

Cahiers de l'ACFAS
1986

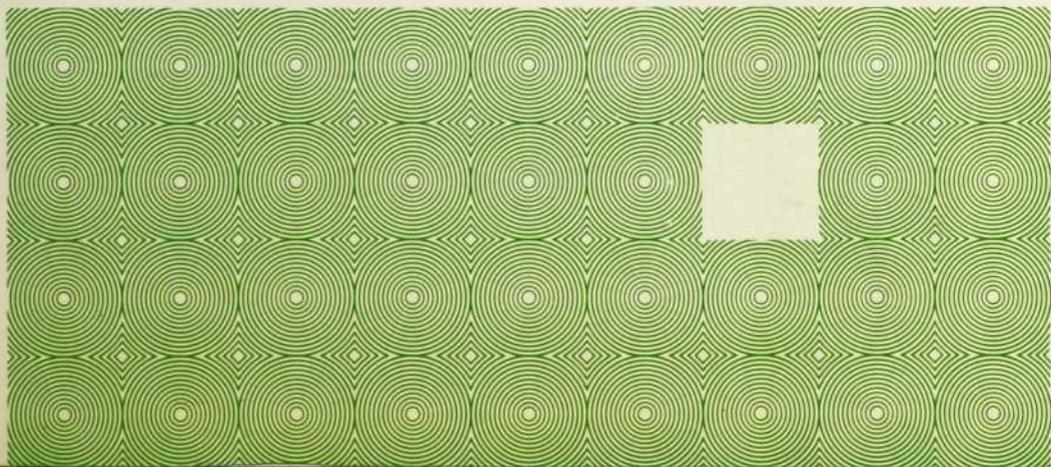
UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À CHICOUTIMI
MAÎTRISE EN ÉTUDES RÉGIONALES

TEXTES PUBLIÉS PAR:
JUAN-LUIS KLEIN, COORDONNATEUR
CAROLINE ANDREW
PIERRE W. BOUDREAU
RICHARD MORIN

338.9714
A511
1986

Aménagement et développement

Vers des nouvelles pratiques?



LES CAHIERS DE L'ACFAS

No 38

Aménagement et développement Vers des nouvelles pratiques ?

Responsable: Juan-Luis Klein
Université du Québec à Chicoutimi

Édition: L'Association canadienne-française
pour l'avancement des sciences
2730, chemin de la Côte Sainte-Catherine
Montréal H3T 1B7 (342-1411)

Distribution: Les Presses de l'Université du Québec
C.P. 250, Sillery, Québec G1T 2R1
Commandes sans frais téléphoniques:
1-800-463-4799

© 1986 Association canadienne-française pour l'avancement des sciences
Dépôt légal, 2^{ème} trimestre 1986
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN: 2-89245-049-7

D8601608

Aménagement et développement

Vers des nouvelles pratiques?

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À CHICOUTIMI
MAÎTRISE EN ÉTUDES RÉGIONALES

TEXTES PUBLIÉS PAR:
JUAN-LUIS KLEIN
CAROLINE ANDREW
PIERRE W. BOUDREAULT
RICHARD MORIN

ACTES DU COLLOQUE DE LA SECTION «AMÉNAGEMENT ET URBANISME»
DE L'ASSOCIATION CANADIENNE FRANÇAISE POUR L'AVANCEMENT DES
SCIENCES (ACFAS) TENU A L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À CHICOUTIMI
LES 21 ET 22 MAI 1985.

L'édition de ce volume a été possible grâce à une subvention de l'Université du Québec à Chicoutimi. La conception graphique de la page couverture est l'oeuvre de Mme Clémence Bergeron et le traitement de texte a été fait par L.P.G. traitement de textes.



Bibliothèque Nationale du Québec

HT
395
C32 Q4
A55
1986

SOMMAIRE

	<u>Page</u>
<i>AMÉNAGEMENT ET DÉVELOPPEMENT: PROBLÉMATIQUE ET CONTRIBUTIONS,</i> par Juan-Luis Klein	1
SECTION I: POUVOIR LOCAL ET MOUVEMENTS SOCIAUX	7
<i>Pouvoir local et mouvements sociaux, distances et médiations,</i> par Pierre-w. Boudreault	9
<i>Les transformations du pouvoir local à Montréal: retour</i> <i>historique sur quelques expériences d'aménagement,</i> par Jean-Pierre Collin et Annick Germain	19
<i>Du pouvoir local au pouvoir local en passant par les mouvements</i> <i>sociaux régionaux: le cas du Nouveau-Brunswick,</i> par Greg Allain et Serge Côté	29
<i>État, dépendance et réorganisation communautaire: pour cerner</i> <i>les enjeux sociaux ou reboisement,</i> par Robert Laplante	55
SECTION II: PROJETS ALTERNATIFS: DE LA SOCIÉTÉ CIVILE À LA SOCIÉTÉ POLITIQUE	71
<i>Les projets alternatifs et la question de la récupération,</i> par Richard Morin	73
<i>La clinique d'aménagement de l'école d'architecture de</i> <i>l'Université de Montréal: du projet alternatif à l'institution-</i> <i>nalisation des groupes de ressources techniques (GRT),</i> par Marc H. Choko	77
<i>Le rassemblement populaire de Québec comme véhicule d'un projet</i> <i>alternatif,</i> par Paul Villeneuve	91
<i>Projets alternatifs ou infiltration: la stratégie spatiale de</i> <i>l'État,</i> par Micheline Bonneau et Hugues Dionne	105
SECTION III: LA DISSOCIATION ENTRE L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT	113
<i>Aménagement et développement: une dissociation?</i> par Caroline Andrew	115
<i>Aménagement et développement: de la dissociation à l'association?</i> par Lionel Robert	121

Les pouvoirs d'aménagement et de développement des MRC et des municipalités locales face à la mutation des espaces ruraux,
par Bernard Vachon 131

SECTION IV: LES NOUVELLES PRATIQUES: IMPORTANCE ET PERSPECTIVES . . 149

Le milieu local face aux choix de l'État,
par Juan-Luis Klein 151

Un nouveau modèle de rapports centre-périphérie et ses incidences sur la dynamique des groupes locaux,
par Jacques Léveillé 159

L'aménagement du territoire face à la revendication régionaliste: de l'État aménageur à l'État aménagé,
par Bruno Jean 167

Les consultations publiques et la participation à l'aménagement,
par René Parenteau 179

Ruptures et constantes dans les pratiques de l'aménagement au Québec
par Louise Quesnel 189

AMÉNAGEMENT ET DÉVELOPPEMENT: PROBLÉMATIQUE ET CONTRIBUTIONS

Juan-Luis Klein

Études régionales, Université du Québec à Chicoutimi

La section Aménagement et urbanisme de l'ACFAS tenait au mois de mai 1985, à Chicoutimi, sous les auspices de l'Université du Québec à Chicoutimi, le colloque intitulé "*Aménagement et développement: vers des nouvelles pratiques?*" Le colloque a été organisé par un comité formé par Caroline Andrew, Pierre Boudreault, Richard Morin et Juan-Luis Klein, sous la direction de ce dernier. Quatre thèmes ont été abordés et les quatre membres du comité se sont répartis l'organisation des panels concernant ces thèmes. Compte tenu de la qualité des textes présentés, les membres du comité ont estimé que la publication des actes du colloque pouvait apporter une contribution importante à l'analyse des enjeux actuels de l'aménagement et du développement. Les organisateurs ont donc rassemblé les textes de leur panel, en ont fait une première révision et les ont présentés. Par la suite, le responsable du colloque a assuré les révisions, nombreuses mais jamais suffisantes, des manuscrits et des épreuves, et a dirigé les différentes étapes, combien fastidieuses mais nécessaires, de la publication de ce volume. À la lecture des textes s'est dégagée une problématique générale, présentée ci-dessous, qui je l'espère permettra de mieux situer l'ensemble des contributions. Une dernière remarque préalable, la première suggestion de titre retenue par le comité différait un peu de celle qui a été adoptée en définitive. On voulait alors parler d'*Aménagement et/ou développement*. Le "et/ou" a été écarté du titre pour des raisons pratiques, mais est demeuré dans l'esprit des organisateurs, dans la mesure où "il" évoque un choix: associer ou dissocier l'aménagement et le développement. Ainsi, j'ai voulu introduire la problématique du colloque en rappelant ce choix, qui représente, au-delà des questions techniques, un choix de société.

Le champ intermédiaire: nouvel espace de l'aménagement et du développement

Aménagement du territoire et développement régional, voilà les deux termes d'un couple qui évoluait traditionnellement de façon parallèle mais non convergente et qui aujourd'hui semble destiné à se rencontrer dans un champ intermédiaire de gestion des rapports sociaux et du territoire, dans ce méso-niveau que Barel (1984) n'hésitait pas à qualifier de corporatiste. Ce nouveau champ politique est infra-national mais supra-local. Il se situe entre l'État national et les appareils locaux de gestion du social, c'est-à-dire, entre l'État central et l'État territorial. Mais, si les deux termes de ce couple se rapprochent, ils ne se rejoignent pas, du moins pas pour le moment.

On le sait, le développement régional et l'aménagement du territoire, dans le sens qu'on leur donne couramment au Québec, puisent leurs racines dans des réalités et des idéologies différentes, voire opposées. Le développement régional, entendu ici comme l'intervention volontaire des pouvoirs publics en vue de la mise en valeur des ressources des régions et de la diminution des disparités régionales est ancré à la fois dans des stratégies de promotion sociale proposées par des courants socialisants

européens de la fin du XIX^{ème} siècle et dans les méthodes keynésiennes de régulation du système implantées dès les années trente aux États-Unis et généralisées dans les années d'après-guerre dans tous les pays industrialisés occidentaux (Weaver et Gunton 1982). Issu de racines toutes différentes, l'aménagement du territoire, entendu ici dans le sens urbanistique du terme, est né dans les années vingt des revendications des marchands de New York qui s'inquiétaient des répercussions de l'installation d'usines et des concurrents non désirables près de leurs propriétés, donnant ainsi le coup d'envoi au zonage urbain (Trépanier, 1982).

Il n'est donc pas surprenant que l'aménagement et le développement aient vécu au Québec dans des mondes séparés. L'aménagement des zones habitées y a toujours été une responsabilité municipale et ce depuis près d'un siècle. En tant que palier local de l'État par excellence, les municipalités ont toujours été plus aptes à gérer les différents types de conflits pouvant exister entre les propriétaires et utilisateurs du sol. Le développement cependant a été réservé aux gouvernements, et ce depuis qu'ils ont adopté l'approche keynésienne de gestion de l'économie et de la société. L'avènement des États nationaux, lié à l'adoption de cette approche, a fait des gouvernements centraux les seuls capables d'intervenir pour réguler la consommation, pour orienter les investissements tout en y participant. Ainsi s'implante un modèle où l'aménagement est réservé aux municipalités, donc aux élites locales dont elles sont l'expression, et le développement est assumé par l'État central au profit des intérêts économiques qui le contrôlent, traduisant ainsi une sorte de répartition d'espaces de contrôle entre les fractions locale et nationale de la bourgeoisie.

Il est cependant entendu que cette répartition n'a pas de raison d'être lorsque les espaces du pouvoir économique et politique se recouvrent. En effet, si on prend l'exemple des villes de compagnie, telles Arvida au Saguenay ou Noranda en Abitibi, on voit que les entreprises, Alcan et Noranda Mines en l'occurrence, assumaient et le développement économique et l'organisation du sol urbain, se permettant même d'appliquer des plans d'occupation du sol d'inspiration européenne considérés par plusieurs et pendant longtemps comme des modèles.

Mais il ne faudrait pas conclure que je fais ici une apologie du rôle des grandes compagnies dans l'aménagement et dans le développement, bien au contraire. Je veux simplement souligner que ces deux aspects ne sont pas condamnés à être séparés et que s'ils le sont c'est à cause de la spatialité qu'adoptent les rapports entre les fractions locale et nationale de la bourgeoisie québécoise. Ainsi, il peut être soutenu que l'évolution séparée du développement et de l'aménagement relève de l'incapacité des États, national et local, et des classes sociales qui s'y expriment d'assurer la pleine maîtrise de leur territoire, faute dans les deux cas du pouvoir économique et de la volonté politique nécessaires pour le faire.

Et cette incapacité s'explique par l'absence traditionnelle d'une bourgeoisie québécoise capable d'imposer le développement économique ou de l'orienter, absence qui n'a été qu'atténuée par la révolution tranquille. Ainsi, ne pouvant pas produire le développement, car on sait que celui-ci est du ressort des grands capitaux et des multinationales, il ne restait aux différents paliers de l'État qu'à le subir se limitant à attirer et/ou

à recevoir les investissements étrangers, c'est-à-dire dans les deux cas à aménager le territoire pour accommoder ces investissements.

Le problème se révèle cependant dans toute son ampleur lorsque les méthodes keynésiennes de régulation perdent leur efficacité. Rappelons-le, le postulat de base de ces méthodes consistait dans le fait que la consommation suscite des investissements, que les investissements produisent des emplois et que les emplois permettent la consommation. Or, comme on le sait, les grandes compagnies ont cherché à maximiser leur profit en élevant la productivité du travail, ce qui a fini par écarter du champ du travail une partie importante de la population. Les gouvernements se tournent donc vers les milieux locaux et particulièrement vers les petites et moyennes entreprises pour pallier à ce problème.

Dès lors, le mode keynésien de régulation perd de son efficacité et les effets, se font sentir à tous les niveaux (Maclouf et Sarbib, 1983). D'abord l'Etat central cherchant à se décharger essaie de transférer à une échelle inférieure certaines de ses responsabilités. Or, pour le gouvernement, il n'y avait pas d'échelon inférieur pouvant agir au niveau local comme interlocuteur efficace, car il considérait les municipalités comme trop nombreuses et trop petites pour jouer ce rôle, ce qui l'amène à structurer un palier intermédiaire de gouvernement: les municipalités régionales de comté (MRC). La responsabilité première de ce nouveau palier est de faire un schéma d'aménagement, schéma qui doit d'ailleurs être conforme aux orientations du gouvernement pour le territoire affecté.

Par ailleurs certaines organisations (groupements sociaux, corporations locales) sont interpellées pour assumer en partie le développement des territoires qu'elles desservent, ou pour y participer. De plus, certains groupes manifestent leur volonté de se prendre en main et d'assumer eux-mêmes le développement de leur territoire. Ainsi, avec la crise du mode keynésien de gestion de la société et du territoire se brise le traditionnel partage des espaces de développement entre les appareils nationaux et locaux et des acteurs nouveaux ou rénovés investissent, certains dans une dynamique descendante, d'autres dans une dynamique ascendante, un nouvel espace de gestion: l'espace intermédiaire (Dionne, 1985).

Les pratiques en aménagement du territoire et en aménagement régional se sont ainsi renouvelées, et, ce faisant, ce sont les rapports entre l'Etat central et les sociétés locales qui se sont vus bouleversés. Or, cette réarticulation de l'Etat au local ne relève pas simplement d'une modification des stratégies de développement, ou d'une remise en cause des concepts d'efficacité de la gestion gouvernementale. Elle est beaucoup plus importante que ça. En effet, elle s'insère dans un processus de redéfinition des modes de régulation du système économique et social dominant dans les sociétés industrialisées.

Les problèmes et questionnements posés par le colloque

Le problème des relations entre l'aménagement et le développement est donc posé actuellement dans des termes nouveaux, et son examen doit explorer plusieurs aspects. Le comité organisateur du colloque qui s'est donné comme mandat de provoquer une réflexion approfondie et globale sur la

question, a identifié quatre aspects fondamentaux, qui devraient devenir ultérieurement les thèmes des quatre panels du colloque, puis des quatre sections de ce volume.

Le premier thème abordé s'intitule "Pouvoir local et mouvements sociaux". Pierre Boudreault, professeur au module de sociologie et à la maîtrise en études régionales à l'Université du Québec à Chicoutimi, présente la problématique globale du thème, à partir de l'hypothèse que "le pouvoir local est un construit" et que les mouvements sociaux peuvent être vus comme "centres de transformation" des lieux où celui-ci se manifeste. Jean-Pierre Collin et Annick Germain, respectivement chercheur à l'INRS urbanisation et professeure à l'institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal, explorent le problème dans une perspective historique et urbaine, à partir de l'analyse de deux projets résidentiels à Montréal: la Coopérative d'habitation de Montréal et les Habitations Jeanne-Mance, le premier en périphérie et l'autre dans la ville centrale. L'étude permet aux auteurs de mettre en relief les limites du corporatisme. Ensuite Greg Allain et Serge Côté, professeurs de sociologie aux universités de Moncton et du Québec à Rimouski respectivement, examinent le cas du Nouveau-Brunswick, en insistant sur les pièges qui guettent les mouvements sociaux même lorsqu'ils réussissent à occuper des institutions de pouvoir local. Enfin, Robert Laplante, en partant des enjeux du reboisement et de l'exploitation irrationnelle des ressources, pose tout le problème de l'alliance entre l'État et les entreprises forestières qui risque de reproduire un modèle qui ne peut que continuer à détériorer les modes de vie ruraux. Parallèlement, Laplante examine les pièges des analyses localistes qui renoncent à voir le local comme une partie de la société globale.

La deuxième section s'intitule "Projets alternatifs: de la société civile à la société politique", et les différents collaborateurs se réfèrent à des projets concrets d'aménagement et/ou de développement conçus et mis en pratiques à la base. Richard Morin, professeur au département d'études urbaines de l'Université du Québec à Montréal, présente le problème, en insistant sur le double rapport qu'établissent ces projets avec l'État, un rapport à la fois "conflictuel" et "intégrateur". Marc H. Choko, professeur au département de design de l'Université du Québec à Montréal, analyse le cas de la clinique d'aménagement de l'école d'architecture de l'Université de Montréal, dont il a été d'ailleurs un acteur important, en montrant bien comment un projet alternatif peut être institutionnalisé tout en conservant un caractère non institutionnel dans ses pratiques. Paul Villeneuve, professeur de géographie à l'Université Laval, présente le cas de la ville de Québec et, plus particulièrement, il se réfère à l'évolution du Rassemblement populaire de Québec, montrant comment un parti municipal s'est ancré dans la base reliant les groupes de quartier tout en développant des liens avec des institutions para-étatiques. Enfin, Micheline Bonneau et Hugues Dionne, professeurs au module de sociologie de l'Université du Québec à Rimouski et chercheurs au GRIDEQ, analysent les projets ruraux tendant à imposer un aménagement intégré des ressources, en les situant dans le contexte des transformations des cadres institutionnels de l'aménagement résultant de la création des MRC. À la régionalisation de l'État, ils opposent la territorialisation des pratiques locales.

