'hygiène devient alors législatrice⁶.

Le discours des élus locaux ayant conçu le schéma d'aménagement de la Vallée de Matapédia, lors des audiences publiques de l'automne dernier, démontre de plus que les règles préconisées et imposées par la loi le sont en vertu de la Science et de la Méthodologie qui ont su les amener à distinguer scientifiquement "santé et maladie". On ne s'y réfère toutefois pas encore - comme ce fut le cas pour l'hygiénisme d'obédience durkhémienne - en ce qu'elles offrent la certitude de décisions conformes à la vérité et à la raison, mais plutôt à l'assurance d'une meilleure administration des choses, en collaboration ou de connivence avec les "experts" technocratique, soit ces gens, dont la théorie de la science est tout entière définie comme méthodologie, mais dont la visée est avant tout pratique, au service de besoins concrets de l'action collective.

En écoutant les élus locaux expliquer la méthodologie utilisée pour l'élaboration du schéma, notamment l'inventaire des ressources qui, disent-ils, devra être périodiquement révisé, j'ai pensé aux nombreux "bilans" sociaux et sanitaires entrepris par le CRSSS et les CLSC depuis quelques années - c'est d'ailleurs ce qui m'a incité à ébaucher ce parallèle entre la prise en charge de la santé physique et celle de la santé écologique. Il semble effectivement que nous nous dirigeons là encore vers l'observation permanente et automatique de l'état de santé environnementale, sociographie et géographie qui semblent là aussi vouloir se donner valeur d'inspection, faisant éventuellement appel à la sanction des électeurs ou de l'opinion publique.

Ces enquêtes, relevés statistiques, "surveys" divers chercheraient également à donner des bases précises - mathématiques parfois - aux administrateurs de façon à définir exactement la tâche qui leur est confiée. Ils concourraient éventuellement à la prétention des élus locaux à une certaine neutralité et trahiraient également la montée des experts dans la gestion environnementale mercéenne.

Quoi qu'il en soit, de ce point de vue également, nous découvrons des enjeux qui concernent au plus haut point le devenir de la fonction politique locale et sa ré-inscription dans l'espace mercéen. Je suis tentée de croire que plusieurs années durant encore, les élus locaux seront bousculés dans un jeu de légitimités contradictoires dont les survivants deviendront peut-être les "notables" modernisés que l'État central désire.

Entre temps, il nous faut bien voir qu'aux contraintes que la participation à la vie locale impose aux différents acteurs, aux problèmes de représentativité qu'elle suscite chez les élus s'ajoutent au niveau des attentes et des responsabilités des différences de rationalité: les pratiques des responsables municipaux s'inscrivent à la fois dans une logique politique et dans une logique de plus en plus technocratique, deux logiques réputées ennemies et irréciliables⁷ ou du moins en forte concurrence.

NOTES:

1. Comme l'ont fait Gérald Fortin et Lucie Parent, Les MRC et leur capacité d'extension, INRS-Urbanisation, septembre 1983.
2. Idem et Robert J. Gravel et Denis Robitaille, Les MRC et la décentralisation: conception de l'aménagement et extension des compétences, ENAP, janvier 1985.
3. Ces différents éléments ou volets pouvant caractériser la technocratie sont mentionnés et explicités dans de nombreux ouvrages. Voir notamment: D. Audibert, Faut-il avoir peur des technocrates? Paris, CLE, 1968; J.-L. Cottier, Ea

technocratie, nouveau pouvoir, Paris, Éditions du Cerf, 1959; S. Charbonneau, "La perte du sens dans la technocratie", Esprit, 1-4 (1978); J. Ellue, Le système technicien, Paris, Calman-Levy, 1977; sous la direction de E. Morin, La bureaucratie, 10-18, 1976; H. LEFEBVRE, Position: contre les technocrates, Paris, Gonthier, 1967; J.-J. Simard, "La cybernétisation du pouvoir", Recherches sociographiques, XX, 2, (1979); F. Ferraroti, Une théologie pour athées, Paris, Méridien, 1984.

4. Sous la direction de Micheline Bonneau et Hugues Dionne par Céline Charest, Jean De La Durantaye, Hélène Lavigne et Jean-Pierre St-Cyr, Les élus municipaux et les propositions préliminaires d'aménagement de huit MRC de l'Est du Québec, UQAR, août 1985.
5. Lucien Nizard, "De la planification française. Production de normes et concertation", Revue française de Science politique, Vol. 22, no 5, (1972): 1132.
6. Comme le spécifient d'ailleurs L. Murard et P. Xylberman, "La raison de l'expert ou l'hygiène comme science sociale appliquée", Archives européennes de sociologie, Tome XXVI, 1, (1985).
7. Stéphane Dion, "Les politiques municipales de concertation: néo-corporatisme et démocratie", Sociologie du travail, no 2, (1984).

Les municipalités régionales de comté (MRC) et le pouvoir régional: acteurs et enjeux.¹

Michel LÉGARÉ

INTRODUCTION

Dans un contexte où l'échiquier politique et économique international se trouve bouleversé par l'effet conjugué de la mondialisation des rapports économiques, politiques et socio-culturels, par l'écroulement des bases économiques de la social-démocratie² et par l'impuissance des pays occidentaux à contenter les trop nombreuses exigences des collectivités qui les soutiennent, il devient indispensable de s'interroger sur les impacts de ces tendances lourdes³ sur les différentes formes de "pouvoir régional"⁴ au Québec des années 1980.

On voit ainsi se développer, d'une part, un fort courant centralisateur dont l'impact est tel, qu'il entraîne une relative désuétude des frontières étatiques contemporaines. Sur ce point, nous mentionnons en guise d'exemple que la concentration du pouvoir des

grandes firmes multinationales dans l'économie mondiale atteint des sommets inégalés, suscitant en corollaire l'abandon d'importantes capacités de production, de dizaines de millions de chômeurs, dans les pays capitalistes développés⁵. Mentionnons aussi l'exemple des mutations importantes entraînées dans les relations internationales par une ouverture croissante des économies sur l'extérieur et par une inexorable accentuation de l'interdépendance entre les pays⁶. De sorte que l'on envisage maintenant l'hypothèse palliative d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis⁷, et que l'Espagne a senti la nécessité d'adhérer à la Communauté économique européenne⁸.

D'autre part, cette tendance à l'extension des espaces économiques et politiques au-delà des pays actuels, et à la concentration des principaux leviers décisionnels par un nombre d'acteurs plus restreint, s'accompagne d'une forme de repli stratégique dans ce champ intermédiaire qui articule le centre aux périphéries. Un vide est ainsi créé au niveau de l'espace régional périphérique, ouvrant ainsi la voie à de nouvelles conquêtes visant justement à s'approprier cet espace. L'espace régional périphérique devient ainsi le lieu d'une nouvelle lutte entre les forces régionalistes et les forces régionalisatrices. On observe alors, d'un côté, la mise en oeuvre par l'État d'une nouvelle stratégie de modernisation des structures politico-administratives⁹, l'implantation de nouveaux modes d'articulation du centre aux périphéries, de l'État à la société locale, la restructuration des modes de régulation sociale et de légitimation de l'État. Tandis que, de l'autre côté, ce vide offre aussi une opportunité pour les acteurs locaux de s'approprier ce champ intermédiaire, mais dans leur quête d'une toute autre finalité que celle poursuivie par l'État centralisateur.

De façon plus spécifique, le processus en cours de redefinition de la problematique du "pouvoir regional" au Quebec nous amene a nous interroger sur

la nature des jeux et enjeux de pouvoir liés à l'aménagement et au développement dans une région ressource et périphérique: celle du Saguenay - Lac-Saint-Jean.¹⁰

On pose alors pour hypothèse que les Municipalités régionales de comté (ou MRC¹¹) contribuent à définir un "espace de pouvoir régional"¹² marqué par la coexistence d'au moins deux logiques plus ou moins conflictuelles:

- la logique des élites politiques locales, qui ont traditionnellement une propension à s'allier de façon implicite ou explicite avec les élites socio-économiques ou élites de propriété, et dont la logique est profondément ancrée dans les mécanismes traditionnels de gestion du local;
- et la logique des élites dites "technocratiques", qui est inscrite dans le sillage de la Révolution tranquille et principalement articulée autour des concepts de la "planification" et de la "participation"¹³.

Le présent exposé offre donc quelques observations tirées d'une étude comparative de quatre MRC au Saguenay - Lac-Saint-Jean et présente une réflexion sur le rôle vraiment joué par les MRC dans le "pouvoir régional" et sur le rôle que certains acteurs voudraient bien leur attribuer (voir cartes #1 et #2).

Pour les fins de cette étude comparative, nous avons procédé à la réalisation d'entrevues semi-dirigées auprès du personnel politique (les Préfets), du personnel administratif (les Secrétaires-trésoriers) et du personnel technique (les Coordonnateurs à l'aménagement) de chacune des quatre MRC étudiées, ainsi qu'auprès de quelques membres du Comité de consultation sur la création des MRC pour la grande zone du Saguenay - Lac-Saint-Jean.

En s'inspirant de faits évocateurs des contradictions inhérentes à la dynamique d'implantation et de structuration des MRC en Sagamie, on peut illustrer comment l'État central québécois parvient à déstabiliser le pouvoir local, à réarticuler les rapports de force au niveau local et à instaurer un nouveau mode d'exercice du pouvoir fondé sur la concertation. On en vient ainsi à démystifier la concertation sous le jour d'une stratégie globale de gestion-régulation des comportements et mentalités des élites politiques locales, et par elles, des collectivités locales.

1. LE CHOC DES "ESPACES DE POUVOIR RÉGIONAL"

En appréhendant un "espace de pouvoir régional" en tant que produit complexe de l'ensemble des rapports sociaux (conflictuels ou consensuels) et qu'enjeu multiple des instances formant le système social, il est utile de procéder à l'étude de la spatialisation de ces rapports et enjeux au moyen des hypothèses de formation des éventuelles MRC, telles que soulevées par les élus locaux dans le cadre de la consultation gouvernementale prévue aux articles 166 à 176 de la loi 125, et cela, au regard du territoire effectivement "produit" par l'État central québécois.

Mentionnons, en guise de rappel, que lors de son adoption par l'Assemblée nationale du Québec en 1979, la loi 125 prévoyait la tenue d'une consultation gouvernementale auprès des conseils et des citoyens des municipalités locales et des municipalités de comté. Cette consultation devait porter sur la délimitation territoriale des MRC ainsi que sur les modalités de représentation des municipalités locales au sein du conseil de chacune des MRC et sur les autres éléments pertinents à inclure dans les lettres patentes devant être émises par le gouvernement du Québec en vue de constituer officiellement les dites MRC¹⁴. Cette consultation s'est déroulée sur la base d'un découpage de la majeure partie du territoire québécois en 19 zones¹⁵. Mais, en dépit de sa très vaste étendue,

la Sagamie ne fit l'objet que d'une seule zone, pour laquelle d'ailleurs a été constitué un Comité de consultation composé de trois membres reconnus pour leur affiliation certaine au Parti Québécois (le parti au pouvoir à cette époque). Il s'agissait d'un maire rural pour représenter l'Union des conseils de comté et des municipalités locales du Québec¹⁶, d'un maire urbain pour représenter l'Union des municipalités du Québec, et d'un président identifié au milieu régional qui, dans ce cas-ci, était cultivateur de métier et ex-président de l'Union des producteurs agricoles.

Au niveau des résultats, notre étude des "espaces de pouvoir régional" nous révèle la convergence de l'unanime représentation de cet espace par les élus locaux avec le découpage territorial des MRC, tel que produit par l'État central québécois, dans le cas d'une seule MRC: celle de Lac-Saint-Jean Est (la plus petite des MRC de la région)! C'est en effet la seule MRC sagamienne où l'on peut vraisemblablement considérer que le niveau régional d'encadrement et de concertation retenu par l'État et défini par la notion de "région d'appartenance"¹⁷ correspond de près à l'espace de pouvoir régional réellement vécu par les édiles municipaux. Dans le cas des trois autres MRC, on peut sentir de profondes divergences entre la représentation de l'espace de pouvoir régional souhaité par les élus locaux et celui produit par l'État central québécois.

Il serait tentant de postuler que c'est l'homogénéité relative du territoire de la MRC de Lac-Saint-Jean Est qui explique la convergence de ces deux formes de représentations de l'espace de pouvoir¹⁸. Toutefois, un exemple concret vient contredire ce postulat. En effet, à la MRC Le Fjord-du-Saguenay, neuf municipalités rurales se sont regroupées sur la base de la relative homogénéité de leur territoire pour effectuer une requête en vue de se constituer en MRC, mais elles ont vu cette requête rejetée sous la justification qu'elle ne respectait pas le principe de la

loi 125 selon lequel devait se confondre les municipalités rurales et les villes¹⁹. Nous pouvons en tirer un constat: l'homogénéité du territoire peut jouer en faveur d'une convergence entre les représentations locales et centrale d'un espace de pouvoir régional, mais n'est certainement pas le facteur déterminant dans le processus décisionnel qui amène l'État à choisir une délimitation territoriale particulière pour une MRC donnée.

Nous avons plutôt observé que le principal facteur explicatif du choix de délimitation territoriale d'une MRC par l'État central était l'influence exercée par les villes (notamment par le biais de campagnes de "lobbying" soutenues de la part des élus urbains et des délégations des chambres de commerce locales).

Par exemple, dans le cas de la MRC Le Fjord-du-Saguenay, quatre hypothèses de formation de MRC ont été soulevées par les élus locaux²⁰. Elles révèlent de façon convaincante une nette rupture entre les élus ruraux et urbains, et la présence évidente d'une certaine compétition entre les élus urbains eux-mêmes (certains parlent plutôt d'un "esprit de clochers"). Devant la crainte des élus ruraux à se confondre aux élus urbains plus influents à l'intérieur d'une même unité de gestion, devant les fortes résistances exprimées par les élus urbains ne voulant guère adhérer à un organisme où ils perdraient éventuellement de leur influence, devant la tentative opportuniste de certains élus urbains ayant pour objet la formation, par la MRC, d'un espace régional polarisé par la ville qu'ils représentent eux-mêmes, l'État central québécois aura usé de son pouvoir d'arbitrage pour solutionner le débat à la faveur de l'option d'une seule MRC pour couvrir le territoire de l'ex-conseil de comté de Chicoutimi et de l'ex-conseil métropolitain du Haut-Saguenay (à l'exclusion toutefois des municipalités rurales de Lamarche, Labrecque et de Taché, qui ont préféré se joindre à la MRC de Lac-Saint-Jean Est). L'option privilégiée par l'État central aura en outre pour principale caractéristique de n'attribuer

ni aux élus urbains ni aux élus ruraux le deux tiers des votes requis par la loi 125 sur les décisions importantes pouvant affecter l'une ou l'autre des municipalités, ce qui n'est pas le cas dans les trois autres MRC où les élus ruraux disposent largement des 2/3 des votes requis. La MRC Le Fjord-du-Saguenay résulte donc d'un compromis politique entre l'État central et les élus locaux sans lequel la légitimité de l'éventuelle MRC aurait profondément souffert.

Tandis que dans l'Est de la Sagamie l'État optait pour un regroupement des forces locales au sein d'une seule MRC, celui-ci aura privilégié le fractionnement des forces locales du secteur géographique du Lac-Saint-Jean Ouest en deux MRC distinctes: soit les MRC Le Domaine-du-Roy et de Maria-Chapdelaine. L'option retenue par l'État témoigne donc d'un éclatement de l'espace de pouvoir régional (auquel adhérait la quasi-totalité des élus locaux) résultant des efforts entrepris par les villes de Roberval et de Dolbeau en vue d'en arriver, par la formation de deux MRC distinctes, à la création d'un espace régional polarisé par ces deux villes. Les élus ruraux, intensivement courtisés par le "lobby" des maires de Roberval et de Dolbeau, assaillis par les délégations massives des chambres de commerce locales de ces deux villes, auront en grand nombre plié à l'influence des villes. (Comparer la carte #2 avec la carte #6, en annexe).

On peut donc tirer le constat que l'espace de pouvoir régional, défini par l'État central à travers les MRC, aura été structure principalement en fonction des villes, donc de l'espace urbain, avec la complaisance d'une majorité d'élus ruraux, et selon les réseaux de dépendance économique (identifiés principalement aux espaces économiques d'exploitation des ressources naturelles des grandes entreprises).

Dans tout ce processus de restructuration de l'espace de pouvoir régional, certaines portions du territoire ont fait l'objet de convoitises concurrentielles. D'une part, il s'agissait de municipalités

rurales situées géographiquement en périphérie des nouvelles MRC, et qui se voyaient courtisées par les MRC adjacentes pour qu'elles se joignent à elles. Dans certains cas, tels que Saint-Ludger-de-Milot, Lamarche, Labrecque, Taché et Saint-André, l'enjeu principal de cette rupture d'allégeance traditionnelle avec le territoire de l'ex-conseil de comté aura été l'adhésion à la MRC avec laquelle elles ont de plus grandes relations de dépendance de nature économique. Dans un autre cas, il s'agit d'une municipalité rurale dont une partie des infrastructures est située sur le territoire d'une MRC différente que celle où elle est intégrée (l'aéroport de Saint-Méthode étant situé sur le territoire de la MRC de Maria-Chapdelaine tandis que cette municipalité est intégrée à la MRC le Domaine-du-Roy, ce qui soulève quelques problèmes techniques et politiques en matière de schéma d'aménagement). D'autre part, il s'agissait de bandes de territoires non-organisés (TNO) présentant un certain potentiel comme source additionnelle de financement pour les MRC, via une taxation particulière sur les chalets, bâtiments industriels privés ou autres²¹.

2. LA CONCERTATION, COMME STRATÉGIE DE GESTION-RÉGULATION DU LOCAL

En plus de se réserver l'ultime faculté d'imposer la définition d'un espace de pouvoir régional ne répondant pas, dans la plupart des cas, à la spatialisation des rapports sociaux et des enjeux manifestés par les hypothèses de formation des MRC selon les élites politiques locales, l'État parvient à mettre en oeuvre une stratégie globale qui "surprend" les derniers bastions de l'autonomie locale. Avec la concertation, l'élite technocratique dispose maintenant d'une panoplie de tactiques (ou moyens) qui permet à l'État d'attaquer une vulnérabilité (cette vulnérabilité est la dépendance des élites politiques locales face aux élites technocratiques en raison de la complexification croissante des problèmes à

résoudre).

Cette stratégie de concertation, "fondée sur l'idée de créer un consensus sur les objectifs de développement, /.../ vise à susciter par le haut une conscience régionale sur la base d'un sentiment d'appartenance à une même culture et à un même territoire expurgeant du même coup les divisions de nature économique et sociale"²². Et à ce titre, il est fort révélateur le rôle joué par les élites technocratiques (grâce à leur promotion en tant que nouveaux acteurs sur la scène régionale) auprès des élites politiques locales.

Tandis qu'à la création des MRC on notait l'existence d'un profond fossé entre ces deux types d'acteurs (les élus locaux ayant alors une vision plutôt locale tandis que les technocrates se voulaient promoteurs d'une vision plutôt régionale), un glissement de position est constaté du côté des élus (ruraux principalement). Pour illustrer comment la concertation peut avoir une incidence sur la conscience régionale, on peut s'inspirer de quatre exemples:

- la tenue de séances de formation-information par les membres du conseil de la MRC Le Fjord-du-Saguenay, sous la vigilance bienveillante du personnel technique et de professionnels sous contrats avec la MRC, et dont on ne peut nier les vertus lorsqu'il est question de sensibiliser le personnel politique à la logique du personnel technique et administratif;
- le conditionnement des membres du conseil de la MRC par l'apaisement de leurs réticences et résistances en les amenant à un consensus sur des dossiers "faciles", ceci, avant même de parler du schéma d'aménagement du territoire (MRC de Maria-Chapdelaine);
- la poursuite de campagnes de sensibilisation des conseils municipaux par le Coordonnateur à

l'aménagement afin de "vulgariser" et d'expliquer la logique et le langage technique que semblent mal saisir les élus locaux (maires et échevins), (MRC de Lac-Saint-Jean Est);

- le rôle joué par le Préfet de chaque MRC pour temporiser les débats au sein du conseil de la MRC, c'est-à-dire pour différer une prise de décision dans l'espoir d'une meilleure occasion propre à favoriser une prise de position majoritaire par les membres de la MRC qui soit convergente avec les préoccupations manifestées par le personnel technique et administratif de la MRC (ex: le dossier de la gestion des déchets à la MRC Le Fjord-du-Saguenay, le dossier d'une participation au Conseil régional de concertation et de développement à la même MRC).

C'est ainsi qu'on en vient à vider les séances régulières du conseil de la MRC de toute la substance "politique", puisque les jeux et enjeux de pouvoir sont occultés par l'obtention d'un consensus avant la tenue même des séances officielles, donc à l'épreuve des regards de la population en général ou des journalistes. Les séances du Conseil de la MRC ne sont guère plus qu'une routine de légitimation des décisions prises à huis clos, sous l'oeil bienveillant et du support indispensable des experts. Si cette assertion est confirmée dans toutes les MRC étudiées sur les dossiers essentiels, tels que l'aménagement du territoire, il ne faut pas en déduire qu'elle se rapporte à tous les dossiers étudiés. Il faut donc pondérer celle-ci en mentionnant qu'elle ne se rapporte, semble-t-il, qu'aux dossiers les plus susceptibles de créer de profondes divergences, voire même l'éclatement du consensus pourtant indispensable à la légitimation du nouveau palier de pouvoir par les élus locaux.

Le résultat semble prévisible: la concertation amène la "technocratisation du pouvoir local" 23

et en raison de la fondamentale relation de dépendance des élites politiques locales vis-à-vis des élites technocratiques que cette concertation instaure, l'État parvient effectivement à constituer un nouveau relais du Pouvoir dans les régions ressources et périphériques du Québec, telles que le Saguenay - Lac-Saint-Jean.

C'est en quelque sorte pour pallier à ces "écarts de rationalité"²⁴ observés originellement entre les élites politiques locales (qui ont une vision plutôt locale) et la nouvelle élite technocratique des MRC (qui a une vision plutôt régionale), que l'idéal participationniste présenté par la concertation met en oeuvre un processus "d'acculturation technique"²⁵ des acteurs en présence. Tandis que les élites politiques locales se distinguaient des élites technocratiques, entre autres, par leur niveau de conscience régionale, il semble que cet écart soit en voie de se résorber, du moins en ce qui concerne les élus ruraux. Le partage d'un langage technique commun, donc d'une rationalité commune, sans nécessairement provoquer un renversement dans la configuration hiérarchisée du sentiment d'appartenance des acteurs²⁶, exerce une puissante et permanente influence sur les comportements et les mentalités des élus locaux. Cette influence est efficace au point de développer chez les élus ruraux une conscience régionale justifiant que l'Union qui les représente (UMRCQ) se porte en défenseur de la MRC auprès du ministère des Affaires Municipales, notamment par de nombreuses requêtes pour l'obtention de ressources financières additionnelles et une garantie sur la pérennité de cette instance.

3. L'ÉCHIQUIER RÉGIONAL EN EFFERVESCENCE

Il importe maintenant de procéder au débrouillage de l'espace de pouvoir régional que contribuent à définir les MRC de la Sagamie, et de définir celui-ci comme un enjeu politique de la reproduction de la société québécoise²⁷, qui met à nu les rapports de

dépendance, de domination ou d'inégalité, qui affectent la perception et la mentalité des acteurs en présence sur cet échiquier régional et qui conditionnent leurs pratiques et aspirations. De sorte qu'on se doit de chercher à identifier les acteurs en présence, à évaluer les rapports de force qui se manifestent par le biais de certaines luttes données, les enjeux qu'elles révèlent et les stratégies mises en oeuvre pour les atteindre.

Dans cette perspective, on se doit de considérer les forces et faiblesses de la MRC en tant qu'organisation en situation d'interdépendance avec les autres acteurs que sont l'État, les structures municipales ou régionales, et les acteurs membres de la société civile, le secteur privé, etc... Cette analyse nous amène à percevoir de profondes inégalités entre les MRC, dont les faiblesses imputables à certaines conditions de dépendance à l'égard de leur environnement exercent sans nul doute un effet non-négligeable pour influencer, voire même pour conditionner, la perception et la mentalité des acteurs qui y oeuvrent (tant les élites politiques locales que les nouvelles élites technocratiques) et les comportements qui s'ensuivent (prises de position, débats, stratégies,...).

Dans ce contexte, il apparaît que la MRC Le Fjord-du-Saguenay jouit d'une autonomie relative qu'elle peut attribuer à sa supériorité évidente au niveau de ses structures démographique, territoriale, politique et financière. En effet, avec près de 60% de la population sagamienne et de 42% du territoire de la région, elle est la troisième MRC en importance au Québec, pour ne pas dire la première lorsqu'on tient compte simultanément de sa population et de son territoire. Ce fort bassin de population lui alloue sans conteste un influent pouvoir de négociation, tant avec l'État, les autres structures régionales, et autres MRC. Au niveau de sa structure politique cependant, la MRC Le Fjord-du-Saguenay est caractérisée par l'incapacité des élus locaux urbains ou ruraux d'obtenir les deux tiers des voix des membres de son

conseil, tels que requis à l'article 189 de la loi 125, pour attribuer à la MRC de nouvelles compétences à l'égard des cités et des villes de son territoire. Une centralisation de compétences ou de responsabilités ne peut donc être réalisée au détriment de l'une ou l'autre de ces deux parties sans enclencher par le fait même un processus de négociation (ou de concertation) entre ces deux parties. Et bien qu'il n'y ait dans cette MRC que trois villes en regard des 17 municipalités rurales, les trois villes sont parvenues à obtenir cette concession de l'État sans laquelle, d'ailleurs, la MRC aurait vu sa légitimité remise en cause. Enfin, au niveau de sa structure financière, la MRC Le Fjord-du-Saguenay jouit d'une situation enviable par ses consoeurs, puisqu'elle dispose de \$1,7 millions (soit environ 45% des montants dépensés par l'ensemble des quatre MRC dans la Sagamie). La principale force financière de cette MRC réside dans la profonde diversification de ses sources de financement, de sorte que les montants alloués par l'État ne représentent que 26% du budget annuel total approximativement, d'où une proportion d'auto-financement représentant 74% de son budget annuel²⁸.

A l'autre extrémité se trouve une MRC placée dans une position très critique de par sa vulnérabilité en matière de structures démographique, politique et financière. En effet, la MRC de Maria-Chapdelaine ne dispose comme ressources que de 10% de la population régionale même si elle représente une superficie d'environ 36% du territoire de la région 02. Son pouvoir de négociation s'en trouve affaibli d'autant. Et son maigre budget de 247 000\$ ne lui permet guère d'extravagances. Dans une conjoncture politique où l'on remet en question les subventions gouvernementales allouées aux MRC, la MRC de Maria-Chapdelaine ne pourrait tout simplement pas survivre si le nouveau gouvernement exécutait cette menace, puisque les sources de financement gouvernementales représentent près de 83% de son budget annuel total.

Quant à elles, les MRC Le Domaine-du-Roy et de

Lac-Saint-Jean Est présentent une position relative de leurs forces et faiblesses les situant à mi-chemin entre les deux extrêmes délimités par les MRC Le Fjord-du-Saguenay et de Maria-Chapdelaine.

D'autre part, les quatre MRC sagamiennes sont caractérisées par certaines relations de dépendance qui peuvent surgir comme des contraintes nouvelles aux gestes qu'elles posent ou voudraient poser. Par exemple, on se doit de citer l'influence exercée par le secteur privé sur les MRC, notamment par le biais de la généralisation dans toutes les MRC au recours de firmes privées, de consultants ou d'experts de tout ordre (notamment lorsqu'il est question de la confection du futur schéma d'aménagement). C'est que, rappelons-le, lorsque l'on considère l'expertise technique (le savoir, l'information) comme la ressource principale ou la matière première des MRC, surtout pour l'aménagement du territoire notamment, alors "concentration of the control of discretion over resources and the importance of the resources to the organization together determine the focal organization's dependence on any given other group or organization"²⁹. En effet, "dependance can then be defined as the product of the importance of a given input or output to the organization and the extent to which it is controlled by a relatively few organizations"³⁰. Or, on ne peut pas dire que les personnes morales ou physiques possédant cette expertise pullulent, de sorte que leur nombre plutôt limité leur alloue un potentiel d'influence non-négligeable principalement sur les élites politiques locales, qui sont peut être les plus vulnérables à cet égard. Par exemple, le Coordonnateur à l'aménagement à la MRC de Lac-Saint-Jean Est est un urbaniste "prêté" par la ville d'Alma. Sans chercher à dévaloriser la conscience professionnelle de l'individu, il faut néanmoins s'interroger sur le parti qu'il devrait prendre en cas de conflit majeur entre cette MRC et la ville d'Alma. Lequel des deux employeurs auraient le dernier mot? Autre exemple, les avis légaux fournis à la MRC Le Domaine-du-Roy proviennent de la même firme privée qui

a pour client la ville de Roberval. Cette rareté de l'expertise peut-elle occasionner certains problèmes (fuites d'informations ou autres)? Enfin, il faut mentionner que depuis la création des MRC, les conseils de MRC sont littéralement harcelés par différents types de promoteurs privés qui viennent "offrir leurs bons services" aux élites politiques locales qui y siègent. Les élus locaux voient ainsi défiler sous leurs yeux toute une avalanche de projets divers, dont l'intérêt technique ou utilitaire n'est pas à dédaigner, mais où l' élu se sent plutôt démuné pour évaluer correctement les offres qui lui sont soumises. C'est ainsi qu'on a vu surgir, à la MRC Le Fjord-du-Saguenay, un projet de construction d'un incinérateur coûtant quelques beaux millions de dollars, ce qui laissait dire à l'un des maires siégeant au conseil de la MRC qu'il était incapable d'émettre un jugement sur le dossier technique qu'on leur avait soumis. Ces divers exemples illustrent donc, à peine il est vrai, la position extrêmement vulnérable des élites politiques locales face aux élites technocratiques (que celles-ci soient issues du secteur privé ou de l'intérieur même des MRC).

En somme donc, l'existence d'un rapport inégal des forces et faiblesses entre les quatre MRC sagueniennes et les contraintes potentielles que peut soulever la relative dépendance des élites politiques locales à l'égard des élites technocratiques diverses, exerce une incidence directe sur le choix des stratégies adoptées par les quatre MRC dans leur conquête de l'espace de pouvoir régional.

On peut citer, à titre d'exemple, la lutte que la MRC Le Fjord-du-Saguenay livre seule contre les trois autres MRC sur la question de son intégration éventuelle à l'autre structure régionale d'encadrement et de concertation qu'est le CRCD³¹. Il est à cet égard fort révélateur de constater qu'en dépit du rejet unanime de la structure proposée dans "Le choix des régions"³² par l'ensemble du monde municipal (tant les villes, les municipalités rurales que les

MRC), que trois des quatre MRC sagamiennes ont décidé de s'y intégrer pour bénéficier de services que leurs maigres ressources financières ne leur auraient pas permis de s'offrir elles-mêmes (ex: la réalisation d'études de faisabilité, d'études techniques diverses). Or, assez curieusement, cette lutte qui se présentait originellement sous le jour d'un conflit entre les deux structures régionales implantées par l'État central (selon un schéma bi-polaire)³³ s'est profondément dénaturée, pour devenir finalement une lutte entre les quatre MRC elles-mêmes (selon une configuration géographique d'Est contre l'Ouest, correspondant approximativement aux deux sous-régions que sont le Saguenay et le Lac-Saint-Jean). L'enjeu de cette nouvelle lutte n'est alors plus lié au contrôle des réseaux d'influence entre les acteurs qu'a institutionnalisés l'État central via l'implantation des deux structures régionales d'encadrement et de concertation, mais est plutôt devenu le degré d'influence exercée par les MRC au sein du nouvel organisme. S'appuyant sur une argumentation relative à la structure démographique et territoriale qui la caractérisent, la MRC Le Fjord-du-Saguenay exige comme condition préalable à son intégration au CRCQ un nombre de siège équivalent au nombre total de sièges dont disposent ensemble les trois autres MRC (6 sièges). En somme, les MRC ne luttent plus pour le contrôle de l'ensemble des rapports entre les acteurs sociaux au niveau supra-local, comme c'était peut-être le cas de 1983 à 1985, mais plutôt pour le contrôle des rapports impliquant le pouvoir local (ou pouvoir municipal pour être plus exact). Il peut donc vraisemblablement être avancé que l'implantation des MRC aura davantage eu pour effet de procéder à une restructuration du pouvoir local.

Dans un autre ordre d'idées, certaines divergences profondes se manifestent entre les quatre MRC quant à leurs potentialités d'intervention directe ou indirecte en matière de développement économique. De sorte que la MRC Le Fjord-du-Saguenay se distingue encore des trois autres MRC par le rôle plus interven-

tionniste qu'elle entend jouer sur le terrain du développement économique, de sorte que dans l'esprit des élites politiques comme dans celui des élites technocratiques, le schéma d'aménagement est perçu dans le cadre d'un processus de planification où l'intervention devient une étape ultérieure à la confection de ce schéma d'aménagement. Dans le cas des trois autres MRC, il n'est absolument pas question d'intervention de la MRC dans le développement économique pour les élites politiques, bien que toutefois les élites technocratiques voudraient bien aller plus loin sur ce point. Par exemple, on considère à la MRC de Lac-Saint-Jean Est que les dossiers économiques doivent être acheminés au commissariat industriel qui, selon un certain concours de circonstances, occupe des locaux situés dans le même édifice que la MRC. A la MRC Le Domaine-du-Roy, les élites technocratiques ont entrepris certaines représentations en vue d'en arriver à la fusion des commissariats industriels dans une sorte de société de développement économique (entre alors en jeu l'esprit de clocher qui anime les villes de Saint-Félicien et de Roberval). A la MRC de Maria-Chapdelaine, l'élite technocratique essaie de faire avancer l'idée d'un projet d'une Société régionale de développement économique mais n'a pas encore trouvé d'écho favorable de la part des élus locaux qui ont, semble-t-il, bien d'autres priorités. D'autre part, il faut mentionner le rôle joué par les chambres de commerce locales qui se posent en quelque sorte comme un frein à l'interventionnisme potentiel des MRC dans la sphère économique. Dans le cas de la MRC Le Domaine-du-Roy, les élites technocratiques sont parvenues à inciter les élus à faire une requête auprès de l'OPDQ en vue d'obtenir un Contrat de développement, toutefois le projet a avorté lorsque l'OPDQ a estimé que les MRC sagamiennes n'étaient pas suffisamment avancées dans leur processus d'élaboration du schéma d'aménagement.

Tous ces exemples révèlent que la logique technocratique est beaucoup plus interventionniste en matière de développement économique, que ne l'est la

logique des élites politiques locales. Et de ce point de vue, les nouvelles élites technocratiques se manifestent comme l'un des facteurs stratégiques par lequel l'État central parvient progressivement à pénétrer le pouvoir local de sa propre logique. L'hypothèse d'une nouvelle alliance de classe entre cette petite bourgeoisie et la bourgeoisie nationale en vue d'instituer un nouveau relais du Pouvoir semble donc pertinente à soulever.

Enfin, l'étude du pouvoir régional à travers les MRC nous amène à nous interroger sur l'existence des réseaux d'influence entre les acteurs sociaux, sur les alliances potentielles ou effectives, sur le degré d'intégration de la MRC dans son environnement régional, et sur l'existence éventuelle d'une nouvelle élite politique régionale.

Du point de vue des réseaux, des coalitions ou des alliances, les luttes soulevées dans le cadre du processus de consultation gouvernementale sur la création des futures MRC (dont nous avons déjà traité dans cet exposé) et des élections des Préfets des MRC nouvellement constituées, ont montré certaines regroupements des élus locaux sur la base de l'homogénéité de leur territoire de référence (généralement défini comme un espace de dépendance économique). De sorte que dans le cas de la MRC Le Fjord-du-Saguenay correspondent essentiellement deux zones de coalition se manifestant, entre autres, par des votes convergents au conseil de la MRC. Il s'agit des élus des municipalités rurales situées dans le premier cas sur la rive nord de la rivière Saguenay (selon l'hypothèse de la MRC Vallin³⁴), et dans le second cas sur la rive sud de celle-ci (l'hypothèse de la MRC du Bas-Saguenay Sud³⁵). Apparaissent alors comme des leaders les élus locaux exerçant une certaine influence à l'intérieur de ces espaces délimités, bien que toutefois ce leadership lorsqu'il se manifeste est imputable à la personnalité de l'élue en question ou à sa participation au sein d'organismes-clés de cet espace en question, mais non pas à la municipalité

qu'ils représentent. Il est à noter que ces regroupements ne se manifestent qu'à l'intérieur des espaces ruraux et non pas des espaces urbains, nettement plus divisés, comme si l'esprit de clocher était davantage l'apanage des villes. A la MRC de Lac-Saint-Jean Est, on a observé que la ville polarisatrice d'Alma coupait le territoire de la MRC en deux entités distinctes, de sorte qu'un regroupement des élus ruraux s'est produit dans le nord de la MRC et un autre dans le sud. Dans le cas des MRC Le Domaine-du-Roy et de Maria-Chapdelaine, la faible densité de la population sur le vaste territoire ne permet pas l'émergence de coalitions appréciables, de sorte que les élus urbains émergent comme leaders par la subjugation qu'ils exercent sur les élus ruraux.

En ce qui concerne l'existence éventuelle d'une élite politique régionale, nos observations laissent entendre qu'une élite spécifiquement régionale, que nous définissons par une rationalité qui diffère de la rationalité nationale en ce qu'elle propose un mode de développement économique régional autocentré (ou autonome), n'existe pas encore pour le moment. Il serait plus pertinent de parler, dans le cas des MRC de la Sagamie, d'une juxtaposition d'élites politiques locales et d'élites technocratiques, ces dernières agissant alors comme points d'entrée de la pénétration du pouvoir local par la logique technocratique (donc par la rationalité de l'État central québécois), et consolident ainsi progressivement ce nouveau "relais du Pouvoir" que constituent les MRC.

Mais si l'on constate, pour le moment, l'inexistence d'une élite politique spécifiquement régionale, on peut néanmoins s'interroger sur les possibilités qu'elle soit en gestation. Certains facteurs nous incitent en effet à tendre vers cette hypothèse. Par exemple, on ne peut négliger l'effet structurant que produisent les nouvelles institutions régionales que sont les MRC, par le biais de la pratique institutionnelle et de la symbolique qui lui est associée dans une stratégie globale de concertation. On n'a

qu'à se remémorer le renversement des comportements et des mentalités des élites politiques locales rurales en matière de conscience régionale à l'échelle des MRC, de comportements visant la défense des MRC qu'elle suscite, et du renversement des positions à l'égard de l'intégration des MRC au CRCD, pour comprendre l'importance de ce facteur. De plus, on ne peut oublier de tenir compte de l'effet qu'entraîne sur les élus locaux la production des ressources idéologiques, politiques, administratives et financières, par cette nouvelle institution. A ce titre, il faut mentionner le rôle joué par la MRC en matière de légitimation de la région, tant pour l'État central que pour les collectivités locales. Par exemple, les MRC faisant de plus en plus l'objet de requêtes de groupes d'acteurs sociaux cherchant en elles de nouveaux appuis politiques à la réalisation de leurs projets éventuels, de sorte que certains Préfets parlent maintenant de "rationaliser" les appuis que donnent la MRC, en raison du volume croissant de requêtes qui lui sont présentées. Il faut aussi mentionner les possibilités nouvelles offertes aux élus locaux de petites municipalités rurales très éloignées des grands centres, d'être mieux représentés auprès des centres décisionnels de l'État, devant la désuétude et l'inutilité des traditionnels pèlerinages de lobbying que ceux-ci devaient régulièrement effectuer pour trouver une oreille attentive à leurs doléances particulières. La multiplicité des représentations rendant peu probable l'atteinte d'une quelconque satisfaction. De plus, il faut évoquer les nouvelles ressources qu'apporte la nouvelle institution, en terme de personnel hautement qualifié, de nouveaux services en matière de gestion des déchets (ou d'enfouissement sanitaire), d'évaluation, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire (cette expertise étant traditionnellement absente pour les municipalités rurales). Enfin, il faut mentionner comme troisième facteur important à considérer le rôle que peuvent jouer les Préfets de MRC au niveau de l'émergence éventuelle de leaders spécifiquement régionaux. La nouvelle institution offre en quelque sorte un tremplin intéressant pour les carrières

ristes politiques qui verront dans la fonction officielle du Préfet de la MRC une excellente occasion de rehausser leur "image publique" en raison des fréquentes prises de position qu'est appelé à prendre le Préfet et de l'écoute favorable dont il jouit auprès des médias écrits ou électroniques. Le "maire des maires", comme on le nomme dans le milieu, marginalise donc le rôle des maires locaux (certains ont mentionné que l'arrivée du Préfet sur l'échiquier régional venait concurrencer les maires de villes principalement, impliquant de ce fait une perte de prestige pour eux). De plus, le Préfet jouit d'une légitimité découlant du fait que ce n'est pas un leader national parachuté de l'État central, mais plutôt un leader issu du pouvoir local. Dans un contexte où l'on envisagerait l'élection (du Préfet et/ou des membres du conseil de la MRC) au suffrage universel, le trilogie présentée par les fonctions symboliques, d'imputabilité décisionnelle et discrétionnaire du Préfet de la MRC serait revalorisée d'autant. Autant de facteurs qui, selon leur évolution à moyen ou à long terme auront une incidence directe sur l'émergence éventuelle ou non d'une élite politique spécifiquement régionale.

Enfin, selon les dires des personnes interviewées, les nouveaux leaders locaux seraient issus d'une nouvelle génération de personnes politiques caractérisées par leur faculté de s'adapter à la rationalité technique que nécessitent les dossiers régionaux, de sorte que tendrait à s'atténuer (sans cependant disparaître) l'importance relative des notables locaux caractérisés par leur sens aigu de la promotion exclusive de leur municipalité d'appartenance. Les maires ayant un fort "esprit de clocher" tendraient donc à laisser la place à de nouveaux maires que certains qualifient de "techniciens du pouvoir régional" puisqu'ils ont tendance à contribuer à tout dossier régional même si ce dossier n'apporte rien de spécifique aux municipalités qu'ils représentent, le bien public régional ayant préséance sur le bien public local, d'où l'ascendante confirmation d'une conscience régionale nouvelle instituée sur la base

d'un sentiment d'appartenance à une même culture alimentée par la rationalité technocratique et à un même territoire défini par l'État central selon une logique descendante.

CONCLUSION: UN ESPACE RÉGIONAL "DU POUVOIR", MAIS OÙ LUTTENT "DES POUVOIRS"!

Dans cet exposé, l'auteur a voulu illustrer l'importance cruciale que joue la MRC pour contribuer à la définition d'un nouvel espace de pouvoir où s'affrontent des forces centralisatrices et décentralisatrices au niveau de la société politique elle-même (de l'État et de l'articulation des appareils de l'État) et au niveau du rapport entre la société politique et la société civile. En soulevant l'hypothèse de la coexistence de deux élites au sein de la MRC, il s'agissait non pas de prouver cette coexistence, mais de montrer comment elle agit sur les acteurs en présence. On a ainsi pu constater que l'État central parvient à déstabiliser le pouvoir local par le biais d'une réforme institutionnelle ayant pour effet de renforcer le cadre régional et de restructurer le système d'organisation territorial. Tout comme il réarticule les pouvoirs locaux en modifiant les règles du jeu politique qui se joue entre le centre et les périphéries, en bouleversant par effet d'entraînement les fragiles équilibres locaux (entre l'espace urbain et l'espace rural, par exemple), en réarticulant donc les rapports de force au niveau local de façon inégale (l'urbain étant mieux favorisé que le rural), et instaure un nouveau mode d'exercice du pouvoir fondé sur une stratégie de concertation qui semble récupérer et intégrer le pouvoir local qu'elle a technocratisé. Faut-il y percevoir que la gestion de l'espace de pouvoir régional fasse l'enjeu de cette réforme mise en oeuvre par l'État? C'est ce que nous croyons. Dès lors, il faut parler d'un espace régional du Pouvoir, puisqu'il devient le prolongement naturel du pouvoir de l'État central. Ce qui n'exclut nullement qu'il puisse faire l'objet de luttes pour sa conquête éventuelle par des

pouvoirs locaux qui cherchent ainsi à s'établir comme agents de liaison (ou "relais") entre l'État et la société locale. Or, à ce qu'il nous semble, cet espace régional du Pouvoir est traversé de nombreuses contradictions qui révèlent l'existence de débats inachevés entre les diverses fractions sociales qui y sont engagées. On peut souligner à ce titre le débat sur la décentralisation des pouvoirs de l'État à l'endroit du palier régional où, après avoir créé de nombreuses attentes chez les élus locaux, l'État ne semble plus du tout intéressé par un éventuel réaménagement des pouvoirs politiques, contradiction que nos interviewés imputent à la nouvelle conjoncture politique québécoise engendrée par l'échec référendaire sur le projet péquiste de la Souveraineté-Association de mai 1980. Les attentes inassouvies que ce débat a suscitées au moment de l'implantation des MRC risquent ainsi de faire resurgir un fort mouvement régionaliste voué à l'accroissement des pouvoirs locaux et/ou régionaux. On peut aussi mentionné le débat relatif au découpage territorial des MRC qui, semble-t-il, contient encore quelques ferments d'oppositions entre l'espace urbain et l'espace rural (ce dernier étant peu à peu intégré au premier par l'accentuation progressive des réseaux de dépendance économique) et pourrait menacer la relative stabilité des nouvelles instances régionales. Mais il ne faudrait pas oublier, non plus, les contradictions relatives à la concertation qui semble mener à la technocratisation du pouvoir local, à l'intégration de l'espace rural à l'espace urbain, à l'institutionnalisation de réseaux d'influence (ou de lobbying) entre les acteurs locaux. Tout comme on doit s'interroger sur le rôle éventuel des MRC dans un contexte politique provincial où le parti politique qui leur a donné naissance est retourné méditer dans l'opposition, mais où également les deux unions représentant le pouvoir municipal ont mis parallèlement en oeuvre deux opérations de consultation visant à redéfinir la problématique du pouvoir local face à la nouvelle conjoncture politique québécoise. En effet, dans un coin de l'arène politique, l'Union des municipalités du Québec (identifiée aux

élus urbains) lance la Commission d'étude sur les municipalités pour "consulter les municipalités, les MRC, les communautés, des représentants de contribuables municipaux et tout autre organisme ou groupe intéressé à se faire entendre sur l'avenir des municipalités, des MRC et des communautés /.../."³⁶ Dans l'autre coin de l'arène, l'Union des municipalités régionales de comté du Québec (identifiée aux élus ruraux) lance un Comité de travail sur les pouvoirs des municipalités locales et des MRC³⁷... Déjà, on peut s'attendre de la part de ces deux unions à certaines prises de positions passablement divergentes qui ont d'ailleurs nécessité la tenue de deux consultations parallèles plutôt qu'une seule réalisée conjointement.

On se doit donc de conclure que la conjoncture actuelle qui affecte l'espace régional du Pouvoir que contribuent à définir les MRC, est caractérisée par une trêve où les fractions locales et centrales fourbissent leurs armes en vue d'une prochaine lutte de pouvoir. Si l'issue probable de cette prochaine lutte semble incertaine, on peut néanmoins en pressentir l'enjeu politique fondamental: celui de la reproduction de la société québécoise face à un enlèvement provoqué par la Crise de l'État³⁸, et plus précisément par les rapports de plus en plus problématiques entre l'État et la société civile³⁹.

NOTES:

1. Le présent exposé constitue l'un des fruits du projet de recherche "Enjeux de pouvoir et acteurs sociaux dans l'aménagement régional: Ruptures et convergences dans deux régions périphériques québécoises". Il s'agit d'un projet subventionné par le bureau du Président de l'Université du Québec, dans le cadre du programme de développe-

ment des projets de recherche Réseau et des études avancées 1985-86, et auquel nous exprimons toute notre gratitude. Ce projet est réalisé conjointement par une équipe de chercheurs du Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR) de l'Université du Québec à Chicoutimi et par une équipe de chercheurs du Groupe de recherche interdisciplinaire en développement de l'Est du Québec (GRIDEQ) de l'Université du Québec à Rimouski. D'autre part, le présent exposé s'intègre à la réalisation d'un mémoire de maîtrise en Études régionales à l'UQAC, sous la direction de M. Juan-Luis Klein.

2. Alain Lipietz mentionne que l'écroulement des bases économiques de la social-démocratie est imputable, d'une part, au système technique et social qui rencontre ses limites productives, et d'autre part, à l'internationalisation des produits et des marchés qui interdit la régulation nationale de la croissance. Il devient alors impossible de garantir la croissance de la production (et donc de l'emploi) en stimulant la demande interne d'un pays par des hausses de revenus populaires. Alain Lipietz, "Une crise d'identité de la société française: Le plébiscite repoussé", Le Monde diplomatique, 33e année, no 383, (février 1986): 1 et 3.
3. Pour l'auteur du présent exposé, "une tendance représente des faits, des données, dont l'évolution future peut être extrapolée avec un faible risque d'erreur compte tenu de la nature et de l'évolution passée de la variable". On qualifie cette tendance de "lourde" ou "légère" selon le degré de certitude du phénomène, souvent relié à sa durée passée, de sorte qu'une "tendance lourde laisse souvent présager l'avenir". Le Groupe québécois de prospective, Le futur du Québec au conditionnel, Chicoutimi, Gaetan Morin éditeur, 1982, 9.

4. Pour l'auteur, la problématique régionale renvoie à une multiplicité d'enjeux et de situations concrètes sur le terrain d'observation qui imprègnent les diverses approches théoriques (ou modes d'appréhension de l'objet régional) et les grilles d'analyse qui en découlent. Il faut donc appréhender "la région comme un espace de pouvoir" en tant que produit complexe des rapports sociaux (conflictuels ou consensuels) et qu'enjeu multiple des diverses instances formant le système social, chacune de ces instances dégagant alors une "spatialité propre", une territorialité spécifique. Il s'ensuit que le pouvoir régional doit être étudié dans la relation dialectique qui s'établit entre le centre et la périphérie au sein de l'État (i.e. au niveau de la société politique, des appareils d'État et de leur articulation) et entre le centre et la périphérie dans le rapport État/société civile (i.e. au niveau des relations entre le politique et le sociétal). Dès lors, devons-nous considérer l'espace régional périphérique au Québec comme un espace territorial unitaire du Pouvoir (le pouvoir de l'État) ou comme un espace social différencié de pouvoirs multiples? Référence utile: Jean-Arnaud Mazerès, "La région: espace du Pouvoir ou espace de pouvoirs?" dans Jacques Chevalier et al., Centre, Périphérie, Territoire, Paris, Presses universitaires de France, 1978, 229-289.

5. Les calculs du Secrétariat de la Conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) montrent que les ventes des 200 premières firmes privées dans le monde représentaient 2 940 milliards de dollars (USA) en 1984, soit l'équivalent de 26% du produit national brut (PNB) mondial (pays socialistes exclus), comparativement à 17% en 1960. Frédéric F. Clairmonte et John Cavanagh, "Aux deux extrémités de la chaîne capitaliste: Le "club des deux cents", ou les vertus de la concentration", Le Monde diplomatique, 32e année, no 381, (déc. 1985): 22-23.

6. L'un des impacts de ce courant d'internationalisation de l'économie peut être observé dans l'émergence encore embryonnaire de multinationales québécoises, dans un mouvement qui tend à favoriser un mode de développement économique fondé sur la concentration des leviers décisionnels et la déconcentration des unités de production, d'exécution, de prises en charge du risque. Ce phénomène "contribue à mettre un peu de chair sur le concept éthéré de "Montréal, ville internationale", que tente de promouvoir l'élite économique et politique de la province", au risque d'accroître l'état de dépendance déjà chronique des régions périphériques du Québec et de remettre en question les potentialités d'un développement régional endogène au Québec. Voir: Miville Tremblay (pour la presse canadienne), "Le nouveau visage de l'entrepreneurship québécois: les multinationales québécoises", Journal de Québec, (lundi 5 mai 1986): 8 et "Les nouveaux entrepreneurs québécois: une poignée d'entreprises à la conquête du monde", La Presse, Montréal, (lundi 5 mai 1986): A-10.
7. Se référer à la problématique et aux communications faisant l'objet du Colloque annuel de la Société québécoise de science politique, intitulé "Un marché, deux sociétés", et tenu dans le cadre du 54e Congrès annuel de l'ACFAS, du 12 au 16 mai 1986 à l'Université de Montréal.
8. Bilan économique et social 1985, 11e année, numéro spécial de Dossiers et Documents du Monde, (janvier 1986): 73.
9. Lire la réflexion entreprise par un groupe de sociologues de l'Université du Québec à Montréal: Sous la direction de Lizette Jalbert, "La décentralisation pour quoi faire?", Cahiers de recherche sociologique, vol. 3, no 1, (avril 1985): 144 p. et Gérard Divay et Jacques Léveillé, "La réforme municipale et l'État québécois

(1960-1979)", Etudes et Documents, no 27, Montréal, INRS-Urbanisation, (1981): 106.

10. Dans cet exposé, l'auteur utilise indistinctement le vocable "Sagamie" pour désigner la région du Saguenay - Lac-Saint-Jean. Il résulte de l'extraction de la première syllabe de Saguenay et des deux premières syllabes de l'expression indienne "Piékouagami", ce qui signifie "le lac plat". Gilles Boiteau, Le Saguenay - Lac-Saint-Jean, La Documentation québécoise du ministère des Communications, Coll. Études et Dossiers, série Études régionales, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1977, 141.
11. L'auteur aura recours, dans cet exposé, à l'utilisation systématique de l'abréviation "MRC" pour alléger le texte.
12. Selon le type d'acteurs sociaux en présence, on entendra soit une forme de pouvoir régional de l'État central selon une logique "descendante" qui se manifeste dans le discours politico-idéologique des élites technobureaucratiques ou dans les pratiques effectives de l'État, soit une forme de pouvoir régional issu des collectivités locales selon une logique "ascendante" qui se manifeste dans le discours et les pratiques des élites locales, que celles-ci soient politiques ou non.
13. Pour Jean-Jacques Simard, il faut associer la modernisation de l'État québécois à la formation de nouvelles couches sociales qui, sous le couvert de l'idéologie nationaliste québécoise, se sont constituées en une petite bourgeoisie de caractère technocratique. Dans cette perspective, c'est l'élite technocratique (fonctionnaires, professionnels, consultants) qui aurait tenté d'initier certaines formes de développement régional en invitant les communautés locales à la participation. Le concept de participation est

alors perçu comme "la clef de voûte de divers objectifs d'actions concrètes formant le modèle d'une "société de planification incitative avec concours populaire", ou de "société cybernétiste". Jean-Jacques Simard, La longue marche des technocrates, Laval, Ed. coop. Albert Saint-Martin, 1979, et plus particulièrement le chapitre II: "De l'utopie à l'idéologie: planification, participation et pouvoir technocratique", 53-74.

14. Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1979; les articles 166-176, 50-52.
15. A l'exclusion du territoire des communautés urbaines de Montréal et de Québec, et de la Communauté régionale de l'Outaouais. Voir: Alain Baccigalupo, Les administrations municipales québécoises: des origines à nos jours, tome II: L'environnement, Montréal, Éditions Agence d'Arc, 1984, 693-694.
16. L'Union des conseils de comté et des municipalités locales du Québec (l'UCCQ) est en quelque sorte l'ancêtre de l'Union des municipalités régionales de comté du Québec (l'UMRCQ).
17. Gouvernement du Québec, le ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional (M. François Gendron), Le choix des régions: document de consultation sur le développement des régions; juin 1983, 65-66.
18. Cette homogénéité relative du territoire de la MRC de Lac-Saint-Jean Est repose "à la fois sur la structure du milieu physique, sur les composantes socio-économiques liées à la mise en valeur régionale, de même que sur la forte pola-

risation qui s'exerce par son chef-lieu, la ville d'Alma". Voir: Municipalité régionale de comté de Lac-Saint-Jean Est, Schéma d'aménagement: proposition d'aménagement: document principal, Alma, Planigram inc. experts-conseils et Jean-Yves Bouchard urbaniste, 1986, 4.

19. Jean Désy et Juan-Luis Klein, "La loi 125: cadre d'une nouvelle articulation de l'État à la société locale" dans "Aménagement et pouvoir local", Cahiers de l'ACFAS, no 31, (1985): 120-123.
20. Voir en annexe, les cartes #3, #4 et #5. La carte manquante correspond à une division du territoire en trois MRC distinctes, chacune polarisée par l'une des trois villes (Chicoutimi, Jonquière ou La Baie).
21. Voir la carte #7, en annexe.
22. Lizette Jalbert, "Décentralisation ou autonomie administrée: Éléments de synthèse et de réflexion sur la réforme municipale et régionale au Québec", "La décentralisation pour quoi faire", op. cit., 91.
23. Voir à ce sujet la communication suivante: Micheline Bonneau, "L'aménagement: un outil de technocratisation du local", présentée dans le cadre du 54e Congrès annuel de l'ACFAS, tenu à l'Université de Montréal, du 12 au 16 mai 1986.
24. Jean-Jacques Simard, La longue marche des technocrates, op. cit., 64.
25. Ibid., cité par: Lizette Jalbert, "Décentralisation ou autonomie administrée: Éléments de synthèse et de réflexion sur la réforme municipale et régionale au Québec", op. cit., 88.
26. Une étude préparatoire nous avait indiquée qu'environ les 2/3 des maires de la Sagamie se

situaient à l'intérieur d'une configuration hiérarchisée du sentiment d'appartenance ayant pour trait essentiel d'être le plus développé lorsque l'espace d'appartenance est de dimension réduite, et le moins développé lorsque cet espace d'appartenance est de plus grande dimension géographique. De sorte que cette configuration du sentiment d'appartenance chez les maires de la région 02 était la suivante: le local / le régional / le provincial/ le fédéral. Source: Paul Pilisi et Michel Légaré, Le pouvoir régional: une étude exploratoire sur la perception du pouvoir régional au Saguenay - Lac-Saint-Jean, communication présentée à la section "Sociologie et Anthropologie" au 53e Congrès annuel de l'ACFAS, tenu à l'Université du Québec à Chicoutimi; du 20 au 24 mai 1985.

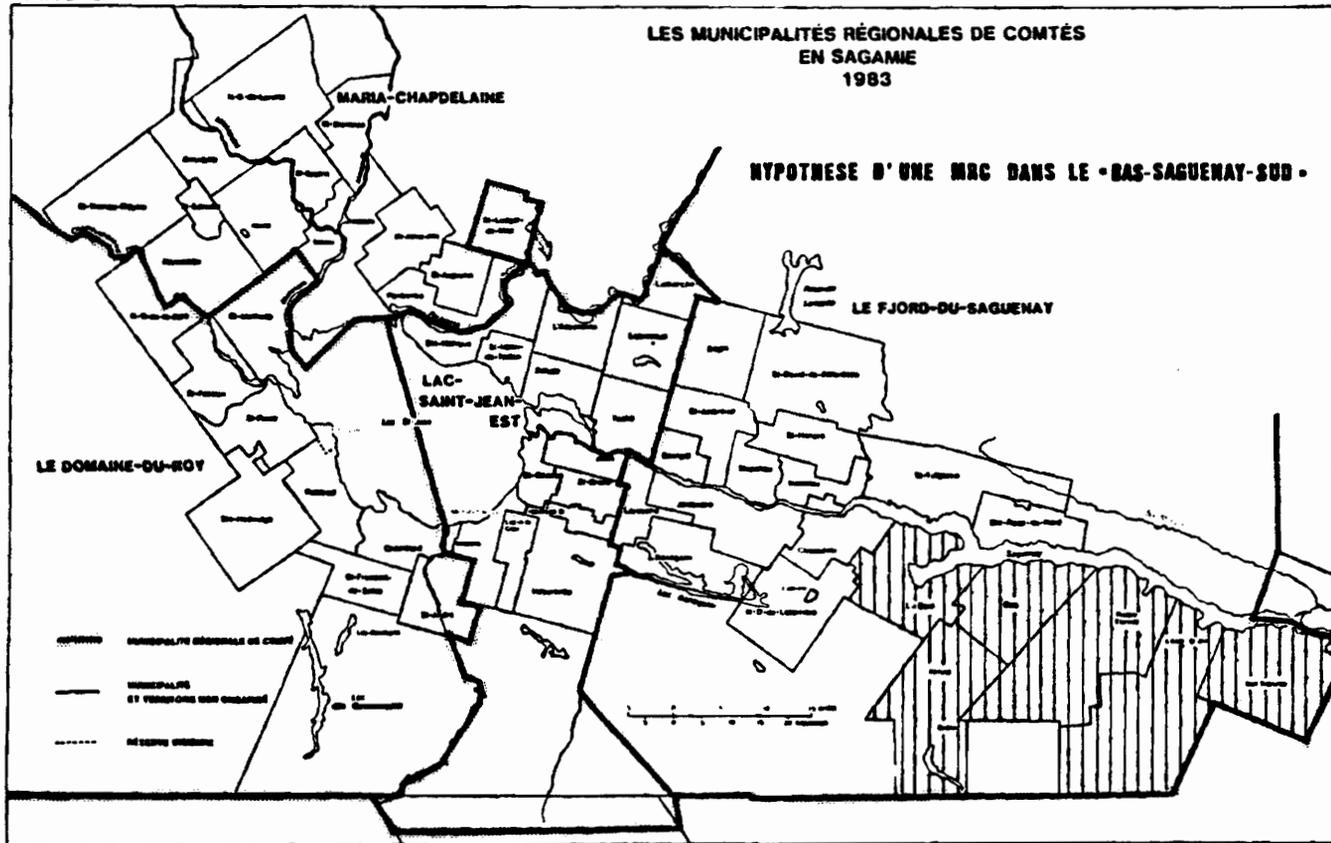
27. Lizette Jalbert, "La question régionale comme enjeu politique" dans Gérard Boismenu et al., Espace régional et nation: Pour un nouveau débat sur le Québec, Montreal, Éditions du Boreál Express, 1983, 85-118.
28. Le détail de ces informations sur les sources de dépendance caractérisant les quatre MRC de la Sagamie est présenté par le tableau #1 et les figures #1 et #2, en annexe.
29. Jeffrey Pfeffer et Gérald R. Salancik, The external control of organizations: A Resource Dependence Perspective, New York, Haper & Row, Publishers, 1978, 51.
30. Ibid.
31. C'est-à-dire, le Conseil régional de concertation et de développement du Saguenay - Lac-Saint-Jean - Chibougamau - Chapais, créé par la fusion de l'ex-Conseil régional de développement au Comité du suivi sur le sommet sur le développement et l'économie de la région administrative 02.

32. Gouvernement du Québec, le ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional (M. François Gendron), Le choix des régions, op. cit., propose la création d'un Conseil régional de concertation et d'intervention (CRCI), 85-113.
33. Béatrice Sokoloff présente comme le "noyau dur du projet Gendron": "l'articulation qu'il opère entre aménagement et développement, par le biais d'une double structure institutionnelle, à la fois hiérarchisée et décentrée, où processus de concertation et responsabilités ne sont pas forcément définis au même niveau". Voir: Béatrice Sokoloff, "Le choix des régions: un nouvel enjeu pour le pouvoir local au Québec?", La Revue canadienne des sciences régionales dans Hugues Dionne et al., Du local à l'État: Les territorialités du développement, Chicoutimi, Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR) et Rimouski, Groupe de recherche interdisciplinaire en développement de l'Est du Québec (GRIDEQ), 1986, 109-121.
34. Voir la carte #4, en annexe.
35. Voir la carte #5, en annexe.
36. Union des municipalités du Québec, Commission d'étude sur les municipalités, Texte de réflexion de la Commission d'étude sur les municipalités, 1986, 2.
37. Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec inc. et Comité de travail sur les pouvoirs des municipalités et des MRC, Ensemble définissons l'AVENIR MUNICIPAL: document de réflexion sur les pouvoirs des municipalités et des MRC, avril 1986, 50 p.

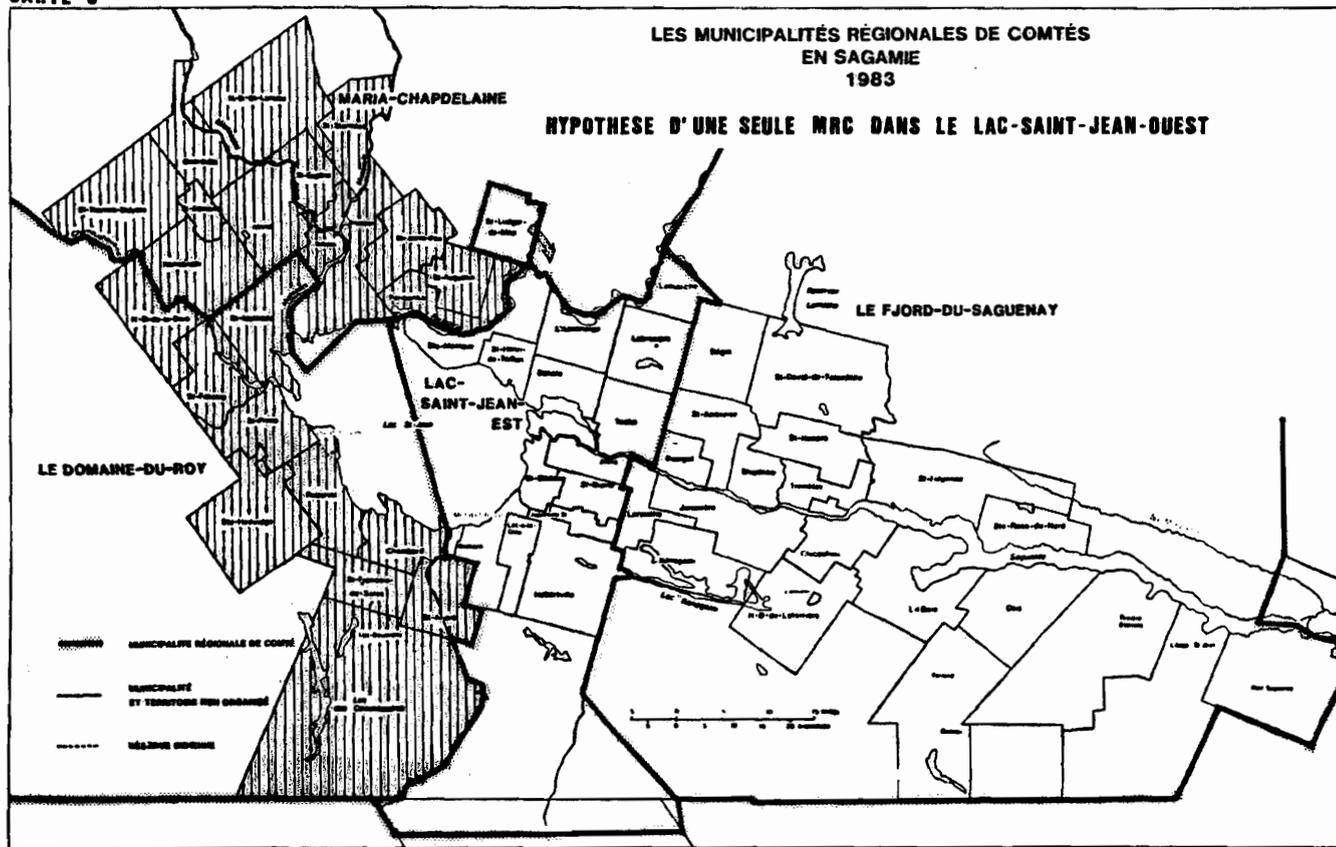
38. Pierre Dandurand, Louis Maheu, Arnaud Sales et Jean-Guy Vaillancourt, "Présentation: l'État et la société", Sociologie et Sociétés, vol. XV, no 1, (avril 1983): 3.
39. Ibid.

A N N E X E S

CARTE 5



CARTE 6



CARTE 7

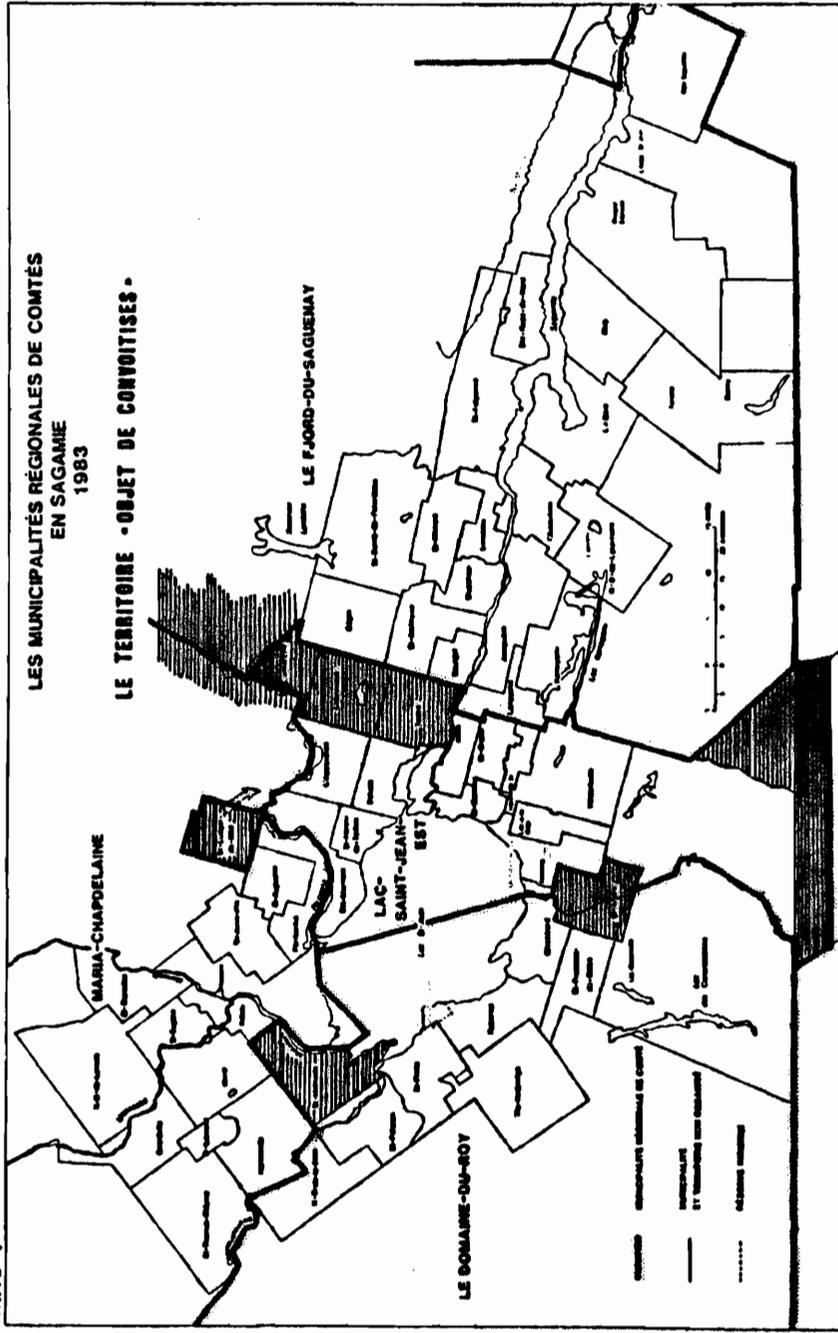


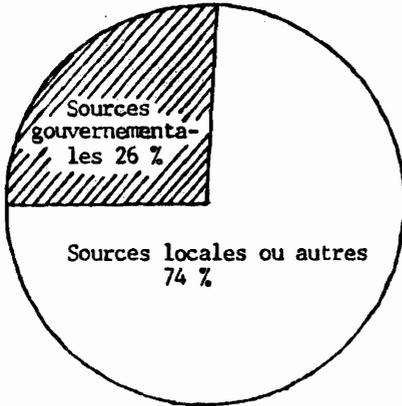
TABLEAU 1

LES SOURCES DE DEPENDANCE SELON QUATRE MRC DE LA SAGAMIE, 1986.

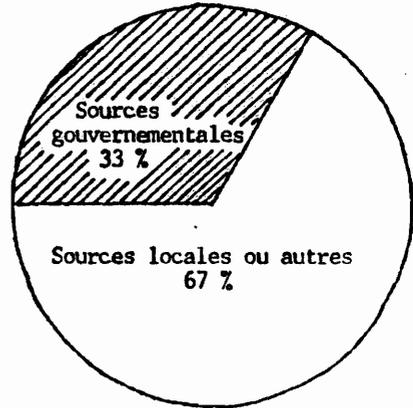
LES SOURCES:	MRC Le Fjord-du-Saguenay	MRC Lac Saint-Jean Est	MRC Le Domaine-du-Roy	MRC Maria-Chapdelaine
A) Structure Démographique:				
* Volume de population (1/12/83)	171 060 ha.	53 381 ha.	32 127 ha.	29 331 ha.
* Proportion/région 02	60 %	19 %	11 %	10 %
* Importance au niveau provinc.	3 ^{ème} rang	23 ^{ème} rang	39 ^{ème} rang	43 ^{ème} rang
* Importance des villes	82 %	59 %	66 %	67 %
B) Structure du territoire:				
* Superficie totale	44 087 km ²	4 340 km ²	18 965 km ²	37 781 km ²
* Proportion / région 02	42 %	4 %	18 %	36 %
* Importance au niveau provinc.	3 ^{ème} rang	35 ^{ème} rang	10 ^{ème} rang	5 ^{ème} rang
* Importance des T.N.O.	90 %	61 %	87 %	(non-disponible)
* Princip. secteurs d'activités	Grande-industrie Tertiaire privé Services publics Forêt Agriculture	Industrie régionale Tourisme et Loisirs Agriculture Forêt	Agriculture Forêt Récréo- touristique	Agriculture Forêt
C) Structure politique:				
* Nombre de villes membres	3	3	2	3
* Nombre de munic. rurales	17	13	8	11
* Réserve Indienne			1	
* Votes accordés au rural	50% < r < 66,7%	r > 66,7 %	r > 66,7 %	r > 66,7 %
* Votes accordés aux villes	v < 50 %	v < 50 %	v < 50 %	v < 50 %
* Droit de veto accordé		1 Alma (délais) 1 St-Bruno pour le rural (délais)		

FIGURE 1
LES SOURCES DE DEPENDANCES FINANCIERES
SELON QUATRE MRC DE LA SAGAMIE, 1986.

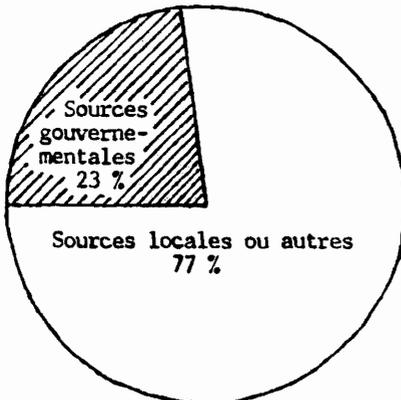
MRC Le Fjord-du-Saguenay
\$ 1 689 316



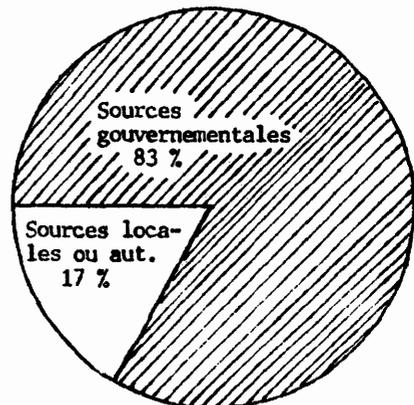
MRC Lac Saint-Jean Est
\$ 983 355



MRC Le Domaine-du-Roy
\$ 796 233



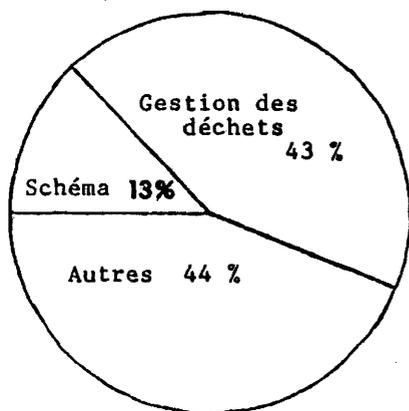
MRC Maria-Chapelaine
\$ 246 852



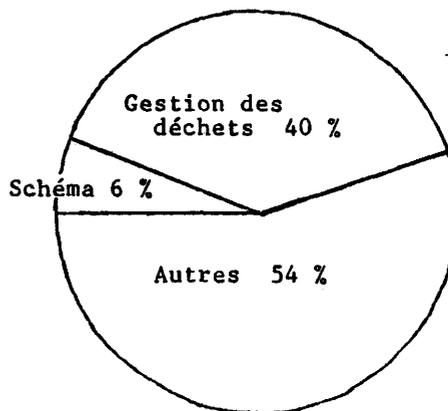
REFERENCES: Les plus récents budgets de ces quatre MRC (1986-1987).

FIGURE 2
L'ALLOCATION DES FONDS
SELON QUATRE MRC DE LA SAGAMIE, 1986.

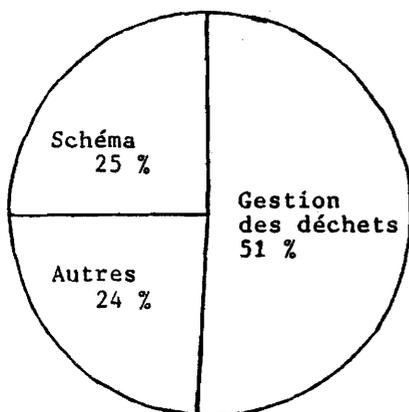
MRC Le Fjord-du-Saguenay
 \$ 1 689 316



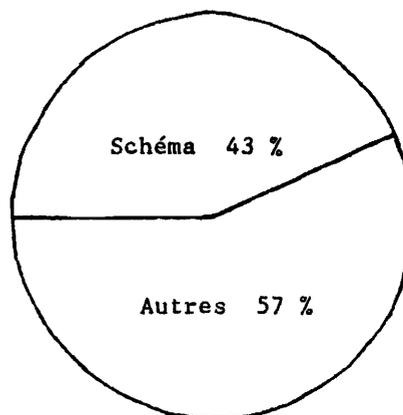
MRC Lac Saint-Jean Est
 \$ 983 355



MRC Le Domaine-du-Roy
 \$ 796 233



MRC Maria-Chapelaine
 \$ 246 852



Les acteurs de la concertation: un enjeu de l'État.

Marie-Joëlle BRASSARD

Le Québec connaît actuellement un phénomène de restructuration de ses institutions régionales. Suite à la création des MRC au Saguenay - Lac-Saint-Jean, on voit maintenant émerger le CRCD (Conseil régional de concertation et de développement). Au coeur de cette réorganisation institutionnelle, la concertation figure au premier plan. Les acteurs régionaux doivent se mettre d'accord entre eux, donc se concerter, en vue d'atteindre un consensus sur l'avenir de la région.

La question à laquelle nous nous proposons de répondre est celle-ci; compte tenu de la restructuration institutionnelle au Saguenay - Lac-Saint-Jean, sous quelles formes s'érigeront les nouveaux rapports sociaux?¹

Au Saguenay - Lac-Saint-Jean, tout un processus a été mis en branle pour dégager un projet collectif qui soit commun aux intervenant-e-s régionaux. Ce proces-

sus, édicté par le gouvernement, c'est le Sommet sur le développement et l'économie de la région O2. Tel que conçu par ses organisateurs, le Sommet s'est échelonné sur quatre (4) étapes: les colloques de zones, les tables sectorielles, le forum et l'étape finale. Les colloques de zones ont eu lieu dans huit (8) municipalités différentes sous l'égide des commissariats industriels. Cette phase invitait à l'expression des positions sur les orientations de développement favorisées par les acteurs locaux. Il s'agissait là d'une activité de consultation où la participation était ouverte à toute la population via une invitation publique parue dans un quotidien régional. L'étape suivante se composait des tables sectorielles. Au nombre de douze (12), leur localisation était décidée en fonction du secteur d'activité à l'étude. De cette phase, composée de personnes ressources, devait se dégager l'aspect concertation. Il en découlait une liste de propositions acheminées ultérieurement à la phase du forum, phase dite consensuelle. Il s'agissait de définir les orientations de développement privilégiées par les acteurs régionaux et d'effectuer une épuration des propositions issues des tables sectorielles. C'est à l'occasion de l'étape finale que ces mêmes propositions sont discutées et acceptées publiquement. Les participants sont alors invités à s'engager aux yeux de tous et à poser des gestes qui, dit-on, influent sur le développement de la région.

Pour être en mesure d'évaluer adéquatement les enjeux que supposent une telle restructuration des rapports sociaux en milieu régional, nous situerons le rôle de la restructuration institutionnelle dans son contexte global.

1. PROBLÉMATIQUE D'ENSEMBLE

L'adoption de nouveaux procédés dans la production ainsi que l'automatisation des entreprises modifient la division du travail². En même temps, il semble qu'un déplacement de la production dans

l'espace international se traduit par une hiérarchie spatiale³. Par la dissolution de ses formes traditionnelles de production et par sa relocalisation, la grande entreprise laisse un vide qui doit être comblé. Ainsi sont transformés et le lieu et la nature de l'emploi. Mais modifier l'emploi, c'est aussi modifier les modes de vie des habitants. Un nouvel espace social se substitue à l'espace préexistant en détruisant les façons de vivre et les usages traditionnels pour en créer de nouveaux⁴. La création d'un nouvel espace social requiert une redéfinition des rapports salariaux en région. De là, le rôle de la régionalisation qui consiste à reproduire la force de travail en redéfinissant le rapport patron/employé ou si l'on veut en remplaçant les anciens rapports salariaux par de nouveaux. C'est à l'État qu'est conféré ce rôle d'encadrement des nouveaux rapports sociaux. Il devra travailler à maintenir la paix sociale⁵. En plus, il tendra à transmettre la gestion des problèmes sociaux à des acteurs dont les coûts sont moins élevés en l'occurrence aux groupes sociaux⁶. La restructuration institutionnelle semble représenter une stratégie de l'État pour tenter de résoudre une opposition entre la rationalité étatique et la rationalité des intervenants locaux. Ce sur quoi l'État se base pour orienter cette nouvelle rationalité se retrouve dans la projection sur la population régionale d'un sentiment d'appartenance produit en fonction de ses exigences.