La troisième section aborde le thème: "La dissociation entre l'aménagement et le développement". Caroline Andrew, professeure au département des sciences politiques de l'Université d'Ottawa, affirme que "l'aménagement doit tenir compte du développement et le développement de l'aménagement", en insistant sur le fait que cette association logique en théorie ne se manifeste pas dans la pratique. Lionnel Robert, du ministère du Développement et de la voirie des régions, cherche à expliquer les causes de l'association-dissociation de l'aménagement et du développement dans la société québécoise, en insistant sur les perspectives intégratrices des "contrats de développement". Bernard Vachon, professeur de géographie à l'Université du Québec à Montréal et chercheur au GRADER, montre l'importance des "petites et moyennes villes et villages" dans le renversement des tendances qui affectent le milieu rural et insiste sur le rôle qu'il faut accorder aux pouvoirs locaux et régionaux si l'on veut préserver "un cadre de vie et de travail de qualité" en milieu régional.

La quatrième et dernière section du livre s'intitule "Les nouvelles pratiques: importances et perspectives". Les collaborateurs son invités à poser un diagnostic global sur les perspectives des milieux locaux dans le contexte des nouvelles pratiques en aménagement et en développement. Juan-Luis Klein, professeur à la maîtrise en études régionales et au module de géographie de l'Université du Québec à Chicoutimi et chercheur au GRIR, pose la problématique en insistant sur l'évolution des stratégies de l'État en ce qui concerne l'aménagement et le développement et sur les ruptures entre ses différentes étapes. Il insiste aussi sur le fait que les bouleversements dans le domaine étudié affectent tout autant le milieu municipal, les groupements sociaux et la population. La question suivante est posée: les nouvelles pratiques en matière d'aménagement et de développement, sont-elles dans une situation de continuité ou de rupture par rapport aux anciennes? Jacques Léveillé, professeur de sciences politiques à l'Université du Québec à Montréal, examine le cas des associations municipales (Union des municipalités du Québec, UMQ, et Union des municipalités régionales de comté du Québec, UMRCQ) dans le cadre du nouveau modèle "centre-périphérie" qui régit l'action des municipalités. Il montre que le monde municipal n'est pas sorti des cadres imposés par l'État, qu'il n'a pas réussi à formuler un projet complètement innovateur, et, surtout, qu'il n'a pas su rallier les autres acteurs sociaux autour d'un projet autonome. Bruno Jean, professeur de sociologie à l'Université du Québec à Rimouski et chercheur au GRIDEQ analyse les pratiques en aménagement rural en les plaçant dans leur contexte historique et en insistant sur la situation de l'Est du Québec. Il constate que l'État se "désengage" de l'aménagement rural, ce qui, tout en laissant des nouveaux espaces de pouvoir aux milieux locaux, leur enlève les moyens de maîtriser le développement. René Parenteau, professeur à l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal, étudie la participation de la population à l'aménagement, en partant du cas des séances de consultation. Il s'interroge sur le rôle que les nouvelles procédures dans le domaine accordent à la population et conclut que, par un processus qui pourrait être qualifié de complexe et subtil, elle en est écartée et remplacée par des experts. Louise Quesnel, professeure au département des sciences politiques de l'Université Laval, examine les répercussions de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (125) dans l'évolution des rapports État-société locale. Sa conclusion, qui peut aussi être la conclusion du colloque est claire et percutante: "Il ne faut donc pas s'attendre à ce que la décentralisation programmée du centre

entraîne des modifications profondes dans la société actuelle mais plutôt qu'elle renforce l'intégration de la société locale à l'ensemble social plus global".

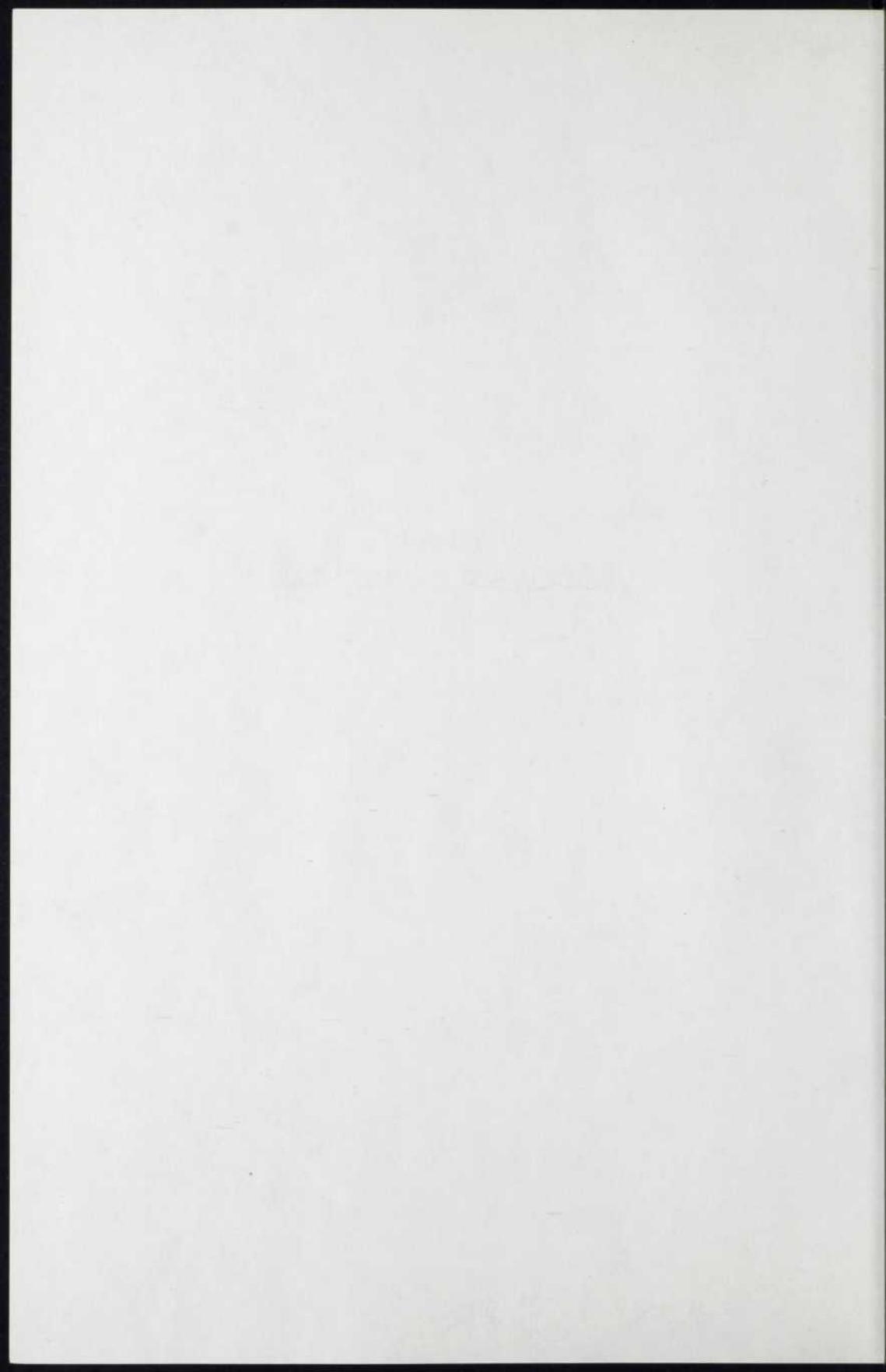
Juan-Luis Klein
Chicoutimi, février 1986

Notes et références

- BAREL, Yves (1984) *La société du vide*, Paris, Éditions du Seuil.
- DIONNE, Huges (1985) La mort ou maillage géo-politique de l'État québécois. À paraître dans un numéro spécial sur le Québec de la revue *Cahiers Nantais* (sous presse).
- MACLOUF, Pierre et SARBIB Jean-Louis (1983) Dualisation spatiale et dualisation sociale de la force de travail en période de crise. Deux scénarios possibles. *Revue d'économie régionale et urbaine* (1): 119-146.
- TRÉPANIÉ, Marie-Odile (1982) Formes traditionnelles et réforme réduite du droit de l'urbanisme au Québec: changement de fond ou changement de formes? in Jacques Léveillé (éd.) *L'aménagement du Territoire au Québec*. Montréal, Nouvelle optique, p. 11-42.
- WEAVER, Clyde et GUNTON, Thomas (1982) From drought assistance to megaprojects: fifty years of regional theory and policy in Canada. *La revue canadienne des sciences régionales*. V(1): 5-37.

SECTION I

POUVOIR LOCAL ET MOUVEMENTS SOCIAUX



POUVOIR LOCAL ET MOUVEMENTS SOCIAUX, DISTANCES ET MÉDIATIONS

Pierre-W. Boudreault

Études régionales, Université du Québec à Chicoutimi

Décentralisation ou développement?

Il n'y a pas si longtemps, quand il s'agissait d'aménagement ou de réaménagement du territoire, le référent idéologique des promoteurs était davantage un leitmotiv qu'un argument, jamais défini puisqu'allant de soi, un sujet d'excitation financière bien plus qu'un objet de motivation sociale et culturelle. Il aura fallu le ressac de la croissance économique ("affluent society") et l'état de crise sociale liée à la redéfinition de la place de l'État dans le mode de régulation pour se rendre compte des paradoxes, des décalages et des contresens réalisés au nom du *développement*. Le développement traité comme un en-soi aura été au-delà du symbole, la manifestation de légitimité de l'institution aujourd'hui instituante. Symbole réducteur mais aussi idéologie qui masque la réalité sociale où le territoire est alors contenu tout entier dans la liste de paramètres retenus par l'observateur.

Sur ce terrain vu comme le terrain, le développement se confond à la logique de la décentralisation devenue une mécanique administrative. Les situations sociales sont dépouillées de leurs genèses socio-historiques. L'observateur se voit accorder le statut de sujet en l'occurrence d'intervenant. Seul, dans un lieu sans société, le promoteur-intervenant parle et le développement devient une notion extensive selon le topique sous-entendu par le locuteur. La nation, la région, le local sont autant d'expressions formelles qu'il faut à chaque fois définir et redéfinir jusqu'à la logomachie. Discontinuité et symbole, le développement s'impose comme démarche rituelle d'autant plus idéologique qu'elle se détache des sociétés concernées. Liturgie, le développement consacre des officiants et des technocrates qui exercent par vocation (beruf) le culte de l'aménagement du territoire comme on exorcise le mal d'un possédé.

Institutionnalisés, les gestes de développement ont pour effet d'uniformiser les territoires spécifiques selon des standards définis ailleurs et pour longtemps. Pour peu que le pays, la région, le local soient considérés comme "ressources" pour les centres, le développement poursuit des objectifs de défense et devient le syndicat de la classe moyenne. Les solutions revendiquées, dans ce cadre, sont souvent pires que le mal puisque la volonté de standardisation dépasse en termes d'enjeux sociaux les potentialités spécifiques des collectivités locales. Les mythes dépassent les réalités et l'acculturation en est l'enjeu.

Appareils techniques de légitimation ou système social en mutation

L'aménagement ou le réaménagement du territoire est imposé comme condition indispensable au développement. Il faut préparer le territoire aux opérations nouvelles de décentralisation. Une structure plus formelle que réelle donnera au développement sa figure et son espace d'intervention. Autour de ce qui est désigné comme devant être du développement, le

territoire se contracte en un réseau de communication. Un ensemble d'organismes relais se substitue à l'organisation sociale. La participation des collectivités locales banalisée par les techniques de la démocratie "populaire" réalisera la conversion des sociabilités acquises, des réalités vécues en institutions locales favorables aux transferts de compétences et des incompétences, des hommes/femmes et des machines et ce, sans les contraintes cette fois des ressources naturelles et humaines. Les MRC réaliseront à terme l'interchangeabilité entre unités territoriales encore articulées jusqu'à maintenant aux forces municipales.

Le rituel du développement ne fait pas l'objet de critique. Tout au plus reconnaît-on la force institutionnelle des technocrates. La critique ne va pas jusqu'à la mise en garde des pouvoirs de la science appliquée à la réorganisation de l'espace (planification) et d'autre part jusqu'à découvrir les contradictions des pratiques participationnistes, relents humanistes et mythe du retour aux sujets (consensus). Ces deux mamelles de la critique sociologique forment encore les deux termes de la même institution. Le discours participationniste renvoie, comme au "stade du miroir", à l'image voulue par les techniciens de la démocratie. La voie québécoise du développement se présente de plus en plus comme une voie unique où le parallélisme semble de plus en plus conduire à un garage pour la communauté. Vision du développement retenue à une époque de l'"affluent society" où la question centrale était l'institutionnalisation du mode de régulation par les États nationaux.

Retour aux acteurs sociaux

Ce que l'on appelle "mouvement social", loin d'être une action qui interroge l'ordre social dans toutes ces dimensions, devient sans conteste des groupes de pression et des groupes d'intérêt, mosaïque sociétale ou figurines sur un même échiquier, celui de la "décentralisation". Spatialisés pour ne pas dire pétrifiés, on est dans l'incapacité de saisir les dynamismes qui traversent ces groupes sociaux. Dynamismes qui ne s'arrêtent pourtant pas aux rapports entre les groupes (figurines) mais qui transforment les modes d'organisation et modifient les enjeux. Le mouvement social n'est pas seulement synchronie, il interroge les modifications *dans le temps* des rapports de classe. Il ne peut être une vision glacée à un moment donné de son évolution, bref comme en dehors de l'histoire. Or, tout ce passe comme s'il fallait classer, mesurer, ordonner avant d'avoir été. Le mouvement n'est pas né qu'il est en quelque sorte phagocyté par le X². Cette histoire immédiate du mouvement social, sorte de chronique nécrologique des nouveaux-nés, provoque une réaction qui valorise l'étude des actions sociales situées dans des périodes historiques passées. Pourtant, en regardant de plus près les considérations formulées, en l'occurrence par François Perroux, dans le livre intitulé *Pour une philosophie du nouveau développement*, l'action sociale ne semble pas être momifiée dans des catégories hermétiques de nature néo-positiviste.

Les intuitions à la base du nouveau développement se sont formées au contact de la réalité et inspirent l'action; elles sont toutes à contre-courant de l'expression statique de la croissance dans l'économie orthodoxe.

La lecture des implications du nouveau développement en fournit la preuve.

TABLEAU DES IMPLICATIONS DU NOUVEAU DÉVELOPPEMENT		
(1) Notions	(2) Implications	(3) Formalisations
Développement	(a) Évolution Structures "Activité"	(a) Taux de croissance liés des secteurs dans le temps fléché. Entraînement des structures
Global	(b) Le tout Chacun de ses aspects	(b) Ensembles Espaces Partition Topologie
Endogène	(c) Auto-centré "de l'intérieur"	(c) Variables humaines Pouvoir
Intégré	(d) Articulation des structures Cohérence des structures	(d) Pouvoir Approche systématique Cybernétique

On se demande alors si le nouveau développement n'est pas réfractaire à la formalisation, à la mathématisation et à l'élaboration quantitative (même modeste) des projets et des plans ¹.

Le mouvement social doit être articulé à la problématique globale du développement sans métaphysique ni classification prématurée. S'il provoque une crise de l'ordre social, il ne peut pas être saisi à son moment d'impact sur la structure de la société. Fossilisé, surpris à un moment donné de son évolution, il devient u-chronie. Il devient un bruit et un choc, mais non un mouvement social dont l'enjeu est la formation d'un nouveau champ d'action et qui, par conséquent, se déroule dans le temps. Alain Touraine rappelle que le mouvement social est un processus discontinu certes mais qui structure un nouveau champ sociétal. Ce n'est pas la "structuration consciente des champs d'action" en l'espèce, une "médiation inéluctable" entre une structure sociale et une organisation construite spécifiquement pour la réalisation d'objectifs jugés à l'avance désirables pour l'ensemble d'une collectivité, ce dont parlent Michel Crozier et Erhard Friedberg dans *L'acteur et le système*. Ce qui demeure intéressant chez ces auteurs, c'est le rôle central que jouent les notions

d'incertitude et d'indétermination et la définition du pouvoir comme résultat de relations sociales, mais encore là si on quitte le terrain de la sociologie des intentions et l'étude des motivations, le cadre institutionnel surdétermine la portée des actions collectives. Ce n'est pas le cas chez Alberto Melucci pour qui, et je cite :

Plutôt que de mouvements, on devrait parler d'espaces de rassemblement (espaces d'agrégation) (...) qui diffèrent profondément de l'image de l'acteur collectif organisé politiquement (...) Nous nous trouvons plutôt en face d'une transformation du *modèle* organisationnel, d'un changement de la *forme* d'agrégation ou de rassemblement de l'acteur collectif (...) [où] la forme traditionnelle des organisations politiques [partis ou syndicats] n'est pas, comme telle, adéquate pour représenter les nouvelles demandes collectives ³.

Pour A. Melucci enfin, "les mouvements ne s'épuisent pas dans la représentation, et les demandes conflictuelles survivent et se reproduisent au delà des médiations institutionnelles" ⁴. Le mouvement social est constitué de cette façon par un ensemble d'actions collectives qui se matérialisent dans des gestes quotidiens où s'affirment une force de restructuration d'un nouvel ordre social. Il ne se confond pas avec les groupes de pression ou les groupes d'intérêt qui, pour leur part, réalisent dans les faits la médiation entre les sujets-intervenants et les institutions socio-politiques. Le mouvement social est ainsi désordre, confusion, amalgame dans les règles imposées de la communication mais il est aussi ordre, organisation, transparence, solidarité, structure, société à travers lesquels le développement prend forme.