Dans la mesure où la restructuration institutionnelle aboutit à une redéfinition des rapports socio-économiques sur le territoire régional, nous étudierons en quoi ces rapports nouveaux diffèrent des anciens et ce vers quoi ils semblent s'orienter.

2. HYPOTHÈSE

Dans notre analyse, nous présumons ceci; à mesure que l'on s'achemine vers le stade final du Sommet économique, l'importance de la dimension politique

s'intensifie. Ainsi, le fait pour les intervenant-e-s d'assister à une étape plutôt qu'à une autre prend un sens particulier. Notre interprétation des différentes phases se lit comme suit: La participation aux colloques de zones se distingue par son caractère de spontanéité. Les invitations publiques parues dans un quotidien régional laissaient place à une plus grande impulsion face à la participation.

La phase suivante, c'est-à-dire les tables sectorielles étaient localisées en fonction des lieux de production, ce qui fait de la région un espace articulé en fonction d'une logique productiviste. L'on faisait alors appel à des acteurs qui figuraient principalement en tant qu'experts. La troisième étape, celle du forum, intègre une dimension politique, en ce sens que les choix alors réalisés par les acteurs en présence expriment une prise de position face à l'orientation globale attribuée au projet collectif. Nous considérons la dernière phase sous son aspect symbolique puisqu'elle est le lieu d'une révélation publique où est présenté le résultat ultime qu'est le consensus.

Dans notre étude, nous revenons sur chaque étape du Sommet économique pour en extraire le nombre de participant-e-s classé selon dix (10) catégories socio-professionnelles. Nous obtenons un total de 1 114 intervenant-e-s dont 768 qui ont pris part spécifiquement aux colloques de zones (Tableau 1). L'indicateur que nous avons retenu a trait à la participation des intervenant-e-s selon chaque étape du Sommet.

La participation représente l'indicateur sur lequel est centré notre étude. Elle nous permet dans un premier temps, d'identifier les acteurs touchés par la restructuration institutionnelle. Ce qui nous autorise à nous questionner sur la dynamique propre aux acteurs en présence et d'en faire quelques interprétations. Nous pouvons ensuite mesurer l'ancrage territorial vécu par les intervenant-e-s du milieu et

TABLEAU 1

RÉPARTITION DES ACTEURS RÉGIONAUX QUI ONT PARTICIPÉ AU PROCESSUS DU SOMMET ÉCONOMIQUE RÉGIONAL 02
SELON LA CATÉGORIE D'APPARTENANCE

Catégories Étapes	Gouv.	P. Gouv.	Munic.	Synd.	Coop.	Gr. pop.	Corp.	PME	Gr. entr.	Inst.fin.	TOTAL
	NBRE (%)	NBRE (%)	NBRE (%)								
COLLOQUES DE ZONES	53 6,9	138 18,0	121 15,7	38 4,9	22 2,9	26 3,4	33 4,3	237 30,9	55 7,2	45 5,8	768 100
TABLES SECTORIELLES	8 4,1	42 21,6	23 11,9	29 15,0	14 7,2	11 5,7	7 3,6	35 18,0	20 10,3	5 2,6	194 100
FORUM	4 5,3	25 33,0	9 11,8	11 14,5	6 7,9	1 1,3	1 1,3	9 11,8	9 11,8	1 1,3	76 100
ÉTAPE FINALE	14 18,4	11 14,5	3 3,9	26 34,2	1 1,3	5 6,6	5 6,6	5 6,6	5 6,6	1 1,3	76 100
TOTAL	79 7,1	216 19,4	156 14,0	104 9,3	43 3,9	43 3,9	46 4,1	286 25,7	89 8,0	52 4,6	1114 100

spatialiser leurs interventions, toujours en relation avec le rôle attribué à chaque étape du Sommet dans notre hypothèse.

3. RÉSULTATS

3.1 Les municipalités et les PME

Le taux de participation du monde municipal et des PME est nettement plus important aux colloques de zones (figures 1 et 2). Leur contribution diminue lorsque progresse le Sommet. Rappelons que la participation au moment de ces colloques de zones était caractérisée par sa spontanéité. Il apparaît donc que ces deux catégories d'acteurs, les PME et les intervenant-e-s municipaux, s'approprient un espace d'intervention qui correspond au milieu local (cartes 1, 2 et 3). Un tel affaiblissement de la participation aux étapes dites plus politiques et symboliques peut s'expliquer par une discordance entre l'ancrage vécu par les PME et par le monde municipal et celui que propose l'État. L'espace d'intervention des catégories d'acteurs que représentent les PME et les municipalités semblent ne pas coïncider avec le cadre institutionnel établi par l'État. L'éruption sur la scène régionale d'acteurs qui transposent une normalité qui ne correspond pas à celle vécue par les municipalités peut expliquer une attitude de résistance et de méfiance. La diffusion d'une mentalité et de rapports sociaux différents, affectés par des technocrates mandataires de la rationalité étatique, pourrait témoigner d'un désengagement progressif de la part des municipalités. Ces différences peuvent stimuler l'articulation d'une prise de position chez les acteurs municipaux qui ne correspond pas avec celle que préconise l'État. Quant aux PME, il semble que pour elles aussi, leur présence ne déborde pas la dimension locale. Mais tout compte fait, a-t-on besoin des PME pour formuler ce consensus? Il faudrait alors savoir de quel consensus il s'agit? L'enjeu ultime du consensus, le terme clé qui explique en filigrane la restructuration

institutionnelle a trait à l'emploi. Le capital, pour se reproduire a besoin d'une force de travail à moindre coût. Pour résoudre la crise du capital, on propose aux travailleur-euse-s laissés vacants par la relocalisation de la grande entreprise d'oeuvrer dans des entreprises plus restreintes et non-syndiquées. On sait que la restructuration industrielle s'est accompagnée de la destruction du syndicat. En même temps, les emplois créés assurent une tranquillité sociale tout en occupant les corps et les esprits. Ainsi, l'État transmet et fait refléter les méfaits de la crise sur les acteurs régionaux qui eux, doivent se prendre en main. De celà, une constance prend forme: il semble qu'au niveau spatial, une brisure s'établit entre les aspirations ascendantes et les ambitions descendantes de l'État.

3.2 L'appareil gouvernemental

Contrairement aux observations précédentes, le taux d'implication du syndicat et du gouvernement s'accroît particulièrement au forum et à l'étape finale. Ici, nous envisageons le palier para-gouvernemental comme un dispositif de l'État en vue de s'assurer sa reproduction et son contrôle sur l'espace régional. Cette allégation nous autorise donc à traiter ensemble ces deux (2) niveaux de participation; le gouvernemental et le para-gouvernemental. Nous constatons que par leur présence, les syndicats et l'appareil étatique influent considérablement sur la définition du projet collectif et ce, dans la dimension politique et symbolique. Au forum seulement, plus du tiers des intervenant-e-s (38,3 %) appartient au gouvernement ou à son relais. De plus, lorsqu'on observe une baisse dans l'implication du gouvernement, celle-ci est compensée par une présence accrue du palier para-gouvernemental, ceci, plus particulièrement aux tables sectorielles et au forum.

TABLEAU 2

PARTICIPATION DE L'APPAREIL GOUVERNEMENTAL
AU SOMMET ÉCONOMIQUE

Étapes	Gouv.	Para-gouv.	Total
Coll. Zones	6,9	18,0	24,9
Tables sec.	4,1	21,6	25,7
Forum	5,3	33,0	38,3
Étape finale	18,4	14,5	32,9
Moyenne	7,1	19,4	26,5

Au moment où l'État indique aux intervenant-e-s régionaux qu'ils/elles ont un choix fondamental à effectuer, celui de se définir des priorités de développement, il s'insère dans le processus qu'il a lui-même proposé. Ainsi, la contribution du milieu s'en trouve considérablement réduite. S'agit-il pour l'État de déstructurer le tissu social en vue d'évacuer l'expression des divisions vécues autant sur le plan social, économique et politique et ce, en brouillant la visibilité des rapports sociaux entre les acteurs intéressés par leur développement? Dans ces circonstances, peut-on parler d'une véritable manifestation de l'identité qui soit propre à la communauté régionale?

3.3 Participation syndicale

Les syndicats, quant à eux, répondent affirmativement à l'appel de l'État. Leur concours lors de l'étape finale atteint 34,2% (Tableau 1). La CSN (Confédération des syndicats nationaux) et la FTQ (Fédération des travailleurs du Québec) contiennent à elles seules 95,6% de la représentation syndicale au moment de la dernière phase. Les adhésions syndicales au Saguenay - Lac-Saint-Jean sont principalement réparties entre la CSN (38,4%) et la FTQ (16,9%)⁷. De plus, le taux de syndicalisation au Saguenay - Lac-Saint-Jean atteignait 55,9% en 1982, en comparaison d'un taux de 27,8% au plan national⁸.

On se questionne: où les syndicats participent volontiers à la mise sur pied du consensus, alors ils répondent aux visées gouvernementales en vue de délimiter un cadre national homogène; ou ils tentent, à l'intérieur d'une structure dite consensuelle de faire valoir leurs priorités auprès du gouvernement sans intention précise d'y contribuer davantage. En favorisant la concertation syndicat/patronat, l'État s'évite d'user de son contrôle réglementaire. Contrôle dont les objectifs porteraient sur l'instauration de politiques nationales liées au développement économique. Un tel conformisme de la part des syndicats leur assurerait l'accès à un pouvoir naissant. Car la restructuration institutionnelle n'est pas sans remettre en cause l'emphase de l'autorité locale. L'un des bénéficiaires se dégageant d'une telle alliance serait l'acquisition d'informations concernant les politiques gouvernementales en vue de les influencer. Entrerait alors en jeu un rapport de force fondé sur la légitimité du syndicat. Car dans une telle perspective où le syndicat participerait de concert avec l'État à une politique de développement économique nationale, il s'exposerait à une distanciation entre les dirigeants syndicaux et leurs membres. Ce qui ferait du syndicat un objet dénué de toute légitimité ne représentant que ses intérêts propres. Une telle participation à l'é-

laboration d'une politique nationale est contre indiquée dans le cadre d'une économie de marché qu'ils ont l'intention de transformer. En ce sens, la participation syndicale a un processus de type consensuel exclut la manifestation de réactions conflictuelles lorsque survient un désaccord sur des points litigieux. Dans une telle position orientée vers la détente du climat social et du climat de travail, le gouvernement se garde une marge de manoeuvre, celle d'appliquer des mesures qu'il juge appropriées à l'accroissement économique.

Le rôle du syndicat consisterait alors à former leurs membres aux réalités qu'imposent la restructuration industrielle. A cet effet, faisant suite à la réalisation du Sommet, on parle d'une métamorphose qui s'est opérée dans l'attitude syndicale:

"L'atmosphère des relations ouvrières patronales s'est radicalement transformée depuis la tenue du Sommet sur l'économie et le développement en 1984... Au palmarès des pertes subies après les conflits de travail au Québec, notre région est passée en l'espace d'un an, de la première à la dernière place, selon le langage de la statistique, le Saguenay - Lac-Saint-Jean est devenu le paradis des relations de travail ... Rappelez-vous que les dirigeants syndicaux se sont honnêtement prêtés au jeu de la concertation lors du Sommet. Ils étaient forts conscients des conséquences sur l'emploi des nombreux et longs affrontements".⁹

L'implication syndicale dans une optique de développement économique national risque de transformer leur rôle traditionnel de défense des droits des travailleur-euse-s en un rôle de contrôle auprès de leurs adhérent-e-s. Le syndicat servirait de canal pour répondre aux besoins de transformation du rapport salarial au sein des entreprises. Une demande de modéra-

tion dans les revendications salariales sera acceptée plus aisément par la base si elle émane du syndicat.

3.4 Les groupes sociaux

L'implication des groupes sociaux au processus global s'avère hésitante et départagée. D'un total de vingt-quatre (24) groupes qui s'impliquent dans tout le processus du Sommet, vingt et un (21) n'assistent qu'à une seule étape. D'une phase à l'autre, il se produit un désengagement qui laisse une fraction des causes à défendre sans représentant. En effet, ces groupes représentent plusieurs champs d'intervention dont celui des femmes, de l'environnement, des personnes défavorisées, des jeunes et retraités, etc.

Parallèlement à la tenue du Sommet économique, on a observé une réaction de certains groupes concernant une lacune identifiée sur le plan de leur représentation. Ainsi, une vingtaine de groupes sociaux se sont abstenus d'un commun accord de participer au processus du Sommet. Ces groupes questionnent alors leur représentation à l'étape du forum. A ce moment, un seul siège est accordé aux groupes sociaux et de plus, il est assigné à la Société nationale des Québécois dont le représentant oeuvrait aussi en tant que vice-président du CRD (Conseil régional de développement).

La mission précisée par les organisateurs du Sommet pourrait constituer un motif explicatif de l'inconstance observée dans la participation des groupes sociaux. Le mandat dont s'est doté le Sommet économique qui consiste à ériger le consensus ne permettrait pas l'expression des dissensions. Il répondrait plus conformément à un lieu où n'est toléré que la manifestation d'accords entre les partenaires présents. Quant à l'expression des désaccords, on a pu constater que les groupes sociaux ont été évincés au sommet de fixer des choix décisifs qui prennent une signification politique. On comprendra alors l'exclusion de certains groupes du mécanisme de restructuration institutionnelle puisque le consensus expulse les élé-

ments qui menacent l'ordre à établir. Toutefois, ils ne sont pas irrévocablement écartés puisqu'ils sont utiles pour leur vocation de gestionnaires des problèmes sociaux. Reste à s'interroger si oui ou non, ils s'y limiteront ou si ces groupes qui semblent offrir une pratique sociale plus radicale et qui mettent à contribution des pratiques nouvelles, pousseront plus loin leur désir de transformation en vue d'un ordre social nouveau.

CONCLUSION

Un constat se dégage: une configuration nouvelle de la dynamique des rapports sociaux s'établit sur l'espace régional. Certaines observations nous permettent d'identifier une distanciation entre les instances locales et l'État. C'est le cas chez les représentant-e-s municipaux et les PME. D'autres observations nous incitent à croire à un rapprochement entre l'instance étatique et les syndicats. Une troisième possibilité laisse entrevoir une scission entre les tenant-e-s du consensus et certains groupes sociaux. Ces diverses réactions nous donnent à penser que les rapports sociaux ne peuvent s'appréhender sous l'angle d'une masse homogène. Plusieurs groupes d'intérêts divergents s'y manifestent et l'on doit en tenir compte. Qu'il s'agisse de l'échelon local ou régional, on constate que les groupes peuvent se définir un ancrage territorial distinct, mais là où certains intérêts se conjuguent, c'est relativement à la forme et à l'orientation que prendra le territoire. Puisque c'est là que s'inscrivent les luttes pour vivre selon les aspirations de chacun. Le territoire sera le témoin d'un projet collectif commun dans la mesure où il correspond à un lieu où se reflètent les intérêts réels des groupes qui y vivent. Autrement, pour les gens qui l'habitent, le territoire perd son sens, de même que les raisons d'y vivre.

Le consensus peut toujours s'écrire sur papier, mais son inscription sur le territoire ne se fera

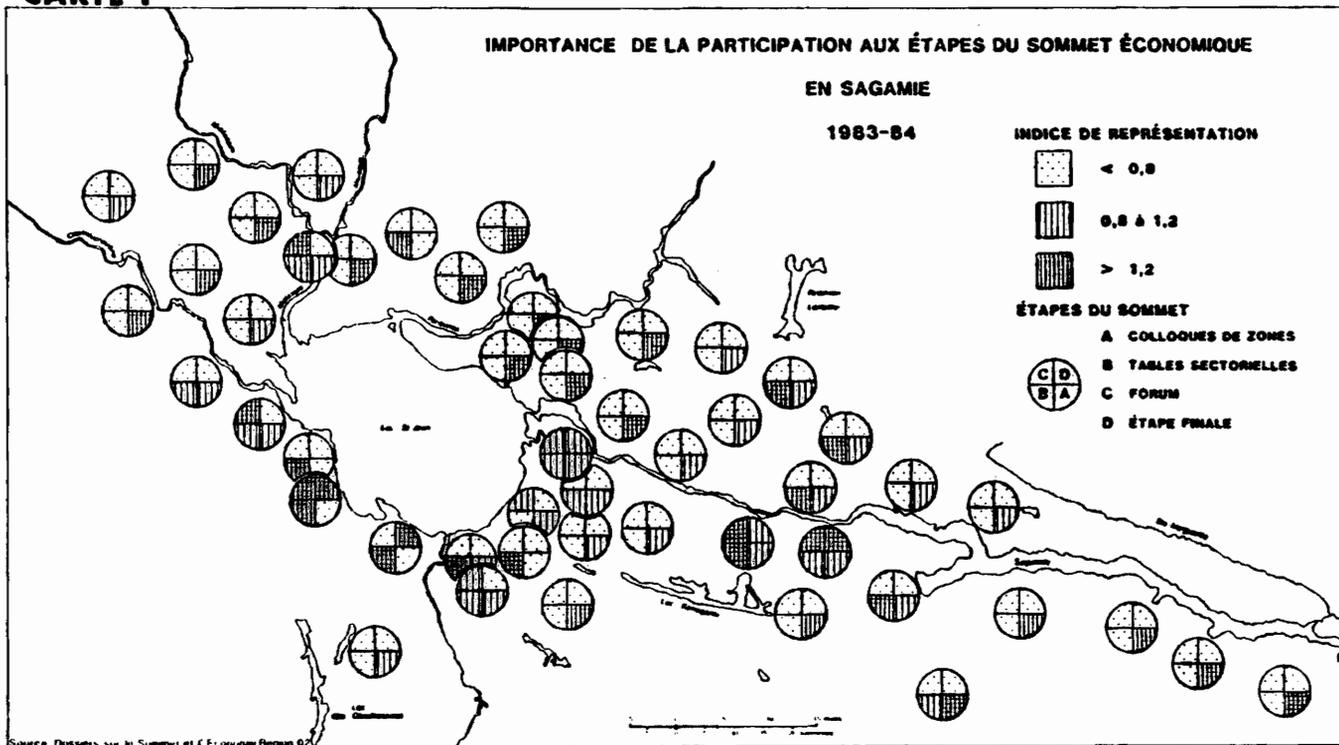
qu'à la condition que la population s'y reconnaisse. Un consensus général apparaît facile lorsqu'il s'agit de sauver la région, mais il est plus difficile à réaliser au moment d'identifier les acteurs qui subiront des transformations. Ainsi, l'enjeu du consensus, ce n'est pas qu'il soit accepté ou non, de toute manière il le sera. L'enjeu est davantage lié à l'application des moyens mis en oeuvre pour l'atteindre.

NOTES:

1. Nous profitons de l'occasion pour remercier le FCAR, Réseau de l'Université du Québec, qui a contribué à cette recherche par son financement.
2. Pierre-André Julien, "Petites régions, crises et entrepreneurship", La revue canadienne des sciences régionales, vol. VII, no 1, (1984).
3. Pierre Maclouf et Jean Sarbib, "Dualisation spatiale et dualisation sociale de la force de travail en période de crise: deux scénarios possibles", Revue d'économie régionale et urbaine, no 1, (1983).
4. Juan Luis Klein et Jean Désy, "La loi 125; cadre d'une nouvelle articulation de l'État à la société locale" in Aménagement et pouvoir local, Cahiers de l'ACFAS. Université de Montréal, 1985.
5. Lizette Jalbert, "La décentralisation pour quoi faire? in Décentralisation ou autonomie administrée", Cahiers de recherches sociologiques, vol. 3, no 1 (avril 1985).
6. Pierre Hamel et Anick Germain, "L'autonomie des collectivités: entre la crise et le changement",

- in "Les ambiguïtés du pouvoir local", Revue d'action communautaire, (1985).
7. Le marché du travail, Emploi Québec, vol. 5, no 1 (janvier 1984).
 8. Le marché du travail, Emploi Québec, vol. 1, no 6 (janvier 1985): 62-63.
 9. Bertrand Tremblay, "La paix sociale stimule notre économie", Le Quotidien, (18 avril 1986): 8.

CARTE 1

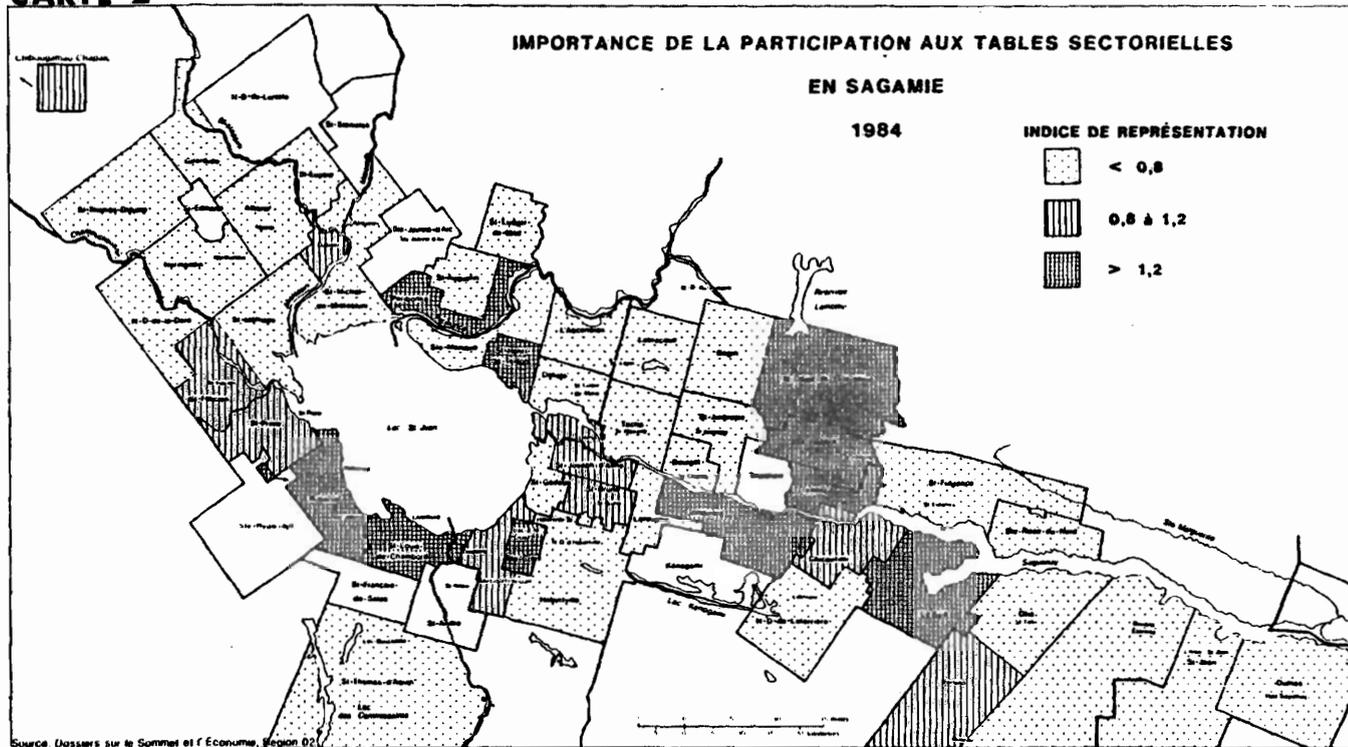
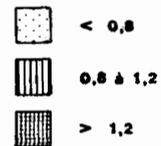


CARTE 2

IMPORTANCE DE LA PARTICIPATION AUX TABLES SECTORIELLES EN SAGAMIE

1984

INDICE DE REPRÉSENTATION



CARTE 3

**IMPORTANCE DE LA PARTICIPATION AUX COLLOQUES DE ZONES
EN SAGAMIE**

1983

INDICE DE REPRÉSENTATION

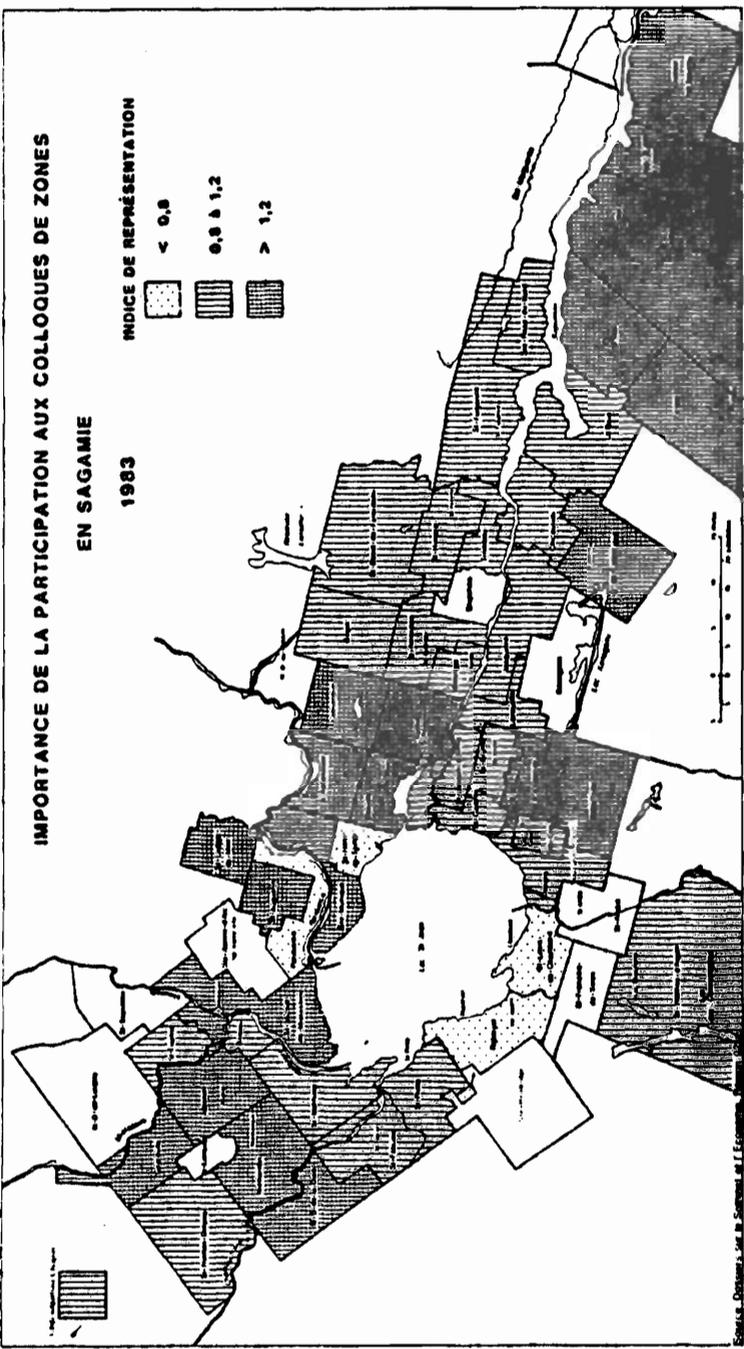
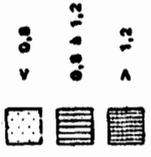
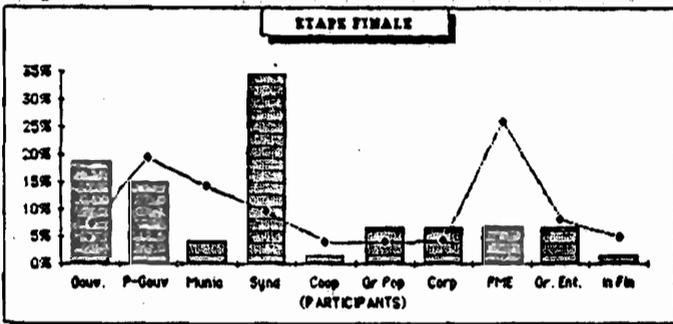
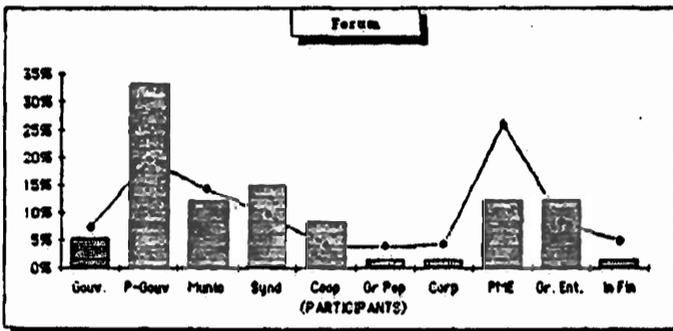
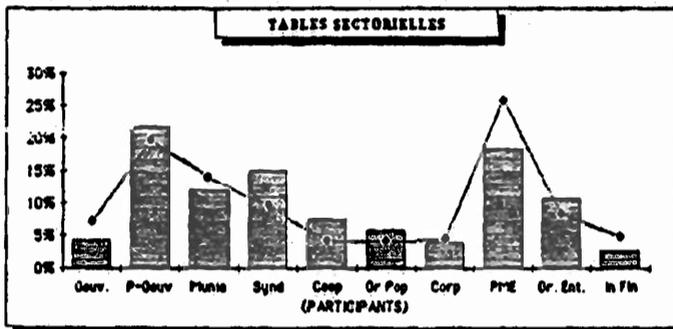
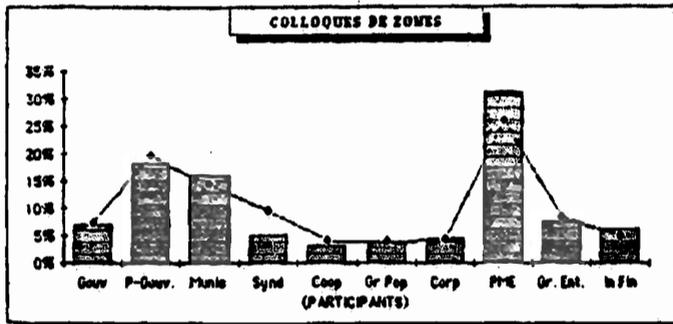


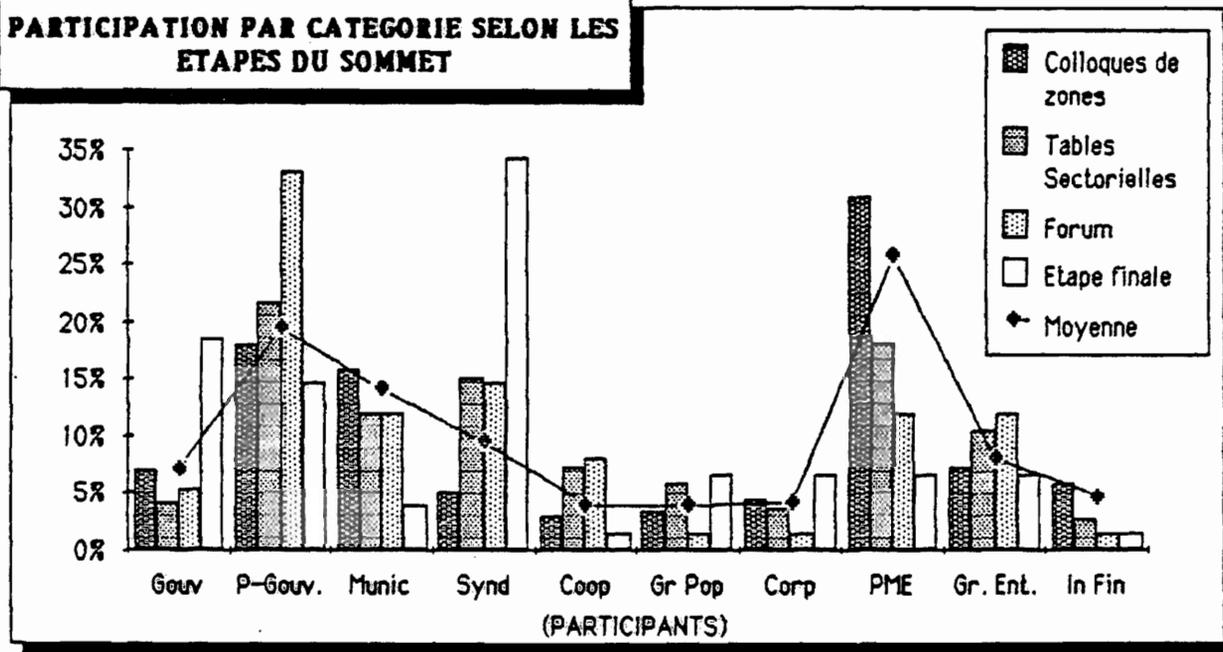
FIGURE 1

TAUX DE PARTICIPATION AUX ÉTAPES DU SOMMET ÉCONOMIQUE RÉGIONAL 02



SOURCES: Dossiers du Sommet Économique 02

FIGURE 2

**PARTICIPATION PAR CATEGORIE SELON LES
ETAPES DU SOMMET**


Principaux obstacles à la décentralisation du pouvoir en matière d'aménagement du territoire.

Jean CERMAKIAN

Depuis quelques années, dans bon nombre de pays industrialisés, il existe une volonté manifeste de décentralisation du pouvoir décisionnel en matière d'aménagement du territoire, du moins au niveau du discours politique officiel et des mesures législatives et réglementaires. Ce phénomène est trop récent pour que l'on puisse porter un jugement définitif sur la question. Néanmoins, nous pouvons affirmer que l'enjeu de la décentralisation en matière d'aménagement est relié au processus de prise en main par les élus locaux et régionaux d'une parcelle importante du pouvoir politique, dans la mesure où la gestion des grandes affectations du territoire est liée aux orientations en matière de développement économique régional et aux choix politiques qui en découlent.

A partir des résultats d'une recherche comparative sur les acteurs, stratégies et enjeux en matière d'aménagement du territoire dans les régions de la Mauricie (Québec) et du Jura (région de Franche-Comté

en France, cantons de Vaud, Neuchâtel, Berne et Jura en Suisse), le but de cet article est d'identifier les principaux obstacles au processus de décentralisation mentionné ci-dessus. Nous en avons identifié cinq, à savoir:

1. la diversité des contextes nationaux;
2. les contradictions entre les priorités nationales en matière de développement économique et les priorités régionales en matière d'aménagement du territoire;
3. les conflits inter-régionaux et les rivalités entre municipalités urbaines et rurales au sein d'une même région;
4. le problème de la représentativité (et donc du pouvoir politique réel) des instances régionales;
5. le manque de ressources budgétaires pour rendre opérationnelles les nouvelles lois sur l'aménagement du territoire.

1. DIVERSITÉ DES CONTEXTES NATIONAUX:

Cette diversité s'exprime en premier lieu en terme d'incidences des divers systèmes politiques nationaux (s'agit-il d'un État fédéral ou centralisé?) sur le processus de décentralisation du pouvoir en matière d'aménagement du territoire. Dans un État centralisé comme la France, trois siècles d'un pouvoir central fort ont eu pour résultat une prédominance quasi-absolue du gouvernement national dans tous les domaines de la vie collective. Cette prédominance a eu pour effet de soumettre les différentes régions au "rouleau compresseur" de l'uniformisation institutionnelle, culturelle et éducative, au point de mettre en danger un grand nombre de spécificités linguistiques et culturelles dans plusieurs régions. Depuis le début des années 1960, l'éveil de la conscience

régionale, notamment dans plusieurs régions périphériques, a poussé le gouvernement central à tenir compte de la dimension régionale dans ses politiques de planification et d'aménagement du territoire. Mais c'est seulement en 1982-83, avec l'adoption des lois sur la décentralisation ("Lois Defferre") par un parlement à majorité socialiste, que l'État français finit par se départir d'un grand nombre de pouvoirs au profit des autres paliers de gouvernement (région, département, commune): c'est ainsi que l'aménagement du territoire et le développement économique régional relèvent désormais du conseil régional, dont les membres sont élus au suffrage universel depuis mars 1986 (Loi No 83-8 du 7 janvier 1983, articles 27-29)¹. D'autre part, c'est par le biais des principaux choix de IXe Plan (1984-88) que l'État central a défini les liens entre les priorités nationales et régionales en matière d'aménagement du territoire². Dans leurs priorités en matière d'aménagement, les conseils régionaux devront tenir compte des quatre priorités nationales suivantes: conversion industrielle, rééquilibrage en faveur des régions sous-industrialisées et sous-équipées, décentralisation des activités tertiaires et mise en place de la décentralisation institutionnelle. L'un des mécanismes privilégiés pour l'atteinte de ces priorités est le "contrat de plan État-régions". D'autre part, le palier municipal de gouvernement a également un rôle important à jouer dans ce processus de décentralisation de l'aménagement, et ce par le biais des "chartes intercommunales de développement et d'aménagement"; les objectifs de ces chartes, tels que définis par le Premier ministre dans une circulaire de décembre 1984³, sont de permettre aux communes de se concerter en matière de développement et d'aménagement, et d'harmoniser cette démarche avec les priorités définies lors de l'élaboration des plans régionaux. On comprend alors toute l'importance que revêt désormais la géopolitique des rapports de force entre élus locaux et régionaux d'une part, et le gouvernement central d'autre part, dans l'évolution à court et

à moyen terme du processus de planification régionale en France, et dans l'organisation spatiale du développement régional qui en découlera inévitablement⁴, indépendamment de la couleur politique des décideurs à l'un ou l'autre des différents niveaux de gouvernement.

Si dans le cas de la France, les obstacles à la décentralisation en matière d'aménagement ont été, jusqu'à une date récente, de nature institutionnelle, la situation dans les deux États fédéraux à l'étude (la Suisse et le Canada) pourrait, à première vue, faire croire que, de par la nature même des institutions politiques, le problème de la décentralisation ne se pose pas. Pour ce qui est de la Suisse, une longue tradition de souveraineté municipale (communes) et régionale (cantons), vieille de plusieurs siècles, ne met pourtant pas le système institutionnel à l'abri de tendances centralisatrices de la part du gouvernement de la Confédération⁵. En effet, la souveraineté dont jouissaient les autorités communales et cantonales a été progressivement érodée par l'adoption des Constitutions fédérales de 1848 et de 1874, et aussi par une série de mesures législatives "d'intérêt national" (notamment en matière d'autosuffisance agricole, de protection des forêts, de sauvegarde du patrimoine historique, de réseaux de transport et de production d'énergie). Si l'on ajoute à cela des champs de juridiction fédérale exclusive (monnaie, affaires extérieures, douanes, défense, postes et télécommunications), et si l'on considère l'exiguïté du territoire national, il devient évident que la souveraineté réelle des gouvernements municipaux et régionaux est soumise à d'importantes limitations. En contrepartie le maintien de la souveraineté locale ou cantonale est renforcé par le recours fréquent aux "initiatives" ou référendums que permet la Constitution suisse, et qui mettent un frein aux tendances centralisatrices du gouvernement confédéral. C'est ainsi qu'une "conception directrice d'aménagement du territoire", élaborée par l'Institut pour l'aménagement national, régional et local (ORL-Institut) de

l'École polytechnique fédérale de Zurich⁶, en vase clos et sans tenir compte du point de vue des gouvernements cantonaux, servit de base à une première loi-cadre sur l'aménagement du territoire; cette loi fut adoptée par le parlement de la Confédération en 1974 mais battue deux ans plus tard par voie de référendum, avec une faible majorité de voix défavorables, mais avec une forte majorité de cantons (20 sur 26) hostiles à un processus de planification jugé par eux trop dirigiste. L'examen de la distribution géographique des votes fait apparaître une concentration des partisans de cette loi dans cinq cantons alémaniques fortement industrialisés et aux prises avec des problèmes d'urbanisation accélérée des campagnes, ainsi qu'au Tessin, canton italophone confronté à un sérieux problème de spéculation foncière dans un écoumène restreint. Par contre, les cantons jurassiens et alpins de la périphérie (Neuchâtel, Valais, Grisons) ne pouvaient être que défavorables à une conception nationale d'aménagement qui allait, à plus ou moins long terme, les pénaliser au profit des cantons à forte concentration démographique et industrielle. Pourtant, quelques années plus tôt, en 1969, le peuple avait approuvé un amendement à la Constitution (Article 22 quater) qui donnait expressément au parlement de la Confédération le mandat d'établir "des principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire"⁷. Un nouveau projet de loi fut donc préparé; il était plus concis et moins directif que celui de 1974, et c'est ainsi que l'actuelle Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) fut adoptée en juin 1979 et mise en vigueur le 1er janvier 1980. Tout en étant moins contraignante que la loi de 1974, la LAT oblige néanmoins les parlements cantonaux à adopter, dans un délai de cinq ans, des lois cantonales sur l'aménagement du territoire⁸; ces lois devront être basées sur des "conceptions directrices" et prévoir l'entrée en vigueur de "plans directeurs" (l'équivalent des schémas d'aménagement des M.R.C. au Québec et

des plans régionaux en France). D'autre part, la LAT stipule que des "plans d'affectation" (l'équivalent des plans d'urbanisme au Québec et des plans d'occupation des sols en France) devront être adoptés par les conseils communaux (conseils municipaux) de chaque canton, et ce dans un délai de huit ans après l'entrée en vigueur de la LAT. Enfin, avant d'avoir force de loi, les plans directeurs devront avoir été approuvés par le Conseil fédéral (le conseil des ministres de la Confédération), qui s'assurera de la concordance des plans directeurs avec le droit fédéral, la LAT, les domaines de juridiction fédérale et les plans directeurs des cantons voisins⁹. Dès lors, on comprend la difficulté de concilier la tradition suisse de souveraineté locale et cantonale avec la nécessité d'une utilisation rationnelle du sol sur un territoire d'à peine 41 200 km² dont moins du tiers peut être consacré aux activités humaines (agriculture, habitat, industrie, infrastructures de transport). Parlant de l'ampleur de la tâche à accomplir, le directeur de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire admet la difficulté de "coordonner les projets d'aménagement à l'échelon fédéral, cantonal et communal, (de) peser les intérêts en présence et (de) choisir les solutions qui s'imposent compte tenu des divers enjeux idéologiques et économiques ainsi que des différentes propositions tant ambitieuses que modestes"¹⁰. Compte tenu de la problématique, il n'est pas surprenant que seuls trois cantons aient pu terminer leur plan directeur dans les délais prévus par la LAT; les 23 autres cantons ont demandé un délai supplémentaire (de 5 mois à 3 ans) au Conseil fédéral, et ce dernier a décidé de leur accorder un délai définitif de deux ans, soit jusqu'au 1er janvier 1987.

Dans le contexte fédéral canadien, la situation semble à première vue plus simple qu'en Suisse. En effet, la Constitution canadienne réserve les pouvoirs en matière d'urbanisme et d'aménagement au palier provincial de gouvernement. C'est donc aux dix parlements provinciaux que revient la tâche d'adopter des

mesures législatives dans ces domaines. Plusieurs provinces ont adopté des lois relatives à l'aménagement et à l'urbanisme; c'est l'Ontario qui, il y a plus de trente ans, fit oeuvre de pionnier en ce sens. La législation ontarienne eut pour effet la mise en place d'un processus de planification régionale, avec la création d'une division de la planification régionale au sein du ministère provincial des finances et d'entités intermunicipales dotées de pouvoirs en matière d'aménagement (telles les Regional Municipalities de Toronto et d'Ottawa-Carleton). Au Québec, il fallut attendre dix années de plus pour que le gouvernement se dote de structures administratives en matière d'aménagement du territoire. Nous avons évoqué les étapes de ce processus dans un précédent article¹¹, ainsi que les bases idéologiques et les objectifs de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (loi 125), adoptée par l'Assemblée nationale du Québec en novembre 1979 et mise en vigueur le 15 avril 1980. De nombreux chercheurs québécois ont eu l'occasion de se pencher sur la problématique de la loi 125 et des municipalités régionales de comté (MRC) depuis l'entrée en vigueur de la loi: les résultats de leurs recherches ont été présentés lors de colloques annuels dans le cadre des congrès annuels de l'ACFAS depuis 1982¹². Il n'est donc pas opportun, dans le contexte de cet article, de reprendre en détail les analyses déjà réalisées dans le cadre de ces recherches. Nous nous contenterons donc de quelques remarques sur l'impact de la loi 125, sur la décentralisation du pouvoir en matière d'aménagement et sur les obstacles à cette décentralisation.

En fait, comme l'ont souligné plusieurs auteurs¹³, les problématiques de l'aménagement, du développement régional et de la décentralisation sont interdépendantes au Québec depuis que le gouvernement s'est engagé dans le processus de la planification, et surtout depuis l'adoption de la loi 125. Nul n'a mieux souligné ce fait que l'ancien ministre délégué à l'Aménagement, au Développement régional et à la

Décentralisation, François Gendron; selon ce dernier:

l'aménagement peut être défini comme l'organisation spatiale du développement, alors que la décentralisation constitue l'organisation structurelle de ce même développement, entendu ici dans son sens le plus large et donc tout autant social, culturel, éducationnel et politique, qu'économique. Le développement optimum des différentes régions du Québec passe donc par une certaine forme de planification, à savoir l'aménagement du territoire, et par une volonté politique de rapprocher le pouvoir des citoyens, ce qui est l'objectif de la décentralisation".¹⁴

Cet énoncé ministériel reflète très clairement l'idéologie du Parti Québécois dont le programme stipule que:

la construction d'une société plus démocratique passe par la prise en charge par les régions de toutes les dimensions de leur développement. (...) D'autre part, la base de la croissance économique du Québec repose sur l'émergence des dynamismes locaux¹⁵.

Plus loin, ce même programme dit qu'il faut

considérer les municipalités régionales (de comté), ainsi que les communautés urbaines (de Montréal et de Québec, de même que la Communauté régionale de l'Outaouais), comme partenaires privilégiés et autonomes pour toutes les dimensions du développement régional¹⁶.

Une telle idéologie implique également que la politique gouvernementale en matière de développement

économique tiennent compte d'une plus grande autonomie locale et régionale en matière de développement économique et social. S'il est certain que "la priorité à l'économie impose une centralisation des questions économiques", la priorité qu'a accordée le gouvernement au "virage technologique" depuis 1982¹⁷ ne signifie pas nécessairement une mise en veilleuse de l'option régionaliste et décentralisatrice. En effet, pour l'ancien ministre d'État au développement économique, Bernard Landry, "l'État a consenti depuis plus de vingt ans des efforts considérables pour assurer le développement des régions (...). La croissance et le développement des régions reposent sur les investissements du secteur privé, c'est-à-dire pour l'essentiel de l'entreprise. Le dynamisme de l'entrepreneurship local doit cependant être épaulé par toute la gamme de moyens dont dispose l'État en matière économique"¹⁸. Six mois après l'élection d'un gouvernement libéral, et malgré la surreprésentation de la grande région de Montréal au Conseil exécutif, la politique gouvernementale en matière de décentralisation, d'aménagement et de développement régional reste à définir.

On peut donc dire que jusqu'à présent, il y a relativement peu d'obstacles institutionnels au processus de décentralisation en matière d'aménagement au Québec. Néanmoins, la mise en place et l'application de processus se sont heurtées à la résistance d'une partie du monde municipal, en particulier du côté des municipalités urbaines. Celles-ci acceptent mal la création d'une nouvelle instance décisionnelle au niveau supramunicipal, instance dont ils craignent la mainmise sur des domaines jusque là réservés à la seule juridiction municipale. En effet, la loi 125 oblige les municipalités à harmoniser les plans d'urbanisme existants avec les grandes orientations des schémas d'aménagement des M.R.C.; par contre, les municipalités rurales voient dans cette nouvelle structure un moyen de revaloriser un pouvoir municipal de plus en plus récupéré par le gouvernement central et par les municipalités urbaines et périurbaines les plus

dynamiques. La concertation forcée des deux types de municipalités au sein des conseils des M.R.C. pose donc de sérieux problèmes en termes de définition d'objectifs communs en matière d'aménagement, et le débat est loin d'être terminé.

Finalement, le processus d'aménagement au Québec est soumis à des forces externes, non identifiées spécifiquement dans le texte de la loi 125: le gouvernement fédéral a une très grande influence dans les dossiers relatifs au développement régional, par le biais des paiements de péréquation et des ententes-cadres fédérales-provinciales, ou par ce qu'il est convenu d'appeler le "pouvoir de dépenser"¹⁹. D'autre part, le contexte économique national et international exerce une influence non négligeable sur les projets régionaux de développement et d'aménagement, dans la mesure où les stratégies d'investissement des grandes sociétés industrielles sont établies en tenant compte d'enjeux territoriaux nationaux et internationaux, plutôt que régionaux.

2. AUTRES OBSTACLES A LA DÉCENTRALISATION

La dernière remarque ci-dessus fait ressortir un autre obstacle de taille à la décentralisation, à savoir les contradictions qui existent souvent entre les priorités nationales en matière de développement économique et les priorités régionales en matière d'aménagement du territoire. Un autre frein au processus de décentralisation prend la forme de conflits inter-régionaux et de rivalités, déjà mentionnées plus haut, entre municipalités urbaines et rurales au sein d'un même espace régional. En troisième lieu, il faut poser la question de la représentativité des instances régionales, et donc de leur pouvoir politique réel: s'agit-il d'un pouvoir délégué ou d'une autorité émanant du suffrage universel direct? Enfin, il faut évoquer le problème des budgets transférés aux régions par le gouvernement central pour fins d'exécution des schémas d'aménagement et d'application des lois

relatives à l'aménagement du territoire; que l'on songe aux sommes souvent dérisoires que reçoivent les M.R.C. sur cinq ans pour réaliser leurs schémas, ou encore aux budgets réduits des administrations régionales respectives! Toutes ces questions mériteraient un traitement plus considérable que ne le permet la dimension de cet article. Par souci de concision, nous avons préféré nous limiter à ce qui précède, quitte à revenir plus en détail sur certains de ces éléments dans une publication subséquente. La complexité de la problématique nous a également incité à résumer sous forme de tableau, l'organisation spatiale des structures administratives des trois pays étudiés. (Tableau 1).

NOTES:

1. Région de Franche-Comté, Conseil régional (France), Guide de la décentralisation: répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État, Besançon. Direction générale des services de la région Franche-Comté, (s.d.).
2. Jean Le Garrec, Demain la France: les choix de IXe Plan (1984-1988), Paris, Éditions La Découverte, 1984, 240 p.
3. Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan et René Perrin (éds), Solidarités locales: les chartes intercommunales de développement et d'aménagement, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1986, 222 p.
4. Béatrice Giblin, "Géopolitique des régions françaises", Hérodote, 11, no 1 (1986): 32-53.

5. André-Louis Sanguin, La Suisse, essai de géographie politique. Gap, Éditions Ophrys, 1983, 365 p.
6. École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ), Conceptions directrices d'aménagement du territoire national: version abrégée, Zurich, EPFZ, ORL-Institut, 1973, 27 p. + cartes hors texte.
7. Office fédéral de l'aménagement du territoire, Département fédéral de justice et politique (Suisse), La bataille pour le sol: aménagement du territoire en Suisse, 2e édition. Berne, Office central fédéral des imprimés et du matériel, 1983, 32 p.
8. République et canton de Neuchâtel, Conseil d'État (Suisse), Aménagement du territoire et constructions, Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui a) d'un projet de loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), b) d'un projet de loi portant révision de la loi sur les constructions (LConstr.). Neuchâtel, Conseil d'État, 1984, 44 p.

Voir aussi: République et canton de Neuchâtel, Conseil d'État (Suisse), Aménagement du territoire, Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de décret sur la conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire. Neuchâtel, Conseil d'État, 1984, 85 p. + cartes hors-texte.

9. DÉlégué à l'aménagement du territoire (département fédéral de justice et police (Suisse), Der Richtplan nach dem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 / Le plan direction selon la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22 juin 1979. Berne, Office central fédéral des imprimés et du matériel, 1979, 81 p. + cartes hors-texte.

10. Marius Baschung, "Prolongation du délai imparti pour l'établissement des plans directeurs. Rauplanung/Aménagement du territoire/Planificazione del territorio: Informationshefte/Bulletin d'information/Bollettino d'informazione", 13 (1), (1985): 17.
11. Jean Cermakian, "La recherche géographique et le processus d'aménagement régional au Québec: un nouveau défi", The Operational Geographer/La géographie appliquée: 1, (1983):24-31.
12. "L'aménagement au Québec: 3e colloque biennal, (1983), L'aménagement au Québec: 3e colloque biennal, Cahiers de l'ACFAS, no 17, 1983; Aménagement et pouvoir local, Cahiers de l'ACFAS, no 31, 1985; Aménagement et développement: vers des nouvelles pratiques?, Cahiers de l'ACFAS, no 38, 1986.
13. Caroline Andrew, "Aménagement et développement: une dissociation?", Cahiers de l'ACFAS: 38, (1986): 115-120.
14. Québec, ministère du Conseil exécutif, Secrétariat permanent des conférences socio-économiques du Québec, Sommet économique, Région 04: Rapport, Québec: Éditeur officiel du Québec, 1984, 272 p.
15. Parti Québécois, Programme du Parti Québécois, Montréal, Permanence nationale du Parti Québécois, 1982.
16. Ibid.
17. Québec, ministère d'État au développement économique, Le virage technologique (Bâtir le Québec - Phase 2: Programme d'action économique 1982-1986), Québec: Éditeur officiel du Québec, 1982, 248 p.

18. Ibid.

19. Donald J. Savoie, Regional Economic Development: Canada's Search for Solutions, Toronto, University of Toronto Press, 1986, 212 p.

TABLEAU 1
ORGANISATION SPATIALE DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

NIVEAUX HIÉRARCHIQUES *	CANADA	FRANCE	SUISSE
NATIONAL	Gouvernement fédéral ↑ "ententes-cadres"	<u>Gouvernement central</u> (LOIS DEFFERRE) 1982-1983	<u>Conseil fédéral</u> (L.A.T.) 1980
RÉGIONAL	et ↓ péréquation <u>Gouvernement provincial</u> (Loi 125) (QC) 1980	<u>Conseil régional</u> (Plan régional)	<u>Conseil d'État</u> <u>cantonal</u> (Plan directeur cant.)
SOUS-RÉGIONAL	<u>Conseil d'administration</u> <u>de Mun. régionale ou de</u> <u>M.R.C. (QC)</u> (Schéma d'aménagement)	Conseil général de département	(N.A.)
LOCAL	Conseil municipal	Conseil municipal ou communal	Conseil communal

(*) Tels que définis par
SAVOIE, Donald J. (1986).
Regional economic development.
Toronto, U. of T. Press.

——— Loi-cadre en matière d'aménagement
==== Juridiction en matière d'aménagement
----- "Pouvoir de dépenser"

Les municipalités régionales de comté: établissement d'un palier intermédiaire.

Owen FUGÈRE

1. DE L'IDÉOLOGIE PLANIFICATRICE A L'IMPLANTATION DES MRC

Saisir le véritable sens de la récente réforme dans les Affaires municipales du Québec nécessite de la situer dans le contexte historique de la période d'effervescence réformatrice laquelle a véritablement pris son essor au début des années 60, et qu'on identifie plus communément sous l'appellation de "Révolution tranquille".

Alors que les différentes réformes conduites par l'État sous la direction des hauts fonctionnaires (élite technocratique) pénètrent rapidement les secteurs tels que l'éducation et les Affaires sociales (des secteurs gérés et contrôlés par des organismes privés le plus souvent à caractère religieux), le domaine des Affaires municipales tire nettement de l'arrière. Les résistances du monde municipal et

particulièrement des élus municipaux (élites traditionnelles) ne sont évidemment pas étrangères à cet état de fait. Notons à ce titre que l'ambitieux projet technocratique devait englober tout ce secteur identifié à l'aménagement et au développement du territoire.

Déjà la volonté étatique de rénover la scène politique locale est omniprésente. Avant 1966, l'Union des municipalités du Québec (U.M.Q.) se fait le défenseur de l'autonomie locale face à la menace grandissante du pouvoir technocratique à l'endroit du château fort de son élite traditionnelle.

L'évolution de la réforme sur le plan municipal trouve ses fondements dans le cadre de l'idéologie planificatrice particulièrement prédominante au début des années soixante au Québec. Il s'agissait au départ d'une approche de type "planification globale" dont le C.O.E.Q.¹ créé en 1961, tracera les grandes lignes. Cependant le contexte socio-économique et politique du Québec ne se prêtait guère à prime abord à cette planification étatique et centralisatrice du développement. Plutôt que de renoncer à ce mode d'approche, les technocrates réajustent leur trajectoire et ralentissent par la même occasion sur une base régionale à caractère sectoriel avec le BAEQ (1963-1966)². Celui-ci devait servir de tremplin pour la nouvelle élite imbue de la nouvelle rationalité scientifique et fortement motivée à s'attaquer à plusieurs domaines de la vie sociale québécoise.

Sur le plan strictement municipal, le BAEQ prônait une réforme en profondeur en véhiculant une politique de réorganisation du pouvoir municipal par la création d'un gouvernement régional. Ce nouveau palier deviendrait l'interlocuteur privilégié en matière de l'exécution du plan dont la conception se révélait fortement centralisatrice. Cette approche entraîne inévitablement une dévalorisation tant des institutions municipales que des élites traditionnelles qui y étaient identifiées. L'ensemble de ces

structures étaient associées d'ailleurs à un Québec nettement en retard dans le processus de modernisation des sociétés occidentales.

A l'époque le discours technocratique prône une nouvelle approche rationnelle du milieu municipal. Les anciennes structures sont considérées comme inefficaces à cause de l'anarchie de la gestion municipale plutôt caractérisée par une gestion quotidienne du coup à coup. L'autonomie municipale est également perçue comme anti-planificatrice tenant compte du manque de perspective globale à long terme. Les nouveaux planificateurs font la promotion d'une réorganisation de la scène municipale notamment par la fusion de municipalités ou leur regroupement dans des structures supra-municipales (gouvernements régionaux) à l'intérieur desquelles devront se développer une conscience régionale renouvelée de même que l'approche du développement régional à partir des centres urbains régionaux. On reconnaît ici l'approche des planificateurs du BAEQ qui favorisait un développement régional sur la base des pôles de croissance.

2. LES TENDANCES CENTRALISATRICES DE L'ÉTAT

Parmi les caractéristiques générales identifiées par l'analyse des principales réformes de l'État depuis le début des années soixante, la centralisation des pouvoirs se présente avec une régularité incontestable. Par contre, le discours officiel a suscité des attentes importantes dans la population en projetant une volonté réelle en matière de décentralisation et régionalisation des pouvoirs. Ainsi, à la lumière des étapes successives soient des commissions d'étude, des projets de loi et de leur adoption jusqu'à la mise en oeuvre des nouvelles structures institutionnelles, il devenait de plus en plus évident que l'effet "d'entonnoir" confirmait la volonté de l'État de surseoir à toute politique visant une réelle décentralisation.

On pouvait d'ores et déjà reconnaître que l'État central s'accaparaît de l'essentiel des pouvoirs laissant par conséquent une marge de manoeuvre relativement mince au niveau des administrations locales. Les attentes suscitées dans la population ne généraient finalement que des sentiments de frustrations devant l'omniprésence d'un État qui se manifestait notamment par le développement de ses appareils bureaucratiques et ses politiques normatives.

Afin de trouver une explication à ce phénomène de tendance centralisatrice de l'État et de ses réformes, certains auteurs tels que Leseman nous renvoient au contexte socio-économique et politique de nos sociétés capitalistes monopolistes. Voici comment il interprète la question:

Dans la plupart des sociétés capitalistes avancées c'est-à-dire des sociétés où le processus de concentration et de monopolisation financière et industrielle est le plus développé, on constate, dans l'organisation globale de la production de biens et services tant privée que publique, un mouvement de centralisation-concentration des pouvoirs de planification et d'orientation des grandes politiques de gestion³.

Dans ce mode de développement, l'État central se réserve la direction fondamentale des programmes et le discours sur la décentralisation ne consiste en réalité qu'à déconcentrer certaines activités d'exécution aux paliers inférieurs de la hiérarchie. Le même auteur explique la façon dont se fait le partage des pouvoirs entre le palier central et le niveau local démontrant ainsi la suprématie de l'un sur l'autre:

Les pouvoirs déterminants de planification, de définition des politiques globales et de financement sont et restent dans les mains de l'État central. Ce sont les tâches concrètes, conflictuelles de gestion qui sont

remises aux paliers communautaires. On est donc en présence d'un modèle de société plus hiérarchisé que jamais où les sommets détiennent d'immenses pouvoirs de gestion globale et de manipulation des populations⁴.

C'est ainsi que l'État central exerce sa domination par le contrôle de la législation, c'est-à-dire l'établissement de normes et de règlements, le contrôle du financement qui accorde l'aide financière aux organismes "décentralisés" sous forme de subventions conditionnelles et le contrôle technique qui permet tant aux fonctionnaires subalternes (techniciens) et aux technocrates (planificateurs experts) d'exercer leur domination sur les paliers inférieurs par un mouvement régulier du haut vers le bas.

Dans ce contexte structurel, le feedback du milieu peu difficilement être pris en compte puisque la rigidité de la structure bureaucratique avec la hiérarchisation des différents paliers n'est nullement remise en cause par le pouvoir central. Dans cette perspective, la revalorisation des institutions locales traditionnelles dans tous les secteurs de la société peut servir de prétexte à l'État central pour pénétrer davantage ces niveaux sans attaquer de front ces institutions généralement jalouses de leur pouvoir local.

Robert Gravel traitant de la réforme municipale québécoise situe cette revalorisation du pouvoir local dans le cadre d'une nouvelle articulation du local à l'État central où celui-ci s'engage dans une nouvelle répartition des pouvoirs sans évidemment remettre en cause sa suprématie:

La décentralisation gouvernementale sera une manière différente de reporter les pouvoirs et les responsabilités à l'intérieur de la collectivité québécoise qui impliquera une revalorisation du pouvoir

local et un réajustement du rôle de l'État.⁵

3. LE RÔLE DE LA TECHNOCRATIE ET LE CENTRALISME BUREAUCRATIQUE

Ce projet de réorganisation mis de l'avant avec les réformes en regard des principes de centralisation versus déconcentration renforce constamment le pouvoir de la classe technocratique. Les assises du pouvoir ainsi revalorisées et intégrées à la ligne hiérarchique de l'appareil deviennent l'instrument à son service. Afin de réaliser son projet, la classe technocratique a dû légitimer sa volonté centralisatrice sans quoi elle n'aurait pu briser l'autonomie des institutions locales. Pour bien comprendre cette quête d'une nouvelle légitimité, nous devons nous référer à l'idéologie véhiculée par les précurseurs de ces réformes.

Tel que nous l'avons mentionné, alors que le discours des experts planificateurs manifeste une volonté quoique faible de décentraliser le pouvoir, il n'en demeure pas moins qu'ils favorisent la centralisation. Ainsi, c'est au nom de critères tels que la démocratisation des services, de l'égalité des chances pour tous (classes, races, religions, etc.) de la soi-disante neutralité de l'État, de la nécessaire cohésion de l'ensemble (éviter l'anarchie) que sera rendue nécessaire l'exercice d'un organe central fort.

Voici comment Gérald Fortin dans l'annexe 25 du CESBES exprime cette nécessité "objective":

A moins d'aboutir à l'anarchie la plus totale, on ne peut concevoir que chaque zone puisse déterminer ses priorités sans qu'il y ait coordination entre ces priorités de zone au niveau de la même région. De même, on ne peut concevoir que chacune

des régions puisse déterminer ses priorités sans qu'il y ait coordination et arbitrage au niveau central entre les régions. De plus, au nom même du principe de l'universalité et de l'égalité des services, les unités des niveaux inférieurs ne peuvent être complètement autonomes dans l'exécution des politiques et la production des services.⁶

C'est ainsi que la technocratie justifie la nécessité d'une centralisation étatique sur la base de critères "objectifs" alors qu'elle se situe en position de classe dirigeante en quête d'une hégémonie locale. Leseman met en évidence les fondements idéologiques qui permettent aux technocrates de consolider les bases sur lesquelles ils exerceront leur pouvoir:

L'idéologie de la société de développement élaborée par la classe technocratique suggère un rôle accru des fonctions et des responsabilités de l'État qui fait directement écho à la position particulière de cette nouvelle classe dirigeante dans les rapports sociaux globaux. A travers le nouvel État qu'elle définit, c'est l'assise institutionnelle de l'exercice de son nouveau pouvoir qu'elle décrit.⁷

Leur projet s'inscrit par ailleurs dans une perspective historique qui réfère à l'évolution de l'économie dans la plupart des pays occidentaux. Sans ces conditions historiques, il semble évident que le projet centralisateur n'aurait pu se réaliser d'où la nette dépendance de leur idéologie au contexte socio-économique et politique dominant.

C'est pour les mêmes raisons qu'il devenait impératif de rénover les structures et institutions locales considérées désuètes et sur lesquelles se fondaient traditionnellement la société québécoise.

4. VERS UNE RÉGIONALISATION CENTRALISATRICE AVEC L'IMPLANTATION D'ORGANISMES-RELAIS FIABLES: LES C.R.S.S.S. UN MODÈLE TYPE⁸

Les CRSSS sont directement issus de la réforme dans le secteur des Affaires sociales dont la Commission d'enquête Castonguay-Nepveu (CESBES)⁹ tracera les grandes lignes. Rappelons que cette réforme aboutira en décembre 1971, à l'adoption de la loi 65 sur l'organisation des services de santé et des services sociaux, à la mise sur pied du réseau actuel du ministère de la Santé et des Services sociaux alors que les CRSSS seront implantés dans les douze régions administratives du Québec au cours des années 1972-1973. Ces derniers se verront attribuer un rôle stratégique par rapport au réseau puisqu'ils se situent dans une position intermédiaire entre l'État central et les organismes chargés de la dispensation des services à la population.

Les enjeux de la décentralisation s'articulent autour des O.R.A.S.¹⁰ qui deviendront par la suite la version modifiée des CRSSS. Ces enjeux importants de la réforme des Affaires sociales nous permettront de comprendre comment le discours d'intention exprimé par la CESBES aboutit à des résultats diamétralement opposés aux recommandations formulées: ainsi on assistera au Québec au développement d'un système de santé et de services sociaux nettement dominé par l'appareil administratif du ministère des Affaires sociales¹¹ plus centralisateur que jamais alors qu'il s'étend de tout son poids par sa structure à la fois complexe, intégrative et hiérarchisée sur les institutions du réseau et la population en général.

Dans la foulée de la politique de régionalisation des services sociaux de santé, la CESBES proposait l'établissement d'une structure administrative régionale forte appelée O.R.A.S. La commission proposait une approche qui aurait permis aux populations régionales et aux organismes du milieu de jouer un rôle de premier plan dans cette régionalisation. Le rôle des

O.R.A.S. tels que définis par la CESBES révélait des aspects innovateurs quant à la question des budgets régionaux qui laissaient un marge de manoeuvre importante au niveau régional. Par ailleurs, il contient des éléments de dépendance à l'endroit du M.A.S. en regard des normes prescrites et des politiques provinciales.

Malgré le fait que la formulation du rôle des O.R.A.S. tel que présenté dans le rapport de la CESBES se retrouve dans la première version du projet de loi 65, il sera profondément modifié dans la version définitive alors qu'on utilisera le vocable des CRSSS. De fait, la politique de régionalisation prônée par la CESBES et qu'on retrouve dans la première version du projet de loi 65 a donné lieu à une vive réaction des institutions et organismes du milieu alors que plus d'une centaine de mémoires ont été déposés à la commission parlementaire des Affaires Sociales.

L'expression des différents groupes est très critique en rapport avec le rôle et la fonction des O.R.A.S. Les institutions voient pour leur part d'un mauvais oeil l'établissement d'un palier intermédiaire entre le local et le central alors que les différents organismes et groupes représentant la population (syndicats, regroupements de citoyens, associations de professionnels) demandent une participation étroite au fonctionnement des organismes régionaux. Renaud et Schoenberg mettent en évidence la diversité des opinions qui tendent soit à critiquer les O.R.A.S. ou à tenter une appropriation régionale:

La communauté est unanime pour réagir contre ce projet mais les solutions de rechange ou les critiques ne visent pas les mêmes aspects des O.R.A.S. Les établissements acceptent mal un organisme régional qui les privera de leur accès direct auprès du ministre et du ministère et qui aura droit de les surveiller et de faire enquête. Les groupes eux reprochent au gouver-

nement de se réserver les nominations aux O.R.A.S. et de manquer ainsi de confiance aux populations régionales. Ils réclament une présence dans le réseau qui ne soit pas assujettie au bon vouloir du lieutenant-gouverneur en conseil ou écrasée sous le nombre de représentants d'établissements. Les recommandations vont de l'abolition pure et simple de tout organisme régional à la création d'offices décentralisés avec des pouvoirs décisionnels substantiels et une forme électorale pour les membres de leurs conseils d'administration.¹²

Dans la dernière version de la loi, alors que les O.R.A.S. se voyaient transformés en C.R.S.S.S., les pouvoirs de ceux-ci se trouvent sensiblement diminués puisqu'on leur a enlevé tout pouvoir administratif significatif, limitant la portée de leur action davantage au processus de consultation auprès de la population avec une valorisation de l'approche participative. Par contre les débats houleux que le projet des O.R.A.S. avait soulevés auprès des différents acteurs quant aux enjeux de la décentralisation se poursuivra au niveau interne dans les CRSSS dans ses premières années d'existence. Dans leur recherche d'une définition, les CRSSS seront appelés très tôt à se positionner par rapport au MAS, aux établissements du réseau de même que vis-à-vis des populations régionales.

Lemieux, Schoenberg et Renaud dans une étude sur les CRSSS publiée en 1974 ont identifié deux tendances fondamentales dans leur cadre d'analyse; les CRSSS pouvaient se situer dès lors soit dans la ligne de pression ou la ligne de commandement¹³. Dans la première catégorie, le discours régionaliste est prédominant, les acteurs des CRSSS s'identifiant d'abord aux établissements de leur région et aux populations desservies. Ils se veulent le porte-parole des besoins du milieu auprès du MAS dans l'espoir que les politiques en matière de santé et services sociaux

respectent le mouvement du bas vers le haut (et non pas l'inverse) dans le but évident qu'on tienne compte des particularités régionales.

La deuxième catégorie se situe nettement dans l'intégration verticale au MAS. On espère ainsi gagner la confiance de l'État central qui pourra favoriser par conséquent le développement de nouveaux mandats.

Il semble évident que l'approche régionaliste prédomine pendant les premières années puisque très peu d'intervenants des CRSSS se voient comme le prolongement du MAS en région. Cependant cette tendance sera de courte durée puisque les CRSSS feront face rapidement aux problèmes de survie et de développement que seule une volonté étatique pouvait résoudre. C'est également cette situation de dépendance qui favorisera la récupération du MAS et avec elle l'abandon définitif de la belligérance de certains CRSSS. Clermont Bégin exprime clairement cette transformation rapide des organismes:

d'animateurs populaires qu'ils étaient, ces organismes régionaux se sont rapidement transformés en organismes de planification et de coordination régionales, aidés en cela par les désirs de déconcentration du ministère¹⁴.

Alors que les premières années des CRSSS étaient marquées par la recherche d'une identité distincte dans ses rapports État-population, les années suivantes se caractérisent davantage par une intervention accrue du MAS qui, par voie de délégation de mandat, cherchera à atteindre ses objectifs de déconcentration. Déjà en 1975, l'État se manifeste en confiant certains pouvoirs aux CRSSS en matière de financement, d'immobilisation ou de gestion d'équipements auprès des établissements. Il faut cependant attendre en 1977 avec le projet de loi 10 modifiant la Loi des services de santé et des services sociaux, pour qu'en-

fin l'État se donne les moyens législatifs qui permettront de revaloriser les CRSSS en leur accordant davantage de pouvoirs en région.

Cependant, alors que le MAS accorde de nouveaux pouvoirs aux CRSSS dans des domaines qui relevaient généralement du central, il prendra soin de délimiter soigneusement les rôles et responsabilités de chacun ce qui confirmera sa suprématie de même que le maintien du niveau régional en situation de subordination.

Ainsi pour chaque fonction identifiée (planification, programmation, financement, contrôle et évaluation) les CRSSS n'ont en définitive que très peu de marge de manoeuvre ou d'autonomie puisqu'ils doivent s'en remettre au ministère afin d'harmoniser leurs interventions avec les politiques du niveau central ou d'obtenir son approbation avant d'entreprendre toute démarche innovatrice en région. De cette façon, le MAS ne renonce en rien à sa suprématie dans ses fonctions principales qui représentent les bases même de son pouvoir sur l'ensemble des établissements du réseau. Les CRSSS ainsi définis ne peuvent à la limite qu'opérationnaliser les politiques du central puisqu'ils se situent directement dans la ligne de commandement et d'exécution.

Somme toute, le MAS met en place les conditions essentielles pour que les CRSSS jouent efficacement leur rôle de courroie de transmission.

5. QUELQUES ENJEUX ACTUELS LIÉS AUX MRC

Tel que mentionné précédemment la volonté de réformer la scène municipale s'inspire de l'idéologie planificatrice omniprésente dans les réformes étatiques des années soixante et début soixante-dix. Cependant, force est de constater que les intentions des planificateurs n'ont pas été entièrement réalisées, la pénétration de l'État n'ayant pu se faire en même temps dans tous les domaines. S'il y a eu réalisation dans au mieux l'éducation, la santé et les

services sociaux, d'autres domaines reliés à l'économie et au politique ont plutôt piétiné voire même avorté à plusieurs reprises.

Plus particulièrement dans le monde municipal, le retard historique visant à réformer cet aspect de la vie sociale trouve son explication en bonne partie dans la résistance farouche des élus municipaux et de leur représentation par l'intermédiaire de l'Union des municipalités du Québec (U.M.Q.). En effet, à chaque fois que l'État démontrait sa volonté de réformer la scène municipale, les élus municipaux ont riposté en refusant d'accepter toute modification pouvant mettre en péril ce château fort de l'élite traditionnelle.

De fait, différentes réformes proposées pendant les années 60 et 70 (rapport Lahaye 1968, l'avant projet de loi du Ministre Tessier 1972, projet de Loi 12 Goldblomm 1976) ont démontré une constance en regard de leur aspect centralisateur et technocratique. C'est ainsi que l'État usant de prudence a dû à plusieurs reprises reculer dans ses intentions réformatrices (ce que certains auteurs ont appelé "recul stratégique"). La Loi 125 adoptée en 1979 traduira une volonté de réconciliation avec le pouvoir local avec la revalorisation du rôle des élus municipaux qu'on a bien pris soin d'associer à la démarche tout en limitant le rôle des MRC dans un premier temps à l'élaboration des schémas d'aménagement. (La Loi 125 prévoit un délai de 7 ans pour la réalisation des schémas d'aménagement soit en décembre 1986.)

Par ailleurs, on pourrait se questionner sur la pertinence de maintenir ainsi une structure régionale sans pouvoir réel. L'explication la plus plausible semble se trouver dans la nécessité pour l'État central de maintenir une structure intermédiaire sans mandat élargi dans l'optique de pouvoir éventuellement compter sur un organisme relais fiable. Certains auteurs tels que G. Divay et J. Léveillé (1981) se montrent catégoriques quant à la perspective de l'État qui cherche inéluctablement depuis le début de la

Révolution tranquille à se doter d'un organisme relais fiable dans la réforme municipale:

Il nous apparaît que c'est cette recherche d'une courroie régionale de retransmission qui caractérise le mieux les orientations profondes de la réforme municipale entre 60 et 70.¹⁵

Les enjeux de la régionalisation donnent lieu actuellement à des débats importants chez les acteurs concernés par la réforme. La présence de ce nouveau palier intermédiaire entre le niveau local et le niveau central suscite par conséquent chez les MRC des questionnements qui s'apparentent à ceux des CRSSS pendant leurs premières années d'existence. Les MRC sont aussi appelées à se définir soit dans la ligne de commandement (exécution) ou de pression (pouvoir local).

Essentiellement, l'établissement du palier intermédiaire signifie que le pouvoir central peut compter sur un organisme qui véhicule la même idéologie et la même culture politique que le central, et qu'il existe une harmonisation dans les façons d'affronter et de gérer les problèmes, qu'en aucun cas le palier inférieur ne cherchera à contester le pouvoir central ou à chercher à s'approprier des pouvoirs qui lui soient propres ou qui s'inspirent d'une autre rationalité. Par ailleurs, seule une classe d'accueil fidèle à l'État central permettra la réalisation de cette décentralisation qui en réalité se veut une déconcentration en ce sens que le processus permet "d'étendre le contrôle du pouvoir central jusqu'aux régions, dans le contexte d'une décentralisation accrue"¹⁶.

Ce n'est qu'au fur et à mesure que ces conditions essentielles seront établies que les MRC pourront être appelées à devenir des acteurs privilégiés au niveau de la délégation de nouveaux mandats identifiés surtout par les contrats de développement et le transfert éventuel de certaines fonctions traditionnellement

gérées par l'État tel que le mentionne le document "Le choix des régions" (ex.: les domaines reliés à la voirie, promotion économique et touristique, gestion des équipements culturels et de loisirs). Dans cette perspective, les nouveaux mandats délégués aux MRC en matière d'évaluation foncière, de gestion de déchets ou de concertation représentent les premiers "tests" de performance pour cette nouvelle structure.

De plus la création du palier intermédiaire permet, au nom de l'autonomie régionale et de la "prise en charge des populations de leurs problèmes", de satisfaire au contexte politique des dernières années axé sur la décroissance de l'État (elle-même liée à la récente crise économique qui a favorisé la remise en question de l'État-Providence dans la plupart des sociétés occidentales) qui dorénavant cherche à diminuer les coûts astronomiques d'une super structure bureaucratique dont il a lui-même favorisé l'émergence.

NOTES:

1. Conseil d'orientation économique du Québec.
2. Bureau d'aménagement de l'Est du Québec.
3. Frédéric Leseman, Du pain et des Services, La réforme de la santé et des services sociaux au Québec, Editions Coopératives Albert Saint-Martin, 1981, 7.
4. Frédéric Leseman, "De la communauté locale à la communauté multinationale: l'État des Monopoles et ses politiques communautaires dans la gestion de la santé et des services sociaux", Revue internationale d'action communautaire, no 139-141, (été 1978): 95-96.

5. Robert Gravel, La création des MRC et la décentralisation gouvernementale, Analyse et évaluation, ENAP, 1983, 27.
6. Gérald Fortin, "Annexe 25, Rapport CESBES", La société de demain, ses impératifs, son organisation, octobre 1970, 83.
7. Frédéric Leseman, Du pain et des Services, op. cit., 127.
8. Conseils régionaux de la santé et des services sociaux.
9. Commission d'enquête sur la santé et les services sociaux.
10. Office régional des affaires sociales prôné par la CESBES.
11. Le gouvernement a fusionné en décembre 70, les ministères de la Famille et du Bien-Être Social en un ministère des Affaires sociales.
12. François Renaud, Brigitte Von Schoenberg, "L'implantation des CRSSS: Analyse d'un processus politique", Revue canadienne des sciences politiques, vol. 7, no 1 (mars 1974): 53.
13. Vincent Lemieux, François Renaud, Brigitte Von Schoenberg, Les CRSSS. Une analyse politique, Département des sciences politiques, Université Laval, 74, 175 p.
14. Clermont Bégin, "L'évolution du système de santé au Québec, 1978-83" in Revue administrative hospitalière et sociale, vol. XX, no 5 (sept.-oct. 83): 201.

15. Gérald Divay, Jacques Léveillé, La réforme municipale et l'État québécois 1960-1979, INRS-Urbanisation, Montréal, sept. 1981, 53.
16. Frédéric Leseman, De la communauté locale à la communauté multinationale: l'État des Monopoles et ses politiques communautaires, op. cit., 91.

PARTIE 2
**IDENTITÉS TERRITORIALES ET
ESPACES LOCAUX DE DÉVELOPPEMENT**



Les espaces de développement en conflit.

Hugues DIONNE

1. DÉVELOPPEMENT LOCAL ET DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

On n'a jamais autant parlé de développement local, de déploiement des dynamismes locaux et autonomes, de projets alternatifs, de mouvements ascendants et endogènes depuis la réaction de désengagement social de l'Etat face à la crise. L'Etat, qui aujourd'hui donne, à certains égards, des commandes d'autonomie locale, veut nous faire redécouvrir nos appartenances, nous aider à reformuler nos concertations, éveiller nos esprits à l'initiative locale... de quoi rendre jaloux les mouvements sociaux eux-mêmes. Comment dépasser ou repenser des concepts devenus à la mode? Concepts qui antérieurement nous avaient été utiles pour définir diverses expériences populaires en milieu rural au cours des années soixante-et-dix: on parlait déjà d'autonomie locale, d'autogestion territoriale, de projets alternatifs, de solidarité et de définition d'une nouvelle ruralité¹. Il est devenu

nécessaire de bien se rappeler certaines problématiques de développement pour ne pas s'enfermer dans un discours redondant d'endogénisme², de prise en charge du local et ne pas articuler des analyses strictement volontaristes des initiatives de la "base" qui aurait été jusqu'ici distraite et incompétente à l'égard de son propre développement. L'étude du développement local ne doit pas omettre certains facteurs structurels déterminants de la capacité d'action chez les acteurs locaux.

La stratégie actuelle de décentralisation de l'Etat québécois et l'évolution de la question régionale nous obligent à réinterroger la portée des dynamismes locaux en milieu rural.

On ne peut que constater, depuis la formulation de la loi 125, le déplacement du cadre d'intervention de l'Etat en matière de développement régional, alors que le palier municipal (et supra-municipal avec les MRC) tend de plus en plus à être une structure d'accueil de l'action administrative et politique du gouvernement québécois. La base géographique de l'action étatique de développement était, durant les années soixante, la "grande région" administrative. A la même époque, divers agents socio-économiques locaux, engagés dans la promotion d'entreprises parfois qualifiées d'alternatives, revendiquaient des programmes décentralisés de développement et tentaient souvent de convaincre les élus du bien-fondé de leur démarche. Par ailleurs, le modèle dominant de développement des régions périphériques faisait appel à des méga-projets, initiés à l'extérieur de la région et susceptibles d'exercer une force attractive pour des projets secondaires en milieu micro-urbain.