La force occulte de l'icône: de l'État à l'entreprise

Qu'on ne se méprenne pas, les acteurs sociaux forment une structure non réductible à un acteur central à partir duquel l'action collective pourrait prendre une signification. Naturaliser le mouvement social de développement à un seul acteur, soit pour cerner les effets pervers de la "décentralisation", soit pour tester les pratiques de reviviscence des institutions locales peut, on l'a dit, faire tomber de Charybde en Scylla. Le développement; dût-il être, global, endogène et intégré ne peut se réduire, en l'espèce, en un personnage unique et univoque soit celui de l'entreprise. L'entreprise et l'entreprisisme actuel s'érigent en cathédrale du développementisme et ces grands prêtres jettent l'anathème sur tout ce qui semble résister au redéploiement local et régional (espace flexible, souple, intérieur domestique d'une économie nationale en crise) du régime d'accumulation et du mode de régulation (productivisme, monétarisme et concertation, décentralisation administrative). Le développement repose une fois de plus sur un "transfert technologique" semble-t-on dire, alors qu'une transformation des systèmes sociaux à travers ses mouvements d'identité culturelle et ses luttes régionalitaires ⁵ travaillent le "moule social" [P. Bourdieu, 1980] dans toutes ses dimensions.

Tout se passe comme si on avait oublié que, la voie québécoise de la prise de direction du mode de régulation par l'État bien loin de stimuler les capacités relationnelles des collectivités locales aux prises avec des structures industrielles dépendantes et obsolètes, avait écarté de son intervention "planificatrice" les systèmes séculaires de représentation dont s'étaient dotés les régionaux.

L'approche néo-libérale actuelle interpelle une élite locale structurellement différente. A la fin des années 1960 et au début des années 1970, le développement local doit très fortement prendre appui sur les "forces notabiliaires" qui fondent leur pouvoir à partir de positions stratégiques occupées par rapport aux différents gouvernements municipaux. Les objectifs de développement concernent le réaménagement de l'espace. Les politiques de réaffectation spatiale des équipements nécessitent l'allégeance des pouvoirs publics. Les années 1960 et 1970 s'achèvent avec de profondes modifications de la forme et du contenu de l'espace. Ce n'est pas un hasard si les citoyens des villes et des campagnes ont été les révélateurs principaux des effets sur l'espace social des politiques agressives de réaménagement du territoire en fonction des "contraintes" économiques.

Dans les années 1980, l'élite interpellée est celle qui devrait maintenant avoir bénéficié de la logique développementiste de la période technocratique. Les "chambres locales", pour reprendre une expression empruntée à Esdras Minville, composées des agents économiques constituent l'élite susceptible de diriger les mutations exigées en vue de la relance du nouveau régime d'accumulation lui-même fondé sur le productivisme et le monétarisme voire le libre-échangeisme. Dans ce contexte, l'entreprise est érigée en symbole. Au lieu d'entrer dans le vif régional et définir la place de l'espace vécu, le lieu et les fonctions du culturel, les réseaux internes de solidarité, les lignes de flux des forces locales, on semble considérer la société à l'image d'un organisme administratif. La société est vue sur le modèle de l'usine et avant d'étudier le rôle de la société locale en égard à son espace productif, on tente d'organiser le social selon le modèle de l'entreprise. Cette usinification du social assume en quelque sorte une fonction de disqualification du modèle vernaculaire d'échange et de décision tout en niant les formes de sociabilités locales porteuses d'un modèle de qualité de vie relié à des pratiques culturelles qui seules peuvent structurer un champ de liberté, mettre en oeuvre l'imaginaire collectif.

Le pouvoir local n'est pas une donnée, mais un résultat. Le point de convergence des lignes de forces économiques change en outre de lieu (de localité). Si cette relocalisation du pouvoir passe du municipal vers les systèmes corporatifs, ce n'est pas seulement le signe d'un déplacement des lieux politiques vers des lieux économiques du pouvoir local. Les luttes organisées sur le terrain de l'économie et qui passent par la modernisation des entreprises locales (mutations technologiques en l'occurrence) doivent être définies dans un contexte général où les États nationaux sont un frein au régime d'accumulation. Les "acquis sociaux" deviennent un poids qui gêne la croissance du secteur concurrentiel, secteur pris en charge par le niveau capable de gérer (recoder) les rapports de travail non marchand. La restructuration du régime d'accumulation passe par des milieux historiques et des espaces d'identité culturelle. Ainsi à travers l'entreprise (moulinet à culture), les pouvoirs locaux convertissent les résistances

culturelles en forces de production et par conséquent réalisent localement les conditions du redéploiement capitaliste de la production mondiale. En collant aux règles du marché et en étant doté d'un pouvoir local capable d'assurer le consentement et de structurer un espace de régulation autonome par rapport aux États nationaux rendus "opaques" et "contraignants", le développement effectue réellement la permutation des techniques du lieu de génération au lieu d'application. Le développement prend le sens étymologique de transferts de particules d'un système A à un système B, d'un système social A à un système social B où l'idéologie de la flexibilité et des "systèmes souples" aura contribué à conditionner les esprits à recevoir le dernier avatar du colonialisme intérieur, la concertation horizontale régionale. Avec l'entreprise érigée en acteur local du système économique mondial s'achève la mise en place du dispositif capable de réaliser dans les faits culturels le retournement de la logique du développement. Les fiertés régionales endiguées dans le flux économique par les entreprises mettent en valeur localement les ressources qui seront captées ailleurs et destinées à des objectifs définies en dehors des États nationaux.

"Tchen tenterait-il de lever la moustiquaire. Frapperait-il au travers?" 6

Lever la moustiquaire ce n'est pas la déchirer. Lever la voile, c'est dérouler le fil des faits sociaux, c'est tenter l'analyse selon l'axe de la diachronie. C'est tenter de découvrir ce qui est nouveau dans la continuité sociale et culturelle. C'est aussi tenter le risque de modifier les instruments d'observation et d'analyse. Changer le regard et changer les choses. Ne pas confondre société et projet social. Bref, quitter la sociologie institutionnelle dont le licou limite l'analyse à l'intersection des intentions (démarche inductive où l'avenir est vu dans le rétroviseur) et de la conspiration (contre-intention et vue d'en face). L'État n'est pas le seul obstacle contre lequel bute le mouvement social. L'État est dans tout mais non pas de manière identique. Il n'est pas plus monolithique à la périphérie qu'il ne l'est au centre.

Reste qu'en mettant en place une telle structure [il s'agit des MRC], l'État fait d'une pierre deux coups. Il retourne d'abord aux populations locales leur propre discours d'auto-gestion territoriale; les mouvements populaires ruraux parlaient de la nécessité de la prise en main de leur destinée: l'État leur dit de venir s'occuper de leur avenir dans le cadre d'une MRC! Ensuite, limité dans ses ressources, il cherche à ne pas reproduire dans sa gestion du territoire ce qu'il a fait en matière d'éducation et de santé, en créant un grand corps de fonctionnaires syndiqués et revendicateurs" 7.

Les textes que nous vous proposons tentent d'éviter le néo-positivisme et ce, à travers la genèse des mouvements sociaux vus comme centres de transformation des lieux du pouvoir local. Le pouvoir local est un construit où le mouvement social peut apparaître comme un révélateur et un moment de la conscience collective qui vise la direction de la société dans son ensemble.

Sous le titre de "Pouvoir local et mouvements sociaux", trois terrains d'étude et d'analyse des mouvements sociaux et autant de modèles de pouvoirs locaux sont présentés à titre d'informations mais aussi comme instruments de recherche.

Le texte présenté par Annick Germain et Jean-Pierre Collin explore la période qui précède l'organisation technocratique de la politique municipale en instances régies dans les limites de la législation. L'étude du "corporatisme aux contours tout à fait originaux", "a-politique" et "véritable théorie de réorganisation politique du Canada-français" apparaît comme "une compénétration de la société civile et politique qu'on ne retrouvera plus par la suite" et ce, à travers le mouvement créé par la mise en place du projet d'habitation: Les Habitations Jeanne-Mance. Déplacement du lieu du pouvoir local, mais plus encore, avec l'étude de la Coopérative d'habitation de Montréal à Saint-Léonard de Port-Maurice, les auteurs démontrent comment le pouvoir local change de nature sociale. Là, nous avons une lutte qui révèle la nature corporative rattachée aux activités de production du pouvoir local et ici, nous voyons comment s'effectue le passage; au tournant des années 1950-1960, "du statut de corps intermédiaire à celui de groupe de pression". Nous voyons comment l'incorporation des fonctions économiques jusqu'à maintenant assurées par la société civile en l'occurrence les coopératives d'habitations "volontairement en marge de l'État" en devenant un projet social provoque l'éclatement du modèle corporatiste et déplace de l'économie vers le politique le terrain d'affirmation du pouvoir local.

Le texte que présentent Greg Allain et Serge Côté démontre les limites de l'intervention économique effectuée de manière supra-locale et supra-régionale. Au lieu de réaliser une enquête participation préalable à l'intervention formelle et systématique. Au lieu de travailler avec les organismes vernaculaires et de s'inscrire dans le prolongement des lignes de forces qui travaillent à la structuration d'un nouveau champ de développement et ce, selon les paramètres qui signalent les sources d'énergie de la société locale, du reste à la façon maintes fois écrite et réalisée par Albert Meister. Le texte nous révèle comment les Conseils régionaux d'aménagement du Nouveau-Brunswick se superposent aux organismes locaux qui depuis 1953 étudiaient les problèmes spécifiques aux sous-régions de cette province. La Fédération acadienne des caisses populaires et des coopératives, les associations d'agronomes de district, l'Association d'éducation des adultes du diocèse de Bathurst et le Service d'éducation permanente du Collège de Bathurst, des chambres de commerce, des associations d'hommes d'affaires et des industriels, la Fédération agricole française de l'archidiocèse de Moncton s'étaient déjà attaqués à la problématique du développement, ce qui fait dire aux auteurs que la région n'était pas dans "un vacuum socio-politique total" et que les C.R.A.(N.) (N.C.) (S.E.) débarquaient bien sur une "scène" déjà occupée par des acteurs affirmant un pouvoir économique local et ce, dans un espace politiquement habité par des conflits de classes en lutte pour le contrôle de la nouvelle sphère de régulation. Si le texte de Jean-Pierre Collin et d'Annick Germain s'arrête au moment où l'État interventionniste se dessine à travers un mouvement de décomposition des forces corporatistes, le texte de Greg Allain et de Serge Côté, mutatis mutandis démontre les limites d'action de l'État dans le champ économique. Les forces locales recomposent à travers l'appropriation des Conseils régionaux l'espace et les enjeux sociaux du développement

régional. Bien davantage encore, on voit apparaître, au-delà du symbole, les forces de transformation de l'espace social jetté dans la dépendance: "la mobilisation à la base de couches populaires (petits producteurs, chômeurs, assistés sociaux) a conduit au renversement, dans deux conseils sur trois, des forces notabiliaires en place..". La logique sous-jacente qui porte jusqu'à l'idéologie nationaliste mystificatrice les vertus du développement exogène se heurte aux "solidarités locales profondes".

Le territoire loin d'achever ses luttes à des gestes de défense de l'espace identitaire où les enjeux s'épuisent dans des rappels à la solidarité culturelle, ce territoire se construit et se reconstruit à travers une affirmation culturelle de son développement socio-économique où le pouvoir local se substitue au pouvoir des localités: "occuper plus concrètement le territoire en multipliant les lieux, les pratiques de solidarité et d'autonomie, moins au niveau national proprement dit qu'au niveau micro-social" où les "dynamismes locaux" soumettraient leurs entreprises au "contrôle et à la gestion... une dimension collective". Les Commissions industrielles et les Commissions d'urbanisme joueront-elles le rôle d'intermédiaire stricto sensu ou prendront-elles le parti de jouer la carte régionale aux dépens de la tentation néo-corporatiste, en l'espèce une "chambre régionale" qui, comme le souligne Esdras Minville, ferait en sorte:

"..que la coopération serait assurée entre les populations rurales et les populations urbaines, et qu'on ne risquerait pas de rapetisser continuellement, comme cela a été le cas jusqu'ici, un problème social ou national aux dimensions d'un problème de groupe ou de classe" 8.

Voeu que l'on retrouve dans la déclaration du président de l'Association des commissaires industriels du Nouveau-Brunswick et que relèvent les auteurs:

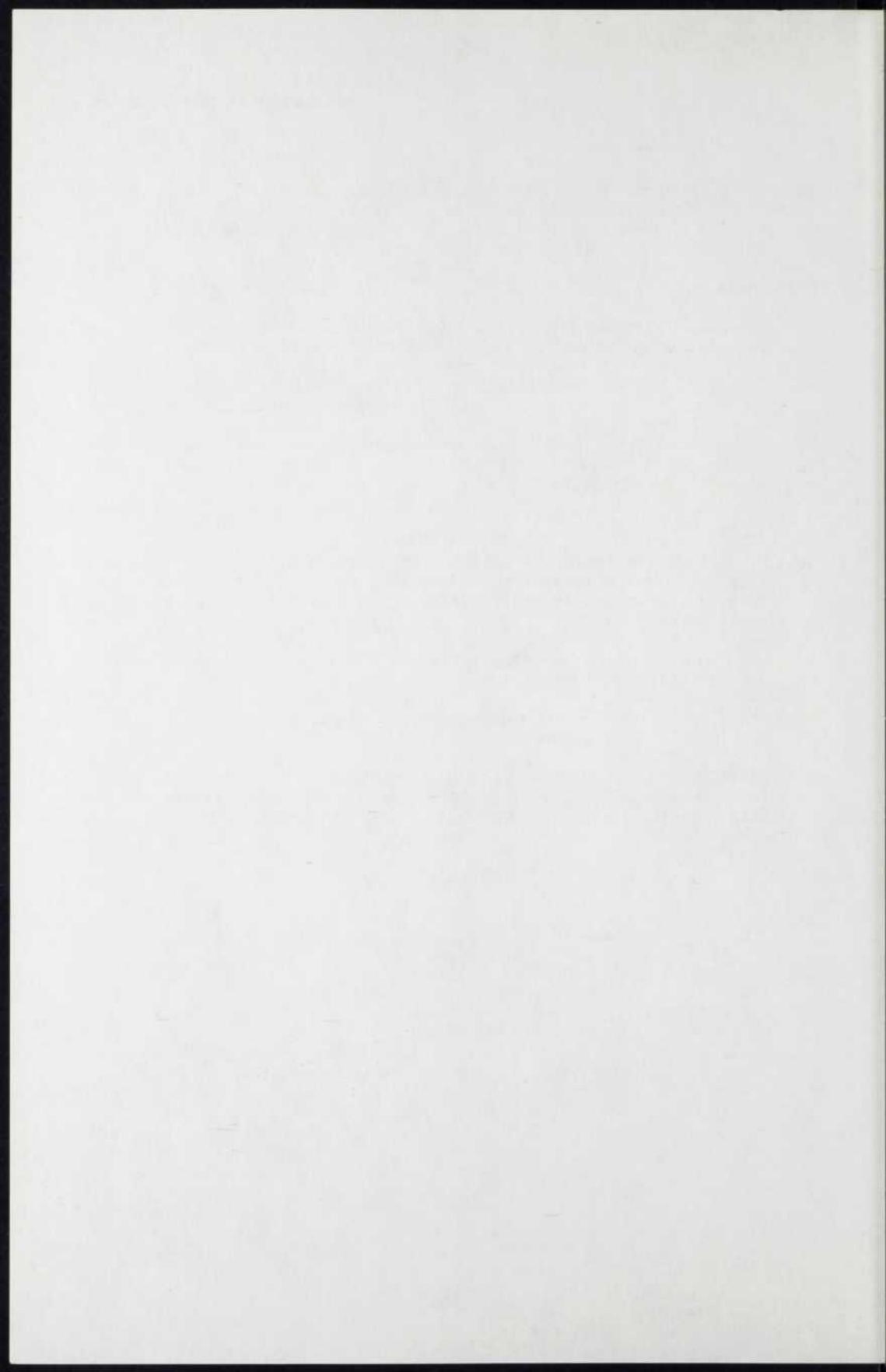
"les commissions (...) [sont des] agences intermédiaires et [des] agences de liaison qui n'ont pas seulement à se préoccuper des intérêts d'un seul groupe en particulier, mais plutôt de ceux de toute la région".

Enfin le texte de Robert Laplante, à partir du local pose la question du développement global, intégré et endogène. À partir de Guyenne, l'analyse ne s'arrête pas à la grande muraille du "non sens" développementaliste, en l'espèce une fin de non recevoir. Les serres de Guyenne ne sont plus un topos spolié des forces sociales, un u-chronie dans le temps de la culture devenue industrie de signes interchangeable sous l'emprise-empoûtement du marché et de l'"Empire". Le "développement local, écrit Robert Laplante, ne peut certes pas constituer une voie de contournement des problèmes d'analyse de la société globale". Au coeur de la forêt renaît non seulement l'analyste ou l'observateur soucieux, Raoul Blanchard, mais ressuscite transfiguré un personnage oublié dans les "wood rooms", du "Workfare State" (G. Sormen, 1983), victime des idéologies modernistes plus enclines à annoncer les ressemblances qu'à affirmer les différences. Robert Laplante pose brutalement la question de la *dépendance*. Il ne convient plus de savoir si le local dispose d'un pouvoir ou si le pouvoir passe ou non dans la localité. Les enjeux sociaux du reboisement

posent la question des limites structurelles du pouvoir local, de la nécessité culturelle du mouvement social comme force d'affirmation "des sociabilités communautaires" et des bases de transformation de l'État.