Aujourd'hui, la territorialité de référence est en train de changer. Le territoire dit "régional" désigne de plus en plus l'espace défini par les paramètres des MRC. Le passage du local au régional est pensé dans ce nouveau cadre territorial. Les anciennes structures participatives, tels les Conseils

régionaux de développement, doivent se redonner une nouvelle légitimité et s'ajuster à la fonction politique de concertation commandée par l'Etat. Au même moment, les élus municipaux (maires et conseillers) commencent à interroger "l'efficacité" de ces structures "macro-régionales" et à revendiquer la décentralisation de certains pouvoirs³. Ils se considèrent de plus en plus comme porteurs d'une nouvelle légitimité politique d'intervention et de développement depuis la mise sur pied des MRC. Ils s'approprient aujourd'hui beaucoup plus le discours du développement régional, la nouvelle "région" des MRC est surtout sensible aux micro-projets de développement initiés par la petite et moyenne entreprise et soutenus par la classe affairiste et commerçante des milieux micro-urbains.

Ce déplacement des acteurs et des espaces de développement est accompagné d'une remise en question de notre système social de partage et d'équité. La problématique des disparités régionales était, au début des années soixante, au coeur des politiques de développement régional. Aujourd'hui, les principes et les modalités d'équité socio-économique et géographique sont requestionnés. Les débats sur la tarification des services ou sur les relations entre les grandes et les petites municipalités ou encore sur la péréquation nous rappellent la nécessité sociale de négocier à nouveau les règles de partage. Nous sommes à une époque charnière de reformulation du principe d'équité sociale.

Les débats actuels entre les grandes municipalités et les petites municipalités s'insèrent en dernière instance dans cette problématique de justice sociale. Les prises de position quant à la péréquation risquent de rendre plus manifestes les enjeux sociaux des changements à venir⁴. Ces mêmes débats entre les grandes municipalités et les petites municipalités nous obligent à reconsidérer la dualité urbaine et rurale, le rapport ville-campagne. Il importe de rappeler cet enjeu majeur, sous-tendu par la loi 125, de mieux définir la spécificité d'un modèle rural de

développement et son rapport au modèle urbain. Je dégagerai surtout l'originalité du développement en milieu rural à partir des expériences populaires qui se sont pratiquées depuis une quinzaine d'années dans diverses zones rurales de l'Est du Québec. Les lignes de force de ce mouvement rural et ascendant nous aident à mieux percevoir les conditions d'un développement local grandement valorisé dans la conjoncture économique et politique actuelle.

2. LES ESPACES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Il est important d'établir certaines conditions de développement local. Les espaces de développement local peuvent être perçus comme étant les

espaces de déploiement des projets autonomes des acteurs et d'exercice d'une certaine maîtrise sociale du contenu du développement économique et de son insertion dans ses différents environnements (bio-physique, technique, socio-institutionnel et culturel).⁵

L'autonomie quant aux choix de développement afin que les populations locales soient les auteurs de leur propre développement, afin qu'elles puissent définir les objectifs et les moyens de la croissance désirée, semble être une condition essentielle de développement local. Le contrôle et l'autonomie locale ne signifient pas pour autant auto-suffisance et autarcie économique.

L'autonomie de développement présuppose ou exige aussi une "certaine maîtrise sociale du contenu du développement économique". Il faut rappeler que l'économie seul n'existe pas, que l'économie ne peut se penser sans le système social; le procès économique s'insère dans les cadres socio-culturels qui lui donnent efficacité ou impuissance. Ceci est vrai autant des pays du Tiers-monde que des pays fortement indus-

trialisés comme le Japon. Le développement local suppose cette nécessaire capacité d'inventer un modèle spécifique de développement, d'adapter le processus économique aux cadres sociaux et culturels locaux, que se soit à petite ou à grande échelle. Plusieurs interventions planificatrices, en voulant imposer diverses pratiques économiques, ne facilitent pas l'invention de nouveaux modèles de développement.

Le discours politique de l'appartenance et de la concertation, au nom de la solidarité territoriale, en vient à nous faire oublier la divergence des intérêts locaux des divers intervenants et les dualités sociales inhérentes à un même territoire. Il est nécessaire, pour moins s'illusionner sur les perspectives de développement, d'identifier les connivences et les oppositions chez les divers acteurs économiques, de prendre en considération les modes "officiels", autonomes et alternatifs de développement et ainsi permettre la négociation des divers intérêts.

L'arrimage des espaces locaux aux espaces englobants est aussi une condition essentielle de développement local. La liaison entre les divers espaces locaux de développement apparaît comme un des enjeux politiques majeurs depuis l'établissement des MRC qui constituent de nouveaux espaces englobants. Les discussions actuelles sur les fonctions et les pouvoirs des MRC et des municipalités locales sont le reflet de cette problématique d'insertion du développement local dans ses différents environnements.

Or, il appert que les débats actuels concernant le rôle des petites municipalités au sein des MRC et l'autonomie décisionnelle des grandes municipalités interrogent finalement le contenu spatial et social des développements locaux souhaités. Ne peut-on pas penser que les discussions présentes entre les grandes municipalités (de l'Union des municipalités du Québec) et les petites municipalités (de l'Union des municipalités régionales de comté du Québec) ne font que relancer en dernière instance les débats sur le rapport

ville-campagne? Me basant sur l'analyse de certaines expériences de développement en milieu rural, il semble que le rapport ville-campagne sera un enjeu majeur à la mesure de l'implication des MRC dans divers projets de développement. Serions-nous en présence de deux modèles, de deux logiques de développement en conflit au sein même des MRC, à savoir un modèle rural de développement et un modèle urbain? Il s'agirait beaucoup plus d'un problème fondamental d'objectifs de développement que d'un problème d'échelle exprimé en termes de petites et de grandes municipalités. C'est ce questionnement que nous voulons poursuivre et qui nous oblige à mieux démontrer la spécificité d'un modèle rural de développement local.

3. LE RAPPORT VILLE-CAMPAGNE REVU ET CORRIGÉ!

Est-il nécessaire de rappeler qu'un des objectifs importants de la loi 125 est celui de l'harmonisation ville-campagne?

La MRC doit d'abord être plus près des communautés de base, là où peuvent s'établir des solidarités entre les gens des villes et les gens des campagnes... la région d'appartenance, fondée sur les interdépendances de plus en plus croissantes entre la ville et la campagne, doit être le catalyseur de la coopération intermunicipal ete des intérêts communs, tout en laissant à chaque municipalité les caractéristiques et les intérêts qui lui sont propres...⁶

Dans le contexte du déplacement des espaces de développement (de la "grande" région à la micro-région des MRC), il se dégage actuellement certaines volontés communes, chez les élus des grandes et des petites municipalités, d'ouverture à l'égard des perspectives de décentralisation de l'Etat. Tout en souhaitant majorer leurs implications dans les projets de développement, les maires semblent vouloir maintenir pour

les MRC des fonctions de concertation et de distribution de services. Il existe des différences majeures entre les grandes municipalités et les petites municipalités quant aux mécanismes de représentativité à la MRC et quant aux principes de la péréquation inter-municipale⁷. Il semble probable, malgré des oppositions importantes entre les grandes municipalités et les petites municipalités, que l'expérience des MRC puisse se poursuivre au delà de la fabrication et de l'application des schémas d'aménagement et des plans d'urbanisme. Nous verrons alors un renforcement économique et politique de la nouvelle territorialité des MRC. Chacun de ces espaces nouveaux, qui associe les villes et leur "environnement rural" en des bassins de peuplement et d'équipement, est soumis à des dynamiques internes différenciées de développement et n'est pas homogène⁸. Ce nouvel enfermement de l'espace est susceptible de provoquer une articulation inédite et contraignante des milieux urbains ou micro-urbains et des milieux ruraux. Le rapport ville-campagne devra se redéfinir, ce qui est susceptible d'interroger la ruralité actuelle et future.

La reconnaissance d'une spécificité rurale contemporaine et la détermination de l'espace rural sont toujours demeurées des opérations complexes et ambiguës⁹. Longtemps identifié à la civilisation traditionnelle en voie de disparition¹⁰, il devenait nécessaire de reformuler une problématique du développement en milieu rural¹¹, d'en refaire la sociologie¹². La distinction entre "rural" et "urbain" est-elle encore pertinente? La délimitation de l'espace rural est imprécise parce qu'elle recouvre des réalités très différentes. Les géographes parlent de espaces ruraux, conscients de la différenciation des fonctions et des activités au sein de ces espaces ruraux¹³. La ruralité péri-urbaine, la ruralité "profonde", la ruralité des régions "éloignées": autant de dynamismes différenciés. De manière générale, la tendance est de considérer l'espace rural comme complémentaire à l'espace urbain, un espace-ressource pour ses matières premières, sa force de travail et

son environnement physique. Le mouvement rural est-il susceptible de mieux nous informer d'un modèle original de développement local à respecter comme condition d'un développement autonome et ascendant?¹⁵

Certaines caractéristiques des expériences de développement rural peuvent nous aider à mieux établir ces conditions d'un développement local autonome et socialement maîtrisé.

a) Un gain important du mouvement rural semble être cette conscience renforcée d'une ruralité à maintenir. Le sentiment de menace face à "la fermeture des paroisses marginales" s'est estompé au profit d'une volonté manifeste de maintenir certains projets-moteurs garants de la vitalité du milieu. La menace est perçue comme étant plus intérieure en regard de la performance économique à démontrer au sein de certaines entreprises mises sur pied par la population. Le poids du développement à réaliser est surtout porté par quelques leaders économiques qui ont à conserver les emplois existants. Se pose de plus en plus le problème de la "relève" et des possibilités de travail chez les jeunes qui, pour plusieurs, veulent poursuivre les efforts de développement rural. La confiance acquise en la pérennité du milieu réduit pour une bonne part les mobilisations collectives; par contre, les luttes antérieures ont donné confiance à la population quant aux capacités de maintenir un territoire et d'y demeurer. Il est difficile de prévoir l'attitude de la population face à un éventuel constat de développement menacé.

b) L'organisation d'une économie "combinée" est une caractéristique importante de l'économie en milieu rural. La combinaison des activités économiques dans un système mixte, qu'il soit agro-forestier, agrotouristique, aqua-forestier, agro-industriel ou autres, répondait en partie au rythme saisonnier du travail et perdurait dans un cadre de faible intégration au marché¹⁶. La recherche de liaisons nouvelles, d'ajustements aux exigences du marché, de

modalités inédites d'économies mixtes dans les cadres de production capitaliste s'est concentrée chez les expériences populaires, dans des pratiques de développement intégré des ressources. La conscience de l'interdépendance des ressources a provoqué la mise sur pied d'organismes (coopératives, sociétés d'exploitation des ressources...) susceptibles de maintenir un système combiné d'activités économiques et d'imaginer de nouvelles articulations au marché. L'évaluation de ces divers organismes toujours existants est devenue nécessaire face aux économies spécialisées et sectorialisées qui dominent le marché. L'alternance se faisant moins à partir de ressources complémentaires, mais avec des paiements de transfert, il est évident qu'une politique restrictive d'accès au chômage risque de perturber plus fortement l'économie rurale et compromettre les efforts plus récents d'économies intégrées. La conversion obligée pourra-t-elle se faire dans la continuité du modèle rural? Il semble que l'intégration plus forte aux économies micro-urbaines des MRC n'est pas susceptible de favoriser une autonomie renforcée des zones rurales.

c) L'existence de la petite production caractérise l'évolution de l'économie rurale et semble, demeurer encore importante.

Jadis, les activités extractives à combinaisons multiples étaient probablement le lot de la majorité des petits producteurs. La pénétration du capitalisme ne semble pas avoir modifié ce rapport numérique au cours des trente dernières années.¹⁷.

L'articulation du petit producteur direct à l'économie capitaliste a pu se réaliser, en partie, grâce à différents instruments collectifs, supports aux unités individuelles de production et garants d'une mise en marché des produits. Les Sociétés d'exploitation des ressources en sont des exemples éclairants. La volonté de maintenir des unités de production à petite échelle, d'éviter des endettements massifs s'exprime

souvent chez les leaders socio-économiques des expériences communautaires en milieu rural. Conscients de vouloir maintenir la base de la petite production, ils tentent de réaliser une conversion adéquate à l'économie commerçante sans subir une dépendance captive à l'égard de la logique imposée. On a peu évalué le caractère innovateur des démarches socio-économiques des groupes populaires en milieu rural pour justement maintenir des productions à petite échelle, des modes "artisansaux" de fabrication susceptibles d'assurer une qualité nouvelle de travail. La résistance des leaders était aussi motivée par cette recherche de qualité de vie; plusieurs exprimaient cette contradiction entre un travail de plus en plus prolétarisé et l'auto-exploitation presque nécessaire pour le maintien de leur milieu de vie et leur territoire. Le développement local en milieu rural peut supposer cet ajustement continu à des logiques envahissantes et intégratrices de développement inadéquates au cadre social à maintenir.

d) Il semble que ce soit le cadre familial qui demeure en milieu rural la structure de perennité la plus susceptible d'être support de la confiance et de la motivation économique. Il a déjà été signalé le manque de recherche concernant la reproduction de la petite production familiale qui demeure effectivement une question-clé pour bien comprendre le modèle rural de développement. Celui-ci demeure un système complexe de reconnaissances et de présomptions de propriétaires autonomes qui veulent s'assurer la perpétuité de leurs biens. Le problème de la "relève" agricole traduit bien ce sentiment commun. Les structures collectives comme formes de propriété, telle la forme coopérative, semble difficilement perdurer au sein des expériences communautaires: par exemple, plusieurs organisations coopératives du J.A.L. sont devenues familiales. Il est important de ne pas se contenter d'interprétations réductionnistes qui n'y verraient qu'un simple processus de privatisation à la mode du jour. Cette appropriation privative permettrait plutôt le maintien et la régulation d'une vie

privée et villageoise au sein d'une micro-économie d'échanges tout en maintenant l'indépendance de propriété et de travail. Le rôle accru de la force de travail familial vient combler l'insuffisance de moyens. L'entreprise doit ici être perçue dans son environnement sociologique.

e) La finalité et l'organisation des entreprises ne sont jamais purement économiques, ce qui est apparent au sein du mouvement rural où la finalité sociale des divers projets économiques est continuellement mise de l'avant. L'insistance sur les règles d'économie sociale est manifeste dans le discours des leaders du milieu rural qui tentent de promouvoir des considérations autres que la seule logique du profit financier. La création d'emplois est toujours envisagée en regard du maintien du milieu social et du territoire. En deça des compétitions du marché, une certaine connivence sociale et locale guide les différents leaders du développement. Cette conscience du milieu, cette sensibilité aux répercussions villageoises des décisions économiques engendre ici encore une dynamique particulière de développement local en milieu rural où confiance réciproque et connivence ne s'improvisent pas et ne peuvent pas être décrétées. Les formes communautaires d'organisation pourraient traire cette cooptation du milieu.

f) C'est d'ailleurs sur cette dynamique sociale que s'élaborent des réseaux majeurs d'économie informelle qui contribuent largement au maintien du milieu rural. L'économie de voisinage, les différentes formes d'auto-production et d'autosuffisance influencent de manière déterminante le procès économique du développement local, même si, par définition, il est difficile voire impossible de mesurer les effets de telles pratiques. Il faudrait aussi considérer plusieurs activités marchandes en marge de la légalité, le travail au noir, etc., comme autant de modes structurants et essentiels à l'économie rurale. L'économie informelle marchande et non-marchande s'insère dans une dynamique socio-culturelle particulière et insai-

sissable par une analyse strictement économique. Le développement local ne peut se faire qu'à condition de prendre en considération ces modes de vie villageoise, instruments d'autonomie et de maîtrise sociale chez les ruraux. Ce sont là des caractéristiques habituellement négligées ou secondarisées par l'appareil politique et administratif de l'Etat qui en vient à imposer, par son programme industriel, des normes de développement mal ajustées au développement rural. La tendance actuelle de valoriser uniquement l'approche "affairiste" de l'entrepreneurship local promue par les notables urbains et micro-urbains centrés sur la petite et moyenne entreprise (P.M.E.) ne risque-t-elle pas d'imposer des formes d'organisation et de gestion mal ajustées au milieu rural? Ici encore, il devient important de bien saisir et valoriser cette capacité créatrice de certains ruraux engagés depuis plus de dix ans dans un mouvement social d'autonomie et de développement.

g) Le mouvement rural de l'Est du Québec s'est donné une territorialité de référence au sein de sa lutte de résistance, celle du Haut-Pays recouvrant les anciens territoires de colonisation. Les Opérations-Dignité et quelques coopératives de développement avaient déjà délimité ces territoires, la mobilisation socio-politique en avait facilité l'appropriation symbolique identitaire. La conscience de cette territorialité spécifique et distincte de l'urbain s'exprime spontanément chez les leaders socio-économiques; plusieurs se voient piégés par la territorialité institutionnelle des MRC qui subdivise les espaces antérieurs de référence et contraint à une certaine dynamique du rapport ville-campagne par un nouvel enfermement de l'espace. Les conditions sociologiques et psychologiques des liaisons ville-campagne doivent être mieux examinées pour faciliter une interaction conforme aux différents modèles locaux de développement et ainsi permettre cette maîtrise sociale du contenu du développement économique.

4. DEUX LOGIQUES DE DÉVELOPPEMENT?

L'articulation de pratiques économiques rurales qui se veulent en harmonie avec le système socio-culturel ambiant doit-elle nécessairement se faire à contre-courant, voire en opposition au modèle économique dominant? Les expériences populaires en milieu rural nous dévoilent des formes d'organisation et d'action économique pas toujours ajustées au cadre des rapports marchands standards. Les particularismes de développement identifiés par plusieurs des leaders constitueraient-ils les éléments d'une logique spécifique de développement local? Faudrait-il interroger les pratiques rurales comme formes particulières de mouvement social à la recherche d'une meilleure qualité de vie? Il ne s'agit pas de retomber dans un vieux rêve édénique d'une ruralité simple et harmonieuse qu'il faudrait retrouver. Il s'agit plutôt de considérer la ruralité dans sa spécificité, comme projet particulier de société mais aussi comme lieu de résistance sociale.

Le phénomène patrimonial pourrait s'avérer un vecteur d'analyse pertinent de cette réalité rurale, non pas le patrimoine dans le sens d'un héritage passé, mais comme forme de pérennité et de projection d'un futur, "comme créateur de sens et comme foyer symbolique" dirait Yves Barel:

Ce que le patrimoine régule, au delà de l'économie, c'est tout un monde où l'on trouve pêle-mêle la famille, la politique, le consensus et le conflit social, la "nature" comme la culture.¹⁸

L'insistance à faire ressortir la spécificité de cet espace social qu'est la ruralité devrait nous conduire à mieux identifier la production et la reproduction du phénomène. En opposant la "logique" patrimoniale à la "logique" capitaliste¹⁹, Barel a voulu insister sur la finalité de transmission du

patrimoine en lui donnant une portée extra-économique, "le rendement monétaire ne présidant pas seul à la gestion du patrimoine". Le patrimoine est constitué de toute une socialité garante de la pérennité des biens et des pouvoirs, une pulsion anthropologique qui va au delà de l'argent et du capital. Le même auteur définit même le groupe patrimonial "comme forme spécifique et personnalisée de fonctionnement des rapports sociaux"²⁰.

Il ne s'agit pas ici de débattre les questions théoriques que peut susciter une telle approche. Il faut se rappeler que mon objectif était d'indiquer la pertinence de reconsidérer le rapport ville-campagne et de valoriser la spécificité rurale des expériences populaires comme lieu innovateur de société. Le développement local doit se bâtir dans le respect de cette socialité de base et ne peut faire l'économie des facteurs structurels constitutifs du local. Les discours dominants de "prise en main" et à teneur surtout économiciste négligent habituellement les conditions locales d'autonomie et les facteurs particuliers de certaines ruralités.

Le questionnement du rapport rural-urbain s'exprime, actuellement et pour une bonne part, au sein des discussions du partage de pouvoirs entre les grandes municipalités et les petites municipalités. J'ai voulu indiquer qu'il ne s'agit pas là d'un problème d'échelle, mais d'une question essentielle de développement de société. Jusqu'ici, les municipalités rurales semblent profiter davantage de la structure des MRC comme lieu de coordination des services. Faut-il y prévoir une intégration plus forte du milieu rural à la dynamique urbaine et micro-urbaine? La concentration industrielle dans les "zones fortes" des MRC risque-t-elle de compromettre davantage le rural "profond", le Haut-Pays? La nouvelle territorialité désignée des MRC est accompagnée d'un renforcement de la légitimité politique des élus municipaux; la dynamique régulatrice du nouvel appareil mercéen peut-elle annihiler les formes d'action autonome élaborées par les

organismes populaires en milieu rural? Va-t-on assister à une nouvelle dynamique de liaison ville-campagne, à de nouveaux consensus de partage ou de péréquation entre les milieux micro-urbains et les milieux ruraux?

Pour le moment, j'ai insisté sur la confrontation de deux modèles, de deux logiques de développement, l'une qui se veut performante, l'autre en gestation difficile, en expérimentation sociale, en serre entre les impératifs externes et les aspirations internes. Un nouveau champ socio-politique intermédiaire de négociation pourra-t-il s'élaborer, compte tenu de la dynamique des acteurs respectifs? Quel pourra être l'apport de l'espace intermédiaire des MRC dans ce contexte? La recherche empirique en cours sur le "territoire intermédiaire des MRC" pourra peut-être vous fournir des éléments de réponses...

NOTES

1. Voir H. Dionne et J.L. Klein, "L'aménagement intégré des ressources: une alternative à la marginalité rurale", dans Interventions économiques (pour une alternative sociale), no 8, (printemps 1982), 85-89. Aussi, Collectif de recherche. Aménagement intégré des ressources et luttes en milieu rural, Cahiers du GRIDEQ, no 11, UQAR-GRIDEQ, Rimouski, février 1983. Alain-G. Gagnon, Développement régional, Etat et groupes populaires, Asticou, Hull, 1985.
2. Micheline Bonneau et Hugues Dionne, "Projets alternatifs ou infiltration: la stratégie spatiale de l'Etat" dans J.L. Klein (sous la direction de), Aménagement et développement: vers de nouvelles pratiques. Cahiers de l'ACFAS, mai 1986.

3. C'est du moins ce qui ressort des premiers colloques régionaux de l'U.M.R.C.Q. tenus en mai 1986.
4. Il semble que les maires des grandes municipalités soient peu favorables à cet égard (Voir U.M.Q. Texte de réflexion de la Commission d'étude sur les municipalités, mars 1986) alors que les maires des petites municipalités y soient davantage sensibles. (Voir U.M.R.C. Document de réflexion sur les pouvoirs des municipalités et les MRC, avril 1986).
5. O. Godard, J.-P. Céron, K. Vinaver et S. Passaris, "Le développement endogène et la différenciation des espaces de développement: une grille d'analyse pour le développement local", dans Nouvelles de l'écodéveloppement (Dossier Développement local), Paris, CIREQ, no 35, (décembre 1985): 26.
6. Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, Groupe de consultation, L'aménagement du territoire au Québec: un projet collectif, Conseil exécutif, Gouvernement du Québec, 1980, 22-23.
7. Alors que l'UMRCQ manifeste une certaine ouverture quant à la péréquation, l'UMQ risque de privilégier le statut quo en ce domaine (voir Commission Parizeau, texte de réflexion de la Commission d'étude sur les municipalités, op. cit., 11-12).
8. Les différents volets du Programme d'aide aux commissariats industriels du ministère de l'Industrie et du Commerce et du Tourisme (MICT) et le programme d'intervention du fonds de développement régional de l'OPDQ dans le soutien au

milieu rural traduisaient en bonne partie cette réalité différenciée au sein de chacune des MRC.

9. Voir à ce sujet Bruno Jean (sous la direction de), La ruralité en question, réalité sociale et théorie sociologique, GRIDEQ, UQAR, 1985. Voir aussi Clément Dugas, "Problèmes de définition et de délimitation du territoire rural du Québec", dans Les Cahiers Nantais de Géographie, automne 1986.
10. Gérald Fortin, La fin d'un règne, HMH, 1971.
11. GRIDEQ, La problématique du développement en milieu rural, UQAR, Rimouski, 1976.
12. Voir la contribution de B. Lévesque, "La sociologie et le milieu rural", dans La problématique du développement en milieu rural, op. cit., 40-56.
13. Henry De Farcy, L'espace rural, Presses universitaires de France, Paris, 1975.
14. Notre analyse porte sur les expériences populaires rural de l'Est du Québec qui sont concentrées dans des zones de ruralité "profonde", anciens territoires de colonisation où l'exploitation forestière y joue un grand rôle. On les désigne sous l'appellation du "Haut-Pays".
15. Micheline Bonneau et moi-même menons actuellement une recherche sur la signification socio-politique de l'établissement de l'établissement des MRC et ses effets sur le mouvement rural dans l'Est du Québec (Recherche FCAR 1985-1987: "Développement régional et autonomie locale: le territoire intermédiaire des MRC). Les caractéristiques énoncées sur le mouvement rural proviennent des recherches antérieures sur les groupes populaires en milieu rural et d'entrevues exploratoires réalisées au printemps 1986 dans la MRC du Témiscouata auprès d'intervenants du JAL, de la CART

et de la MRC. (Rappelons qu'un tel questionnaire se formule dans le cadre d'un milieu rural faisant partie d'une région périphérique peu industrialisée).

16. Voir, par exemple, Normand Séguin, Agriculture et colonisation au Québec, Boréal-Express, 1980.
17. Collectif de recherche, Les structures productives d'une région périphérique, l'Est du Québec (1896-1980), GRIDEQ, UQAR, Rimouski, juin 1984, 459.
18. Yves Barel, La société du vide, Seuil, Paris, 1984, 117.
19. Yves Barel (avec la collaboration de C. Arbaret et A.M. Butel), Territoires et codes sociaux, CEPS-CRU, 1981, roneo.
20. Yves Barel, La société du vide, op. cit., 139.

Pratiques écologistes en Sagamie et repolitisation du territoire.

Christiane GAGNON

INTRODUCTION

L'État n'est plus la seule source de pouvoir, ni l'unique dépositaire. De plus en plus de groupes sociaux tendent à s'affirmer comme de nouveaux acteurs, entre autres au niveau de la gestion du territoire¹. Le présent exposé nous amènera donc à explorer la question de la repolitisation du territoire et par conséquent celle du local. C'est à la lumière d'une recherche empirique, portant sur les pratiques écologistes au Saguenay - Lac Saint-Jean que nous illustrerons notre propos dont la démarche centrale repose sur la problématique de la repolitisation du territoire par les groupes sociaux. En guise de conclusion à ce propos, nous esquisserons la dimension paradoxale de la trilogie contemporaine: territoire, pouvoir et local.

1. PRÉCISIONS SUR LES CONCEPTS DE TERRITOIRE, POUVOIR ET LOCAL

Tout d'abord quelques précisions quant à ces concepts référentiels et à leurs aspects sémantiques. Malgré le caractère polysémique des notions de pouvoir, territoire et local nous tenterons de saisir le sens qui s'approche le plus de notre corpus empirique. Suite à Claude Raffestin, nous distinguons la notion d'espace de la notion de territoire, en ce que l'espace est "le support de la vie et de l'activité", tandis que le territoire serait "produit à partir de l'espace par les réseaux, circuits et flux projetés par les groupes sociaux"². Le territoire n'est donc pas un objet, mais avant tout un espace finalisé et le lieu de l'action (BAREL). Le territoire comme processus relationnel, opère tout un "système de relations qu'entretiennent une collectivité avec l'extériorité": c'est ce que Raffestin nomme la territorialité³. La territorialité exprimera donc, entre autres, l'enracinement des populations et leur sentiment d'appartenance face à leur cadre de vie ou d'action. Nous verrons, dans notre bref compte rendu empirique, comment les pratiques des groupes écologistes produisent une territorialité. Tout territoire étant, en principe, approprié ou appropriable, nous tenterons d'appréhender quelques aspects de la dynamique de la territorialisation, et ce à travers les pratiques des groupes écologistes⁴.

Chez Raffestin, la notion de territoire est indissociable de celle du pouvoir, toutes deux relationnelles, puisque le territoire est un produit du pouvoir. Comme nous le mentionnons précédemment, le pouvoir n'est plus entre les seules mains de L'État et du Capital: d'autres groupes sociaux non reconnus comme acteurs traditionnels, tendent à s'affirmer dans des rapports de pouvoir. Le pouvoir, vu dans une perspective de développement ascendant, peut alors être conçu comme une capacité d'innovation ou de transformation de son milieu ou de ses représentations. Les associations volontaires, tels les groupes écologistes, usent à différents degrés de leurs capa-

cités d'innovation collective, créant ainsi un ancrage territorial à la mesure de leurs actions.

La question du local, avec celles du territoire et du pouvoir, fait donc partie de cette "trilogie" contemporaine marquée par le paradoxe. Dans une société de crise perpétuelle, en panne de production de sens⁵, sectorialisée, parcellisée, déteriorée, le local apparaît, tant aux chercheur-eure-s qu'aux acteur-eure-s militant-e-s comme une possible issue à la crise⁶. Le local réémergerait donc avec son corollaire le développement autonome: c'est la recherche d'un lieu d'appartenance, tissé par des réseaux et par une volonté de vivre en région ou au "pays". Tout se passe comme si le corps social explorait de nouvelles formes de structuration et d'expression à travers le local⁷. Parallèlement, le local, investi par une stratégie étatique de désengagement social, joue de plus en plus un rôle de sous-traitance et de régulation sociale. Devant ce fait, le local, comme lieu possible "d'autogestion territoriale" et de démocratie plus directe, réussira-t-il malgré tout à s'affirmer⁸? Cette question comportant une dose d'imprévisible, revenons à notre démonstration empirique, soit le contenu des pratiques écologistes en Sagamie.

2. LE CONTENU DES PRATIQUES ÉCOLOGISTES: DE LA PROTECTION DE LA NATURE A LA REVENDICATION D'UN AUTRE DÉVELOPPEMENT

Les écologistes n'ont jamais considéré que leur rôle se limitait à défendre la nature et l'environnement.⁹

La pratique désigne une activité concrète visant à modifier l'environnement¹⁰. Ainsi, les pratiques écologistes désignent des activités concrètes visant à modifier l'environnement naturel et social. Les pratiques s'inscrivent dans des champs d'intervention spécifiques et supposent des types d'interventions à objectifs variables.

L'ensemble des pratiques d'organismes environnementaux sagamiens, au cours des cinq dernières années, indique qu'il existe une grande diversité d'objectifs et d'interventions (voir tableau 1, en annexe). Globalement, un organisme environnemental intervient sur deux plans: d'une part au plan de la mise en valeur d'un territoire donné par des actions d'amélioration, de production, de récupération et d'aménagement et d'autre part au plan de l'éducation populaire. Les pratiques de mise en valeur du territoire peuvent affecter directement (ex: aménager une coulée) ou indirectement (ex: donner un avis sur le schéma d'aménagement de la MRC) le territoire local et/ou sous-régional. Quant aux pratiques éducatives, elles renvoient à un travail à plus long terme et moins perceptible dans ses résultats, tout en recouvrant une notion d'intérêt collectif opposée à l'intérêt privé de type mercantile. Les pratiques éducatives visent dans l'ensemble à informer, sensibiliser ou conscientiser la population en vue d'obtenir à long terme - implicitement ou explicitement - un changement de valeurs et d'attitudes et d'enclencher un changement plus global. Dans 90% des cas (source, entrevues 84) les pratiques éducatives s'associent à une volonté d'un nouveau projet de société se situant dans la perspective d'une société écologiste. Nous aborderons plus loin les pratiques éducatives de façon détaillée; regardons maintenant les pratiques territoriales, c'est-à-dire celles qui touchent directement ou indirectement le territoire.

3. LES PRATIQUES TERRITORIALES DES ORGANISMES ENVIRONNEMENTAUX EN SAGAMIE

3.1 Les champs d'intervention

Le tableau 1 fait état de dix champs d'intervention couverts par les pratiques des 22 groupes écologistes étudiés. Par champ d'intervention nous entendons ici les thèmes et les problèmes sur lesquels se polarisent les pratiques de ces groupes. Les berges et les zones humides, les cours d'eau et l'eau

potable, la forêt et la faune, les rejets et les sites industriels, les déchets et la récupération-recyclage, le transport, le centre-ville et le logement, le patrimoine, les équipements récréatifs et les parcs et, enfin, l'aménagement et l'urbanisme composent la mosaïque écologiste sagamienne.

Le champ d'intervention le plus mobilisateur revient à la problématique EAU (tableau 1, en annexe). En effet, la ressource eau à travers ses multiples utilisations et utilisateurs représente le champ d'intervention majeur pour une vingtaine d'organismes écologistes sagamiens, pendant les années 1978-84. L'histoire de la formation des comités locaux d'environnement montre d'ailleurs que ce champ d'intervention a présidé à l'orientation des premières pratiques environnementales populaires de la région. L'évolution des luttes menées sur ce terrain montre que les groupes réclament maintenant non seulement une dépollution des cours d'eau, notamment dans les cas des lacs Kénogami et Saint-Jean, jusqu'à maintenant laissée aux multinationales oeuvrant dans la région. Les berges et les zones humides comme les cours d'eau et l'eau potable sont devenus au centre de conflits entre des associations de riverains, d'écologistes et des industries (aluminium, pâte et papier), des municipalités et ministère (l'eau potable), et l'Hydro-Québec (Ashuapmouochouan, Kénogami). L'autre champ d'intervention qui occupe une bonne partie des pratiques des organismes environnementaux touche les équipements récréatifs collectifs et les parcs (no 9, tableau 1).

3.2 Les objectifs d'intervention

En regard de ces champs d'intervention, les groupes poursuivent de nombreux objectifs distincts. Un même objectif (par exemple, promouvoir l'accessibilité des berges) peut entraîner des interventions directes sur le territoire, comme l'aménagement d'une partie des berges, ou indirectes comme la réalisation d'une contre-expertise sur la façon de les aménager ou encore une manifestation populaire.

La centaine d'objectifs présents dans le tableau 1 nous révèlent l'orientation et le sens des pratiques des organismes environnementaux. Il ne s'agit pas ici des buts généraux de chaque groupe mais bien des objectifs propres à chaque intervention. Lorsque nous regroupons l'ensemble de ces objectifs selon qu'ils visent des écosystèmes naturels ou sociaux, nous observons que 49 des objectifs visent un écosystème naturel, tandis que 61 autres ont une visée sociale. Evidemment, ce regroupement n'est pas étanche: un objectif d'intervention, comme par exemple nettoyer les sources d'eau potable, qui a pour but l'accessibilité et l'utilisation de ces sources par la population, s'inscrirait davantage comme une finalité sociale, avec une volonté d'appropriation de la destination de cette ressource.

Afin d'appuyer l'hypothèse exploratrice de notre propos, tentons une brève analyse de contenu en regroupant par types de verbes tous les objectifs exprimés par les groupes (tableau II). Dans l'ensemble, il se dégage deux tendances. D'une part, un certain nombre d'objectifs spécifiques comme **CHANGER, DÉNONCER, VÉRIFIER, EMPÊCHER, SENSIBILISER, INFORMER, MOBILISER** traduisent une volonté d'affirmation et de rupture par rapport au pouvoir dominant, dans le contexte d'un champ d'intervention identifié. D'autre part, d'autres verbes comme **AMÉNAGER, PROPOSER, OBTENIR, INVENTORIER, DÉPOLLUER, METTRE EN VALEUR, PROMOUVOIR, CRÉER, RÉCUPÉRER, RÉNOVER, CONSERVER** réfèrent davantage à des actions qui sont de l'ordre de l'aménagement du territoire et de son développement harmonieux avec la nature¹¹. Ces interventions des groupes écologistes amènent soit une certaine collaboration avec les institutions politiques locales ou nationales, ayant un contrôle partiel ou total dudit territoire, ou, au contraire, un affrontement avec ces derniers dans le but d'exercer des pressions afin d'obtenir un changement.

Ainsi pouvons-nous penser que les organismes environnementaux, par leurs pratiques, donnent non

seulement un sens à un territoire donné, mais revendiquent une voix autre au chapitre de son contrôle. Les pratiques territoriales témoignent d'un effort de groupes sociaux pour maîtriser l'utilisation et la destination des ressources propres à un espace donné. A une échelle plus réduite elles peuvent être interprétées, en quelque sorte, comme une tentative pour reconquérir localement le sens et l'orientation du développement.

TABLEAU II

REGROUPEMENT DES OBJECTIFS D'INTERVENTION
DES ORGANISMES ENVIRONNEMENTAUX SAGAMIENS
SELON LA FRÉQUENCE DES VERBES D'ACTION

VERBES	NOMBRE DE FOIS
1. Changer, dénoncer, vérifier, empêcher	20
2. Sensibiliser, informer, mobiliser	10
3. Proposer, obtenir, inventorier, dépolluer	20
4. Mettre en valeur, promouvoir, créer	15
5. Rénover, récupérer, conserver	12
6. Aménager	10

3.3 Les pratiques éducatives et la territorialité

Les pratiques éducatives des organismes environnementaux s'exercent en fonction d'une spatialité spécifique tout en débordant le cadre du local. En

effet, un petit groupe écologiste en milieu rural peut tout aussi bien informer la population locale voire même régionale (et dans ce cas préçis nationale) sur des questions d'ordre planétaire, par exemple la question du nucléaire ou celle des pluies acides.

L'éducation à l'environnement est le dénominateur commun des organismes environnementaux de la Sagamie (Cf. buts généraux). Dans ce contexte, le terme éducation possède un sens large et non strictement académique: il désigne la mise en oeuvre de moyens qui servent à assurer tant l'information que la sensibilisation (et éventuellement un changement d'attitudes) de la population face à son environnement physique et social. Ce que les groupes font alors c'est une sorte de contre-information par rapport aux médias et pouvoir technocratique. Ils veulent éclairer des choix environnementaux et sociaux en rendant davantage transparente l'information et ce en mettant "les enjeux sur la table". Dans ce contexte le contact avec la population, par le biais d'activités éducatives, est considéré comme très important. Les répondant-e-s croient aussi que la fonction éducative est mieux assurée par eux que par le gouvernement, puisqu'on se sent près des gens, de leurs besoins et de leurs problèmes. L'éducation à l'environnement semble à la fois un devoir collectif et une fonction sociale qu'on voudrait voir reconnaître officiellement par l'État et rétribuée en conséquence. Implicitement, l'action éducative des groupes tend à créer une sorte d'enracinement et de sentiment d'appartenance par rapport aux lieux vécus localement et pensés globalement.

4. LA PORTÉE SPATIALE DES PRATIQUES DES ORGANISMES ENVIRONNEMENTAUX, DE LEURS MEMBRES ET DE LEUR AFFILIATION

4.1 Les organismes

Il apparaît important d'observer l'étendue spatiale des pratiques des organismes environnementaux en rapport avec la question de la territorialité. La plupart des pratiques ont d'abord un ancrage local mais non exclusif. En effet, même si un organisme s'identifie à un espace recouvrant plus ou moins la localité, certaines de ces interventions peuvent tout aussi bien déborder le territoire local et s'inscrire dans une spatialité sous-régionale (ex. la question des berges), régionale (Autoroute Alma-La Baie), nationale (pluies acides) ou planétaire (nucléaire). Ainsi, 63% des groupes écologistes sagamiens ont des pratiques dont l'étendue territoriale est davantage locale, tandis que 27% travaillent à l'échelle sous-régionale (soit Saguenay, soit Lac-Saint-Jean) et 10% à l'échelle régionale (tableau III).

TABLEAU III

ÉTENDUE SPATIALE DES PRATIQUES DES ORGANISMES ENVIRONNEMENTAUX SAGAMIENS

Organismes dont les pratiques couvrent un territoire local	63%
Organismes dont les pratiques couvrent un territoire sous-régional	27%
Organismes dont les pratiques couvrent un territoire régional	10%
TOTAL	100%

Source: entrevues, 1984.

4.2 Les membres

La provenance géographique des membres des groupes écologistes peut induire l'appartenance ou non à un territoire, indiquer un degré d'interaction entre les localités et les sous-régions. Ainsi, on constate que des associations dont les pratiques sont d'abord locales (Tableau III) ont des membres provenant des localités de leur sous-région. En effet, 65% des groupes écologiques sagamiens recrutent leurs membres exclusivement dans la localité où se trouvent leur siège social, tandis que 27% des organismes regroupent un membership provenant de la localité et de la même sous-région. Enfin, 18% recrutent leurs membres à la grandeur de la région. Ces résultats ne permettent donc pas de vérifier l'hypothèse voulant que les organismes environnementaux aient une spatialité exclusivement locale: les pratiques et le membership n'opérant pas un ancrage exclusivement localiste.

4.3 L'affiliation

Observons ici, une autre dimension spatiale du réseau, soit l'affiliation régionale et provinciale des organisations environnementales. Nous l'envisageons sous deux angles, à savoir 1) la localisation des affiliations et 2) le secteur d'affiliation.