Références

1. PERROUX, François (1981) *Pour une philosophie du nouveau développement*, Paris, Aubier-Montaigne, Presses de l'Unesco, p. 237.
2. CROZIER, M. et FRIEDBERG, E. (1977) *L'acteur et le système*, Paris, Ed. du Seuil, coll. "sociologie politique", pp. 15-30.
3. MELUCCI, Alberto (1983) Mouvements sociaux, mouvements post-politiques, dans *Revue internationale d'action communautaire*, Montréal, n° 10/50, pp. 13-30.
4. *Ibid.*, p. 16.
5. LIPIETZ, Alain (1985) Le national et le régional: quelle autonomie face à la crise capitaliste mondiale?, Paris, C.E.P.R.E.M.A.P., n° 8521, texte ronéo, 35 pages. (cf. espace pour soi et espace en soi, pp. 4 et sv.)
6. Ce titre est tiré de MALRAUX, André (1946) *La condition humaine*, Paris, Gallimard, Livre de poche, p. 7.
7. JEAN, Bruno (1985) Aménageur-aménagé: un couple très "fun", *Auto-gestions*, n° 20-21, Privot, pp. 152-153.
8. MINVILLE, Esdras (1981) *La vie économique. Plan et aménagement. Les données fondamentales*, Édité par François-Albert Angers et Ruth Paradis, Montréal, Les Presses H.E.C., Fides, p. 233.



LES TRANSFORMATIONS DU POUVOIR LOCAL À MONTRÉAL: RETOUR HISTORIQUE SUR QUELQUES EXPÉRIENCES D'AMÉNAGEMENT

Jean-Pierre Collin et Annick Germain
INRS Urbanisation, Université du Québec,
et Urbanisme, Université de Montréal

La question du pouvoir local est à l'ordre du jour. Qu'elle surgisse à travers les revendications des collectivités locales en région, qu'elle émane de l'activisme des organisations populaires et communautaires, qu'elle soit la bannière que brandit fort opportunément le gouvernement provincial ou ses agences comme stratégie de sortie de crise, dans un cas comme dans les autres, elle semble être au coeur des enjeux de l'aménagement. Mais de façon plus large, et aussi plus fondamentale, la question du pouvoir local loge au coeur des processus de restructuration de la gestion du social entrepris par les États occidentaux.

Dans la plupart des pays en effet, mais à des degrés divers, la crise de l'État providence a déclenché de sérieux réaménagements des rapports entre pouvoirs centraux et pouvoirs locaux d'une part, entre l'État et la société civile d'autre part. Au Québec, au-delà des enjeux définis strictement en termes d'aménagement, la décentralisation reste encore largement de l'ordre du discours. Dans ce sens, on peut dire que comparativement à d'autres pays, les modalités spécifiques de transformation des modes de gestion publique du social restent, pour l'essentiel, à venir. Mais, l'imminence de ces transformations n'échappe ni aux élus locaux, ni aux chercheurs!

Il nous semble que ces derniers ont jusqu'à présent abordé l'analyse de la décentralisation préférentiellement "du haut vers le bas", soit en décortiquant les politiques et les projets gouvernementaux soit en étudiant les réactions suscitées par ces politiques dans le monde municipal. Dans ces analyses, l'État joue le rôle de définisseur de situation et l'on met de l'avant les nouvelles formes que prennent ses politiques centralisatrices ou ce que Alain Bihr (1980) avait appelé il y a quelques années déjà, l'implosion de l'État dans la société civile.

En sens inverse, c'est-à-dire du bas vers le haut, la question du pouvoir local apparaît plus floue et son analyse plus problématique. Plusieurs questions se posent. Qui revendique au juste la décentralisation? S'agit-il de décentralisation ou de désétatisation? Pour reprendre une des questions du colloque tenu par la section Aménagement et urbanisme de l'ACFAS en 1984 (A. Germain, P. Hamel, 1985), tous les enjeux de l'aménagement passent-ils vraiment par un débat posé en termes de pouvoir local? Comment les mouvements sociaux se situent-ils par rapport à la scène politique locale? Se conforment-ils aisément à ses exigences ou n'ont-ils pas tendance à intervenir en deçà ou au delà de celle-ci? Que trouve-t-on entre, d'une part, le repli sur des entreprises communautaires peu pourvues de projet social et, d'autre part, des stratégies épousant une logique technocratique analogue à celle de l'État? En d'autres termes, associer en ce moment pouvoir local et mouvements sociaux ne va pas de soi. Dans le cas de Montréal, la conjonction d'un certain mutisme politique des forces populaires et d'une résurgence certaine de formes nouvelles de

corporatisme, invite à se pencher sur la dynamique de la représentation politique des forces sociales au niveau local.

J. Godbout (1983) nous a déjà bien avertis des effets pervers de la participation sur les processus démocratiques à l'intérieur des organisations. Ce dont il est question ici concerne, au-delà du niveau organisationnel, les relais par lesquels passent la médiation des intérêts sociaux, et leur mise en forme. Notre interrogation principale est de saisir à travers quelle dynamique socio-politique émergent des nouvelles pratiques d'aménagement. En amont des interventions étatiques, dans quel champ de rapports sociaux se structurent des projets nouveaux?

Voilà, nous semble-t-il, une question centrale à laquelle nous ne prétendons pas fournir ici une réponse, mais à propos de laquelle nous voudrions apporter quelques éléments de réflexion tirés d'une recherche, menée conjointement avec Marc Choko, sur l'émergence de nouveaux modèles d'habitat et d'urbanisme à Montréal dans les années quarante et cinquante.

Ces deux décennies présentent un intérêt particulier. Elles marquent, en effet, la transition entre le triomphe du libéralisme et le triomphe d'une gestion étatique du social, d'une part, et la transition entre la prise en charge des problèmes sociaux par les acteurs locaux et par les agences "nationales", d'autre part. Il s'agit donc d'une période de recherche et d'expérimentation de nouveaux modèles de gestion des conditions de vie et de rapports sociaux en général. Différentes formes de corporatisme vont ainsi être mises de l'avant, chacune représentant un nouveau modèle socio-politique susceptible de canaliser les intérêts sociaux que mettent en présence les enjeux de la société d'après-guerre.

Dans ce contexte, le logement, et plus largement l'habitat, deviennent des champs d'action où se structurent de nouvelles relations entre acteurs sociaux et où se redéfinissent les rapports entre l'État et la société civile entendue comme l'ensemble des pouvoirs organisés dans la société à l'extérieur de l'État (R. Fossaert, 1977). Cela se fait à l'occasion du cheminement de projets concrets autour desquels se positionnent, progressivement, plusieurs groupes intermédiaires. Ces projets sont devenus des points de référence par les réalisations partielles auxquelles ils ont donné lieu. Mais aussi ces projets constituent des "modèles" parce que, dans l'esprit de leur promoteurs (les groupes intermédiaires de soutien), ils constituent pour des clientèles précises des prototypes de formules susceptibles d'être généralisés dans l'espace urbain.

Nous présenterons ici deux expériences urbanistiques de ce type, considérées à l'époque comme des modèles. La Coopérative d'habitation de Montréal propose de développer en périphérie des ensembles d'unifamiliales en accession à la propriété, sous une forme inspirée du concept de la cité-jardin, alors que le projet des Habitations Jeanne-Mance consiste à construire, en remplacement de zones de taudis dans la ville centrale, des cités verticales de logements subventionnés. Ces expériences sont, par ailleurs, liées à des formes spécifiques et récentes de corporatisme qu'elles contribuent en un sens à matérialiser mais dont elles révèlent aussi, ce faisant, les limites. C'est dire qu'elles présentent un intérêt tout particulier pour notre propos.

La notion de corporatisme est utilisée ici moins pour désigner un système économique particulier, ou une forme d'État, que pour rendre compte d'un système donné de représentation des intérêts, pour reprendre les distinctions faites par Léo Panitch, (P. Birnbaum, 1982). On rappellera pour mémoire la définition de Ph. Schmitter:

"Corporatism can be defined as a system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, non competitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the State and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports" (in P. Birnbaum, 1982).

Dans les années trente, articulé à un certain nationalisme canadien-français et inspiré de la doctrine sociale de l'Église catholique, se propage sous le leadership de l'École Sociale Populaire, un corporatisme social qui propose une réorganisation duale de la société canadienne-française. À l'État, dont le rôle est limité à la gérance des rapports politiques, est accolé une structure parallèle de même ampleur appelée à investir l'ensemble des champs d'activité relevant de l'économie et du social.

Ce corps social placé sous la direction idéologique et organisationnelle de l'Église catholique est constitué d'une multitude de "corps intermédiaires" entre l'individu et l'État (C. Archibald, 1984). À l'opposé du groupe de pression qui, par définition, se structure autour des intérêts "égoïstes" d'une fraction de la société, les corps intermédiaires doivent, dans cette conception, être unis dans la poursuite d'un bien commun universel.

Disposé à accepter une certaine aide circonstancielle de l'État mais fermement opposé à toute ingérence de l'État dans les rapports sociaux, ce corporatisme a-politique (A. Bélanger, 1974) ou social constitue, comme le note R. Laliberté (1980) "une véritable théorie de réorganisation politique du Canada-français" reprise, avec plus ou moins de fidélité par de larges secteurs de la société québécoise. Projet global de "restauration sociale", cette doctrine se veut une alternative au libéralisme, au "capitalisme débridé". Mais surtout, le corporatisme social veut faire échec aux doctrines subversives montantes, le communisme d'abord, sans négliger de faire la lutte à tous les socialismes. Dans la pratique, c'est souvent par la coopération (le coopératisme) qu'il tente de s'imposer.

Dans le cas particulier de Montréal s'installe aussi, entre 1940 et 1960, une autre forme de corporatisme aux contours tout à fait originaux, qui a été peu considérée par les chercheurs. En effet, en 1940, une réforme de la charte de la Ville de Montréal introduit une représentation fonctionnelle des intérêts politiques, unique dans l'histoire du pouvoir local au Québec. La composition du Conseil municipal est modifiée en instaurant une classe de conseillers non élus mais nommés par onze organismes représentant le monde des affaires, le monde ouvrier, celui de l'éducation supérieure, le milieu réformiste et les propriétaires. Chaque organisation

désigne trois conseillers. Cette classe C vient s'ajouter aux trente-trois conseillers de classe A élus par les propriétaires et aux trente-trois conseillers de classe B élus conjointement par les propriétaires et les locataires. Le corporatisme que véhicule la classe C fait donc du système politique montréalais un système hybride où coexistent deux types de représentation politique des forces sociales: des conseillers nommés par des associations et des conseillers élus par les propriétaires et les locataires.

Cette réforme, qualifiée de "démocratie tempérée par une représentation corporative" par son auteur T.D. Bouchard, ministre des affaires municipales dans le cabinet Godbout, est imposée par le gouvernement provincial à l'occasion d'une mise en tutelle de la municipalité (de 1940 à 1944). Elle fait suite aux pressions des milieux financiers et d'affaires, des intellectuels "libéraux" et des réformateurs municipaux (H. Kaplan, 1982) soucieux de contenir le populisme canadien-français. Cette réforme est de fait en continuité avec celles avancées par les réformistes depuis le début du siècle, mais innove en constituant comme acteurs politiques de premier plan des corps intermédiaires plutôt que des individus réputés représentatifs de secteurs sociaux comme ce fut le cas dans le Bureau des Commissaires instauré en 1910 (A. Germain, 1985).

Que l'on assimile le réformisme à l'emprise directe des milieux d'affaires sur la formulation de politiques urbaines (E.M. Bergman, H.A. Goldstein, 1983), ou que l'on y voit une réponse politique à une conjoncture donnée de rapports sociaux (A. Germain, 1985), ce mouvement, qui se développe un peu partout à la fin du dix-neuvième siècle et au début du vingtième siècle et qui valorise l'entreprise privée comme modèle pour la gestion des affaires municipales, n'est probablement pas étranger au caractère corporatiste de la scène politique locale.

Inscrit dans les stratégies politiques des réformistes, le corporatisme "municipal" a une base sociale différente du corporatisme social canadien-français, héritier des courants de pensée qui ont suivis l'encyclique "Quadragesimo Anno". Le corporatisme municipal véhicule également une vision plus interventionniste de l'État. L'histoire des Habitations Jeanne-Mance et de la Coopérative d'Habitation de Montréal est révélatrice de ces différences.

Les Habitations Jeanne-Mance, construites entre 1959 et 1961, constituent un des premiers gros projets de rénovation urbaine à Montréal. Il s'agit plus exactement d'éliminer les taudis dans un secteur proche du centre-ville et de construire au même endroit des logements sociaux en donnant la priorité aux résidents délogés.

Cela faisait bien longtemps que l'on parlait d'éliminer les taudis dans les vieux quartiers. De nombreuses esquisses avaient été faites par certains organismes très actifs dans le mouvement réformiste et ce qu'on appelait à l'époque, le mouvement urbaniste. De fait, la question du logement avait pendant longtemps été davantage débattue par les milieux d'affaires que par les organisations ouvrières. Les études et projets du Board of Trade et de la Ligue du progrès civique n'aboutissent cependant pas avant les années quarante alors que la guerre, la reprise économique et le durcissement du climat social façonnent, chacun à leur manière, un

climat propice à l'intervention. La "crise" du logement devient une préoccupation générale, y compris des trois niveaux de gouvernement (Choko et al, 1985).

La Chambre de Commerce de Montréal crée un comité de l'habitation au sein duquel seront formés trois sous-comités: l'un sur la petite propriété, l'autre sur les logements à loyer modique, le troisième sur les taudis. Ce dernier comité est présidé par C.E. Campeau, ingénieur au Service d'urbanisme, dont il sera le directeur peu de temps après. En 1952, un Comité de citoyens pour l'élimination des taudis et la construction de logements à prix modiques fait des pressions sur le comité exécutif de la Ville pour réclamer son intervention dans le dossier des logements insalubres. Ce comité est aussi appelé comité des 55 associations parce qu'il reçoit l'appui d'une multitude d'associations de nature économique, religieuse, sociale et professionnelle. Les principaux organisateurs du comité de citoyens siègent aux côtés de membres du comité exécutif de la Ville et de hauts fonctionnaires sur un comité créé par la Ville de Montréal en réponse à leur demande. Le comité consultatif de l'habitation à loyer modique travaille aussi en étroite collaboration avec les officiers de la Société centrale d'hypothèque et de logement désireux de stimuler les opérations de réaménagement urbain dans les centre-villes canadiens et de donner suite ainsi à la nouvelle Loi nationale sur l'habitation (LNH, 1954). C'est dire que ce qui fut appelé successivement projet Dozois, Habitations Sir Wilfrid Laurier, puis Les Habitations Jeanne-Mance, relève d'une compénétration de la société civile et politique qu'on ne retrouvera plus par la suite. En effet, ce consensus va bien vite s'effriter au fur et à mesure que le projet prend forme et que les enjeux apparaissent clairement.

En 1956 le projet a sa forme définitive: 800 unités d'habitation à loyer modique dans une sorte de Cité radieuse composée de cinq tours de douze et quatorze étages, et de barres (habitations en rangée), de terrains de jeux, de parcs, etc. et nécessitant une restructuration complète des îlots existants. Le projet est financé par le gouvernement fédéral en vertu de la LNH à raison des trois quarts pour la construction, la moitié pour l'acquisition et le déblaiement du terrain, le reste étant défrayé par la Ville, à l'exception d'une subvention d'un million du gouvernement provincial. On prévoyait répéter l'opération sur une dizaine d'autres sites.

Si l'élimination des taudis avait déjà fait l'objet de nombreuses études, elle n'avait encore jamais été associée aussi clairement au logement social. C'est d'ailleurs le premier enjeu de la bataille qui s'engage autour du projet Dozois dès 1955. Le deuxième enjeu, étroitement lié au premier, est de nature plus urbanistique et a trait à l'avenir du centre-ville.

L'opposition au projet Dozois est amenée principalement par J. Drapeau, leader de la Ligue d'action Civique et maire de Montréal depuis novembre 1954. Il fait valoir que l'État ne doit pas se substituer aux différentes formes de solidarité sociale dans la gestion des problèmes sociaux. Le problème principal de l'habitation à Montréal ne serait pas celui d'une population aussi peu représentative de l'ensemble que celle du secteur bien cosmopolite du projet Dozois, mais plutôt celui des familles

nombreuses canadiennes-françaises de statut moyen qu'il conviendrait d'installer en périphérie dans une Cité-famille composée d'unifamiliales en accession à la propriété. Le domaine Saint-Sulpice, récemment acquis par la municipalité, pourrait servir de terrain d'expérimentation.

Mais l'opposition au principe des logements sociaux en immeubles collectifs en recouvre une autre, plus fondamentale du point de vue d'adversaires du projet, tels que les constructeurs et les milieux d'affaires de l'est de la ville. Les tendances urbanistiques récentes montrent que l'habitation n'a pas sa place au centre-ville et qu'il serait bien plus intéressant d'édifier à côté de la Place des Arts une cité des Ondes regroupant Radio-Canada, un planétarium, un musée des sciences naturelles, etc. D'ailleurs, la LNH vient d'être amendée pour permettre des réaménagements à d'autres fins que résidentielles.

Le maire est loin d'être le seul à penser qu'il ne faut pas construire des HLM au centre-ville. Cette opinion est même partagée par certains "partisans" du projet Dozois, qui considèrent néanmoins les HLM prioritaires car l'intervention de l'Etat permettra de désamorcer une crise sociale camouflée derrière la crise du logement, et par là d'enrayer les tendances "subversives" que pourrait nourrir une telle crise.

En 1957, la bataille devient de plus en plus politique. Les conseillers de la classe C votent en bloc pour la création d'un Office municipal de l'habitation salubre afin de court-circuiter le maire et son Comité exécutif et ainsi permettre la réalisation des HLM. La création de cet Office représente aussi un coup de force du premier ministre provincial, Maurice Duplessis, dont on dit qu'il cherche plus à détruire Drapeau que les taudis. A l'élection municipale de 1957, pour la première fois à Montréal, deux partis politiques s'affrontent (la Ligue d'action civique et le Ralliement du Grand Montréal). Le maire perd ses élections mais en 1960 la Commission Champagne dépose un rapport qui recommande, entre autre, l'élimination de la classe C. Drapeau, réélu peu de temps après, démantèle l'OMHS. Les Habitations Jeanne-Mance n'en sont pas moins achevées de construire en 1961.

Les Habitations Jeanne-Mance, c'est d'une certaine manière, la fin d'une forme de corporatisme. Bien que le projet émane à ses débuts des réseaux réformistes, animés, entre autre, par les chambres de commerce, le comité de citoyens dit des 55 associations devient un véritable groupe de pression, avec une volonté très claire de "construire l'opinion publique". Plus tard, la représentation des intérêts en présence est canalisée vers l'émergence d'un régime de partis politiques. On pourrait, du reste, se demander si l'histoire des Habitations Jeanne-Mance n'accrédite pas l'hypothèse de E.M. Bergman et H.A. Goldstein (1983) à l'effet que ce soient seulement les enjeux concernant les activités productives qui puissent être canalisés sur la scène locale à travers le modèle corporatiste, les enjeux relatifs aux options de redistribution (dans ce cas-ci le logement social) étant plus compatibles avec un modèle plus réaliste de représentation des intérêts.

Voyons à présent la deuxième forme de corporatisme dont le sort se joue dans les années d'après-guerre, en examinant l'histoire d'un autre projet manquant de cette période.

Au projet des Habitations Jeanne-Mance, certains détracteurs tels que les syndicats catholiques et les associations de constructeurs opposent les résultats obtenus par la Coopérative d'habitation de Montréal à Saint-Léonard de Port-Maurice. En 1954-1955, une quinzaine d'organisations montréalaises, préoccupées de l'amélioration des conditions d'habitat des familles salariées canadiennes-françaises, conjuguent leurs efforts pour lancer un projet coopératif. Ce projet mobilise dans une démarche commune trois composantes, par ailleurs intimement reliées, de la société civile: le mouvement ou secteur coopératif, le syndicalisme national et l'action catholique. Cette solidarité locale débouche, en juin 1955, sur la fondation d'une organisation métropolitaine: la Coopérative d'habitation de Montréal.

Cette coopérative est un syndicat de construction qui, entre 1955 et 1962, produit 655 bungalows à prix modique à Saint-Léonard de Port-Maurice, en banlieue de Montréal. La Coopérative d'habitation de Montréal propose un modèle d'habitat spécifique: la propriété de pavillons de banlieue, en périphérie du noyau urbain principal. La proposition s'adresse aux salariés canadiens-français qui ont un emploi stable... et sont stables dans leur emploi. De fait, le membership de la Coopérative est composé, presque exclusivement, de salariés. Les professionnels y occupent une place marginale et les ouvriers (cols bleus) forment le groupe le plus important.

Les maisons sont vendues aux sociétaires à des prix avantageux. Elles sont relativement conformes aux standards de l'époque: les modèles architecturaux sont connus, la superficie des lots est courante et les dimensions intérieures des logements sont comparables à la moyenne canadienne pour les unifamiliales. La propriété est, en outre, acquise au milieu d'un ensemble résidentiel planifié selon les règles de l'urbanisme fonctionnel. Appuyée par le mouvement Desjardins et les mutuelles d'assurances, la Coopérative offre un cadre privilégié de financement qui s'est avéré capable de rendre propriétaires 655 chefs de ménages canadiens-français, catholiques et précédemment locataires à Montréal.

Bref, en tant que constructeur-développeur, l'histoire de la Coopérative d'habitation de Montréal se lit comme celle d'une organisation populaire qui a su rencontrer ses objectifs de base. Mais le projet est plus généreux. Les animateurs du mouvement voient dans la Coopérative un instrument de restauration sociale. Elle doit donc prendre en charge l'ensemble des aspects de la vie quotidienne. C'est ainsi que, dès la première année, se déploie à partir de la Coopérative d'habitation de Montréal un réseau de comités et d'organismes qui misent sur l'entraide, sur la coopération et sur le consensus social pour améliorer divers aspects des conditions de vie des sociétaires.

Ce que l'on esquisse, c'est ni plus ni moins qu'un prototype de ville de l'avenir pour salariés canadiens-français. La Coopérative d'habitation de Montréal reçoit la mission de faire office de gérant de ce réseau de relations économiques et sociales qui doit, à terme, générer une "cité coopérative canadienne-française". Sont ainsi touchés les domaines de l'épargne, de la consommation, du logement social, des loisirs, de l'aide sociale,...

Émanation des dynamismes à l'oeuvre dans trois secteurs de la société civile locale, capable de générer un réseau d'organismes aptes à faire surgir un quartier urbain animé, l'expérience de la Coopérative d'habitation de Montréal se fait volontairement en marge de l'Etat. Le projet ne fait qu'accessoirement appel aux paliers municipal et provincial de gouvernement et évite le palier fédéral. Ainsi la Société centrale d'hypothèque et de logement (SCHL) est ignorée par la Coopérative. Le projet est interne à la Coopérative et prend forme avec la multiplication des groupements coopératifs et des organisations volontaires propres à cimenter la solidarité communautaire.

Après une phase de démarrage relativement aisée (1955-1960), la Coopérative perd lentement sa capacité d'encadrement. C'est que la stratégie privilégiée compte sur l'établissement d'un réseau d'échanges économiques en marge du circuit capitaliste et en marge de l'intervention étatique. Or cette stratégie demande du temps. L'organisation coopérative ne peut donner suite, dès le départ, à toutes les dimensions du projet de société urbaine coopérative qu'elle propose. Autrement dit, une partie du projet est hors de portée à court terme, voire à moyen terme. Et cela alors que les années 1959-1960 marquent un tournant pour la société québécoise qui entreprend sa modernisation politique (McRoberts et Postgate, 1983). Le décalage entre les attentes des militants de la Coopérative et celles des coopérateurs/acheteurs de maison devient plus explicite.

Les animateurs de la Coopérative d'habitation de Montréal développent alors pour certains aspects de leur "mission" une stratégie d'appoint faite de pressions sur les gouvernements. Or, cette stratégie alternative prend progressivement toute la place. A tel point que, si on reprend les définitions chères au corporatisme social, la Coopérative d'habitation de Montréal passe du statut de corps intermédiaire à celui de groupe de pression. Au plan national, les coopérateurs acceptent mieux le patronnage de la SCHL et réclament de l'Etat provincial qu'il se charge de mettre en oeuvre une nouvelle formule de logement social: la coopérative de location. Mais surtout, au plan local, les coopérateurs passent à l'action politique.

En février 1962, sont élus à l'hôtel de ville de Saint-Léonard, tous les candidats de l'Equipe Le Royer, une formation électorale composée majoritairement de "militants" de la Coopérative d'habitation de Montréal. Le projet d'une société urbaine coopérative pour les canadiens-français, ou plus exactement une variante de ce projet, est ainsi intégrée à la politique locale. Ce qui domine ce n'est plus un mélange d'animation sociale et de solidarité coopérative inspiré de la doctrine sociale de l'Eglise et voué à la promotion de la famille mais une vision plus politisée et surtout plus institutionnalisée qui s'appuie sur deux éléments principaux. Tout d'abord, l'on s'attarde à planifier et à implanter des équipements collectifs publics aptes à faire naître et à consolider une identification à la ville de Saint-Léonard. En second lieu, on prend la défense du statut de banlieusard en s'opposant résolument à l'annexion à la Ville de Montréal.

La Coopérative d'habitation de Montréal témoigne donc de l'essoufflement du corporatisme social devant le développement et la modernisation de l'appareil étatique québécois. Le projet de gestion sociale du social, qui était implicite dans cette expérience alternative, a progressivement glissé

vers une gestion politique du social pour se confondre avec l'histoire banale du pouvoir local dans une banlieue de la métropole.

Conclusion

Les deux projets résidentiels s'inscrivent dans des modèles différents d'articulation de la société civile et de l'État. Alors que la Coopérative d'Habitation de Montréal se construit délibérément en marge de l'État, les Habitations Jeanne-Mance témoignent d'une compénétration de la société civile et de l'État. Ces deux modes de gestion du social se construisent, en partie, au niveau local, dans une dynamique qui émane de la société civile. Les années quarante et cinquante, années de transition, permettent peut-être de mieux comprendre pourquoi le local ne deviendra pas un pilier de l'État providence (Sancton, 1983) alors qu'au début du siècle la gestion des problèmes sociaux se faisaient essentiellement à ce niveau.

Références

- ARCHIBALD, Clinton (1984) *Un Québec corporatiste?*, Hull, Éditions Asticou.
- BÉLANGER, André, J. (1974) *L'apolitisme des idéologies québécoises. Le grand tournant de 1934-1936*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- BERGMAN, E.M. et GOLDSTEIN, H.A. (1983) "Corporatist policy and planning models: National emergence, local varieties and perspectives on economic development", University of North Carolina, paper presented to the 25th annual ACSP Conference, San Francisco, October 21-23.
- BIHR, Alain (1980) "L'inavouable compromis", *Le Monde diplomatique*, janvier 1980.
- BIRNBAUM, Pierre (1982) "The State versus corporatism", *Politics and Society*, 11, (4):477-501.
- CHOKO, Marc, COLLIN, Jean-Pierre et GERMAIN, Annick (1985) *Le logement et les enjeux de la transformation de l'espace urbain: Montréal 1940-1960*, Canadian Urban Studies Conference, Winnipeg, 14-17 août, 53 pages.
- FOSSAERT, Robert (1977) *La société: une théorie générale*, Paris, Seuil, tome 1.
- GERMAIN, Annick et HAMEL, Pierre (1985) (Éds.) *Aménagement et pouvoir local*, Montréal, Cahiers de l'ACFAS, n° 31, 188 p.
- GERMAIN, Annick (1985) *Les mouvements de réforme urbaine à Montréal au tournant du siècle*, Cahiers du CIDAR, Université de Montréal.
- GODBOUT, Jacques (1983) *La participation contre la démocratie*, Montréal, Éditions coopératives Albert St-Martin.

KAPLAN, Harnold (1982) *Reform, Planning and City Politics: Montreal, Winnipeg, Toronto*, Toronto, University of Toronto Press.

LALIBERTÉ, G.-Raymond (1980) "Dix-huit ans de corporatisme militant, l'École sociale populaire de Montréal, 1933-1950", *Recherches sociographiques*, XXI (1):50-96

McROBERTS, Kenneth et POSTGATE, Dale (1983) *Développement et modernisation du Québec*, Montréal, Boréal Express.

SANCTON, Andrew (1983) "Conclusion: Canadian city politic in comparative perspective", dans W. Magnusson et A. Sancton (Eds.), *City Politics in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.

DU POUVOIR LOCAL AU POUVOIR LOCAL EN PASSANT PAR LES MOUVEMENTS SOCIAUX RÉGIONAUX: LE CAS DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Greg Allain et Serge Côté

Sociologie, Universités de Moncton et du Québec à Rimouski

La question de l'aménagement et du développement régional constitue depuis plus de vingt ans un secteur privilégié de recherche au Québec. Pourtant, le nombre et l'ampleur des publications récentes sur le thème, le dynamisme et la multiplicité des équipes qui y travaillent, donnent l'impression qu'on assiste à l'émergence d'un authentique champ d'étude scientifique où la diversité des projets de recherche va de pair avec une approche pluridisciplinaire centrée sur un certain nombre de questions fondamentales (Lafontaine, 1985). (Les travaux de la Section Aménagement et urbanisme de l'ACFAS contribuent d'ailleurs de façon significative à l'établissement de ce nouveau champ scientifique.)

On peut cependant se demander si l'examen d'expériences autres que québécoises à ce chapitre ne serait pas susceptible d'apporter un éclairage supplémentaire à la question, en ouvrant la voie par exemple à des perspectives comparatives. Il faut saluer à cet égard l'inclusion fort opportune dans deux récents recueils québécois de matériaux européens et nord-américains (Boisvert et Hamel, 1985; Germain et Hamel, 1985). Dans ce sens, la prise en compte ici de l'expérience néo-brunswickoise de planification du développement régional, à travers ses ressemblances mais aussi ses spécificités par rapport à l'expérience québécoise, permettra peut-être d'ajouter une dimension nouvelle au débat.

Par ailleurs, notre contribution pourrait également servir à commencer à combler un vide au sein de ce qu'il est convenu d'appeler la nouvelle historiographie critique (anglophone) des Provinces de l'Atlantique. Un nouveau courant d'économie politique s'est en effet récemment constitué autour des questions du travail et du mouvement ouvrier dans la région d'une part, et de la problématique de la dépendance et du sous-développement économique de l'autre. Pour ne parler que de ce dernier champ, un des premiers ouvrages, et certes celui qui suscita le plus de controverses, est le recueil de Brym et Sacouman (1979) sur le sous-développement et les mouvements sociaux dans les Provinces de l'Atlantique. Mais ce livre, de l'avis même de ses auteurs, accorde lui-même un traitement inégal aux diverses provinces, puisqu'il ne comporte aucune étude sur le Nouveau-Brunswick, ni sur l'Île-du-Prince-Édouard, mettant plutôt l'accent sur la Nouvelle-Écosse et sur Terre-neuve ou encore sur la région de l'Atlantique dans son ensemble. Et les travaux plus récents de cette nouvelle école continuent à privilégier ces mêmes provinces. Si on a pu soutenir que la situation périphérique des Provinces maritimes et la nouvelle littérature critique qui en émanait avait des enseignements importants à offrir en vue de l'édification d'une économie politique pan-canadienne (Sacouman, 1981; Clow, 1984), il s'agirait d'accorder plus d'attention à la réalité néo-brunswickoise et aux recherches s'y consacrant.

Les réflexions qui suivent veulent donc modestement contribuer à combler un vide constaté dans la nouvelle historiographie critique

anglo-saxonne des Maritimes, d'une part, et fournir de l'autre aux analystes québécois du développement un point de repère relativement inédit qui permettra peut-être d'amorcer à l'avenir des études comparatives comme telles sur le projet.

Les conseils régionaux d'aménagement du Nouveau-Brunswick et leurs métamorphoses (1964-1980)

Si les politiques fédérales de développement régional ont connu des métamorphoses quasi "caméléonesques" (Allain, 1983; Allain et Côté, 1984-1985) au cours des vingt-cinq dernières années, il ne faut pas se surprendre si certains des organismes de planification et d'animation de la population, créés précisément pour faciliter la mise en oeuvre de ces grandes politiques, ont connu eux aussi des transformations importantes au fil des ans. C'est d'ailleurs un premier trait distinctif des Conseils régionaux d'aménagement au Nouveau-Brunswick, par rapport à leurs homologues québécois (Conseils économiques régionaux, puis Conseils régionaux de développement): les premiers ont suivi une évolution nettement différenciée, ce qui ne semble pas être le cas des seconds. (Notons que cette évolution particulière a été le fait des trois Conseils régionaux d'aménagement francophones au Nouveau-Brunswick: pour toutes sortes de raisons que nous avons analysées ailleurs (Allain et Alii 1977) les deux conseils anglophones de la province, de taille plus réduite et dont l'un n'a été mis sur pied que tardivement, n'ont jamais eu l'envergure ni le dynamisme de leurs homologues francophones. L'analyse qui suit portera donc uniquement sur les trois conseils francophones).

À l'origine (1964-1969): politiques fédérales et notables régionaux

Les Conseils régionaux d'aménagement du Nouveau-Brunswick sont nés dans le sillage de la loi fédérale ARDA de 1961. Cette législation, comme on sait, fait suite à l'inquiétude d'Ottawa face à la crise des milieux ruraux à la fin des années 1950, et notamment aux "disparités dont les effets sont allés en s'aggravant au cours de la période de dépression de 1957 à 1961" (OCDE, 1974, 35). L'intervention fédérale projetée vise à agir sur les "poches de pauvreté" agricoles où sévit un taux de chômage élevé. Le Nouveau-Brunswick signe donc une Entente fédérale-provinciale ARDA en octobre 1962 et en janvier 1963 la région du Nord-Est de la province est désignée territoire-pilote d'aménagement (comme l'Est du Québec l'était, aux mêmes fins, à la même époque).

Or l'opération de sauvetage des régions rurales envisagée par les concepteurs de la loi ARDA avait ceci de particulier qu'elle favorisait la mise sur pied et le financement d'organismes de "participation de la population". Dans chaque région où les fonds de l'ARDA ont été mis à contribution, on retrouvait toujours les mêmes éléments dictés par le programme lui-même: nécessité d'identifier les problèmes économiques et sociaux de la région, conception d'un plan de développement socio-économique global, nécessité de faire participer la population au processus de planification. C'est précisément pour répondre à ce dernier objectif que les conseils régionaux ont été mis en place au Nouveau-Brunswick. Au début de 1964, on crée le Conseil régional d'aménagement du Nord (CRAN), pour assurer la

participation de la population du Nord-Est de la province au processus de développement du territoire-pilote désigné un an plus tôt. L'année d'ensuite voit la naissance du Conseil régional d'aménagement du Sud-Est (CRASE), dont l'homologue pour le Nord-Ouest (CRANO) verra le jour en 1966.

Il ne faudrait cependant pas croire que l'intervention étatique, pour ce qui est de la mise sur pied de tels organismes de participation, a opéré dans un vacuum socio-politique total: si elle a pu s'avérer déterminante, cette intervention n'en rejoignait pas moins des initiatives et des intérêts qui s'étaient manifestés au préalable dans chacune des trois régions francophones du Nouveau-Brunswick. C'est ainsi que dans le Nord-Est, on retrouvait dès 1953 des groupes d'études qui se penchaient sur les problèmes régionaux. Ces groupes avaient été constitués à l'instigation de personnes ou d'organismes tels que les agronomes du district, la Fédération acadienne des caisses populaires et des coopératives, l'Association d'éducation des adultes du diocèse de Bathurst et le Service d'éducation permanente du Collège de Bathurst.

Dans le Nord-Ouest, on avait tenu plusieurs sessions d'étude au fil des ans. En mars 1961, des hommes d'affaires et des industriels de la région, de concert avec la Chambre de commerce, s'étaient réunis au Collège Saint-Louis pour y discuter, avec des professeurs de cette institution, des problèmes et des perspectives économiques du Nord-Ouest. On procéda même à la création d'un Conseil d'orientation économique en octobre 1963. Enfin, dans le Sud-Est, c'est la Fédération agricole française de l'archidiocèse de Moncton qui a été, au début des années '60, le pivot des discussions et des cercles d'étude sur l'avenir de la région.