La répartition spatiale des affiliations démontre l'attraction qu'exerce Alma, centre de la sous-région du Lac-Saint-Jean, comparativement aux villes de la conurbation du Saguenay. Cette concentration des affiliations des organismes environnementaux s'explique d'abord par la localisation du Conseil régional de l'environnement à Alma³. Ensuite, il faut noter que tous les Conseils régionaux (CRL, CRC, CUMS et CLS) sauf le CRD sont localisés à Alma et que plusieurs des organismes environnementaux leur sont affiliés⁴. L'autre pôle spatial qui attire trois organismes se retrouve à Jonquière. Il s'agit de trois groupes environnementaux qui font partie d'une même organisation régionale-provinciale, soit les OVEPS (organismes

volontaires d'éducation populaire). Au total, il existe donc 27 affiliations régionales et 12 provinciales (Québec, Montréal et Sherbrooke).

En ce qui concerne les secteurs d'affiliation, il est possible d'observer une forte cohérence. En effet, les organismes environnementaux sont affiliés majoritairement au secteur de l'environnement et de l'éducation populaire. Toutefois, d'autres se situent très près du secteur loisir-plein-air.

CONCLUSION

Enfin, il y aurait beaucoup à dire sur la nature et le contenu des pratiques écologistes en Sagamie. Ce qui nous occupe ici c'est le lien entre ces pratiques et la réappropriation du territoire par des groupes sociaux. Nous l'avons vu, par leurs pratiques d'aménagement, de revendication et d'éducation populaire, les groupes environnementaux sagamiens investissent un espace, impriment au territoire une finalité et nous le déduisons, contribuent à maintenir un sentiment d'appartenance. Leurs dénonciations face aux agressions environnementales et leurs revendications pour des utilisations alternatives du territoire témoignent d'une tentative de démocratie directe. Certaines luttes écologistes locales et régionales (autoroute, les berges du lac Saint-Jean, l'Ashuapmouchouan, le réaménagement portuaire et plus récemment le champ de tir) ont opposé une résistance sérieuse aux appareils d'Etat, aux visées des multinationales, à l'élite locale et à la technocratie. Comme le démontre la portée spatiale des pratiques, celles-ci débordent le strict niveau du local, bien qu'il soit un cadre privilégié d'action. Le champ des pratiques voyage entre le quartier et le planétaire, entre le concret (par exemple, l'incidence sur la santé) et l'abstrait (les choix de développement et le type de société), le spécifique et l'universel. C'est pourquoi nous avons déjà parlé de pratiques à spatialité différentielle (Cf. communication ACFAS 85). Notons que la formation des réseaux par les membres et le

tissu social des organismes contribuent à renforcer leur dynamique transversale et multi-directionnelle. Les groupes environnementaux sagamiens ne semblent donc pas opérer dans un cadre spatial et thématique uniques, bien que ce qui se rapporte à la situation environnementale régionale soit déterminante dans leurs pratiques.

Mais revenons, pour compléter la boucle, à la question de départ, à savoir la repolitisation du territoire. Ceci nous amène à poser l'interrogation du sens de ces pratiques dans l'actualisation d'un devenir collectif. A cet égard, nous ne pouvons conclure que les pratiques écologistes et plus largement celles du mouvement associatif mènent tout droit à l'imminence d'un changement social. Toutefois, nous y voyons un enracinement par le bas, une revendication de pouvoir et la recherche d'une "autonomie-ouverture" dans le social¹³. C'est en constatant l'émergence de ces nouveaux acteurs et l'incidence de leurs actions sur le territoire que nous arguons la repolitisation du territoire sagamien.

En guise de réflexion, soulignons le caractère paradoxal du contexte social actuel et de la portée socio-politique du mouvement écologiste. En fait, ce mouvement et les pratiques n'échappent pas au paradoxe de l'action sociale soumise constamment aux avancées et aux retraits des sujets agissants et aux effets pervers de leurs interventions. En effet, comment dans un contexte donné négocier par exemple une solution de rechange plus acceptable écologiquement et socialement, sans risquer de renforcer la légitimité du pouvoir en place? Plusieurs acteurs ont noté que la présente décennie est marquée par la sectorialisation, la professionnalisation et la division du travail, la détérioration des conditions de vie (particulièrement au Tiers-monde) ainsi qu'une crise écologique sans précédent. Si les pratiques de type associatif peuvent s'avérer une réponse ou une réaction à ces pressions, une sorte de solution de survie, elles subissent tout autant l'effet de ces forces contraires et jusqu'à un certain point les intègrent. A la suite

de BAREL, DUPUY et autres, nous observons plus largement une sorte d'oscillation entre la repolitisation (le retrait social, l'individualisme, le corporatisme). La dimension paradoxale des systèmes et des actions est aussi dénotée par GARNIER, lorsqu'il conclut que le local risque de devenir le "lieu stratégique de la reproduction des rapports de domination"¹⁴. Nul doute que le paradoxe constitue, en soi, un obstacle majeur au changement social: serait bien visionnaire celui ou celle qui détiendrait la recette afin de dépasser le paradoxe dans lequel nous sommes socialement enfermés.

NOTES:

1. J.-L. Klein, "Enjeux et acteurs dans la gestion du territoire" in Du local à l'État: les territorialités du développement, H. Dionne, C. Gagnon et J.-L. Klein (eds), Chicoutimi/Rimouski, UQAC/UQAR, 1986, 67-73.
2. C. Raffestin et A. Turco, "Espace et pouvoir" in Les concepts de la géographie humaine, A. Bailly, (ed.), Paris, Masson, 1984, 45.
3. C. Raffestin, "Remarques sur les notions d'espace, de territoire et de territorialité" in Espaces et sociétés, 41, (1982): 170.
4. B. Poche, "La région comme espace de référence identitaire" in Espaces et Sociétés, 40, (1982): 3-12.
5. Y. Barel, La société du vide, Paris, Ed. du Seuil, 1984.
6. H. Mendras et M. Forse, Le changement social, Paris, Armand Colin, 1983, 170.

7. J.-P. Billaud, "Le grand angle et la loupe" in Autrement, 47, (1983): 16-22.
8. J.-P. Garnier, "Des inconnus dans la ville" in Espaces et Sociétés, 40, (1982): 87-101.
9. Les Ami-e-s de la Terre, Manifeste écologiste, Québec, Ed. A mains nues, 1983, 63 p.
10. Grawitz, Lexique des sciences sociales, Paris, Seuil, 1981, 290.
11. Notons qu'au moment de la transcription, le verbe d'action a été utilisé comme dénominateur à tous les objectifs.
12. C. Gagnon, "Pratiques écologistes et territorialité: quels liens?" in L'ancrage territorial du mouvement associatif en région périphérique, Chicoutimi, UQAC/GRIR, 1986, 40-49 plus annexes, Notes et rapport de recherche, vol. V, no 1.
13. Nous empruntons cette terminologie à J.-P. Dupuy dans Ordres et désordres, Paris, Seuil, 1982. Cette autonomie fait contre-poids à l'autonomie fermeture ou hétéronomie. Ce que nous entendons par autonomie-ouverture, c'est en quelque sorte une autonomie qui n'enferme pas le social en l'éloignant de ses membres mais plutôt lui donne un caractère offensif et les capacités de se réaliser et se critiquer.
14. J.-P. Garnier, op. cit., 13.

ANNEXE

TABLEAU 1

SYNTHÈSE DES PRATIQUES TERRITORIALES D'ORGANISMES
ENVIRONNEMENTAUX SAGAMIENS, 1978-1984

<u>Champs d'intervention</u>	<u>Objectifs</u>
1. Berges et zones humides	Mettre en valeur des potentiels/Empêcher aménagement physique/Conserver tourbières/Sauver espaces naturels/Protéger les berges du Lac/Promouvoir aménagement écologique/Epurer les eaux du Lac Faciliter l'accès au public/Responsabiliser l'Alcan
2. Cours d'eau et eau potable	Empêcher le harnachement de l'Aschouapmuchouan/Promouvoir une utilisation récréative/Mettre en valeur rivières et plans d'eau/Obtenir dépollution/Obtenir cogestion/Proposer alternative au dragage La Baie/Inciter Abitibi-Price à cesser flottage du bois/Conserver milieu naturel/Assainir/Identifier sources de pollution et correctifs/Améliorer qualité/ Faire changer critère d'analyse d'eau/Eliminer fluoration topique/Informer population/Faire nettoyer sources d'eau/Aménager sources d'eau/Aménager points d'eau/Faire étude sur qualité/Obtenir eau courante/Récupérer sources.
3. Forêt - Faune	Planter des arbres/Aménager un sentier d'interprétation/

Champs d'intervention	Objectifs
3. Forêt - Faune	Nettoyer/Préserver paysage naturel/Inventorier arbres milieu urbain/Protéger saumon/Promouvoir conservation des oiseaux/Produire monographie sur plantation d'arbres /Limiter arrosage chimique/- Promouvoir utilisation de produits biologiques.
4. Sites et rejets industriels	Inciter Alcan à se conformer aux lois/Sensibiliser le public aux pluies acides/Sensibiliser Alcan aux conséquences du fluor/Assurer meilleure qualité de l'air/ Inciter réglementation municipale/Faire pressions auprès du MENVIQ/Inventorier/ Faire dépolluer/Dénoncer choix projet Grand-Anse/Vérifier conformité cheminée Shell/Obtenir fermeture brûleur conique.
5. Déchets récupération recyclage	Eduquer population à récupération sur place/Amener MRC à gestion des déchets/Eliminer dépotoirs à ciel ouvert/Diminuer pollution par déchets domestiques/Inciter municipalités à récupérer/Empêcher production de contenants d'aluminium/Mettre sur pied un réseau de cueillette de déchets/Organiser dépôt/Faire clôturer dépotoir/Rendre conforme incinérateur/Arrêter déversement des neiges usées

Champs d'intervention	Objectifs
6. Transport	Promouvoir transport en commun/Protéger terres agricoles/Empêcher construction autoroute 70/Faire changer tracé autoroute/Nettoyer les abords des routes/Refaire la route/Détourner transport lourd du centre-ville/Obtenir réfection d'un pont.
7. Centre-ville et logement	Rendre accessible zone portuaire/Améliorer conditions de vie au centre-ville/Sauver maisons démolition/Regrouper locataires/Proposer terrains de jeux/Empêcher hausse coût loyer/Gagner concours village fleuri/Embellir/Donner service.
8. Patrimoine	Aménager site historique/Faire relevé historique parc/Intégrer pont Deslile au patrimoine/Créer société historique/Créer un musée/Conserver couvent/Reconstruire croix/Répertorier maisons patrimoniales/Sensibiliser.
9. Equipements récréatifs collectifs et	Mise sur pied d'un camping/Promouvoir jardin botanique/Faire aménager pistes cyclables/Faire restaurer quais/Rénover sentier pédestre/Créer sentier pédestre/Créer café rencontres/Aménager Marina/Aménager cours d'écoles.
parcs	Créer un parc/Faire aménager/

Champs d'intervention	Objectifs
9. parcs (suite)	Dépolluer/Aménager/Aménager et protéger coulées/Proposer aménagements légers Parc Saguenay/Mettre en valeur Fjord/Obtenir terrains Couronne/Rendre accessible au public/Mettre en valeur des sites/Créer centre d'hébergement et pavillon d'interprétation/Promouvoir tourisme écologique.
10. Aménagement et urbanisme	Proposer aménagement écologique sur MRC/Sensibiliser MRC/Surveiller application plan d'urbanisme/Conserver milieu naturels/Proposer plan/Proposer principes d'aménagement/Dénoncer complicité gouvernement-industries/ Recommander /Intégrer esthétique au plan d'urbanisme.

L'entrepreneurship local et l'aménagement des ressources en Abitibi-Témiscamingue: la longue marche des technocrates.

Enrique COLOMBINO
Roger GUY

INTRODUCTION

La question de l'entrepreneurship local en relation avec la prise en main du développement des ressources et de l'aménagement du territoire peut-elle être enrichie ou mieux éclairée si l'on s'attarde sur le cas de l'Abitibi-Témiscamingue (A-T)?

Aussi, la supposée convoitise actuelle d'un champ politique déployant les différents rapports de force sur la gestion intermédiaire du territoire peut-elle se voir confirmée (et dans quel sens?) à la lumière de l'expérience de développement de l'Abitibi-Témiscamingue?

Admettons que ces deux ensembles de questions sont interreliés. Supposons aussi qu'une tentative de réponse là-dessus pourrait avoir un certain intérêt dans le cadre de cette rencontre.

Quant aux auteurs de la présente communication, leurs perceptions de ces questions sont partagées. Pour la première question nous répondons par l'affirmative mais avec des réserves compréhensibles. Pour la deuxième question nous postulons l'inexistence actuelle de ce champ politique comme tel, l'introduction d'un nouveau modèle de développement régional vers la fin des années soixante l'ayant transformé en un champ technico-administratif où toute expression de souveraineté individuelle ou de groupe face à l'État capitaliste a été évacuée.

Ceci dit, le présent travail renferme une prétention plutôt ambitieuse mais toujours opportune: celle de l'amorce d'une ré-évaluation critique des processus de développement survenus dans l'une des périphéries du Québec et du Canada, celle de la région de l'Abitibi-Témiscamingue.

Nous disons tentative de ré-évaluation de cette problématique, certes, mais reconnaissons la portée limitée de l'exercice:

Il s'agit plus précisément de ré-insérer, de replacer le cas abitibien à l'intérieur de la problématique plus large du développement des régions au Québec. Chemin faisant nous nous proposons d'examiner de près certaines conceptions passées et présentes de ce développement, à l'aide de matériaux inédits ou peu connus.

Concrètement, après une mise en contexte du présent travail (section I) nous présentons les grandes lignes du débat entourant la transformation du CERNOQ (Conseil économique régional du Nord-ouest québécois) en CRDAT (Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue) au début des années 70 (section II), afin d'identifier les contours idéologiques et les enjeux politiques de ce débat (section III).

Un portrait sommaire de la situation actuelle de la région à l'heure de son premier Sommet socio-

économique "dernière version" (section IV) nous permettra de donner plus de perspective à la question de l'entrepreneurship local en relation aux différents appareils d'encadrement en place.

Nous finirons ce modeste travail exploratoire en tentant d'argumenter plus solidement les réponses que nous proposons aux deux questions posées au début.

1. UNE MISE EN CONTEXTE DE LA PRÉSENTE ÉTUDE

Cet essai sur le développement régional de l'Abitibi-Témiscamingue voudrait s'inscrire dans la riche controverse récente soulevée par l'expérience du BAEQ et le développement des régions périphériques au Québec. Cette controverse nourrit le débat actuel sur "la question régionale" dans cette province canadienne, et du même coup, elle s'insère dans une problématique plus large, celle du sous-développement et de la dépendance des régions périphériques du système capitaliste mondial, autant à l'intérieur des pays dits industriels avancés qu'à l'intérieur de pays qu'on dit "en voie de développement"¹.

La question de la croissance dépendante de cette région québécoise qu'on identifiait jusqu'à tout récemment comme étant "le Nord-ouest" demeure un sujet très peu étudié, même si cette question semble être l'objet d'un intérêt accru ces dernières années².

En Abitibi, un groupe de professeurs du CEGEP de Rouyn-Noranda publie depuis plusieurs années des travaux de recherche où l'approche de géographie historique ou carrément historique nous permet de mieux comprendre certains aspects ou certains événements de l'évolution de la région³. A l'intérieur de la nouvelle constituante du réseau U.Q., l'UQAT, un processus de regroupement des professeur-e-s et des chercheur-e-s durant les années 1983 et 1984 a abouti à la création des nouveaux départements, dont celui de sciences sociales et de la santé et du GRESAT (Groupe

de recherche et d'expérimentation sociale en Abitibi-Témiscamingue), regroupements qui s'affichent ouvertement "régionalistes" et en train de publier des recherches menées au fil des années.

D'autre part, nous suivons de près les travaux du GRIDEQ à Rimouski et du GRIR à Chicoutimi, parmi ceux qui "nous parlent" le plus dans le sens d'un parallélisme et d'une similitude des situations. Ces regroupements scientifiques sont d'une importance capitale dans l'analyse et la "ventilation" de la question régionale et leurs travaux doivent continuer et s'élargir si possible. Cependant nous postulons qu'une sorte d'évaluation approfondie de l'ensemble de ces activités commence à se faire sentir; une sorte de "bilan quart de siècle" (1963-1988?) d'études régionales au Québec, avec les progrès accomplis et les lacunes persistantes... C'est à retenir. Comme vous constaterez dans la section suivante notre étude est de nature complémentaire (mais de portée plus modeste) à celle de Greg Allain et Serge Côté à propos de l'emprise étatique sur les organismes de "participation" économique et sociale au Québec et au Nouveau-Brunswick⁴ et nous pourrions commencer cette section en leur empruntant quelques paragraphes sans rien changer, tellement les contextes conflictuels de chacun de ces cas sont ressemblants. Ainsi, à propos de l'émergence des conseils régionaux de développement au Québec, le contexte de naissance est bien décrit par Allain et Côté:

Dans la première moitié des années soixante, plusieurs régions du Québec étaient dotées de conseils économiques régionaux fonctionnant sous divers noms et regroupant dans chacune des régions une variété d'éléments sociaux allant des petits industriels et des commerçants aux représentants des syndicats ouvriers et des producteurs agricoles. Cette mosaïque était typique de la Révolution tranquille et représentait le type d'alliance de classes qui a maintenu

le parti libéral au pouvoir de 1960 à 1966, selon certains analystes. On peut être d'accord avec Jean-Jacques SIMARD pour affirmer que le "Mouvement" était dirigé par le (petit) capital québécois et des éléments intellectuels-technocratiques qui se rejoignaient dans leur conviction commune que le canal privilégié d'action était l'État et que l'idéologie qui convenait pour promouvoir leur projet était la participation.

C'est à cette époque que le C.O.E.Q. et le gouvernement du Québec parlaient de planifier l'ensemble de l'économie du Québec. Cette notion globale incluait la planification du développement de chacune des régions avec une préoccupation nettement affirmée pour la réduction des disparités régionales. Il y avait dans ce projet une place bien définie réservée à la "participation de la population". D'éventuels conseils régionaux s'intégreraient tout naturellement dans ce projet en servant de canal privilégié de "participation". Contrairement au cas du Nouveau-Brunswick, où l'impulsion est venue de l'A.R.D.A. (gouvernement fédéral), on retrouve au sein même du gouvernement québécois une volonté nette d'instaurer des organes régionaux de "participation" ainsi qu'une philosophie précise de la "participation".⁵

Dans la même veine d'identification de sources, nous citons aussi ce beau monument à la recherche régionale publié il y a à peine un an, nous citons la thèse du collègue Hugues Dionne du GRIDEQ/UQAR présentée à l'Université Laval, dont la première question posée dans l'introduction pourrait être aussi la nôtre:

Comment une opération de développement participationniste où une énergie sans précédent d'animation a été investie peut-elle devenir l'exemple type d'une action "technocratique" ou bureaucratique de développement excluant la participation de la population?⁶

A tous ces questionnements, venant d'ailleurs et venant de nous, on cherche depuis des années des explications, des interprétations, voire des réponses. Dans ce sens, les recherches et les argumentations fournies par les travaux d'Alain -G. Gagnon nous ont, elles aussi, aidés à mieux comprendre notre propre problématique⁷. Nous partageons avec eux la même perception du contexte économique-politique du Québec où s'insèrent les différents processus régionaux:

Les vingt dernières années au Québec seront caractérisées par une réorientation fondamentale de la politique de développement économique. Il y aura un effort considérable de fait afin de restructurer rationnellement l'espace régional. Cette visée gouvernementale se traduira en partie par la déstructuration de la société locale. C'est dans ce contexte que s'inscrivent les politiques de développement régional mises de l'avant au début des années soixante: celles-ci cherchaient à apporter des changements majeurs au chapitre des structures d'accueil (infrastructures) et des structures de production. Il s'agissait d'inciter les agents économiques à s'impliquer davantage dans le développement des régions éloignées. A ce sujet, il faut reconnaître que des mesures ont été prises par les deux ordres de gouvernement. A titre d'exemples, on peut se reporter aux plans ARDA et BAEQ, à la création du FODER, à la signature de l'Entente Canada-Québec, à la mise sur pied du FDR et à l'instauration du

programme d'aide au développement économique local (PADEL)

Même si nous pouvons nuancer à notre manière la façon de voir l'intervention de l'État dans les régions, il est évident que nous partageons avec M. Gagnon la même inquiétude et le même intérêt de bâtir une économie politique du développement régional afin de bien entamer son analyse critique et sa remise en question.

Il s'agit donc de jalonner, d'établir nos points de repère. Nous avons fait un premier tri, au prix de multiples oublis, afin de faire acte de l'état de réflexion par rapport à la question. Ainsi, nous avons remonté la filière, l'énorme filière d'études régionales au niveau international et nous avons constaté que l'océan est toujours là, la question se porte bien et ce champ d'études est en très bonne santé!

Afin d'être concis, une seule grande source sera retenue ici: les travaux de Philippe Aydalot et ses collaborateurs du Centre Économie-Espace-Environnement à Paris. En parlant de ce qu'il appelle "des retournements spatiaux majeurs" (façons d'habiter, migrations, comportements des populations, etc.) cet analyste et théoricien de l'espace socio-économique nous invite dans un ouvrage récent à continuer à interroger ce phénomène:

L'espace peut aider à mieux comprendre ce monde en changement. Les revendications territoriales se développent; leur naïveté ne fait qu'occulter les réalités qu'elles abritent maladroitement. Derrière les modes (participation, pays, village, maison individuelle, économie informelle, "do it yourself"...) ce cachent sans doute des mutations essentielles. Face visible des choses, l'espace n'en est pas moins bien difficile à décripter!...⁸

Et c'est assez comme filiation des sources... Ces multiples lanternes ne pourront pas remplacer nos propres yeux, notre expérience relative, nos observations de terrain. Justement, il est temps de descendre sur le terrain et de présenter le cas abitibien-témiscamien.

2. GROUPES POPULAIRES ET AMÉNAGEMENT DES RESSOURCES EN ABITIBI-TÉMISCAMINGUE. LES ORGANISMES DE PARTICIPATION

Compte tenu des caractéristiques de cette présentation dans la présente section, nous comptons identifier sommairement deux organismes de participation et un groupe populaire dans le but de "planter le décor" et de présenter de manière succincte, une étape de l'évolution de la question régionale en Abitibi-Témiscamingue.

Dans un deuxième temps, nous nous attarderons davantage sur le volet économique et en particulier sur les travaux de consultation et d'élaboration du plan de développement régional au sein du CERNOQ.

Les deux organismes de participation sont le CDSNOQ ou Conseil de développement social du Nord-Ouest Québécois, le CERNOQ ou Conseil économique régional du Nord-Ouest Québécois. Le groupe populaire est le CRPM ou Comité régional de paroisses marginales, issu d'un véritable mouvement d'auto-défense et de prise en main du développement local.

Afin de garder le caractère sommaire annoncé, dans les trois cas nous suivrons une grille de présentation ultra-simplifiée, à savoir:

- a) Antécédents et position dans le temps;
- b) Assises politiques;
- c) Rôle et propositions politiques;
- d) Péripéties des luttes en termes de pouvoir.

La principale période couverte est celle comprise entre la moitié des années soixante et l'autre moitié de la décennie des années soixante-dix.

2.1 Le Conseil de développement social du Nord-Ouest Québécois

2.1.1 Antécédents et position dans le temps

Les antécédents de cet organisme remontent aux années cinquante, et ses caractéristiques sont particulières à l'Abitibi⁹. Conscients des besoins sociaux de la région, le clergé abitibien et des leaders populaires se consultent et s'agitent afin de trouver des solutions efficaces aux problèmes aigus de l'époque. De cette effervescence naît CARITAS ABITIBI en 1959, d'inspiration nettement catholique, laquelle pendant sept ans a tenté de combler le vide existant en matière socio-sanitaire, dû à un gouvernement provincial trop lointain ou trop absent. En 1966, cet organisme se transforme en Conseil du bien-être de l'Abitibi, lequel trois ans après, sous la pression des problèmes et de la réorganisation politico-administrative de la province (découpages territoriaux) est dissous et cède la place en 1969 au Conseil du développement social du Nord-Ouest Québécois. À noter la disparition du mot "Abitibi" en faveur d'une expression de portée régionale, et l'introduction du mot "développement" propre au nouveau paradigme sociétal issu de la Révolution tranquille. Le CDSNOQ sera dissous en 1974, un an après la mise sur pied partout dans la province des Conseils régionaux, à partir de la loi 65 de 1971¹⁰.

2.1.2 Les assises politiques

Ces organismes regroupent des notables locaux, des leaders naturels, des représentants des services sociaux, des groupes populaires et des représentants des "bonnes oeuvres". L'auteur Frédéric LESEMANN sera

plus explicite là-dessus:

La majorité de ces organismes, en particulier dans les régions, a été le refuge d'une petite-bourgeoisie traditionnelle en déclin.¹¹

Il est clair que les assises politiques de ces organismes à vocation "sociale" sont plus traditionnelles que celles soutenant les organismes à vocation économique, comme le CERNOQ. Ceci dit, leur légitimité et leur représentativité sont quand même largement reconnues, même si le Ministre Castonguay pour des raisons politiques de l'époque, les avait mises en doute.

2.1.3 Rôle et propositions politiques

Le rôle principal du CDSNOQ et ses précédents est celui d'assumer, de prendre en charge les problèmes sociaux de la région, en se consultant ouvertement pour les identifier, afin de proposer des solutions. Il assume aussi la mise en place de services communautaires nouveaux (par exemple concernant la question de l'adoption d'enfants, du problème de l'alcoolisme, etc.) et pour faire cela, il s'occupe activement de la levée de fonds (campagnes de souscription publique) pour les divers services sociaux et les oeuvres diocésaines.

Selon l'auteur F. Leemann déjà cité, ces Conseils "jouent un rôle déterminant dans la diffusion de l'idéologie de la guerre à la pauvreté".

En 1965, ils organisent à Lévis un symposium sur la pauvreté qui constitue un tournant pour les Conseils: il ne s'agit plus seulement de consolider efficacement la charité communautaire, mais de planifier l'action contre la misère. On y définit la pauvreté comme absence de participation généralisée tant au niveau de l'avoir, du

pouvoir que du savoir. Il s'agit par conséquent de diffuser à tous le savoir et le pouvoir et de garantir à chacun un avoir décent par une politique de sécurité du revenu.¹²

2.1.4 Péripéties de l'affrontement du CDSNOQ avec l'État

On peut résumer ces péripéties selon les années des transformations:

de 1959 à 1966:

Caritas Abitibi occupe seule le terrain politique régional dans son domaine. Cependant, en 1966 au Québec, est mise sur pied la fameuse Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social (CESBES) présidée par M. Claude Castonguay (lequel avait déjà présidé, en 1965, le Comité de recherches sur l'assurance-santé). Les travaux de ces commissions concernant autant la santé que les services sociaux, les professions et le développement social en général, annoncent l'arrivée d'un interventionnisme d'État de type nouveau, affectant les structures régionales.

En 1966:

On crée le Conseil du Bien-être de l'Abitibi, comme suite de l'évolution du processus de changement social en région et à la grandeur du Québec.

En 1969:

On change de nom pour celui de Conseil de développement social du Nord-Ouest Québécois, décision obéissant probablement à ce que F. Lesemann appelle

une stratégie d'adaptation à la nouvelle rationalité des services, mais aussi comme moyen de conserver le contrôle de la nouvelle organisation qui s'imposait progressivement aux établissements.¹³

En 1970:

Le CDSNOQ fait alliance avec le CERNOQ et dans cet élan de rapprochement, ils occupent conjointement le même local à Rouyn, déposent conjointement des mémoires revendicatifs auprès de la Mission de planification de l'OPDQ, soutiennent ensemble la mise sur pied d'un Conseil de développement économique et social pour la région et font face à leur manière à l'offensive technocratique de l'État libéral-monopoliste en pleine expansion dans les régions.

En 1973:

Suite aux travaux de la CESBES, l'État met sur pied dans les régions les CRSSS (Conseils régionaux de santé et services sociaux) parallèlement et indépendamment des organismes régionaux déjà existants; on coupera les subsides gouvernementaux à ces derniers et leurs personnels ne seront pas intégrés aux nouvelles structures. En occupant ainsi le terrain du CDSNOQ, le nouveau CRSSS et à travers lui l'État vient de s'imposer sans l'ombre d'un doute sur ce champ politique.

En 1974:

Le CDSNOQ disparaît, ses prises de position régionalistes n'étant plus compatibles avec la nouvelle situation politique. Le développement social s'inscrit désormais dans un nouveau champ à prédominance technico-administrative, conforme à la nouvelle rationalité d'État.

2.2 Le Conseil économique régional du Nord-Ouest Québécois (CERNOQ)

2.2.1 Antécédents et position dans le temps

Fondé en 1964, à l'instigation de leaders syndicaux surtout (FTQ et UCC), le CERNOQ n'a pas de précé-

dent comparable en région. Il est vrai que la situation critique des régions périphériques et la réorganisation libérale de l'économie québécoise avaient attiré l'attention de l'opinion publique sur l'expérience du BAEQ, dont la mise sur pied en 1963 précède d'un an la création du CERNOQ.

En cette année 1963, on peut trouver d'autres événements significatifs:

- a) le COEQ (Conseil d'orientation économique du Québec, réinstitué en 1961 après dix-sept ans d'absence) abandonne son projet de plan de développement global pour la province et s'en remet à la dynamique créée par la loi fédérale ARDA (1961) concernant l'aménagement des territoires ruraux;
- b) la création du CREEGIM, Conseil régional d'expansion économique de la Gaspésie et des Iles-de-la-Madeleine;
- c) des négociations intenses entre le gouvernement provincial et le COEB (Conseil d'orientation économique du Bas-Saint-Laurent, créé en 1956) aboutissent à la désignation des régions du Bas-Saint-Laurent, de la Gaspésie et des Iles-de-la-Madeleine comme territoire-pilote d'aménagement régional dans le cadre du programme fédéral ARDA;
- d) en juillet 1963, le COEB et le CREEGIM sont d'accord pour mettre sur pied le BAEQ.¹⁴.

Ces événements ont sans doute influencé les gens de l'Abitibi, les leaders ruraux et syndicaux, au point de les amener à se regrouper.

En tout cas, il est évident que le programme ARDA est arrivé en Abitibi à la même époque que dans le Bas du fleuve, et que ses promesses d'aménagement régional et développement agricole avaient enflammé les esprits

de certains leaders régionaux, tel qu'en témoigne le colon Marcel Desharnais:

Après plus ou moins de consultation de la part des membres, la paroisse de Guyenne a décidé de se présenter, par l'intermédiaire du ministère provincial de la Colonisation, comme paroisse pilote pour la région de l'Abitibi-Témiscamingue.¹⁵

Une fois créé en 1964, le CERNOQ sera actif jusqu'en 1971, l'année de sa transformation en CRDAT.

2.2.2 Les assises politiques

Dès sa naissance le CERNOQ regroupe un échantillon assez représentatif de la société régionale: représentants du pouvoir local traditionnel (notables, municipalités, paroisses), des groupes intermédiaires (chambres de commerce, associations sectorielles) et des mouvements populaires et syndicaux.

Ces différents groupes expriment à leur manière une volonté de développement régional et une volonté de "gouvernement" régional, c'est-à-dire de créer et d'occuper un espace politique propre, dans un certain sens vacant au niveau régional.

Grâce à une assise large et démocratique le CERNOQ arbore une légitimité et un pouvoir de représentation réel. Ce qui lui permettra de négocier très tôt (l'OPDQ étant créé en 1969) une "mission de planification" particulière pour le Nord-Ouest Québécois.

2.2.3 Rôle et propositions du CERNOQ

L'une des caractéristiques du CERNOQ est la conception globale du développement qu'il se donne. En plus du volet économique traditionnel (industries primaires, agriculture, de transformation) il assume et oriente des dossiers "avant-gardistes" tels que celui concernant le problème du contrôle et de l'accès à

l'information en région (création d'une corporation en Abitibi pour l'information), la pollution du milieu, la démocratisation des structures socio-politiques régionales (par une participation large et ouverte).

Une autre caractéristique est celle de l'approche intégrale dans la mise en valeur et le contrôle des ressources naturelles, notamment en ce qui concerne la forêt et l'utilisation du sol agricole (création d'une Société de développement régional; mise sur pied d'une Coopérative immobilière régionale pour le rachat des terres convoitées par des capitalistes américains).

Finalement, le CERNOQ incarne un certain rôle contestataire de la région face à l'État provincial et au capital monopoliste: il anime les jeux politiques, suscite des débats collectifs, supporte les mouvements populaires naissants ou en pleine mobilisation, propose des structures de développement autogérées. Il n'hésitera pas à écrire, à publier et à argumenter sur des questions épineuses telles que: "L'économie du Nord-Ouest fonctionne sur le modèle des pays colonisés", "l'irresponsabilité des Gouvernements" et "une région sans pouvoir"¹⁶.

Nous verrons plus bas quelle sera la portée réelle de son rôle et de ses propositions.

2.2.4 Les péripéties de l'affrontement avec le pouvoir technocratique

La lutte pour l'occupation du champ politique régional en Abitibi-Témiscamingue peut être schématisée en deux grandes périodes: avant et après 1971. L'affrontement entre deux conceptions du développement et entre les groupes les incarnant évoluera en quatre moments:

De 1964 à 1970:

Le CERNOQ fait son plein, assume un leadership et occupe tout l'espace régional que l'État issu de la

Révolution tranquille lui permet. Dans cette période, il a les coudées franches pour organiser les débats, donner le ton et même libérer l'énergie et l'imagination des entrepreneurs locaux;

En 1970:

Après les découpages territoriaux (régions administratives), la création de l'OPDQ et l'échec du BAEQ, l'État provincial accepte la demande du CERNOQ (datant de 1968) de mettre sur pied une Mission de planification pour la région; des hauts fonctionnaires régionaux et provinciaux, avec les techniciens de l'OPDQ feront un exercice approfondi de quadrillage des possibilités de développement du Nord-Ouest Québécois, avec le CERNOQ comme amphitryon;

En 1971:

L'OPDQ dépose son "Esquisse du Plan régional" dont le budget de dépenses ministérielles pour l'année 1971-1972 prévoit un grand total de plus de 102 millions de dollars. Le CERNOQ ne se laisse pas impressionner et manifeste son désaccord relatif par une certaine agitation régionale et le dépôt d'un "Avis" en plusieurs cahiers dont l'ensemble prend l'allure d'un contre-plan avec plusieurs revendications. Lors de son Congrès annuel de 1971, le CERNOQ est déchiré face aux "choix" proposés par le Plan gouvernemental, lequel est finalement adopté dans l'essentiel.

1972 et les années suivantes:

L'alliance politique entre le CRDAT (le CERNOQ est transformé en CRDAT à l'intérieur de la rationalisation des fonctions proposées par l'État) et le Gouvernement provincial est pleinement consommée. Le rapport de force favorable à la nouvelle idéologie de l'État libéral keynésien définit complètement le champ politique en dispute. Le Directeur général du CERNOQ dissous, démissionne et les groupes populaires se

retirent graduellement. Le chargé de la consultation régionale pour l'ancien organisme est nommé Directeur général du CRDAT; quelques années plus tard, il sera promu haut fonctionnaire de l'OPDQ à Québec.

De la même manière que pour le développement social, le développement économique est pris fermement en main par l'État provincial, à l'aide des couches dominantes locales, recyclées dans la nouvelle idéologie du développement.

2.3 Le mouvement des paroisses marginales de l'Abitibi-Témiscamingue

2.3.1 Position dans le temps

Ce mouvement, produit des inquiétudes et des projets frustrés de centaines et centaines de producteurs et entrepreneurs habitant les rangs et les villages en dépérissement dans la région, est devenu "actif" et "visible" (sous la forme d'un Comité régional des paroisses marginales) de 1970 à 1974.

2.3.2 Assises politiques

Au moment du débat régional vis-à-vis la Mission de planification du N.O.Q., le mouvement ou comité regroupe et représente 46 paroisses dites "marginales" (dépérissement économique et social, doublé d'une sous-utilisation des ressources du milieu). Il rassemble des centaines de militant-e-s, dont quelques dizaines très actifs.

De trois à cinq paroisses sont réunies dans un comité de zone, lesquels en nombre de dix constituent le comité régional.

Le mouvement est donc bien organisé, actif et très représentatif. Ainsi, il est le porte-parole de l'arrière-pays autant en Abitibi qu'au Témiscamingue, et représente une fraction significative de la popula-

tion régionale vivant de l'agriculture ou de la forêt (une enquête de l'époque effectuée pour le CERNOQ dénombre 4 186 familles avec une moyenne de trois enfants par famille)¹⁷.

2.3.3 Les propositions du Mouvement

La proposition principale de ce regroupement vise au rejet d'une politique de fermeture de paroisse. De façon complémentaire, il proposa le réaménagement des structures socio-politiques, par exemple, le regroupement de paroisses en difficulté; la consolidation et la relance de l'économie de l'arrière-pays, autant par la revalorisation de l'agriculture locale que par l'introduction d'un nouveau mode de gestion et d'exploitation des ressources naturelles, dont l'innovation à retenir est celle de la notion de forêt communale, gérée et exploitée par des associations coopératives d'aménagement et d'exploitation forestière (une par municipalité regroupée).

Un modèle d'exploitation "conservationniste" à saveur écologiste préside une bonne partie des propositions du mouvement.

Finalement, une autre caractéristique de ce regroupement est sa volonté d'agir et de "faire" (paradoxalement cela est devenu le "slogan" du CRDAT actuel à propos du Sommet socio-économique présentement en marche dans la région).

2.3.4 Péripéties de l'affrontement avec l'État et la bourgeoisie industrielle locale

En 1970:

Organisation du mouvement, lequel malgré une ambiance défaitiste généralisée (dans certaines paroisses, la situation était très sérieuse), fait "boule de neige" très vite, aidé comme il l'était par l'appareil logistique du CERNOQ; entre la fin de l'année 1970 et les deux premiers mois de 1971 se

déroulent des innombrables assemblées paroissiales de consultation, avec formation de comités de travail dans plusieurs cas; à cela s'ajoutent des assemblées de chantiers et autres activités de mobilisation;

En 1971:

La mise au point d'un plan de réaménagement des ressources, en particulier les ressources forestières, comprenant la délimitation des futures "forêts communales" avec concessions de gestion et d'exploitation, inventaires de la richesse forestière et autres volets économiques, sociaux et politiques soulèvent une vive réaction des commerçants et entrepreneurs forestiers traditionnels, surtout ceux touchés par les nouveaux découpages proposés dans le Plan. Des affrontements tendus et parfois violents surviennent à Manneville, à Cléricy, à Beaudry. On assiste à des opérations policières et à des arrestations. Le tout culmine avec le rejet par le Gouvernement provincial, du Plan proposé par le Mouvement des paroisses marginales.

De 1972 à 1974:

Aux luttes et à l'échec cuisant, suit une démobilisation et un essoufflement graduel du mouvement.

Ces trois tableaux impressionnistes à propos du CDSNOQ, du CERNOQ et du Comité régional des paroisses marginales évoquent peut-être trop schématiquement la présence d'un même et unique phénomène profond: celui de la transformation structurelle de l'économie québécoise des années soixante et soixante-dix. Ce que nous abordons dans la section suivante.

3. L'AFFRONTEMENT ET LA RÉOLUTION DU CONFLIT

En effet, malgré certains traits atypiques, malgré certaines particularités propres de cette région, force est de constater que l'analyse des trois tentatives de participation collective à la prise en main

du développement local et régional signalées dans la section précédente démontre que nous sommes devant un processus commun à l'ensemble de l'espace régional au Québec.

Une première façon d'aborder cette analyse part de l'idée qu'il est possible de distinguer deux conceptions antithétiques du développement régional. Une conception répandue, de style technocratique-autoritaire, prône une planification et un aménagement régionaux guidés par un ensemble réduit de paramètres et de grandeurs macro-économiques (PIB, flux commerciaux, balance de paiements, etc.) établis en fonction de certains secteurs économiques clés ou stratégiques et de certains pôles de croissance supposément moteurs propagateurs de la croissance dans le reste de l'économie (et des régions). Ce modèle de développement "par en haut" est le propre de l'État libéral keynésien de l'après-guerre beaucoup plus préoccupé par l'objectif d'un équilibre conservateur du système que par la réduction ou la disparition des inégalités régionales, sociales ou économiques. C'est l'État capitaliste, issu triomphalement de la Révolution tranquille, qui assumera la tâche historique d'aménager et de réorganiser les régions autant sur le plan économique que social et administratif. Ainsi pour Hugues Dionne, "l'État intervient comme producteur d'espace territorial" et du même coup il établit sa propre "régionalité".¹⁸

Pour Alain G. Gagnon, l'État va encore plus loin: par ses actions, il provoque et il entretient des groupes d'opposition à ses politiques; n'étant ni neutre ni un simple intermédiaire "il prend part au débat et souvent ... l'oriente. Fréquemment, l'État accentue certaines contradictions (intérêt national vs intérêt régional) pour atténuer d'autres (fermeture de villages vs relocalisation)."¹⁹.