Comme on peut le constater, les conseils n'ont pas soudainement fait irruption sur la scène régionale au milieu des années soixante: une certaine effervescence les y avait précédés et avait en quelque sorte préparé le terrain à leur arrivée. Il faut cependant noter que les acteurs sociaux qui avaient ainsi balisé la route appartenaient à ce qu'il est convenu d'appeler les élites traditionnelles de leur territoire: ils se rattachaient tous, pour l'essentiel, soit à la petite bourgeoisie instruite de leur milieu (clergé, enseignants, membres des professions libérales), soit au cercle des hommes d'affaires locaux (membres des chambres de commerce, dirigeants de coopératives). C'est ce groupe social composite qui a réclamé et obtenu la mise sur pied des conseils régionaux d'aménagement, et qui allait en contrôler les destinées pendant leurs premières années d'opération (en gros, jusqu'à 1970). Ce groupe social, par ses seules ressources, n'aurait pas pu de lui-même procurer un financement stable et suffisant aux conseils régionaux. Pour rendre possible l'opération, il fallait l'indispensable contribution de l'État.

Participation versus planification, ou les citoyens aux prises avec les technocrates

Pendant les premières années d'existence des conseils, ceux-ci se conduisirent en fidèles émanations de la loi ARDA: ils formèrent à travers leurs territoires respectifs des comités locaux chargés d'étudier les problèmes de la région et d'élaborer, avec l'aide de personnes-ressources et d'experts, un plan de développement dégageant les objectifs à suivre et

les mesures à prendre pour améliorer l'économie régionale. À cette époque, les conseils aussi bien que leurs comités locaux regroupaient principalement, en plus d'un certain nombre de petits producteurs indépendants, les élites traditionnelles de leur région: membres des professions libérales, petits hommes d'affaires, cols blancs, représentants des municipalités. C'est ce groupe dit de "l'élite" qui dominait nettement au sein des conseils.

Qu'il nous soit permis d'avancer que c'est très exactement ce genre de "participation de la population" que visait le programme ARDA: une formule de participation très encadrée, en harmonie avec les objectifs gouvernementaux de modernisation des activités primaires et d'adaptation sociale pour les régions en difficulté (formation et mobilité de la main-d'oeuvre), misant sur une alliance avec un ensemble le plus large possible des forces conservatrices au plan local et régional. Ce sont les élites traditionnelles ayant réclamé la création des conseils qui y occupaient le plus grand nombre de sièges et ce, avec la bénédiction des gouvernements qui se trouvaient justement à encourager ce type de participation. D'autres couches sociales pouvaient être représentées au sein des conseils, du moment que l'hégémonie pouvait être assurée par les éléments conservateurs. Cette rencontre des forces locales traditionnelles et des objectifs technocratiques des gouvernements était censée provoquer le développement des régions.

À l'usage toutefois, certains éléments de ce modèle idéal de participation ont provoqué un grippage de la belle machine conçue par les gouvernements. Que s'est-il passé au juste? Il s'est passé que les politiques et les programmes que l'Etat a voulu mettre en oeuvre au cours des années soixante étaient porteurs de contradictions profondes qui n'ont fait que s'exacerber au fil des expériences et qui ont fini par éclater à un moment donné. (Dans le cas du Nouveau-Brunswick, par exemple, le programme "des chances égales" avait effectué une redistribution plus équitable des services d'éducation et de santé, notamment, à travers la province; même si cette redistribution conduisait en fait à une importante centralisation des pouvoirs à Frédéricton, l'idéologie "égalitaire et démocratique" qui l'accompagnait avait suscité dans les populations des régions des attentes qui allaient être fortement déçues dans les expériences subséquentes de planification du développement régional et qui devaient contribuer au mécontentement général - cf Young, 1984-1985, 145-146.) Pour les gouvernements, la participation se voulait avant tout un moyen, un moyen pour atteindre leurs fins, à savoir le développement planifié des économies régionales grâce aux interventions coordonnées des secteurs public et privé commandées par le plan des experts. Des analystes ont ainsi qualifié d'instrumentale la participation recherchée par l'Etat, qui y voyait un moyen de susciter l'adhésion de la population aux objectifs du plan et de mobiliser les énergies pour assurer sa réalisation (Hamel et Léonard, 1982, 99).

Le problème, c'est que des gens ont pris au sérieux cette idée de la participation et ont voulu être entendus. Dans le cas du CRANO, par exemple, les membres des comités locaux ont exécuté à la lettre les consignes des fonctionnaires de l'ARDA: ils ont tenu des réunions, ont étudié la région du Nord-Ouest de long en large, ont produit des schémas locaux et sectoriels de développement, qu'ils ont intégrés dans un plan d'ensemble

qu'ils ont ensuite respectueusement soumis en avril 1969 à un groupe de haut-fonctionnaires; la confection du plan avait pris six ans (Deveaux, 1971b, 102)! La réponse officielle faite à leur démarche fut la suivante: les plans régionaux n'avaient aucune valeur tant qu'ils n'étaient pas intégrés à un plan pour l'ensemble de la province; en attendant l'élaboration d'un tel plan provincial (qui n'existe toujours pas en 1985!), les études régionales de planification ne représentaient pas une priorité du gouvernement... Le plan du Nord-Ouest fut renvoyé à un autre comité pour étude et à l'heure qu'il est (novembre 1985), il ramasse sûrement encore de la poussière sur une tablette quelque part à Frédéricton! En fait, devant l'absence totale de mécanismes de mise en oeuvre de pareils produits en provenance des régions, les fonctionnaires provinciaux ne savaient absolument pas quoi faire de l'étrange production (un vrai plan régional!) qui venait, à leur grand étonnement, de leur être livré (Allain, Côté et Tivendell, 1978, 179-180; Deveaux, 1971a, 1971b)...

Dans le Nord-Est, la situation avait évolué. Face à la persistance et à la gravité des problèmes dans certaines régions du Canada (Beaudin, 1984-85), le gouvernement fédéral avait mis sur pied en 1966 le programme FODER (Fonds de développement économique rural). Celui-ci devait adopter une approche globale, compréhensive de l'ensemble de chaque région désignée aux termes de la loi (donc tenant compte des centres urbains du territoire) et dans le cadre d'Ententes fédérales-provinciales d'une durée de dix ans. De plus, non seulement le contenu et la durée de ces ententes étaient élargis par rapport aux Ententes ARDA antérieures, mais la législation FODER consacrait officiellement le principe et l'importance de la participation de la population au processus de développement. Le problème, comme le souligne à juste titre Godbout (1983) à propos de l'expérience du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ), c'est que la population, qui croyait être associée au projet de planification à titre de partenaire, s'est vite vue reléguée au statut de "variable d'une équation", une des variables (et que l'on souhaitait plus passive qu'active) de l'équation du développement. La frustration et les affrontements à venir s'enracinaient donc en partie dans l'équivoque planant autour de la fameuse participation, équivoque concrétisée dans les mécanismes mis en place pour susciter et encadrer la participation comme l'expliquent pudiquement les auteurs de l'Entente FODER révisée (Société d'aménagement régional, 1972, 22, 23):

L'entente reconnaissait que la participation et l'engagement réels des habitants de la région étaient essentiels au succès du programme de développement. C'est ainsi que des comités consultatifs locaux devaient être établis aux termes de la Loi FODER. Toutefois, l'Entente n'a précisé ni le rôle exact que ces comités consultatifs devaient jouer dans la mise en oeuvre du programme, ni leur position relative dans la structure de mise en oeuvre. En outre, le principe du développement concentré, entériné par l'Entente, allait à l'encontre de la notion traditionnelle voulant que les avantages publics soient répartis également entre les collectivités et les habitants de la région. Par suite de ce conflit, les comités consultatifs ont cherché à jouer un rôle qui, tout en étant apparemment compatible avec leurs vues sur le développement, était essentiel-

lement différent de celui qui avait été prévu dans la stratégie du programme.

La population se rendit compte assez tôt que ses avis ne pesaient pas très lourd dans la balance, à côté de ceux des technocrates chargés de concevoir le plan de développement et de mettre en oeuvre les programmes qui en découlaient. Or non seulement les deux groupes en présence, les experts (de l'extérieur pour la plupart) et les citoyens du Nord-Est, différaient-ils essentiellement quant à leurs caractéristiques socio-économiques, leur origine et leur statut social, mais tous deux obéissaient à une rationalité foncièrement différente l'une de l'autre, ce qui entraînait inévitablement de part et d'autre des stratégies de développement diamétralement opposées. Les technocrates pour leur part se sentaient en possession tranquille de la vérité. On ne tiendra pour preuve ce témoignage révélateur d'un haut fonctionnaire interviewé à l'époque:

Nous allons lancer le Nord-Est dans le vingtième siècle. Nous prévoyons quelques problèmes. Certaines personnes des milieux gouvernementaux, pour ne pas mentionner quelques-uns de nos amis du CRAN, sont des primaires lorsqu'il s'agit de développement rural. Je n'ai pas rédigé les règles, mais celles-ci indiquent qu'ils retardent sur leur temps. Ces gens ne sont pas dans le vent. Ils ne sont pas de notre époque. (McCrorie, 1969, 76.)

Les comités locaux proposèrent donc des projets ruraux de développement dans le secteur primaire, qui était le leur (pêche, forêt, agriculture). Les technocrates de la Société d'aménagement régional (SAR) (Société de la Couronne néo-brunswickoise créée en 1965 responsable de la mise en oeuvre de l'Entente FODER) voyaient cependant les choses d'un autre oeil: pour eux, tout le secteur primaire "traditionnel" étant en déclin, la clé du relèvement économique de la région résidait dans les emplois industriels qu'il faudrait susciter dans quelques pôles urbains de croissance. Mais l'armature urbaine de la région n'était pas forte: en 1961, seulement 20% de la population du comté de Gloucester était urbaine, alors que dans Restigouche, la proportion s'élevait à 51% (à l'époque, la population urbaine représentait 53% de la population de la province et 70% de celle du Canada). Il n'y avait en 1961 que trois villes de plus de 5000 habitants dans tout le Nord-Est, et leur taille n'était pas considérable: Bathurst (10 500 habitants), Campbellton (10 000), et Dalhousie (6000). Il fallait à tout prix, dans l'esprit des aménagistes, consolider ces pôles potentiels, y faire émigrer la main-d'oeuvre potentielle (et le marché...) actuellement dispersée dans l'arrière-pays, ce qui faciliterait d'ailleurs, pour cette population rurale effectivement isolée, l'accès aux services d'une société urbaine moderne: écoles, soins de santé, aires spécialisées de consommation.

Mais la stratégie modernisatrice de la SAR devait se buter à de nombreux obstacles, certains relevant d'erreurs de prévision et de lacunes administratives au niveau du plan lui-même, d'autres imputables à la résistance farouche de la population aux programmes de relocalisation. Pour commencer par les premiers, on prévoyait en 1966 que 10 000 emplois seraient "naturellement" créés dans la région avant 1976, ce qui suffirait

à "éponger" le chômage endémique (il y avait précisément 10 000 chômeurs dans le Nord-Est en 1966: Société d'aménagement régional, 1972, 18). Étant donné cette prévision faussement optimiste, on décida, conformément aux thèses culturalistes en vogue à ce moment sur la pauvreté, de consacrer plus des trois quarts (\$30 millions, sur un total de \$37 millions) du budget de la première Entente FODER (1966-1972) à des programmes "d'adaptation sociale" axés sur l'éducation, la formation technique et professionnelle et l'adaptation au milieu urbain. Mais les emplois urbains prévus dans le secteur manufacturier ne se matérialisèrent pas, ce qui n'était pas pour attirer hors de leurs campagnes les chômeurs ruraux. Le programme de mobilité de l'Entente FODER prévoyait qu'entre 3000 et 4000 familles accepteraient de se relocaliser en ville: en 1972, moins de 150 familles]'avaient fait (SAR, 1972, 22). L'échec de ce programme était quasi total. A part l'absence évidente d'emplois (qui s'est avéré le talon d'Achille de la plupart des Ententes FODER - voir Bickerton et Gagnon, 1984, 76) et le manque de logements dans les fameux pôles de croissance (SAR, 1972, 22), à quoi attribuer la faillite du programme de mobilité, qui constituait pourtant un ingrédient essentiel dans la stratégie gouvernementale de développement du Nord-Est?

Il y a que la population de la région, sous l'égide du Conseil régional d'aménagement dont la tâche était d'animer et de faire participer la population au processus de planification, s'est progressivement sentie manipulée par les "experts invisibles" qui paraissaient tout mener (Even, 1970, 415) et s'est révoltée contre les technocrates et contre les gouvernements. Bien des énergies avaient été mises dans les enquêtes que le CRAN avait menées: pourtant, on en a fait bien peu de cas en haut lieu. Le CRAN avait d'abord effectué une première enquête socio-économique sur la pauvreté, dans le sud du Comté de Restigouche. Puis il lance en 1968 une enquête-participation à l'échelle de tout le territoire-pilote, au cours de laquelle pas moins de 2000 bénévoles provenant de 37 comités locaux interrogeront plus de 10 000 familles (Even, 1970, 419). Selon un analyste ayant participé lui-même à cette enquête, il s'agissait d'une "véritable mobilisation générale" (id., 420). Si elle révèle des choses déjà connues, en les étayant de statistiques impressionnantes (pauvreté de la population régionale, niveau très bas de scolarité, carence des élites) l'enquête affirme avec force les aspirations à la dignité et à la liberté des gens du Nord-Est, qui optent massivement pour vivre ici, c'est-à-dire avant tout en milieu rural (id., 422). Pareille volonté d'appartenance à l'arrière-pays ne pouvait que se buter à l'entêtement des technocrates gouvernementaux qui avaient décidé pour leur part que l'avenir résidait dans les villes, et qui "s'impatientsaient du 'fondamentalisme rural' du CRAN". Aux dires d'un ancien fonctionnaire de la SAR, tout le programme de relations publiques de cet organisme visait à faire accepter aux ruraux "le fait qu'il n'y a en réalité qu'un seul choix possible: celui de déménager là où se produisent la croissance et le développement" (Young, 1984-1985, 145). (Un autre cadre de la SAR déclarait que "dans le Nord-Est, il faudra pratiquer l'euthanasie économique vis-à-vis les ruraux" Benoit et Landry, 1975, 43)... Les gens de la région ne s'y sont point trompés, quand ils rebaptisaient les plans d'aménagement officiels des plans de déménagement. Comme disait un des informateurs rejoints par l'enquête du CRAN: "We may be ignorant, but we are not stupid!" (Even, 1970, 423).

En 1969, quand vint le temps d'évaluer la première Entente FODER, les gouvernements entreprirent une vaste consultation dans la région: les avis de la population ne coïncidant pas avec ceux des experts, on n'en tint tout simplement pas compte (Young, 1984-1985, 147-148). Le terrain était mûr pour des affrontements de taille: à l'assemblée annuelle du CRAN d'avril 1970, le conseil d'administration, toujours aux mains des élites traditionnelles, veut renvoyer l'animateur responsable depuis deux ans du travail dans les localités rurales. La proposition est rejetée massivement par l'assemblée, composée justement de membres des comités locaux du territoire. La démission du Conseil d'administration (CA) est exigée et on en forme aussitôt un autre à partir de représentants élus de la base. Les forces populaires, qui occupaient auparavant 18% des sièges au CA, en occuperont dorénavant 73%, tandis que la part des élites traditionnelles passe de 82% à 23%. (Au Québec, la proportion des sièges dévolue aux élites est toujours demeurée prépondérante, oscillant au fil des ans entre 77% et 88%: statistiques tirées de Demers, 1966, Bourassa, 1969, Divay et Lapierre, 1974, citées dans Allain et Côté, 1979, 34-39.)

La machine dérape: l'ère des affrontements (1970-1972)

Ainsi donc, cinq ou six ans après leur mise sur pied, les Conseils régionaux d'aménagement entrent en crise l'un après l'autre. Les frustrations éprouvées dans le processus de planification ont entraîné la désaffection d'une partie de leurs membres, et la radicalisation des autres. L'animation sociale utilisée pour organiser des comités locaux et pour susciter la participation à l'aménagement de la région a fini par produire des fruits inattendus: la mobilisation à la base de couches populaires (petits producteurs, chômeurs, assistés sociaux) a conduit au renversement, dans deux conseils sur trois, des forces notablistes en place et à l'embauche d'animateurs qui n'avaient pas froid aux yeux. Les revendications et les actions qui allaient suivre seraient encore plus incompatibles avec les objectifs gouvernementaux.

Ces changements dans le recrutement des membres et le personnel des conseils allaient inaugurer une ère nouvelle. Pour les gouvernements qui finançaient ces organismes, la mutation des conseils leur est apparue sans doute comme un virage à 180 degrés. À partir de ce moment, les conseils ont pris largement leurs distances par rapport aux objectifs gouvernementaux. Deux périodes sont à distinguer dans ce changement de cap. Dans un premier temps, soit jusqu'à la fin de l'année 1972 environ, les conseils se sont engagés résolument du côté des défavorisés, appuyant les causes populaires, les groupes de base, cherchant à obtenir une plus grande participation des Acadiens les plus démunis, le tout à travers une série de confrontations directes avec les autorités provinciales à propos de problèmes régionaux critiques.

On peut mentionner à titre d'exemples le rôle majeur joué par le CRAN dans l'organisation d'une marche contre le chômage à Bathurst le 16 janvier 1972, la participation continue du CRASE aux manifestations faisant suite à l'expropriation de 250 familles pour la création du Parc national Kouchibouguac dans le comté de Kent et l'appui explicite du CRANO à la Marche des assistés sociaux du Madawaska. Au cours de ces événements, les mass media ont été largement utilisés. La diffusion la plus large possible

d'une information orientée vers la base constituait d'ailleurs l'un des objectifs de cette période. Les conseils se voyaient alors comme des chiens de garde, surveillant les moindres faits et gestes du gouvernement pour les soumettre à une critique radicale et immédiate.