Quant à G. Allain et S. Côté, l'État est en plus "un grand consommateur de participation"²⁰ et on le comprend assez bien après l'étude même sommaire du

cas abitibien: les groupes participants ont eu toujours un rôle consultatif et ses membres composants ont été dans la plupart des cas démunis de tout pouvoir réel.

Quant à l'autre conception du développement régional, elle propose une approche et une démarche "par en bas", dont le modèle de base est centré sur l'idée de la prise en main, sur la volonté d'organiser l'économie et même la société régionale pour et par les membres des communautés localisées²¹. Pour l'auteur, Walter B. Stohr, propagandiste connu du développement "endogène" et "par en bas", les organismes multifonctionnels et territoriaux ayant intervenu dans des processus de développement de ce type et à long terme, possèdent les caractères communs suivants:²²

- une assez large différenciation des stratégies de développement;
- l'utilisation des critères sociaux pour pondérer certains résultats des mécanismes de marché;
- la participation comme condition nécessaire mais pas suffisante;
- une orientation multisectorielle et un accroissement des interactions;
- la promotion de circuits économiques et financiers régionaux;
- une conception élargie de l'innovation, dépassant le seul niveau technique pour inclure les innovations institutionnelles et organisationnelles;
- la promotion programmée d'un sentiment d'identité locale et régionale;
- l'intégration des fonctions économiques régionales, de l'identité régionale et des structures de prise de décisions;

- une attitude tolérante et même de promotion de la part des pouvoirs publics face aux multiples réseaux assurant une coopération des agents régionaux et extra-régionaux.

Sous cette lumière évocatrice la liste est trop belle et à la fois trop dense pour qu'on puisse s'attarder à la scruter de près dans le cadre de ce travail.

Contentons-nous de dire notre scepticisme prudent face à autant de caractéristiques. Sans qualifier d'utopique ce type de développement, comme le fait Bernard Planque, les processus survenus dans les différentes régions québécoises y compris en Abitibi permettent de poser un large éventail de questions quant à leur viabilité réelle.

D'autre part, c'est le double modèle de développement "par en haut" et "par en bas" qu'il faudra aussi questionner et probablement dépasser. La question régionale telle que posée au cours des années quatre-vingts, semble demander de plus en plus un renouvellement des approches et des grilles d'analyse que seules l'interdisciplinarité et les efforts systématiques de recherche semblent en mesure de produire.

4. LA SITUATION ACTUELLE

Quinze ans après l'incident de la transformation du CERNOQ en CRDAT, et quinze ans après le début du régime Bourassa (aujourd'hui de retour au pouvoir), quelle est la situation régionale en matière de participation et d'organisation du développement?

Il serait prétentieux et même ardu de répondre en détail à cette question dans le cadre de cet essai. Contentons-nous donc d'esquisser quelques lignes de force de cette évolution:

- le CRSSS et le CRDAT sont toujours en place, forts de leur expérience techno-bureaucratique et participationniste; le CRDAT ayant montré un statut de groupe de pression plus marqué et persistant, évolue aujourd'hui aux alentours d'un quart de million de dollars de budget annuel et d'une base de 700 membres actifs;
- les MRC sont elles aussi en place, en nombre de cinq, avec leurs territoires et leurs schémas préliminaires d'aménagement; l'insertion des MRC en région, comme ailleurs, n'a pas été facile et chacune d'elles fait face à des difficultés particulières à chacun des découpages et du type de sous-région héritée;
- le CEGEP régional et l'UQAT se sont insérés graduellement dans différents aspects du développement régional et semblent jouir d'une reconnaissance et d'un appui grandissant des différents groupes et organismes régionaux;
- la région, étant quadrillée par tout type d'association sectorielle et de groupes d'intérêt, présente un tableau terni quant à l'action des groupes populaires; étouffés par des structures d'encadrement bien en place et essoufflés par les contraintes financières découlant de la crise, ils semblent être encore sous le coup de l'échec de leurs luttes passées.²³
- une encore timide résurgence du mouvement coopératif, grâce à des initiatives financées à même des programmes gouvernementaux (MIC): depuis un an, on a mis sur pied une douzaine de coopératives de jeunes travailleur-euse-s et depuis quelques jours une coopérative de développement régional vient d'être fondée; il est trop tôt pour évaluer la consistance de ce phénomène;
- finalement, il y a le Sommet socio-économique de la région, prévu pour février 1987, avec sa

grosse machine de tables sectorielles, de zone, et les différents comités d'encadrement; le CRDAT est l'organisme responsable de l'organisation et de la tenue du Sommet; après un début plus que chancelant et plusieurs réaménagements du calendrier, il semble se mettre en branle pour de bon; même si l'on est dans le premier tiers du parcours, les tiraillements entre groupes d'intérêts regroupés autour des cinq pôles urbains n'ont pas cessé de se présenter.

Après ce tableau succinct, on peut dire que la caractéristique principale de la situation actuelle de la participation et de l'organisation du développement régional est l'absence presque complète des groupes populaires dans les différentes structures en place. Des exceptions très honorables (dans le domaine de l'environnement et celui des communications en Abitibi-Témiscamingue) ne font que confirmer cet état de fait.

5. DÉNOUEMENT

En guise de conclusion à ce survol de la problématique régionale en Abitibi-Témiscamingue, nous aimerions revenir sur les deux questions posées dans l'introduction. A la lumière de l'expérience de développement observée dès la fin des années soixante et tout au long des années soixante-dix, la question de la prise en main du développement des ressources régionales et de l'aménagement du territoire a été tranchée par l'imposition d'un modèle de développement technobureaucratique et en dernière instance autoritaire sous le contrôle de l'État provincial. Ce modèle productiviste, inégalitaire et politiquement concentré a donné lieu à un processus de croissance régionale profitable pour les secteurs et les pôles privilégiés, mais dont les coûts sociaux sont énormes et très peu connus. D'autre part, avec la crise évidente de ce modèle au début des années quatre-vingts et le retour au pouvoir du même régime politique qu'il y a quinze

ans, il est pertinent de se demander quelles sont les options et les chances d'insertion d'un autre modèle alternatif de développement plus respectueux des projets individuels et collectifs des groupes régionaux concernés et plus respectueux de l'environnement physico-naturel.

Quant à la probable existence d'un champ politique à occuper dans la gestion intermédiaire du territoire, telle que nous la comprenons, la question n'a plus la même pertinence ni le même intérêt qu'elle avait durant les années soixante. Et pour cause!

Pour éviter les méandres d'une définition du champ politique, si l'on postule que celui-ci est le lieu d'expression de la souveraineté des individus et des groupes d'individus en relation à leurs patrimoines et à leurs territoires, il est évident que dans le cas abitibien le champ politique du développement régional a basculé clairement vers l'imposition d'un modèle de gestion de ce développement à orientation métropolitaine et centralisatrice. Comme dans le début de la colonisation abitibienne, tel que démontré par Maurice Asselin, l'on se trouve devant un projet géopolitique de contrôle de la population et de son territoire. Il ne faut pas oublier que le contexte politique de la fin des années soixante au Québec était celui de la revendication populaire, indépendantiste et autonomiste. Face aux gestes extrêmes posés par le F.L.Q., les "mesures de guerre" prises en conséquence par le gouvernement central ont déclenché une psychose de peur et par ricochet, d'obéissance aux autorités gouvernementales et de mutisme social.

Cela a permis non seulement de mater l'état de rébellion de certains groupes sociaux dans les grandes villes, mais cela a permis aussi au gouvernement provincial cette fois-ci, de trancher brutalement le débat que, sur un certain développement régional plus démocratique et plus autonomiste, entretenaient les groupes populaires locaux dans les régions périphériques, notamment en Abitibi. C'est ainsi que des

embryons de para-gouvernements régionaux, animés d'un fort esprit de souveraineté, de prise en main et d'entrepreneurship communautaire ont été intimidés, découragés et finalement neutralisés jusqu'à leur démobilisation.

De ce fait, en ce que concerne la mise en valeur des ressources régionales, l'énorme potentiel économique et social déjà manifesté en Abitibi-Témiscamingue par les petits producteurs et les couches laborieuses depuis des décennies n'a pas été pris au sérieux, leurs projets patrimoniaux ont été jugés irrecevables et toute cette énergie humaine a été mise au rancart. A sa place, on a imposé une politique de développement qui marie la croissance économique à court terme avec la dépendance des individus envers l'État et les grandes entreprises oligopolistes.

N'ayant que très peu de participation aux processus actuels et pratiquement sans choix politiques valables, les individus et les groupes sociaux qui ont crû à la possibilité d'une stratégie alternative de développement constatent aujourd'hui que les enjeux territoriaux déclenchés par l'actuelle "municipalisation" du développement régional via les MRC sont très hors de leur portée et somme toute, sans aucun relèvement pour les projets de transformation et de prise en main rêvés, il y a quelques années.

NOTES:

1. Voir E. Colombino et Cécile Sabourin, "Région-ressource ou économie sous-développée et dépendante?", Revue Possibles, vol. 6, no 2, (1982). Voir aussi K. Fall et J.-L. Klein, "L'enjeu régional, de la dépendance au développement auto-centré", Cahiers du GRIR (UQAC), vol. II, no 4, (septembre 1983). Dans ces deux travaux, l'in-

tention est la même: celle de renouveler les approches pour l'étude des régions périphériques en contexte capitaliste.

2. Ainsi, par exemple les travaux signés ou dirigés par Juan-Luis Klein, dans le cadre du GRIR ou de la Maîtrise en études régionales de l'UQAC, en particulier: J.-L. Klein et O. Pena, "Impacts régionaux d'une multinationale canadienne: le cas de Noranda Mines" dans Région, régionalisme et développement régional: le cas de l'Est du Québec, sous la direction de B. Jean et D. Lafontaine, Ed. Cahiers du GRIDEQ (14), UQAR, Rimouski, 1984, 95-135. Pour une vision conforme à l'intérieur de la conception dominante du développement régional voir: Xavier Ceccaldi, "Redéploiement industriel, développement et aménagement en région-ressources" dans Redéploiement industriel et planification régionale, Michel Boisvert et Pierre Hamel (compilateurs), Edition Faculté d'aménagement, Université de Montréal, 1985, 263-273.
3. Voir les Cahiers d'histoire et de géographie du Département du même nom, Collège de l'Abitibi-Témiscamingue, à Rouyn-Noranda.
4. Dans Région, régionalisme et développement régional, op. cit., 171-207.
5. Greg Allain et Serge Côté, dans Région, régionalisme et développement régional, op. cit., 182-183.
6. Hugues Dionne, Animation sociale, participation populaire et développement régional: le cas du BAEQ (1963-1966), thèse de Doctorat, Université Laval, Québec, 1985, 2.
7. Alain G. Gagnon, Développement régional, État et groupes populaires, Hull, Éditions Asticou, 1985, 84.

8. Philippe Aydalot (éditeur), Crise et espace, compte-rendu du colloque international "La crise économique et l'espace", tenu au Centre Economie-Espace-Environnement, Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne, Editions Economica, 1984, page V.
9. La région du Témiscamingue, pour différentes raisons, dont la situation géographique et l'histoire de son peuplement a eu des orientations différentes à celle de l'Abitibi. Dans le présent cas, le Témiscamingue a imité le modèle d'organisation de l'Ontario, plus axé sur les services municipaux.
10. Frédéric Lesemann, Du pain et des services: la réforme de la santé et des services sociaux au Québec, Montréal, Editions coop. Albert Saint-Martin, 1981, 171.
11. F. Lesemann, op. cit., 46. Le travail de cet auteur est fort éclairant quant au changement de modèle de développement des services sociaux pour le Québec et les régions, durant les années soixante et soixante-dix.
12. Ibid.
13. F. Lesemann, op. cit., 165.
14. Alain G. Gagnon, Développement régional, État et groupes populaires, op. cit., 57.
15. Marcel Desharnais, Guyenne: 20 ans de colonisation sous le régime coopératif, et après..., Montréal, Editions Saint-Martin, 1983, 132-133.
16. Le développement de la région Abitibi-Témiscamingue. Cahier 1 de l'Avis du CERNOQ et du CDSNOQ, dans le cadre des travaux de la Mission de planification du Nord-Ouest Québécois, Rouyn, mai 1971, 4-6.

17. Le développement de la région Abitibi-Témiscamingue, op. cit., annexe A: Le réaménagement des zones marginales.
18. Hugues Dionne, Animation sociale, participation et développement régional: le cas du BAEQ (1963-1966), op. cit., 491.
19. Alain G. Gagnon, Développement régional, État et groupes populaires, op. cit., 213.
20. G. Allain et S. Côté, op. cit., 194.
21. Bernard Planque, "Technologies nouvelles et réorganisation spatiale" dans Crise et espace, Philippe Aydalot, éditeur, op. cit., 100.
22. Walter B. Stohr, "La crise économique demande-t-elle de nouvelles stratégies de développement régional?" dans Crise et espace, op. cit., 197-201.
23. Voir Richard Boudreault, "Le mouvement associatif en région périphérique: vers une réappropriation sociale de son territoire?", GRIR/ACFAS, mai 1985.



Autonomie rurale et MRC: conflits et compromis.

Claude PAGEON

Je tiens à préciser, en commençant, qu'étant donné l'état d'avancement de ma démarche à l'intérieur d'un projet collectif de recherche sur les municipalités régionales de comté (M.R.C.) subventionné par le FCAR (1985-87) et mené par une équipe du Groupe de recherche interdisciplinaire en développement de l'Est du Québec (GRIDEQ) de l'Université du Québec à Rimouski, il ne saurait être question ici de présenter des résultats, encore moins de tirer des conclusions.

Rappelons que cette recherche vise globalement à identifier les multiples enjeux que circonscrit la mise sur pied des municipalités régionales de comté (M.R.C.) dans deux régions périphériques du Québec, soit le Saguenay - Lac-Saint-Jean et l'Est-du-Québec, et ceci dans le but d'éventuellement parvenir à qualifier la nouvelle articulation de l'État à la société locale (qu'on tente justement de réaliser grâce, entre autres, à la médiation de la structure mercéenne) et

aussi certaines conséquences concernant l'autonomie de cette société locale et de son développement. Engagé récemment dans la rédaction d'un mémoire de maîtrise en développement régional (UQAR), je tente ici de dégager certaines pistes de recherche.

Dans ce contexte, il s'agit plutôt pour moi d'émettre des premières réflexions et à partir de là de poser certaines questions d'ordre théorique et méthodologique dont la mise à l'épreuve du terrain devrait bientôt permettre de divulguer des connaissances originales, et ainsi contribuer, du moins je l'espère, à stimuler la recherche en cours.

1. LA REVALORISATION DU LOCAL

Au Québec, comme ailleurs, le local est revalorisé. Dans le contexte actuel de "sortie de crise", les stratégies de redéploiement économique et social du capital industriel et de l'État font de plus en plus appel à l'auto-suffisance des régions afin de "diversifier localement la gestion spatiale de la crise"¹.

La décentralisation est une des pièces majeures de ce scénario de la société redéployée qui oblige à réactiver le développement régional "en faisant appel à un fort niveau de participation des (collectivités) locales à la prise des décisions qui influent sur leur avenir"².

Le document de consultation sur le développement des régions du ministre québécois délégué à l'aménagement et au développement régional intitulé "Le choix des régions", publié en 1983, exprime bien l'intention gouvernementale de limiter les interventions directes de l'État central dans le développement des régions en faisant appel aux dynamismes régionaux.

Or, ce retour stratégique de l'État à une gestion plus locale du développement, articulé autour de la M.R.C. provoque des "réajustements" dans les rapports

déjà complexes qu'entretiennent les principaux groupes d'acteurs locaux impliqués dans le développement régional³. Nous avons vu comment l'équipe de Chicoutimi a dégagé certaines dynamiques différenciées à cet égard. En fin de compte, il semble bien que ces rapports se redéfinissent, se restructurent, s'agent "autrement" en fonction de la commande étatique d'autonomie locale.

Si dans le passé ces différents agents de développement locaux ont entretenu entre eux parfois des rapports conflictuels, parfois des rapports de compromis, on peut se demander comment et en fonction de quoi ceux-ci évoluent dans la conjoncture actuelle? Quels groupes d'acteurs risquent de s'imposer, quelles alliances vont se réaliser, dans le cadre de cette reterritorialisation ramenant à un espace local de développement dont le nouveau "lieu de pouvoir" se veut la M.R.C., responsable de l'aménagement (et, peut-être, bientôt du développement)? Et surtout, à quelles conditions vont-ils réussir à exercer ce nouveau pouvoir local (mercéen ou autre)?

2. UN "NOUVEAU" POUVOIR PRODUIT LOCALEMENT

Mais pour parvenir à répondre à ces questions il faut d'abord bien comprendre ici qu'en essayant d'organiser localement une forme de développement, l'État fonde ce développement sur un espace vital fait de relations immédiates entre des personnes qui appartiennent à un même territoire. En ce sens, le développement de cet espace local dépend maintenant davantage de la capacité des individus à participer directement à un ensemble vivant restreint et cette participation immédiate de l'individu à un ensemble vivant est cruciale dans le retour au local car elle permet de saisir l'articulation qui s'opère avec l'affectivité, la relation psycho-sociologique qui sont situées du côté du local⁴.

Il y a donc ici production par l'État d'un pouvoir local "nouveau" en ce sens qu'il n'est plus ici que politique, économique et social mais dorénavant aussi "psychosocial" dans la mesure où il met davantage en jeu l'individu en relation avec la société.

En sociopsychanalyse, le niveau local est d'ailleurs défini comme étant l'intermédiaire entre l'individu isolé et la société globale: le local constitue alors "le lieu par excellence dans lequel les individus sont à même de confronter leur personnalité et la société, sans que cette dernière ait une dimension qui les nie"⁵.

Ces considérations doivent nous guider dans la recherche d'un paramètre pouvant servir à évaluer les "chances" respectives des différents groupes d'acteurs locaux de participer activement à la gestion de leur espace de développement local. Il s'agit en somme d'identifier au moins un paramètre pertinent à l'analyse de leur potentiel respectif en regard à leur participation au développement autonome de leur "territoire" dans le contexte actuel.

3. RÉGION D'APPARTENANCE, IDENTITÉ COLLECTIVE ET DÉVELOPPEMENT LOCAL

Dans le document "Le choix des régions", il était question des régions d'appartenance, territoires plus petits que les régions administratives auxquelles les agents de développement (les groupes forestiers, les commissariats industriels, les chambres de commerce locales, les commissions scolaires, les C.L.S.C., etc.) "... s'identifient et à l'intérieur desquelles ils nouent des liens économiques et socio-culturels durables". L'État y reconnaît que ces territoires constituent "... les lieux d'expression de l'identité propre d'une collectivité" et ajoute qu'ils sont par là "les premières assises de la dynamique du développement régional"⁶.

Mais l'ensemble des intervenants actifs au sein d'une collectivité locale n'agissent pas souvent à partir des mêmes délimitations territoriales. Avec la MRC, l'État tente d'harmoniser ces territoires en constituant une région d'appartenance commune à ces différents intervenants locaux. Pour l'État, les MRC doivent être des territoires d'appartenance dont la cohésion socio-politique est suffisante pour constituer des unités de base appropriées pour le développement.

Il reste cependant à savoir s'il y a (ou aura) effectivement identification collective au territoire précis de la MRC et si ce territoire est investi d'un "sentiment d'appartenance" par chacun des différents groupes d'acteurs.

Cette question n'est pas sans importance car, au niveau du discours étatique, cette identification "collective" à une région d'appartenance semble s'avérer une condition de plus en plus cruciale à l'autonomie régionale en matière de développement.

En effet, comme le rappellent Bonneau et Dionne, si la MRC apparaît comme "l'espace intermédiaire tant attendu qui permettrait enfin la décentralisation", il est clair que ce projet commande comme l'une des conditions essentielles de sa "réception" une culture politique ajustée à l'idéologie de l'État, c'est-à-dire "une forte prégnance de certaines valeurs comme l'entrepreneurship, la concertation, le dialogue, la fierté et l'identité régionale, l'autonomie..."⁷.

Selon Bassand et Guindani, sans identité, il ne peut y avoir ni autonomie, ni participation du milieu, donc pas de développement homogène: "s'il n'y a plus d'identité régionale, il n'y a plus de région"⁸. Pour eux:

ce n'est que par la combinaison d'actions à la fois sur l'économie et sur l'identité régionale que les régions périphériques se

dégageront de leur dépendance et pourront investir leur avenir qui ne correspond pas nécessairement à celui des régions urbaines actuelles.⁹

Evidemment, la notion d'identité régionale reste ici à définir et ses liens avec des concepts comme l'identité sociale et l'identité culturelle, par exemple, à préciser; il est clair cependant que l'identité régionale englobe l'aspect territorial de l'identité.

On peut donc se demander s'il y a effectivement acceptation identitaire du nouvel espace mercéen par les différents groupes d'intervenant-e-s (locaux) ou s'il n'y a pas plutôt production de leur part d'ancrages "territoriaux" distincts. Et advenant ce dernier cas, il nous faudra voir comment ceux-ci se construisent, selon quels critères ils se réalisent. Et à partir de là, il serait alors possible de mieux voir quelles sont les implications de cette production territoriale sur l'autonomie et le développement local.

4. L'IDENTITÉ COMME PARAMÈTRE

Si l'identité "régionale" semble donc s'avérer un paramètre à considérer dans l'appréciation de la capacité des principaux groupes d'acteurs locaux à participer au développement autonome du nouvel espace de référence que constitue la MRC, il nous reste encore à préciser sa nature.

La question de l'identité se trouve au carrefour de plusieurs approches paradigmatiques qui chacune éclaire un des éléments constitutifs majeurs de cette question de l'identité. Les sciences humaines et sociales en général, seules ou en interdisciplinarité, adoptent des démarches qui ne sont évidemment pas toutes du même ordre mais qui se complètent pour apprécier la notion d'identité.

Ainsi, la psychologie et la sociologie se rejoignent-elles autour de cette notion d'identité qui se situe sur un continuum individu-société, pour ainsi lui donner une signification plus riche. La psychologie en partant de l'identité individuelle, "intérieure", en passant par les processus de personnalisation, et la sociologie en s'attachant à décrire l'identité collective, "extérieure", en analysant l'évolution des rôles sociaux par exemple, permettent en un sens la rencontre de l'"être individuel" et de l'"être social": l'identité se retrouve au carrefour du social et de l'individuel¹⁰.

Elle est la définition qu'une personne peut se donner d'elle-même et donner aux autres en tant que personne à la fois individuelle et sociale¹¹, et, comme l'écrit Touraine, "le lieu de l'identité est à la fois celui des individus, des communautés et des États"¹².

Par ailleurs, si l'identité collective est "un processus actif d'expression et de signification de pratiques concrètes et de pratiques symboliques par lesquelles un groupe d'individus actualise ses rapports à la société globale", selon Soulet,

... c'est dans la trame de tous les jours, en deçà et au delà du politique et de l'économique, que se manifestent, se réalisent, se concrétisent les mécanismes d'identification collective...¹³.

On voit par là la pertinence et la prégnance d'une prise en compte de la "quotidienneté" au niveau d'une tentative d'une définition des identités régionales, car celles-ci sont effectivement des images construites par les acteurs régionaux (à partir de processus sociaux internes mais aussi externes à la région car l'identité est aussi façonnée dialectiquement par les acteurs extra-régionaux)¹⁴.

Dans le contexte actuel de revalorisation du local et à ce stade-ci de notre réflexion, que nous devons poursuivre, sur la notion d'identité en terme de condition à l'autonomie et au développement local, il nous semble opportun de tenter de qualifier l'identité "territoriale" des principaux groupes d'acteurs impliqués dans le développement économique de "leur" M.R.C. Cette démarche permettrait, selon nous, de voir si à l'intérieur d'une même M.R.C. ces groupes actualisent des pratiques de développement à spatialités différenciées et d'identifier les conflits et/ou les compromis qui se réalisent à ce niveau. Cela contribuerait éventuellement à dégager les modalités selon lesquelles le "territoire" est susceptible de permettre l'identification des groupes d'acteurs à celui-ci et quelles sont les répercussions de cette identification "territoriale" sur l'autonomie et le développement local.

5. L'ENQUÊTE SUR LE TERRAIN

Dans le cadre de la recherche sur les MRC de l'Est du Québec menée par une équipe du GRIDEQ, il est prévu une démarche méthodologique de type davantage empirique: étude systématique de MRC et des enjeux actuels de développement.

Bien que la recherche s'intéresse à trois champs d'interrogation, soit la technocratisation, le mouvement rural et l'identité territoriale régionale, ma thèse porte exclusivement sur ce dernier thème.

Je me propose donc d'élaborer un schéma d'entrevue semi-directive à partir du paramètre de l'identité territoriale régionale.

Il s'agit ici, dans une première étape exploratoire, de réaliser des entrevues auprès d'un échantillon d'une trentaine d'informateurs-clés représentatifs des principaux groupes d'acteurs impliqués dans le développement de leur territoire. Il s'agit

en fait de "leaders" d'opinions de trois M.R.C. sélectionnés selon des critères précis (par exemple, la typologie participationniste/technocratique de G. Fortin, INRS-Montréal ou le rapport rural/urbain). Ces M.R.C., celles du Témiscouata, de la Matapédia et des Basques seront ensuite comparées afin de faire ressortir des constats au niveau de la dynamique d'identification territoriale.

Les interrogations porteront d'abord sur le territoire de référence. On doit en effet se demander qu'elle est la référence territoriale des gens, et quelle définition ils donnent de "leur" territoire. Il sera intéressant de connaître les limites géographiques, historiques, culturelles, politiques, sociales et même psychosociales qu'ils attribuent à ce territoire. Il sera alors primordial de préciser l'évaluation qu'ils font de ce territoire: cette évaluation est-elle positive, négative, et selon quels critères?

La participation à la vie collective devra aussi être particulièrement étudiée. Les gens interviennent en différents endroits, dans divers lieux, et par là se créent un "territoire". Il s'agit ici de voir qu'elle est la production territoriale spécifique des différents groupes d'acteurs. On peut ainsi se demander s'il y a modification, évolution de la référence territoriale et, si oui, dans quel sens? Qu'on se rapporte aux découpages administratifs, politiques, socio-culturels ou autres, y a-t-il un territoire vécu, voulu ou conçu?

En ce qui concerne la structure mercéenne, il faudra vérifier le degré d'identification à celle-ci que manifestent les différents "leaders" rencontrés. Leur perception de leur rôle et de leur impact au niveau du développement de leur territoire sera ici révélatrice de leur "intérêt" pour la M.R.C. Le territoire mercéen correspond-il à un territoire vécu par tous? Couvre-t-il un espace homogène?

La question des rapports qu'entretiennent entre eux les différents groupes d'acteurs oeuvrant dans un même espace de développement, la MRC, s'avère en ce sens cruciale.

Historiquement, nous savons que des conflits existent entre certains de ces groupes. Par ailleurs, des compromis s'opèrent parfois à des fins stratégiques. Qu'en est-il actuellement?

La structure mercéenne, pour certains, tend à favoriser plutôt les villes au détriment du milieu rural qui irait en se marginalisant de plus en plus. Les "chances" respectives des groupes de parvenir à participer activement au développement autonome de leur région peuvent être évaluées, et le genre d'appropriation qu'ils se font des "lieux" de participation (géographiques, culturels, politiques, économiques et autres) en constitue sûrement un indice.

Les rôles respectifs des agents de développement urbains et ruraux s'avèrent-ils complémentaires ou concurrentiels?

Finalement, les conceptions de développement véhiculées par les différents intervenants devront être confrontées, car la création d'une instance politique micro-régionale, par la territorialisation qu'elle impose, amène de nouvelles conditions de développement et compromet les dynamismes populaires de développement¹⁵.

Le questionnement reste évidemment à être beaucoup précisé en fonction de l'évolution de la référence théorique, de la définition davantage précise de certaines notions (identité, territoire, région) et des indications fournies par des pré-tests du schéma d'entrevue réalisés auprès de quelques représentants de chacune des catégories d'acteurs étudiées et cela pour chaque MRC sélectionnée.

Mais quoi qu'il en soit, nul doute que l'analyse des résultats permettra de préciser la notion d'identité territoriale régionale et son utilité comme paramètre théorique et méthodologique d'évaluation de la capacité de développement autonome d'un territoire donné.

NOTES:

1. P. Maclouf et J.L. Sarbib, "Dualisation spatiale et dualisation sociale de la force de travail en période de crise, des scénarios possibles", in: Revue d'économie régionale et urbaine, numéro spécial "travail et fonction de l'espace" présenté par P. Azdalot, no 1, (1983): 140.
2. P. Maclouf et J.L. Sarbib, op. cit., 140.
3. On identifie généralement trois grands groupes d'acteurs en matière de développement régional: les notables ou l'élite traditionnelle, les fonctionnaires ou les technobureaucrates et les "groupes populaires". Voir à ce sujet Alain G. Gagnon, Développement régional, État et groupes populaires, Ed. Asticou, 1985. Par contre, dans le cadre de la recherche, on s'intéresse d'abord aux élus municipaux et membres du conseil de la M.R.C., ainsi qu'aux agents socio-économiques et éventuellement au personnel politique de la scène municipale (aménagistes, secrétaire-trésoriers, agents de développement).
4. Voir à ce sujet M. Mormont et C. Mougenot, "Le retour au local et les classes moyennes, in: La Revue internationale d'action communautaire, 13/53, (2ième trimestre 1985): 19-31.

5. Collectif de sociopsychanalyse: Groupe Desgenettes, La misère politique actuelle (et les étincelles de l'anti-misère), Payot, Paris, 1978.
6. François Gendron, ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional du Québec, Le choix des régions, Québec, 1983.
7. M. Bonneau et H. Dionne, Développement régional et autonomie locale: le territoire intermédiaire des municipalités régionales de comté (M.R.C.) (Projet de recherche UQAR). Demande de subvention FCAC 1985-1986, 4.
8. M. Bassand et S. Guindani, Mal développement régional et identité (pour un développement endogène), Collection "villes, régions et sociétés", Presses polytechniques romandes, Lausanne, 1982, 24.
9. M. Bassand et S. Guindani, op. cit., 188
10. Selon Bassand et Guindano (1982), l'identité est plus précisément au carrefour du social, de l'individuel et de l'historique.
11. Guy Rocher, Introduction à la sociologie générale, Tome 1, Montréal, HMH, 1972, 1968, 163.
12. Alain Touraine, "Les deux faces de l'identité" in: Identités collectives et changements sociaux, P. Tap (dir.), Sciences de l'homme, Privat, 1979, 19-26.
13. M.H. Soulet, "Identité collective, résistance au changement et rapports de sociabilité dans les sociétés rurales" in: Identités collectives et changements sociaux, P. Tap (dir.), Sciences de l'homme, Privat, 1979, 157-159.
14. Voir à ce sujet M. Bassand et Guindani, S., op. cit.
15. M. Bonneau et H. Dionne, op. cit., 4.

La territorialité des groupements sociaux en région périphérique .

Juan-Luis KLEIN

Ce travail fait état des principaux constats et hypothèses formulés dans le cadre d'une recherche sur la contribution du mouvement associatif au développement régional dans une région périphérique telle la Sagamie. Nous nous interrogeons sur la portée territoriale du travail réalisé par les groupements sociaux et sur celle des relations qu'ils établissent. Plus précisément, nous nous intéressons à la localisation des groupes et à la provenance des membres, aux liens formels et informels qu'ils entretiennent, à la portée de leur travail, aux champs d'intervention et aux modes de réalisation de celle-ci, à leurs rapports avec le milieu et avec l'État. Notre objectif est de lire la région au travers des groupements sociaux¹.

Or l'objet de notre recherche est moins d'étudier les groupes comme tels, et encore moins d'en faire une évaluation, que de saisir la dynamique de leur insertion dans le développement régional. Cela nous

obligera à situer les groupements sociaux dans le contexte du changement des rapports entre le local et l'État et dans celui de la modification des stratégies de développement qu'on observe dans nos sociétés depuis le début des années quatre-vingts.

Nous procéderons en trois étapes. Tout d'abord nous constaterons que les groupements sociaux sont interpellés par les nouveaux mécanismes de gestion et de développement établis par les gouvernements en vue de trouver une stratégie de sortie de crise. Ensuite, nous analyserons en détail les groupes sociaux de la Sagamie, en nous attardant sur leur impact, leurs rapports avec l'État et leur ancrage territorial. Et pour terminer, nous dégagerons quelques hypothèses d'interprétation en regard de la dualisation sociale, le nouveau mode de régulation dominant dans la société de l'après-crise.

1. LA CRISE DE LA RÉGULATION MONOPOLISTE ET LE RÔLE DES GROUPES SOCIAUX

Rappelons au préalable que la Sagamie constitue une région périphérique structurée à partir de l'exploitation des ressources naturelles². La région se caractérise par la production d'aluminium et de bois pour des marchés étrangers et les principales ressources exploitées sont l'énergie hydro-électrique et la forêt. Il en résulte une structure industrielle très peu diversifiée et une surexploitation des dites ressources naturelles, ce qui entraîne la fragilité économique de la région et sa dépendance de l'extérieur. Cette fragilité et cette dépendance expliquent l'intensité des effets de la crise et des stratégies de "sortie de crise" dans la région.

Ces effets se présentent dans la plupart des régions périphériques des sociétés occidentales, et ce parce que les anciens mécanismes keynesiens de régulation sociale et donc territoriale n'ont plus d'efficacité³. Rappelons-le, le principe de base de la société keynesienne, et en quelque sorte de l'État-

Providence, résidait dans le fait que les investissements industriels créaient des nouveaux emplois et que ces nouveaux emplois contribuaient à augmenter la consommation, laquelle augmentation de la consommation suscitait des nouveaux investissements. C'était la base du mode de régulation keynesien du cycle économique. Et l'État y contribuait en soutenant la consommation par les paiements de transfert et par toutes les mesures de sécurité sociale.

Il semble universellement reconnu que ce "mode de régulation" n'est plus efficace. En effet, dû aux conditions bien connues de la concurrence monopoliste, les entreprises, et aussi les États, ont concentré leurs investissements dans la mise au point de nouvelles technologies, visant ainsi l'augmentation de la productivité du travail, ce qui entraîne comme conséquence logique la réduction de la main-d'oeuvre nécessaire pour maintenir les niveaux de production. Ainsi, aujourd'hui, les investissements se traduisent souvent par la réduction plutôt que par la création d'emplois. Cette situation caractérise surtout les grandes entreprises, au point qu'il est possible de soutenir que les gros investissements concentrés ne conduisent pas à la solution du chômage.

En Sagamie, ces observations prennent toute leur signification quand on sait que le taux de chômage y est très supérieur à la moyenne québécoise, et quand on observe que les grosses entreprises qui concentrent l'emploi régional envisagent moins de créer que de diminuer leurs emplois, et ce malgré des projets d'investissements importants⁴.

Ainsi, vu la non efficacité des mécanismes keynesiens de régulation économique, l'administration étatique s'est orientée vers des nouvelles stratégies de développement, appuyées fondamentalement sur la participation de la base. Le but est de susciter des nouveaux consensus capables de produire un nouvel entrepreneurship local. Tous les acteurs locaux sont interpellés dans des opérations de concertation de

nature et envergure diverses⁵.

Parallèlement à cette stratégie gouvernementale, à la base, les groupements sociaux occupent une place de plus en plus importante dans la solution de certains problèmes sociaux (le logement, les services aux assistés sociaux, etc). En fait certains secteurs de la population, insatisfaits de l'intervention du gouvernement dans certains dossiers, se sont organisés soit pour faire des pressions auprès des gouvernements soit pour assumer la solution à leurs problèmes. Ce faisant, ces groupes ont acquis une importance qui déborde largement les limites de leurs organisations, ce qui leur permet d'augmenter progressivement leur influence auprès des sociétés locales. Aussi, il n'est pas étonnant que ces groupements aient été eux aussi interpellés par les nouveaux mécanismes de gestion enclenchés par l'administration étatique.

Sans vouloir faire une analyse approfondie de la définition des groupements sociaux, il nous semble important de noter que dès les années soixante-dix on remarquait des retournements en ce qui concerne l'ancrage de ce type de groupements⁶.

Auparavant, en général, les organisations sociales relevaient de la sphère de la production et du travail. Ainsi, dans les sociétés occidentales industrialisées, les syndicats étaient les organisations les plus actives.

Aujourd'hui, la situation a passablement changé, et pour cause. Une partie importante de la population "active" se voit exclue du marché du travail car le système capitaliste a renoncé au rêve keynesien du plein emploi. Une autre partie, non moins importante, doit se contenter de la situation précaire provoquée par des emplois à temps partiel et saisonniers. Par ailleurs la situation de bien des personnes est menacée par les mutations technologiques de la production.

Il n'est pas étonnant que la population cherche à se donner des organisations sociales ancrées en dehors du champ de la production. Ainsi, plutôt que de défendre les travailleurs d'une usine ou d'un secteur de la production, ces organisations "s'attaquent" aux problèmes de certaines couches de la population. Elles cherchent à améliorer la qualité de la vie, luttent pour le droit à habiter un certain type de territoire, assurent certains services réclamés par leurs membres, etc. Dans une certaine mesure, ces groupes résultent de la volonté de certaines couches de la population de se prendre en main et de prendre en main leur environnement. Mais ce qu'il importe c'est de savoir en quoi consiste exactement cet environnement. S'agit-il d'un quartier, d'une localité, d'un ensemble de localités, de la région?

Les réflexions récentes de certains auteurs permettent de mieux visualiser toute l'importance du problème soulevé. Ces réflexions débouchent sur un constat qui fait l'objet d'un consensus: dans l'impossibilité d'intervenir sur la société globale, les groupes sociaux se tournent vers des enjeux qu'ils considèrent plus proches, plus à leur portée⁷. Il s'agit d'une recherche d'identité qui se traduit, nous en faisons l'hypothèse, par une nouvelle territorialité.

Cette nouvelle territorialité se différencie de celle des anciens groupes sociaux parce qu'elle n'est pas associée à des classes sociales spécifiques; elle relève d'alliances de classes, de blocs sociaux, et dans cette mesure elle est moins associée à des modes de production qu'à des modes de vie. Elle est moins conditionnée par des facteurs nationaux que par des facteurs locaux.

Nous ne rentrerons pas ici dans le débat sur le rôle joué par les groupements sociaux dans la société de l'après-crise⁸. Contentons-nous de rappeler que certains auteurs y voient une tentative de l'État de récupérer le mouvement populaire alors que d'autres estiment que la croissance du mouvement associatif, en

nombre et en importance, témoigne du dépassement de la société capitaliste. Quant à nous, plutôt que de voir qui récupère qui, nous tenterons de voir comment les groupements sociaux changent en assumant des nouvelles fonctions, tout en changeant l'État en même temps. En fait, nous faisons l'hypothèse que l'une des fonctions de l'État, la gestion locale du social, se voit profondément modifiée par l'élargissement du champ d'action des groupements sociaux.

Ce qui nous préoccupe ici, et c'est ce que nous essaierons d'approfondir par l'étude des groupements sociaux de la Sagamie, c'est l'étendue de ces modifications, les nouveaux enjeux qu'elles soulèvent, et, surtout, le refaçonnement territorial qu'elles induisent. Bref, ce qui nous intéresse plus particulièrement c'est de voir si la participation des groupements sociaux aux nouveaux mécanismes de régulation et de gestion s'accompagne d'une spatialité nouvelle.

2. LE CAS DES GROUPES SOCIAUX EN SAGAMIE

Nous avons étudié une population constituée par 63 groupes oeuvrant dans plusieurs champs d'intervention, ayant des dimensions diverses et étant répartis partout en Sagamie. L'étude a été faite sous forme d'enquête directe, par questionnaire, et elle a été réalisée pendant l'année 1984-85. Les informations portent donc sur l'année 1984. Certaines portent sur les groupes, alors que d'autres portent sur les répondant-e-s. Il y a eu un-e répondant-e par groupe.

2.1 Bien répartis mais structurés de façon précaire,...

La plupart des groupes étudiés (46,0%) oeuvre dans le domaine de l'environnement, du loisir et de la récupération-recyclage. Un pourcentage important, mais non majoritaire (27,0%), s'occupe de problèmes liés à la condition de vie. Les autres se répartissent entre les secteurs de la culture (14,3%),

des conditions de la personne (6,3%) et autres non regroupés (6,3%). Il importe de constater que cette classification a été faite à posteriori, et qu'elle résulte d'un choix des répondant-e-s parmi 16 possibilités pré-établies (Tableau 1)⁹.

TABLEAU 1

SECTEURS D'INTERVENTION DES GROUPES ÉTUDIÉS

Secteurs	Groupes	
	(N)	(%)*
Environnement, recyclage, loisir	29	46,0
Conditions de vie	17	27,0
Culture	9	14,3
Condition humaine	4	6,3
Autre	4	6,3
TOTAL	63	100,0

N = 63,

* Chiffres arrondis

Source: Enquête par questionnaire, 1984-85.

La période la plus fructueuse en matière de création de groupes se situe entre 1976 et 1982. La plupart des groupes étudiés (63,5%) ont été formés dans cette période. Et il est à rappeler que c'est dans les dernières années de cette période que l'intensité des effets de la crise dans la région a été la plus forte (Figure 1).

Il s'agit en général de groupes qui disposent d'une infrastructure plutôt précaire. Seulement 61,9% dispose d'un local, et de ce pourcentage, 45,5% le partage. De plus, seulement 35,5% des groupes compte

FIGURE 1

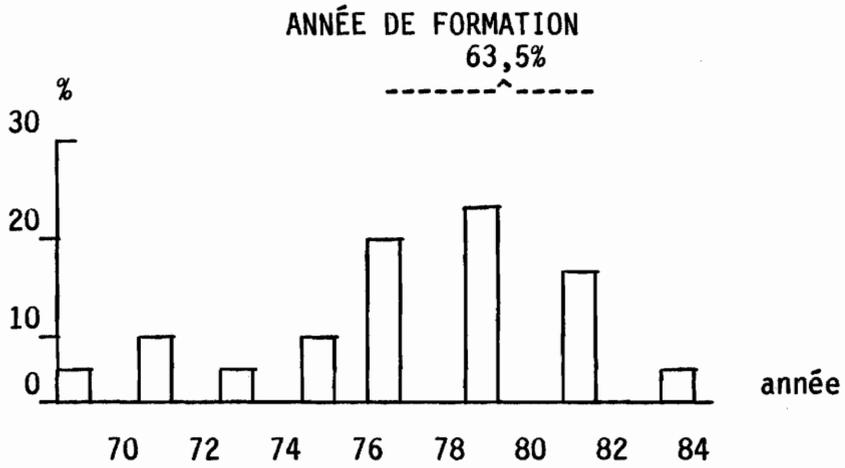
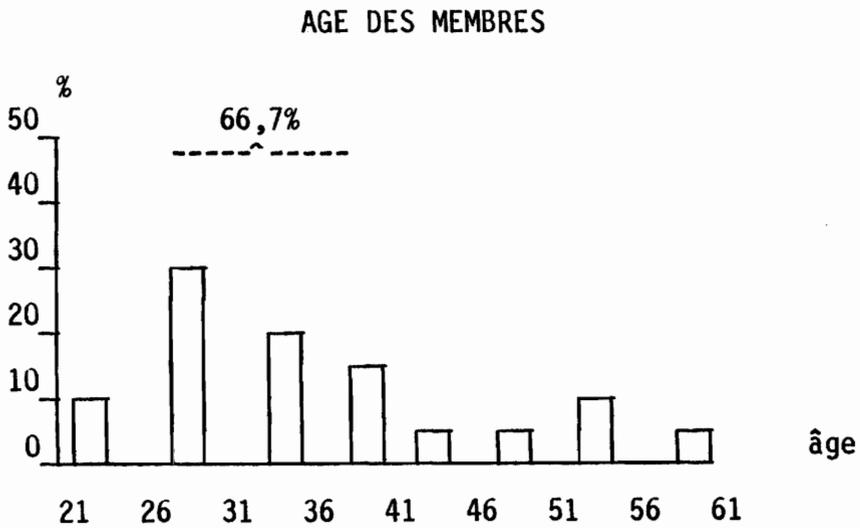


FIGURE 2



sur les services d'une secrétaire et dans 52% des cas elle est à temps partiel. On comprend donc qu'une majorité des groupes se soit donnée des infrastructures partagées. Aussi, 64,5% des groupes partagent leurs services avec au moins un autre groupe, ce qui atténue les difficultés qu'ils ont à affronter en cette matière.

2.2 Les groupes sociaux mobilisent et apportent,...

En général, on peut cataloguer les groupes sociaux sagamiens comme de petits groupes. La grande majorité (68,3%) a moins de 49 membres (Tableau 2). Les groupes plus gros, bien que peu nombreux, sont cependant importants car ils sont concentrés, et leur concentration peut témoigner du dynamisme des localités où ils convergent, particulièrement de la ville d'Alma (Carte 1).

Certes, le nombre de membres ne peut être considéré comme un indicateur concluant de dynamisme, car certaines personnes adhèrent aux groupes sans devenir pour autant des membres actifs. Le fait que les 63 groupes étudiés aient 5 937 membres montre toutefois leur importance comme phénomène. Et encore, il faudrait tenir compte qu'un pourcentage non négligeable (23,8%) reçoit l'adhésion de membres collectifs, tels des syndicats par exemple. Aussi, le mouvement associatif en Sagamie doit être vu comme un phénomène social important qui concerne un pourcentage appréciable de la population. Soulignons qu'on compte autant d'hommes que de femmes parmi les membres des groupes sociaux; cependant, si on considère la répartition infra-régionale de ceux-ci, on constate que les hommes sont plus nombreux au Saguenay (55,9%), alors que les femmes sont largement majoritaires au Lac-Saint-Jean (63%) (Tableau 3).

Il demeure cependant que pour apprécier de façon plus précise l'importance de ces groupes en terme de population directement impliquée, il faut évaluer le nombre de membres qui assument effectivement des

TABLEAU 2

RÉPARTITION DES GROUPES ÉTUDIÉS SELON LA TAILLE

Nombre de membres	Groupes	
	(N)	(%)*
0-49	43	68,3
50-199	9	14,3
200 et plus	11	17,4
TOTAL	63	100,0

N = 63, X = 99

* Chiffres arrondis

Source: Enquête par questionnaire, 1984-85

TABLEAU 3

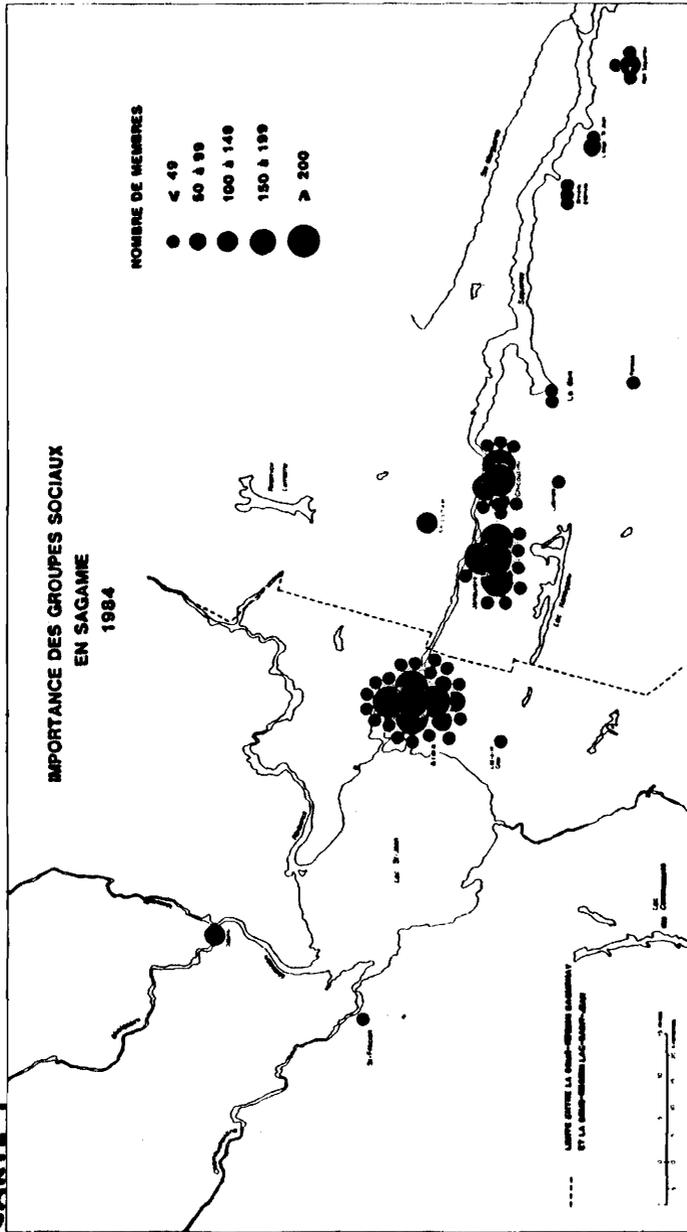
MEMBRES DES GROUPES SOCIAUX EN SAGAMIE
SELON LE SEXE ET LA SOUS-RÉGION

Sous-région	hommes	femmes
	(%)*	(%)
Saguenay	55,9	44,1
Lac St-Jean	37,0	63,0
TOTAL	47,5	100,0

N = 61

Source: Enquête par questionnaire, 1984-85

CARTE 1



responsabilités et qui réalisent des travaux. Un indicateur possible est le nombre de membres impliqués dans les conseils d'administration (C.A.). Au total les C.A. des groupes étudiés sont constitués par 456 personnes, avec, en moyenne, sept personnes chacun.

Un autre aspect qui permet de présumer de l'impact des groupes sociaux réside dans le fait que leurs membres ont majoritairement (66,7%) entre 26 et 40 ans. Les groupes sociaux ne représentent donc pas un "trip" de jeunes, leurs membres étant bien des gens adultes (Figure 2). De plus, ce contingent est passablement scolarisé, dans la mesure où plus de la moitié (55,6%) a réalisé des études universitaires.

Il s'agit donc d'un contingent appréciable autant par le nombre que par les caractéristiques des personnes qui le composent, dont l'une des plus importantes est d'être très enraciné localement. La grande majorité des membres (62,8%) provient de la localité du groupe. Aussi, on peut faire l'hypothèse que les groupes sociaux représentent un phénomène important, autant par le contingent qu'ils arrivent à mobiliser que par l'impact que ce contingent peut avoir dans des localités précises.

Un indicateur facile à évaluer de l'apport des groupes sociaux à leur environnement réside dans la création d'emplois. Un pourcentage appréciable des groupes (74,6%) engage du personnel rémunéré et donc crée des emplois. Des 63 groupes étudiés, 47 ont créé 596 emplois d'une durée moyenne de 26 semaines en l'espace de deux ans, soit une moyenne de 12,7 emplois par groupe. Il s'agit certes d'un chiffre important dans une région comme celle de la Sagamie où le taux de chômage est parmi les plus hauts du Canada. Ce chiffre, déjà éloquent, peut être converti en des emplois annuels équivalents plein temps. Il en résulte que les groupes ont créé l'équivalent de 160 emplois annuels à plein temps, soit en moyenne 3,40 chacun.

Ces emplois sont toutefois faiblement rémunérés.

Le salaire moyen reçu par le personnel engagé par les groupes est de 273 dollars par semaine, ce qui est plutôt faible comparativement à la moyenne salariale de la région. Mais malgré cette faible rémunération, le fait de travailler pour un groupe social correspond souvent à un choix, et ce à cause dans certains cas de la liberté que ce type d'emplois permet, facilitant ainsi l'épanouissement par des moyens hors-travail, et, dans d'autres cas, à cause de l'intérêt que le travailleur porte aux objectifs du groupe.

2.3 ... tout en prolongeant l'État dans la société locale...

Le type de source de financement utilisé par les groupes est directement lié à l'importance qu'ils prennent dans le domaine de la création d'emplois, ce qui est, faut-il le souligner, un effet non voulu. Aucun groupe ne s'est donné comme tâche ni comme objectif spécifique de créer des emplois. Cependant, le fait d'être financé dans une large part par les deux paliers de gouvernement, et plus particulièrement par leurs programmes de création d'emplois explique la situation et justifie l'importance que nous donnons à cette question.

La source la plus importante de financement pour les groupements sociaux en Sagamie est sans contredit le gouvernement provincial. Ce palier de l'État fournit 42% du budget total des groupes. De plus, le nombre de subventions octroyées par ce palier est de loin supérieur à celui accordé par les autres types d'organismes subventionnaires. La subvention moyenne est cependant moins importante que celle accordée par le gouvernement fédéral. En effet le montant moyen accordé par le gouvernement provincial n'est que de 14 216 dollars alors qu'il est de 21 125 dans le cas du gouvernement fédéral. Aussi, malgré le nombre inférieur de subventions qu'il accorde, le gouvernement fédéral demeure une source de financement très importante et très appréciée par les groupes car il contribue pour 33,6% à leur budget (Tableau 4).

TABLEAU 4

FINANCEMENT DES GROUPES SOCIAUX EN SAGAMIE, 1984

Source	Subventions		X (\$)
	Montant (\$)	Nombre (%)	
Gouvernement provincial	1 165 716	42,0	82
Gouvernement fédéral	929 484	33,6	44
Institutions para-publiques	157 688	5,7	27
Organismes privés et communautaires	121 357	4,4	18
Municipalités	34 824	1,2	21
Autofinancement	368 811	13,1	—
TOTAL	2 772 880	100,0	—

Source: Enquête par questionnaire, 1984-85.

Les institutions para-publiques, importantes dans la vie quotidienne des groupes à cause des échanges fréquents qu'ils ont avec elles, n'apportent que 5,7% de leur budget total. Ce pourcentage est d'ailleurs à peine supérieur à celui représenté par l'apport des organismes privés et communautaires, qui y contribuent pour 4,4%. En outre, l'apport économique des municipalités n'est que de 1,2%.

La faible importance de l'apport des institutions para-publiques, des organismes privés et communautaires et des municipalités au budget des groupes sociaux doit être soulignée car, paradoxalement, ces organismes sont leurs interlocuteurs quotidiens en rapport avec les dossiers qu'ils abordent. Surtout si on tient compte que ces institutions sont fondamentalement locales, ce qui, comme on le verra, coïncide avec le type d'ancrage des groupes sociaux.

Notons, par ailleurs, l'importance de l'autofinancement dans le budget des groupes. Ils obtiennent 13,1% de leurs fonds de leurs propres activités. Et il faut le souligner, des nouveaux moyens sont mis à contribution en vue d'augmenter leur niveau d'indépendance¹⁰.

Il demeure cependant que plus de 75,6% du financement provient des deux paliers de gouvernement, pourcentage qui s'élève à 81,3% si on compte la contribution des institutions para-publiques. Ces subventions sont accordées majoritairement, dans un pourcentage de 84% dans le cas du Fédéral et de 62,6% dans celui du Provincial, par le biais des programmes de création d'emplois. Il n'est donc pas étonnant que les groupes créent de l'emploi; le type de subvention qu'ils reçoivent les amène à le faire.

A cet égard, deux problèmes doivent être soulignés. Le premier concerne le coût des emplois créés par les groupes et le deuxième l'orientation que les programmes de création d'emplois leur impriment.

On a déjà montré que les groupes sociaux sont des créateurs d'emplois importants. Aussi, il importe de noter que ces emplois sont créés indirectement par le gouvernement car ils résultent des programmes de création d'emplois. Or, le coût pour l'État de chaque emploi équivalent plein temps créé est de 14 080 dollars, ce qui est négligeable si nous le comparons avec les coûts que représentent chaque emploi créé directement par l'État.

Et une telle comparaison est d'autant plus pertinente que les groupes sociaux entretiennent des rapports étroits avec certaines institutions gouvernementales et, surtout, para-publiques. La grande majorité des groupes (92,1%) ont des rapports avec ce type d'institutions. Les rapports les plus fréquents concernent l'information, les services, l'administration et l'expertise professionnelle (Tableau 5).

TABLEAU 5

ÉCHANGES ENTRE LES GROUPES SOCIAUX ET LES INSTITUTIONS
PUBLIQUES ET PARA-PUBLIQUES EN SAGAMIE

Type d'échange	Fréquence (%)
Information-animation	66,7
Services	66,7
Financier-administratif	49,2
Professionnels	47,6
Pression	12,7
Autres	3,2

N = 63

Source: Enquête par questionnaire 1984-85

Par ailleurs, il faut signaler que la participation aux programmes de création d'emplois oblige les membres de groupes à consacrer une partie importante de leur temps à la gestion, à la préparation de projets et à la production de rapports. Certes ces programmes atténuent les difficultés financières, le principal problème auquel doivent faire face les groupes, mais ils ne sont pas étrangers à leur deuxième problème en importance, soit le manque de temps (Tableau 6).

TABLEAU 6

OBSTACLES AU TRAVAIL DES GROUPES SOCIAUX EN SAGAMIE

Problème	Fréquence (%)
Difficultés financières	73,0
Manque de temps	46,2
Appui du milieu	46,0
Personnes-ressources	30,2
Initiative	20,6
Information	17,5

N = 63

Source: Enquête par questionnaire, 1984-85

Mais ce qui nous semble encore plus important c'est que ce système fait en sorte que les groupes concentrent leur action revendicative dans les pressions sur le gouvernement en rapport au financement. La majorité des groupes exclut ainsi les autres acteurs économiques et sociaux de leur vision, de plus en plus bipolaire. Aussi, les rapports groupes-État risquent de se déplacer du champ politique vers celui de la procédure financière.

Il n'est pas étonnant que l'intérêt que le gouvernement porte aux groupes sociaux, déjà assez grand

si on en juge par les subventions accordées, s'intensifie. Selon nos répondant-e-s, les subventions gouvernementales augmentent d'année en année, l'appui des institutions gouvernementales s'accroît et les rapports avec les institutions publiques et para-publiques sont de plus en plus fréquents (Tableau 7).

TABLEAU 7

INTENSIFICATION DES RAPPORTS DES GROUPES SOCIAUX
AVEC LES INSTITUTIONS GOUVERNEMENTALES EN SAGAMIE,
SELON CERTAINS INDICATEURS

Indicateur	Fréquence (%)
Subventions	74,5
Appui au travail	71,0
Échanges	67,7

N = 63

Source: Enquête par questionnaire, 1983-84

Et cette intensification des rapports groupes-État a aussi des conséquences en ce qui concerne la perception que les groupes ont de leur rôle. En effet, un pourcentage appréciable des répondant-e-s (72,4%) considère que leurs groupes pourraient assumer des responsabilités réservées aujourd'hui au gouvernement, en rapport avec leur champ d'action, et d'autres (53,8%) voudraient même faire des pressions pour les obtenir.

2.4 ... et en construisant une nouvelle territorialité

L'intensification des rapports avec l'État ne parvient pas à effacer l'ancrage local des groupes sociaux. En fait, toutes les variables analysées nous indiquent que les groupes sont très ancrés dans leur localité, ce qui, comme on le verra, ne les empêche

pas d'investir des espaces supra-locaux.

L'analyse des moyens utilisés par les groupes pour communiquer avec les centres de décision révèle l'importance de l'échelle sous-régionale dans leur action. Les deux paliers gouvernementaux doivent être distingués. Dans chaque cas, quatre voies sont possibles: le député, les fonctionnaires locaux, les fonctionnaires centraux (Ottawa, Québec) et le ministre avec son cabinet (Tableau 8).

TABLEAU 8

INTERLOCUTEURS GOUVERNEMENTAUX DES GROUPES SOCIAUX EN SAGAMIE

Interlocuteur	Fréquence (%)
<u>Fédéral</u>	
Député	64,4
Fonctionnaires locaux	50,8
Fonctionnaires Ottawa	10,2
Cabinet du ministre	5,1
N = 59	
<u>Provincial</u>	
Député	59,7
Fonctionnaires locaux	54,8
Fonctionnaires Québec	40,3
Cabinet du ministre	14,5
N = 62	

Source: Enquête par questionnaire, 1984-85.

En ce qui concerne le gouvernement fédéral, les groupes privilégient le député (64,4%) et les fonctionnaires locaux (50,8%). Ceci se répète lorsqu'on

analyse le palier provincial. Dans ce cas aussi les groupes s'adressent en premier lieu au député (59,7%) et ensuite aux fonctionnaires locaux (54,8%).

Les groupes établissent d'abord des contacts avec les antennes locales de l'État dont le territoire d'action se rapproche de leur territoire d'intervention.

En effet, si on observe la provenance des membres des groupes, on constate que ceux-ci proviennent principalement de la localité où oeuvre le groupe (62,8%), et qu'un pourcentage moins appréciable provient d'une localité différente mais de la même sous-région (30,8%). Les membres provenant d'une sous-région différente constituent un pourcentage plutôt négligeable (6,4%) (Tableau 9).

TABLEAU 9

ÉTENDUE DU BASSIN DE RECRUTEMENT DES
GROUPES SOCIAUX EN SAGAMIE

Provenance des membres	Fréquence (%)*
Même localité	62,8
Localité différente/même sous région	30,8
Sous-région différente/Sagamie	6,4
TOTAL	100,0

N = 5937

* Chiffre arrondi

Source: Enquête par questionnaire, 1984-85

Il est cependant intéressant de constater que les dossiers abordés par les groupes sont presque autant sous-régionaux que locaux et que les premiers l'empor-

tent: 40,7% des dossiers ont une portée exclusivement locale alors que 44,4% ont une portée sous-régionale. Les dossiers à portée régionale sont moins fréquents (14,8%) (Tableau 10). Par leur travail, les groupes débordent donc le strict cadre de la localité pour investir dans un territoire plus large, la sous-région.

TABLEAU 10

TERRITOIRE COUVERT PAR LE TRAVAIL DES
GROUPES SOCIAUX EN SAGAMIE

Portée des dossiers	Fréquence (%)*
Exclusivement locale	40,7
Sous régionale	44,4
Régionale	14,8
TOTAL	99,9

N = 81

* Chiffres arrondis

Source: Enquête par questionnaire, 1984-85.

Il importe de souligner que, tout comme les plus gros groupes, les dossiers à portée régionale et sous-régionale se concentrent dans les principaux centres de la région, mais que la place primordiale n'est pas occupée par la métropole de la région, la ville de Chicoutimmi, ni par sa principale ville industrielle, Jonquière, mais bien par la ville d'Alma (Carte 2).

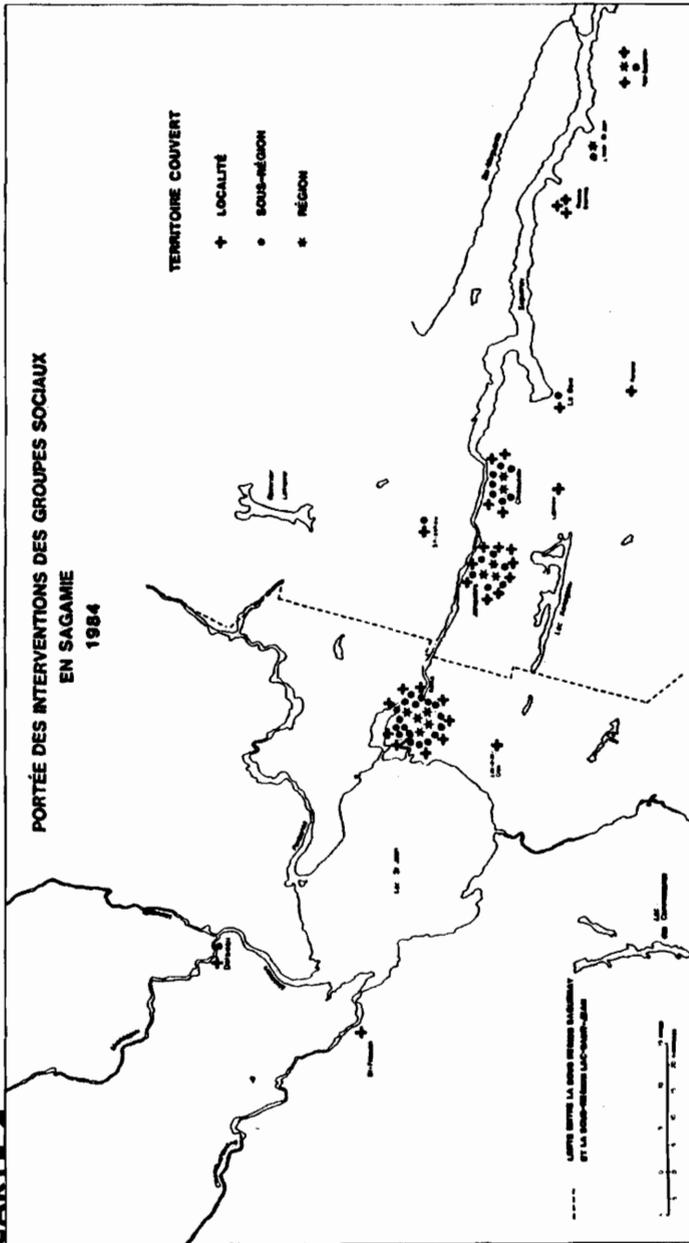
L'importance de l'échelle sous-régionale se confirme par l'analyse des échanges de service auxquels participent les groupes. Rappelons-le, les groupes participent à des échanges avec d'autres groupes tissant ainsi des réseaux qu'il importe de spatialiser.

CARTE 2

PORTÉE DES INTERVENTIONS DES GROUPES SOCIAUX EN SAGAMIE 1984

TERRITOIRE COUVERT

- + LOCALITÉ
- SOUS-RÉGION
- * RÉGION



Ces réseaux seraient-ils l'échafaudage d'une nouvelle territorialité? Il demeure que les échanges entre des groupes situés dans la même sous-région mais dans des localités différentes constituent la situation la plus fréquente (57,1%) (Tableau 11).

TABLEAU 11

PORTÉE DES ÉCHANGES DES GROUPES SOCIAUX SAGAMIENS

Échanges	Fréquence (%)
Exclusivement locaux	52,4
Sous régionaux	57,1
Régionaux	19,0
Extra régionaux	4,8

Source: Enquête par questionnaire, 1984-85.

L'importance et la portée des rapports établis entre les groupes sociaux peuvent aussi être évalués à partir des liens d'adhésion, soit des affiliations. En effet, les groupes peuvent être vus comme constituant un réseau, dans la mesure où eux en tant qu'organismes et leurs membres en tant que personnes adhèrent à d'autres groupes. Il importe toutefois de souligner que les affiliations des membres et des groupes ne coïncident pas au plan de leur portée spatiale.

Notons au préalable que l'adhésion multiple, c'est-à-dire à plus d'un groupe, est très fréquente. La grande majorité (79,4%) des répondant-e-s affirme appartenir à un autre groupe, la moyenne étant de deux groupes par individu. Or, ces adhésions concernent surtout (59,6%) des groupes d'une même localité. On dénombre aussi des adhésions à des groupes situés dans des localités différentes d'une sous-région, dans des sous-régions différentes de la même région, où encore à l'extérieur de la région, mais leur fréquence est nettement inférieure (Tableau 12).

TABLEAU 12

PORTÉE DES AFFILIATIONS DES GROUPES SOCIAUX SAGAMIENS
ET DE LEURS MEMBRES

Portée	Affiliations	
	Membres (%)	Groupes (%)
Exclusivement locale	59,6	21,6
Sous régionale	16,5	13,4
Régionale	9,2	25,8
Extra régionale	14,7	39,2
TOTAL	100,0	100,0
N	109	97

Source: Enquête par questionnaire, 1984-85.

Cependant, si les réseaux d'individus sont davantage locaux, les réseaux constitués par les groupes sont davantage régionaux, voire inter-régionaux. En effet, 25,8% des affiliations détectées concernent des groupes situés dans des sous-régions différentes de la Sagamie et 39,2% débordent les limites de celle-ci. Et on doit souligner que la plupart de ces dernières (72,2%) lient nos groupes à des organisations de Montréal et qu'on ne constate aucune adhésion à des groupes de Québec.

Aussi, autant l'ancrage local des réseaux des groupes est fort lorsqu'il s'agit des individus, autant il se dilue lorsqu'il s'agit des groupes eux-mêmes. Et dans ce cas, c'est le poids des structures sectorielles qui l'emporte. Dans le cas des affiliations en région (locales, sous-régionales ou régionales) 75% se font à l'intérieur d'un même secteur (environnement, logement coopératif, etc), et lorsqu'on observe le cas des affiliations extra-régionales, ce pourcentage est de 87,8%.

3. LA TERRITORIALITÉ ET LA DUALISATION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET SPATIALE

Il appert donc que les groupes sociaux sont, dans l'ensemble, très ancrés dans le milieu local. Or, l'insertion de ces groupes dans le milieu local prend une importance supplémentaire lorsqu'on la replace dans le contexte de la société de l'après-crise.

Il convient de rappeler que, au sortir de la crise des années soixante-dix, les sociétés occidentales industrialisées, dont celle du Québec appliquent un nouveau mode de régulation du système économique, caractérisé par l'établissement de deux vitesses de développement, c'est-à-dire par la dualisation aux plans économique, sociale et spatiale. Ces trois dimensions de la dualisation révèlent cependant des aspects spécifiques de ces nouveaux rapports entre les groupes sociaux et le local. Analysons-les en détail.

3.1 La dualisation économique

Au plan économique, il se configure un secteur dit performant, intégré au marché mondial, où oeuvre un personnel hautement qualifié, et un secteur dit non performant, ancré dans un marché plus local, où oeuvrent des travailleur-euses-s moins qualifiés. Ainsi, on assiste à une situation d'intensification de la division technique du travail, dont découle l'accélération de la tendance bien connue vers la déqualification extrême de la grande majorité des travailleur-euse-s et vers la "surqualification" d'une minorité d'entre eux. Le secteur dit performant est constitué par les entreprises monopolistes de pointe, les entreprises d'État et toutes les structures d'appui au "virage technologique". Le secteur dit non performant est constitué par les PME et la petite production.

3.2 La dualisation sociale

Au plan social, la caractéristique principale de

la dualisation réside dans le fait que les couches sociales concernées par le secteur dit non performant sont appelées à se procurer certains services qui auparavant étaient fournis par l'État. Dans ce domaine, les groupes sociaux ont un rôle fondamental. Les groupes sociaux sont un véritable "gisement" de travail bénévole, que les gouvernements ne manquent pas d'essayer de mettre en valeur. De plus, avec de faibles budgets, les groupements sociaux créent des emplois, dans la mesure où une partie importante de leur financement provient des programmes gouvernementaux de création d'emplois. Ainsi, ces groupes, appelés à se multiplier, sont amenés à rentrer dans les moules de l'État.

Or, tout en étant à bien des égards un sous-produit de l'État, ou de son absence, les groupes sociaux portent l'embryon d'une remise en question de celui-ci. En effet, leur confrontation constante avec les problèmes du milieu les amènent à évaluer négativement l'efficacité gouvernementale. Mais, ce qui est plus important c'est que dans leurs pratiques ils transgressent les limites des moules étatiques lorsqu'ils implantent des nouvelles formes de travail et qu'ils éliminent les hiérarchies propres à la division capitaliste du travail.

Il demeure cependant que l'État trouve la façon de neutraliser le danger représenté par ce réservoir immense d'initiative et d'énergie en le confinant au milieu local. Mais encore là, les groupes débordent ces limites en établissant des liens qui configurent des réseaux supra-locaux.

3.3 La dualisation spatiale

Au plan spatial, le problème prend une toute autre dimension. Il faut constater d'abord que l'établissement d'une société à deux vitesses se double d'une division en deux types d'espaces: les espaces du centre et les espaces de la périphérie.

Dans les espaces du centre se concentrent les activités productives dites performantes; et l'État y encourage le développement des technologies de pointe. Certes, on trouve aussi dans ce type d'espaces des pourcentages non négligeables de la population qui relèvent plutôt du secteur dit non performant. Mais ce qui les caractérise c'est qu'on cherche à y concentrer les actions tendant à développer les activités de pointe.

Contrairement à cela, les activités non performantes sont la caractéristique des espaces périphériques. Ici les facteurs économiques et sociaux de la dualisation s'interrelient plus qu'ailleurs. En effet, dans les espaces périphériques, le repli de l'État se double du retrait des entreprises multinationales qui d'ailleurs, dans bien des cas, avaient été à l'origine de leur structuration. Quand elles ne ferment pas, elles diminuent leurs activités et réduisent leurs emplois. Deux types d'acteurs sont ainsi interpellés en région périphérique pour assurer une "alternative" au repli de l'État et au retrait des multinationales: les PME et les groupements sociaux. Jusqu'à maintenant, la PME semble plutôt suivre les traces de la grande entreprise, dont elle reste trop dépendante.

Le défi retombe donc sur les groupes sociaux qui, dans la vision de plusieurs, constituent l'alternative du développement en région périphérique.

CONCLUSION

En région périphérique, les groupes sociaux ne se contentent donc pas de dispenser des services, bien au contraire. Ils sont appelés à jouer un rôle d'importance dans le développement régional. De plus, ici l'engagement des groupes avec leur milieu se renforce. Mais, ce qui est plus important encore, en région périphérique, ces groupes sont amenés, en plus de faire des pressions sur les administrations étatiques,

en plus de dispenser des services, à s'intéresser aux conséquences de l'exploitation des ressources naturelles par les compagnies multinationales. Ainsi, par le poids qu'ils représentent dans ce type de régions, les groupes sociaux auront une influence certaine sur la recherche d'alternatives dans le développement régional, ce qui ne manquera pas d'avoir des répercussions au plan national. L'hypothèse selon laquelle les systèmes sociaux sont transformés par leurs périphéries semble donc encore pertinente.

NOTES:

1. L'auteur tient à remercier le fonds FCAR du Québec pour l'aide financière apportée depuis deux ans à cette recherche. Il remercie aussi Christiane Gagnon et Francine Savard pour leur collaboration à la recherche empirique.
2. Nous préférons parler de Sagamie plutôt que de Saguenay - Lac-Saint-Jean, car ce terme désigne une réalité plus homogène. Il inclut les zones du Saguenay et du Lac-Saint-Jean, mais il exclut celle de Chibougamau-Chapais. Ce régionyme a été conçu par le Module de géographie de l'Université du Québec à Chicoutimi à partir des deux appellations toponymiques suivantes: le régionyme "Saguenay" et l'hydronyme "Piekouagami" nom montagnais désignant le Lac-Saint-Jean. Voir Jules Dufour, "La Sagamie: un nouveau régionyme pour la région du Saguenay - Lac-Saint-Jean", Le Sagamien, Chicoutimi, UQAC, vol. 1, no 1, (1980).
3. Sur la crise des mécanismes keynesiens de régulation, voir P. Maclouf et J.-L. Sarbib, "Dualisation spatiale et dualisation sociale de la force de travail en période de crise: deux scénarios possibles", Revue d'économie régionale et urbaine, no 1, (1983), pp. 119-146 et A. Lipietz,

de l'État-Providence: idéologies, réalités et enjeux dans la France des années 1980" in, G. Boismenu et G. Bernier (eds), Crise économique, transformations politiques et changements idéologiques, Montréal, ACFAS, Cahiers de l'ACFAS, no 16, 1983, 49-86.

4. Il est publiquement connu par exemple que l'ALCAN diminuera ses effectifs de façon importante, particulièrement dans ses installations d'Alma et de Jonquière, et ce même si elle prévoit réaliser des investissements importants dans une nouvelle installation à Laterrière.
5. Sur les nouvelles stratégies de développement régional voir P. Homenuck et A. Parker, "The Impact of New Technology: New Pressures on Urban and Regional Planning, La revue canadienne des sciences régionales, vol. 5, no 1, (1982): 67-82.
6. Comme le constate A. Melucci dans "Société en changement et nouveaux mouvements sociaux", Sociologie et sociétés, vol. 10, no 2, (1978): 46 et suivantes.
7. Comme le dit Y. Barel dans La société du vide, Paris, Editions du Seuil, 1984, 267 p.
8. Pour avoir une idée sur ce débat, voir les numéros 41 et 42 de la revue Espaces et Sociétés portant sur le local et la question régionale.
9. Le choix d'un secteur a été plutôt difficile dans certains cas. Plusieurs groupes sont polyvalents et oeuvrent dans plusieurs champs. Aussi, nous avons choisi d'établir une typologie plutôt large. Les seize secteurs de départ ont ainsi été regroupés en quatre, ce qui est peut-être moins précis mais plus ajusté à la réalité.

10. Certains groupes de la Sagamie ont formé un fonds de solidarité en vue de recueillir de l'argent auprès du public. Soulignons que le CLSC du Saguenay-Nord participe activement à ce projet ce qui illustre les liens entre les groupements sociaux et les institutions para-publiques.

CAHIERS DU GRIDEQ

- Cahier no 1 : Bibliographie: les inégalités de développement régional, au Québec et au Canada. Par Pierre Bruneau et Jean Larrivée, Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1977, 154 p. Prix: 6,00\$
- Cahier no 2 : Les entreprises de mass média de l'Est du Québec et leur personnel (enquête auprès des patrons). Par Benoît Lévesque, Jean Larrivée, Claude Morin, Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1978, 147 p. Prix: 5,00\$
- Cahier no 3 : La câblodistribution dans l'Est du Québec (Les entreprises). Par Hugues Dionne et al. Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1978, 201 p. Epuisé
- Cahier no 4 : L'animation sociale au Québec: bibliographie. Par Serge Lapointe et al. Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1978, 91 p. Prix: 4,25\$
- Cahier no 5 : Sociographie du personnel spécialisé des mass média de l'Est du Québec. Par Benoît Lévesque et Jean Larrivée. Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1979, 212 p. Prix: 5,00\$
- Cahier no 6 : Le modèle centre-périphérie appliqué à l'Est du Québec. Par Alain Gagnon. Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1979, 156 p. Prix: 6,00\$
- Cahier no 7 : L'idéologie du BAEQ et les relocalisés de l'Est du Québec. Par Pauline Côté. Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1981, 193 p. Prix: 7,00\$

- Cahier no 8 : Le conseil régional de développement de l'Est du Québec. Par Johanne Jutras. Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1981, 144 p. Prix: 6,00\$
- Cahier no 9 : Industrie manufacturière et développement inégal des régions du Québec. Résultats préliminaires et problématique d'une recherche. Par Serge Côté, Benoit Lévesque, Juan-Luis Klein et d'autres collaborateurs. Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1982, 124 p. Prix: 6,00\$
- Cahier no 10: Les interrelations entre les industries des pâtes et papiers et du sciage et le développement économique de l'Est du Québec 1950 à 1980. Par Jean Saintonge. Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1982, 167 p. Prix: 6,00\$
- Cahier no 11: Aménagement intégré des ressources et toutes en milieu rural. Par Hugues Dionne et autres. Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1983, 348 p. Prix: 9,00\$
- Cahier no 12: La Coopérative agricole du Bas-St-Laurent: un agent de développement. Par Alain Côté Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1983, 120 p. Prix: 6,00\$
- Cahier no 13: Le Témiscouata en toute justice. Par Pierre Berubé. Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1983, 117 p. Prix: 6,00\$
- Cahier no 14: Région, régionalisme et développement régional. Le cas de l'Est du Québec. Sous la direction de Bruno Jean et Danielle Lafontaine. Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1984, 358 p. Prix: 8,00\$

- Cahier no 15: Consommation des mass médias, régions et classes sociales. Par Bruno Jean, Danielle Lafontaine et Benoît Lévesque. Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1985, 375 p. Prix: 12,00\$
- Cahier no 16: Les chantiers forestiers de la Rimouski (1930-1940). Techniques traditionnelles et culture matérielle. Par Louise Proulx. Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1985, 105 p. Prix: 8,00\$
- Cahier no 17: La papeterie de la Vallée de la Mata-pédia: du projet à la lutte. Par Jean Bonneville. Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1986, 245 p. Prix:10,00\$

DOCUMENTS GÉNÉRAUX

- Document no 8 : L'analyse automatique du discours de Michel Pécheux: application de cette méthode dans une analyse de quatre arrêtés en conseil sur la relocalisation dans l'Est du Québec. Par Pauline Côté. Rimouski, UQAR - GRIDEQ, mars 1981, 76 p. Prix: 3,00\$
- Document no 9 : L'impact des lois 90 (zonage agricole) et 125 (aménagement-urbanisme) dans l'Est du Québec. Actes du colloque tenu à l'Université du Québec à Rimouski, UQAR - GRIDEQ, juin 1981, 135 p. Prix: 6,00\$
- Document no 10: La question du découpage territorial et l'utilisation des statistiques. Par Jean Larrivée. Rimouski, UQAR - GRIDEQ, janvier 1982, 31 p. Prix: 3,00\$
- Document no 11: Les structures productives d'une région périphérique, l'Est du Québec (1896-1980). Collectif. Rimouski, UQAR - GRIDEQ, juin 1984, 713 p. Prix: 22,00\$

ACTES ET INSTRUMENTS DE LA RECHERCHE EN
DÉVELOPPEMENT REGIONAL

- No 1 : La ruralité en question. Par Bruno Jean et al. Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1985, 75 p. Prix: 4,00\$
- No 2 : Psychanalyse et changement social: réflexions épistemologiques sur la question du développement. Sous la direction de Daniëlle Lafontaine, Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1986. Prix: 15,00\$
- No 3 : Vers de nouveaux territoires intermédiaires? Par Hugues Dionne et al. Co-édition GRIR et GRIDEQ, 1986. Prix: ---\$

HORS-SÉRIE

Répertoire des centres de documentation et des organismes s'intéressant à l'aménagement et au développement régional ou à des sujets connexes. Par Jean Larrivee, Rimouski, UQAR - GRIDEQ, août 1980, 31 pages.
Prix: 3,00\$

La recherche en développement régional à l'Université du Québec. Répertoire 1980-83. Sous la direction de Danielle Lafontaine. Rimouski, 1984, 475 p.
Prix: 5,00\$

Le libre échange entre le Canada et les États-Unis. 1986. 64 pages.
Prix: 4,00\$

Du local à l'État: les territorialités du développement. Co-edition GRIR et GRIDEQ, 1986, 141 p. Par Hugues Dionne et al.
Prix: 12,00\$

Ces publications sont disponibles à l'adresse suivante:

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

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