Plusieurs de ces luttes revêtaient au surplus une dimension nationalitaire. N'oublions pas qu'elles se produisent peu de temps après la contestation étudiante à l'Université de Moncton, en 1968-1969, et les premières manifestations pour le bilinguisme à Moncton, en 1970-1971, que l'on retrouve immortalisées sur pellicule dans le film *L'Acadie, l'Acadie* de Brault et Perrault (1971). En janvier 1972, la guerre linguistique reprend de plus belle à Moncton: une manifestation nocturne rassemble plus de 3000 personnes (Godin, 1972, chapitre 4). Lors de la fameuse assemblée publique du 16 janvier 1972, à Bathurst, qui faisait suite à la "marche contre le chômage", la foule a hué les politiciens sur l'estrade et les a forcés à écouter le discours critique d'un leader de la base: ce geste audacieux, pour la région, a incité certains observateurs à parler de "la fin de l'à-plat-ventrisme" et du début de la prise de la parole du peuple acadien (Poulin, 1972).

Il faut ajouter qu'en 1971, le Parti Acadien avait été fondé; une nouvelle revue nationaliste-progressiste, *L'Acayen*, faisait par ailleurs son apparition en 1972. C'est donc dans ce contexte plutôt mouvementé qu'il faut situer les appels des Conseils régionaux et d'autres groupes populaires contre ce qu'ils qualifiaient d'une "deuxième déportation des Acadiens", dans le cas de Kouchibouguac, dans le Sud-Est (Laforest et Roy, 1981, Allain 1982) et dans le Nord-Est. Dans ce dernier cas, plusieurs observateurs percevaient l'Entente FODER comme une stratégie visant à faciliter l'exode de la main-d'oeuvre acadienne du Nord-Est vers les centres urbains (majoritairement anglophones) du Sud de la province. Cette interprétation se fondait sur le fait que la majeure partie des fonds FODER dans le Nord-Est n'allaient pas à la création d'emplois, mais à l'éducation et à "l'adaptation sociale", alors que depuis 1969, le MEER et la Province du Nouveau-Brunswick investissaient massivement dans l'infrastructure routière et urbaine et la création d'emplois à Moncton et Saint-Jean (Godin, 1972, 59-63). Pour la province, même si l'accent était mis sur les deux villes du Sud, le Nord-Est pouvait continuer à jouer un rôle utile, et c'était celui de déversoir de main-d'oeuvre pour le Sud en pleine croissance et dont les ressources humaines ne suffiraient pas à la demande. Restait à déterminer comment procéder. Comme le dit un analyste pour le gouvernement provincial,

Un programme avoué de mobilité géographique serait inacceptable sur le plan politique, mais il pourrait néanmoins se réaliser au moyen d'un programme de mobilité socio-économique qui mettrait l'accent sur l'éducation. Lorsqu'on a enfin révisé l'entente en 1972, on n'y a fait aucune allusion à l'émigration hors de la région. Toutefois, l'entente prévoyait une redistribution des dépenses, qui se situait nettement entre deux des combinaisons proposées en 1969 par les conseillers. Or, l'une visait la création de 1000 emplois dans la région, et l'autre, 2500; dans les deux cas, on misait sur l'émigration de 5000 travail-

leurs. Ceux-ci seraient bien sûr aiguillés vers le Sud, c'est-à-dire là où les gouvernements concentraient leurs dépenses. (Young, 1984-1985, 150 - c'est nous qui soulignons.)

Même si des chiffres aussi précis, résultant de postulats "scientifiques" et de calculs fort complexes, restaient la plupart du temps enfouis dans des rapports techniques accessibles aux seuls initiés, suffisamment d'indices filtraient ici et là pour nourrir la méfiance des gens du Nord-Est. Comme l'accord signé par la province avec Ottawa en avril 1970 pour faire de Moncton et de Saint-Jean les deux pôles de croissance désignés où plus de 10 000 nouveaux emplois seraient créés, ce qui allait nécessiter, dans le cas de Saint-Jean, qu'on y importe de la main-d'oeuvre (Godin, 1972, 60-61); ou le fait qu'en juin 1971, le gouvernement du Nouveau-Brunswick réclame d'Ottawa "l'extension de la télévision et de la radio française à Saint-Jean", afin que "les gens qui habitent les régions à taux élevé de chômage, comme le Nord-Est de la province, se déplacent et viennent prendre les emplois disponibles" dans le Sud... (Godin, 1972, 61).

Ainsi donc, en resituant la "volte-face" des Conseils régionaux d'aménagement dans le contexte global de l'époque, on peut davantage saisir la dynamique de fond, de même que les facteurs plus spécifiques et immédiats, ayant entraîné cette radicalisation. À une population défavorisée depuis toujours, on vient promettre la lune, à toutes fins pratiques: l'éducation, de meilleurs services, des emplois, un niveau de vie plus élevé, bref, le développement, l'intégration à la société industrielle moderne... Mais les promesses ne se réalisent pas et s'avèrent être des mirages. À une population sans pouvoir, laissée pour compte par les gouvernements et les meneurs de jeu, on demande son avis, on déclare qu'elle doit participer à l'importante entreprise de planification du développement, et lorsqu'elle le fait, on ignore systématiquement ses vœux et on traite ceux-ci de primaires. À une population minoritaire dans la province (et même dans les quelques agglomérations urbaines de la région), chez qui le traumatisme historique du "Grand dérangement" (la déportation de 1755) ne s'est jamais complètement effacé, qui a investi ses appartenances dans certaines régions bien délimitées du Nouveau-Brunswick, on finit par dire que pour travailler, il lui faudra s'expatrier dans un Sud perçu comme anglophone et assimilateur. Les enjeux mêmes du développement expliqueraient à eux seuls la trajectoire des conseils: si on y ajoute le poids des frustrations et des échecs accumulés au cours des ans, ainsi que la vigueur d'une parole populaire en train d'émerger pour la première fois avec force, le tableau apparaît avec encore plus de netteté. Mais la période de mobilisation populaire sera de courte durée: pour toutes sortes de raisons, qu'il conviendra d'analyser plus à fond, elle se termine pour l'essentiel à la fin de 1972.

"L'essoufflement" progressif et la fin des conseils (1973-1980)

À compter de 1973, les Conseils régionaux se sont fixés de nouveaux objectifs et de nouvelles priorités, mais n'en ont pas moins cessé pour autant de fonctionner en gardant soigneusement leurs distances par rapport aux visées gouvernementales. L'engagement aux côtés des défavorisés est

demeuré, mais désormais les efforts étaient concentrés sur les petits producteurs indépendants (agriculteurs, pêcheurs côtiers, propriétaires de lots boisés). De plus, on s'est orienté vers un travail avec des groupes souvent plus restreints; travail qu'on voulait plus en profondeur que celui effectué au cours de la période "populiste" précédente, qui ne semblait pas avoir entraîné de changements majeurs dans les interventions gouvernementales en matière de développement régional. D'ailleurs, les nouvelles ententes-cadres de développement signées à partir de 1973 devaient imposer une technocratisation du contenu et du fonctionnement des programmes de développement régional, qui allait réduire la participation effective au processus de planification à un cercle restreint d'initiés composés presque exclusivement de fonctionnaires fédéraux et provinciaux (ce qui a bureaucratisé la fonction publique et le gouvernement de la province) (Savoie, 1981a et b).

Parmi les objectifs poursuivis par les conseils après 1973 dans le travail auprès des petits producteurs, on pouvait compter ceux de la formation, de l'organisation et de la recherche. La formation ne s'est jamais limitée à l'aspect professionnel et a toujours favorisé la dimension sociopolitique. Bien qu'une diversité d'expériences puisse être recensée, la tendance principale de l'organisation a été nettement celle de susciter la naissance d'associations ou de syndicats militants, revendicateurs autant face aux grandes entreprises que vis-à-vis des gouvernements: l'exemple à retenir ici est le long travail d'organisation du CRAN et du CRASE auprès des quelques 1500 pêcheurs de la côte Est du Nouveau-Brunswick (dont 80% sont Acadiens), qui a culminé en mars 1977 avec la formation de l'Union des pêcheurs des Maritimes (UPM) et en mars 1984 avec la reconnaissance officielle du syndicat par les autorités gouvernementales. (On pourrait ajouter l'appui du CRAN au Syndicat Forestier du Nord, mis sur pied au début des années '70 par le conseil anglophone NRDC et qui regroupait quelque 4000 propriétaires de lots boisés du Nord-Est). Quant à la dimension "recherche", la pratique des conseils à partir de 1973 a tâché de la lier étroitement aux activités de formation et d'organisation. Le tout s'est concrétisé de façon typique dans la mise sur pied de divers organismes sectoriels, dont le gros des énergies était consacré à des activités de formation, d'organisation et de recherche auprès de petits producteurs indépendants. En 1973, c'est la création du Centre de Promotion Rurale (CPR), dans le Nord-Est, qui a oeuvré pendant trois ans dans le domaine de l'agriculture; en 1975, c'était au tour du Centre de formation au développement (CFD), voué au secteur des pêches, organisme financé conjointement par le CRAN et le CRASE sur leurs budgets respectifs et qui a fonctionné jusqu'en 1979. Enfin, on a lancé en 1976 un autre organisme sectoriel, dans le secteur de la forêt cette fois, le Centre de formation et de recherche du Nord-Est. Comme le disait un animateur du CRASE, les conseils ne luttaient pas seulement contre les expropriations violentes (comme c'était le cas à Kouchibouguac), mais aussi contre les expropriations courantes, quotidiennes, auxquelles étaient exposés les petits producteurs: un texte antérieur avait commencé à analyser cette détérioration des conditions de vie des ruraux et l'impact qu'elle a eu sur le leadership et l'orientation des conseils francophones (Allain et Côté, 1979).

Durant toute cette période, le gouvernement du Nouveau-Brunswick s'est contenté de tolérer l'existence des conseils. Il aurait pu donner suite à une recommandation d'une commission d'enquête (Étude sur les ressources

agricoles, 1977, 42) chargée d'étudier le milieu rural de la province et spécifiquement mandatée pour évaluer les Conseils régionaux d'aménagement. Le rapport final de la commission recommandait entre autres que soit officiellement reconnue la réorientation sectorielle des conseils qui effectivement depuis la fin des années soixante, n'oeuvraient plus comme aux débuts de l'époque ARDA avec tous les groupes et toutes les localités de la région, mais consacraient leurs énergies à l'organisation et à la formation des petits producteurs. Cette nouvelle vocation des conseils ne fut jamais formellement sanctionnée. Par ailleurs, leurs budgets annuels étaient soit maintenus au même niveau ou ne connaissaient que de très minimes augmentations.

Cette situation s'est poursuivie jusqu'en juin 1980, au moment où le Premier ministre Hatfield a annoncé que son gouvernement avait décidé de cesser tout soutien financier aux conseils. Étant donné que les conseils dépendaient quasi totalement des fonds publics, cette décision signifiait contrairement leur mort à brève échéance. Les raisons invoquées par le Premier ministre étaient doubles. D'une part, il affirmait que les conseils avaient dépassé leur mandat: le gouvernement n'avait pas à payer pour la mise sur pied de syndicats de producteurs agricoles ou de pêcheurs; il appartenait aux centrales syndicales, telles l'Union nationale des fermiers ou le Congrès du Travail du Canada de prendre en charge ces activités et d'en défrayer les coûts. D'autre part, le Premier ministre arrivait à la conclusion que les conseils n'avaient plus de rôle à jouer maintenant que la majeure partie du territoire était municipalisée et que la province était dotée d'un réseau de Commissions industrielles et de Commissions d'urbanisme, ce qui n'était pas le cas vers le milieu des années '60, au moment de la création des conseils.

Les arguments du Premier ministre signifiaient manifestement que le gouvernement opposait une fin de non-recevoir aux objectifs nouveaux que s'étaient donnés les conseils après 1972 et qu'il privilégiait d'autres structures que les conseils pour atteindre ses objectifs de "participation de la population". De toute façon, il était inexact de prétendre que le rôle des conseils était devenu superflu du seul fait de l'existence d'autres organismes, si l'on s'en tenait aux objectifs des conseils. Ni les conseils municipaux, ni les Commissions industrielles, ni les Commissions d'urbanisme n'accordaient ou n'étaient susceptibles d'accorder un appui quelconque aux regroupements de petits producteurs. Si l'existence des conseils était vue comme inutile, c'était pour de toutes autres raisons. Nous avançons l'hypothèse que si les conseils municipaux, les Commissions industrielles et les Commissions d'urbanisme étaient présentés comme solution de remplacement aux conseils régionaux d'aménagement, c'est essentiellement parce que les conseils n'étaient plus l'instrument adéquat pour réaliser l'alliance recherchée avec les forces conservatrices, les élites locales et régionales, alors que les trois autres types d'organisme avaient émergé comme de nouveaux lieux où cette alliance était possible.

Les causes de la disparition des conseils et le retour sur scène des notables locaux (1980-)

Reprenons l'analyse de la moins grande visibilité des Conseils à compter de 1973, que nous avons notée plus haut, et de leur mise à mort

subséquente en 1980. Comment peut-on expliquer de façon plus précise l'apparent "renversement de la vapeur" qui s'est opéré entre la phase de mobilisation intensive (1970-1972) et la dernière période des conseils (1973-1980), manifestement moins spectaculaire que la précédente? La question est complexe et mérite que l'on s'y attarde quelque peu.

Selon certains informateurs ayant oeuvré dans la fonction publique, les conseils ont été victimes de la "balkanisation" progressive des différentes régions et des groupes, à laquelle les divers paliers de gouvernement mais aussi les actions des conseils eux-mêmes auraient contribué. Nous avons déjà mentionné à cet égard l'apparition, dans les trois régions francophones du Nouveau-Brunswick, de près d'une quarantaine de nouvelles municipalités entre 1966 et 1968. N'oublions pas d'ajouter les Commissions d'urbanisme et les Commissions industrielles qui vont être créées au début des années '70 un peu partout dans la province. Et il y a les organisations sectorielles que les conseils ont eux-mêmes mis sur pied: le syndicat forestier du Nord, l'Union des pêcheurs des Maritimes, le Centre de promotion rurale, le Centre de formation et de recherche du Nord-Est. Il est bien possible que ces nombreux "enfantements" aient affaibli les conseils, qui perdaient à chaque fois une partie de leurs propres forces vives qui allaient s'investir dans les "nouveaux-nés". Lors de la fondation de l'UPM en 1977, par exemple, c'est tout le secteur de la pêche, qui avait été jusque-là un champ d'intervention privilégié du CRAN et du CRASE, qui devient autonome et qui entraîne avec lui quelque 1500 pêcheurs côtiers connus pour leur militantisme: lorsque 800 personnes iront manifester à Frédérickton en mars 1978 contre la lenteur du gouvernement provincial à reconnaître officiellement l'UPM comme syndicat, et que 1000 personnes feront de même en mars 1980, c'est l'UPM qui organise ces actions et les Conseils régionaux n'y sont plus comme tels identifiés.

Ainsi, selon cette hypothèse, les réussites organisationnelles des conseils auraient jusqu'à un certain point occasionné leur perte; ces derniers auraient contribué en bonne part à leur propre disparition. Cette explication peut séduire, précisément parce qu'elle comporte probablement une part de vérité. Mais elle ne saurait suffire, étant fort incomplète et écartant un peu trop commodément, grâce au vieux subterfuge consistant à blâmer la victime pour ses maux (voir Ryan, 1972), d'autres intervenants ayant joué un rôle important dans l'affaire.

Se pourrait-il donc que certains acteurs sociaux, jugeant insuffisante la simple tolérance à l'endroit des conseils après 1970, se soient activement employés à faire le vide autour d'eux? Rappelons qu'avec l'Entente FODER révisée de 1972 pour le Nord-Est, les gouvernements en profitaient pour établir de nouveaux organismes de consultation populaire dont nous venons de signaler l'apparition, à savoir des Commissions industrielles régionales (devant "identifier les projets qui sont de nature à favoriser l'expansion économique et (...) créer des occasions d'emploi") et des Commissions régionales d'urbanisme (dont le mandat était "d'identifier les centres qui ont un potentiel de croissance (...) ainsi que les moyens de favoriser la croissance par le concours de l'infrastructure municipale"). Et le texte de l'Entente modifiée (1972, 28) poursuivait diplomatiquement:

L'aide fournie à ces Commissions permettra de trouver une méthode pour que les habitants du Nord-Est contri-

buent de façon marquée et permanente à l'élaboration minutieuse de la stratégie. *Les Commissions viendront s'ajouter aux associations communautaires existantes, qui ont toujours un rôle important à jouer dans l'élaboration des objectifs de certains segments de la population du Nord-Est.* (Les soulignés sont de nous).

Une analyse récente y voit l'illustration d'une thèse de Michel Crozier, à l'effet que l'issue d'un conflit entre une administration publique et un organisme populaire serait déterminée par "le degré de substituable des ressources, informations ou services échangés": après la mise sur pied des Commissions industrielles et des Commissions d'urbanisme,

Le CRAN n'était donc plus le seul organisme de consultation populaire, comme il l'avait été depuis 1964. Au lieu d'éliminer ces (sic) groupes, ce qui aurait pu provoquer de fortes protestations, le gouvernement a préféré diminuer l'importance de leur (sic) rôle. Le gouvernement entreprenait de cette façon *le processus de substitution.* *Le CRAN pouvait continuer son obstruction, il n'était plus le seul intervenant populaire que le gouvernement pouvait consulter.* *L'ensemble du processus de consultation était sauvegardé.* (Tremblay, 1984-1985, 1983). (C'est nous qui soulignons).

Et l'auteur d'ajouter que "c'est entre 1976 et 1980 que le CRAN s'est essoufflé et a perdu son dynamisme en même temps que sa raison d'être "en tant qu'organisme consultatif, puisque dorénavant "l'essentiel se faisait avec les Commissions d'urbanisme et les Commissions industrielles". Pour compléter le portrait dont les contours commencent à être clairs, examinons une déclaration toute récente du président de l'Association des commissaires industriels du Nouveau-Brunswick: d'après celui-ci, ces commissions

ont surtout été créées pour répondre au besoin de mieux apprécier tant les contraintes que les occasions d'affaires régionales et de *s'attaquer aux difficultés dans un esprit plus coopératif.* (...) Les commissions peuvent ainsi offrir leurs services aux gens d'affaires, aux syndicats et aux différents paliers de gouvernement en tant qu'agences intermédiaires et agences de liaison qui n'ont pas seulement à se préoccuper des intérêts d'un seul groupe en particulier, mais plutôt de ceux de toute la région. (Richard, 1985, 37-38. Les soulignés sont de nous).

Un peu plus, et on croirait qu'il s'agit des Conseils régionaux d'aménagement d'avant 1970, tant le mandat, la composition, la clientèle et même l'orientation plus "coopérative" de ces Commissions ressemblent à s'y méprendre aux conseils pendant leur période "ARDA"... Faut-il alors se surprendre que les nouvelles Commissions bénéficient de ressources incomparablement supérieures à celles autrefois dévolues aux conseils? Simplement à titre d'exemple, pour l'année 1978-1979, les trois Commissions

industrielles du Nord-Est recevaient \$286000. (et \$10,4 millions étaient affectés à l'Entente auxiliaire sur le Nord-Est), tandis que les trois Commissions d'urbanisme recevaient de leur côté \$350000 pour "continuer leurs activités" et défrayer le coût de diverses recherches (le programme d'infrastructure urbaine et industrielle pour le Nord-Est dépensait pendant cette période la somme de \$4,8 millions). *Pour la même année, le budget total du CRAN s'élevait à \$109000.* (Société d'aménagement régionale, 1978-1979, 15, 35, 39). Avec de telles disparités au niveau des moyens, il n'est pas étonnant que les conseils n'aient pas eu le vent dans les voiles, et que les commissions "soient perçues par les communautés et le gouvernement comme des organismes efficaces et dynamiques" (Richard, 1985, 39). La boucle est donc bouclée: après une phase de conflits régionaux intenses, on assiste comme au Québec au "retour des forces notabiliaires" (Gagnon, 1985, 89-90), qui redeviennent les interlocuteurs privilégiés auprès des gouvernements. Les fonctionnaires et les politiciens doivent bien en soupirer d'aise: pour eux, tout semble enfin rentré dans l'ordre. Leurs nouveaux vis-à-vis en région sont de ceux avec qui on peut sérieusement discuter affaires, avec qui on peut tout compte fait s'entendre...

Mais il y a un autre volet à cette hypothèse du vide consciemment créé autour des conseils pour accélérer leur dissolution. Au cours de leur période populiste du début des années soixante-dix, les conseils ont abondamment fait usage des programmes fédéraux de création d'emplois tels les Projets d'initiatives locales (PIL), les projets Perspectives Jeunesse (PJ), ainsi que des services de la Compagnie des jeunes canadiens (CJC), pour mettre sur pied des projets dans les communautés de la région, afin de procurer de l'emploi aux gens, de répondre à des besoins criants (projets de réparations de maisons, par exemple), tout en sachant que ces mesures n'étaient que des palliatifs: quand le taux de chômage du Nord-Est en 1971 est 55% plus élevé que celui du reste de la province, il faut faire quelque chose (Beaudin, 1984-85, 167). En plus de décrier l'inacceptabilité des conditions économiques dans la région et l'insuffisance flagrante des mesures gouvernementales pour remédier à la situation, les conseils ont opté (par pragmatisme mais aussi un peu par stratégie: ils y voyaient des outils potentiels de formation et de prise en charge) pour une utilisation systématique des programmes disponibles. Comme l'affirmaient en 1972 des responsables du CRAN,

les projets d'initiatives locales, nous on s'en est servi au maximum (...) On a présenté 200 projets évalués à \$20 millions, juste pour le Nord-Est. Selon nous, ces projets ont d'abord une valeur psychologique... que les gens soient capables de s'asseoir, d'étudier un projet, de l'accepter. C'est nouveau pour eux. Une dame d'Alcida s'est évanouie quand on lui a dit que son projet de \$125000 avait été accepté. Ça faisait 200 ans que des gens comme elle pensaient que de telles choses n'étaient plus possibles... Ça peut vous paraître charrier ce qu'on dit là (...) Mais si tu vas à Alcida, au centre communautaire, tu vas voir des gens heureux. Essaie d'en trouver comme ça à Montréal. Ils ont eu \$125000. je me suis dit: comment vont-ils faire pour s'organiser avec cet

argent? Ils n'ont jamais eu une cenne de leur vie. Va voir l'organisation qu'ils ont là! (Godin, 1972, 85).

(Sur l'importance des "projets d'hiver" dans la région, voir Snow, 1977, 54-57).

De même, la Compagnie des jeunes canadiens, présente au Nouveau-Brunswick depuis 1972, a organisé un certain nombre de projets coopératifs dans les régions francophones: dans le Sud-Est, il y a eu la mise sur pied du Moulin à bois coopératif Kentwood, dans le comté de Kent, ainsi que l'ouverture de quelques Comptoirs alimentaires, dont un à Bouctouche; dans le Nord-Est, la CJC créa aussi des Comptoirs alimentaires (dont un à Maisonnette et un à Free Grant) et l'Union des consommateurs de Beresford, un comptoir d'essence coopératif regroupant 800 familles ou 40% de la paroisse de Beresford (Allain et LeBlanc, 1980, 268).

Or de nombreux travaux ont démontré le caractère récupérateur de ces divers programmes gouvernementaux et les ravages qu'ils ont effectués dans les rangs des groupes populaires (Sansfaçon et Vandelac, 1971, 1982; Huston, 1972; Loney, 1977; Simard, 1979, 177-178; Felt, 1980, 437-40). Pour ces analystes, de telles mesures servent à la fois à légitimer l'État et à exercer une fonction de contrôle social sur les organismes de participation des citoyens. Pour ce qui est de la première fonction (légitimation), elle se trouve illustrée dans le passage suivant d'une analyse des Conseils régionaux d'aménagement du Nouveau-Brunswick:

Les gouvernements, en finançant des groupes de consultation populaire, sont prêts à accepter des critiques de leur part, la population sait ainsi que ces groupes ne sont pas subordonnés au gouvernement. De cette manière, les principes démocratiques sont respectés. Voilà pourquoi les gouvernements ont toléré les critiques provenant des conseils régionaux d'aménagement. (Tremblay, 1984-1985, 182).

En ce qui concerne la fonction de contrôle social, on peut voir celle-ci à l'oeuvre dans la dépendance créée parmi les participants aux projets et les groupes dont ils font partie à l'endroit de la "manne" gouvernementale (Snow, 1977, 54, parle des projets locaux reçus comme de véritables "petits pains chauds"). D'abord, les subventions sonnent souvent le glas du bénévolat et du militantisme: une fois prise l'habitude de recevoir un salaire, quel qu'il ait été son degré de désintéressement initial, il est difficile de redevenir simple bénévole. Ensuite, afin d'obtenir des subventions, les organismes populaires ont tendance à laisser de côté leurs objectifs propres et à épouser progressivement ceux de l'agence ou du programme commanditaire: si au début on voulait "subvertir" le programme à ses fins, bientôt c'est le groupe populaire lui-même qui se voit subverti par le programme. Et enfin le contrôle peut s'exercer plus directement encore, soit en coupant tout simplement les vivres (ou en menaçant de le faire) à des projets ou à des groupes ayant une orientation jugée indésirable.

Ainsi donc, et au dire de nombreux informateurs, les Conseils régionaux du Nouveau-Brunswick (et plus particulièrement le CRAN) se sont

rendus très vulnérables en investissant autant d'énergies dans l'obtention d'octrois gouvernementaux pour leur région. D'ailleurs, au gré de bien des observateurs, tout comme les divers programmes fédéraux de formation, les PIL et les PJ ne représentaient que des cataplasmes temporaires destinés peut-être davantage à réduire le taux de chômage saisonnier et cyclique qu'à améliorer réellement les conditions de travail et de vie des gens (Tremblay, 1983, 147, 152; Conseil central de Montréal, 1983, 42; Allain, 1985, section lb). De sorte que faute d'une véritable politique de l'emploi, les gens des régions périphériques (et même ceux du centre du pays, si la crise économique et les restructurations qu'elle entraîne se poursuivent, comme l'apprennent à leurs dépens les résidents de l'Ontario et l'Ouest) sont obligés de jouer à la chaise musicale avec les programmes gouvernementaux, passant d'un emploi saisonnier à l'assurance-chômage, puis à un projet PACLE ou CT ou PDCC (Programmes gouvernementaux de création d'emploi), à moins que ce ne soit à l'un ou l'autre des nombreux programmes de formation offerts, sans oublier le Bien-être social, quand plus rien ne va...

Le membership des conseils néo-brunswickois aurait donc été sapé à la base par tous ces programmes gouvernementaux. De plus, l'identification par moments étroite des causes populaires dont les conseils s'étaient faits les champions au néo-nationalisme acadien du début des années soixante-dix (Cyr, 1981-82) a pu éventuellement jouer contre eux. Comme l'indiquent deux analystes, l'évolution dans un sens populiste des conseils est "étroitement liée à l'émergence d'un nouveau mouvement national acadien qui joint la lutte de classe au conflit ethno-culturel, et un certain radicalisme politique à l'exigence d'autonomie" (Lapierre et Roy, 1983, 101). Dans un ouvrage récent qui gagnerait à être publié, Thériault (1981, 467-469) a particulièrement bien montré l'articulation étroite entre les récentes luttes populaires et la question nationale acadienne. Alors que le nationalisme traditionnel était tourné vers le passé et s'en tenait la plupart du temps à des revendications d'ordre culturel et symbolique, le néo-nationalisme émergeant au début des années '70 se veut d'emblée enraciné dans la réalité acadienne contemporaine, et n'hésite pas à poser "les questions de pouvoir politique et économique ainsi que de territorialité". Les luttes rurales et régionales parrainées par les conseils s'en trouveront à la fois "acadianisées" et politisées, ce qui leur donnera d'ailleurs un caractère encore plus percutant.

Or, comme on sait, à mesure que la décennie avançait, le néo-nationalisme acadien battait de plus en plus de l'aile et finit par presque disparaître tout à fait dans les années '80 (comme le nationalisme québécois, d'ailleurs: tous deux victimes de la crise économique, du néo-conservatisme et de la remise en cause de l'État-providence?). Puisque l'action des Conseils régionaux s'imbriquait en partie dans ce mouvement néo-nationaliste plus vaste, la mise au rancart de ce dernier à la fin des années '70 ne pouvait manquer d'affecter négativement les conseils.

Puisqu'on prétend lier ainsi le destin des conseils et celui du néo-nationalisme acadien, on peut se demander ce qui a entraîné l'échec de ce dernier. Selon Thériault (1981, 469-480), cet échec s'expliquerait par l'indétermination des revendications nationalitaires (469, 491), leur "incapacité à définir clairement au nom de quoi et contre qui on se bat" (469), leur "difficulté à mobiliser pour autre chose que le culturel"

(en parlant de la lutte de Kouchibouguac, 471): pour s'en sortir, on devra "axer ses pratiques vers la réappropriation" (493), occuper plus concrètement le territoire en multipliant les lieux, les pratiques de solidarité et d'autonomie, moins au niveau national proprement dit qu'au niveau micro-social (496). Si le verdict de Thériault semble juste pour la période récente, nous différons d'avis avec lui en ce qui concerne la période du début des années '70 et les Conseils régionaux en particulier. On avait à ce moment identifié au nom de qui on se battait (les petits producteurs, les chômeurs, les exploités) et contre qui on luttait (l'État, les exploités-anglophones ou acadiens, de l'extérieur ou de la région); on avait un projet, qu'on opposait à celui des plans gouvernementaux, aux programmes de modernisation, d'urbanisation et de rationalisation des technocrates: ce contre-projet peut paraître à certains passéiste (voir la critique de cette étiquette que fait Simard, 1981, qui souligne avec à propos le potentiel mobilisateur des "nostalgies créatrices") mais il existait. Il impliquait la revitalisation des petites communautés rurales de l'arrière-pays, axée sur une économie agro-forestière coopérative et des solidarités locales profondes: c'est l'idéal d'une sorte de république populaire autogestionnaire que l'on retrouve dans un chapitre du Manifeste du Parti Acadien (En coll., 1972, 70-75), c'est aussi ce que le CRAN et d'autres groupes locaux ont voulu tenter de réaliser à travers le Projet Coopération, qui s'étendait à l'origine à l'ensemble du Nord-Est mais que les bailleurs de fonds ont fait restreindre aux dimensions de la paroisse civile de Beresford, qui regroupait en 1971 quinze localités et près de 4000 personnes (Benoit et Landry, 1975, 52). Ce projet de \$140000, parrainé par le Ministère fédéral de la Santé et du Bien-être, s'étendait sur une période de trois ans (1972-1975) (id., 1) et visait entre autres deux grands objectifs: d'abord stopper la grosse machine bureaucratique qui voulait fermer ces communautés rurales (le projet avait donc en l'occurrence un caractère défensif prononcé - id., 99) - il s'agissait avant tout d'assurer la survie de ces communautés frappées par "une véritable psychose du démantèlement orchestrée par la SAR" (id., 63, 96). Le second objectif se voulait plus offensif: il s'agissait de démontrer qu'un développement alternatif de ces milieux ruraux était possible, en mettant sur pied une batterie de projets touchant l'aménagement physique, l'organisation économique et culturelle, et un programme d'animation, d'information et d'éducation (trois employés permanents travaillaient au Projet Coopération). Le volet économique comportait notamment l'établissement d'une Scierie coopérative et d'une Coopérative agricole à Nicolas-Denys, d'une Coopérative de consommateurs à Free Grant, et d'un Centre communautaire à Alcida. Cette dernière localité, avec ses activités de couture et d'artisanat, ses ateliers de sculpture et d'arts plastiques, sa garderie et sa maternelle, était citée en exemple par un responsable du CRAN à qui on demandait à quoi ressemblerait le modèle de société communautaire que le CRAN semblait promouvoir:

Pour nous, Alcida constitue un exemple de vie possible pour le Nord-Est. Pour nous, Alcida c'est organisé. Alcida, ça ne mourra jamais. C'est un endroit où les gens vont vouloir aller vivre (...) Nous avons des exemples concrets des idées que nous avançons. Il y a déjà des villages qui fonctionnent selon notre rêve (Godin, 1972, 86).

Il est évident pour nous que le rêve existait, qu'il y avait un contre-projet de société à l'époque, qui pouvait effectivement poser "la question d'une néo-ruralité" (Dionne, 1984, 298). C'est pourquoi, quand Thériault (1981, 500) affirme:

L'espérance n'est pas la création d'un pouvoir Acadien mais d'une société capable d'imprimer à ses rapports de force une direction. (...) Il ne s'agit pas uniquement de s'approprier des lieux de contrôle mais aussi de s'opposer à ceux qui tentent quotidiennement de s'approprier le social.

On a le goût de dire: ça a été fait, pour un temps, dans quelques localités rurales du Nord-Est, avec des militants du CRAN et d'autres forces populaires, contre vents et marées, au moyen de projets subventionnés par le gouvernement, on a autogéré des micro-espaces d'autonomie. L'expérience a été de courte durée, les fonds gouvernementaux se sont taris, les coopératives mises sur pied n'ont pu faire échec aux "forces du marché" (Benoit et Landry, 1975). On avait mis, un peu partout dans la province, beaucoup d'espoir dans la formule coopérative (Allain et Leblanc, 1980) mais le cadre institutionnel utilisé pour faire la promotion des "nouvelles coopératives" s'est avéré excessivement fragile: le mouvement coopératif établi maintenant ses distances vis-à-vis ces nouvelles expériences, qui étaient souvent initiées par des volontaires de la Compagnie des Jeunes Canadiens, et financées par les Projets d'Initiatives Locales ou les programmes Perspectives Jeunesse. Or nous avons vu tantôt combien de tels appuis financiers et organisationnels peuvent être à la fois ambigus et précaires. Avec le recul du temps, nous pouvons voir que tenter de bâtir une société alternative sur de tels fondements équivalait à construire une maison sur du sable. Tôt ou tard, tout devait s'écrouler. Mais y avait-il à l'époque d'autres "possibles"? Peut-être faudrait-il reprendre de telles expériences, ou en tenter de nouvelles, dans le sens indiqué par Thériault, mais à partir de bases matérielles davantage "endogènes"...

Conclusion

Nous avons identifié *trois facteurs* ayant joué d'après nous un rôle significatif dans l'éclipse graduelle des Conseils régionaux de la scène socio-politique en Acadie: ils se sont vus approprier leur mandat et leurs clientèles par d'autres organismes, qu'ils avaient dans certains cas eux-mêmes créés, dont certains par contre avaient été mis sur pied par l'État pour marginaliser les conseils; ils ont fait l'objet d'une récupération active par l'État qui a pu, à travers certains programmes, infléchir au moins partiellement leurs actions et les soumettre à un certain contrôle; et enfin, leur relative identification aux nouvelles forces nationales a pu les desservir quand ces forces ont elles-mêmes connu un déclin marqué.

Des analystes se plaignent aujourd'hui à dire que la société acadienne "est devenue très dépendante du gouvernement en ce qui concerne son financement, son développement, ses activités et ses institutions", et que ces dernières risquent de "tomber entièrement à la merci des gouvernements", qui pourraient à la faveur de nouvelles priorités politiques autres

que l'unité nationale retirer leurs argents et les placer ailleurs (Savoie, 1984-1985, 15-16). La solution préconisée par ces auteurs est de cesser de dépendre continuellement du bon vouloir des gouvernements et de travailler plutôt à développer l'esprit d'entreprise, le sens des affaires, bref, à imiter le Québec en mettant l'accent sur la création d'un secteur privé fort (effectivement, ceci rejoint la tendance, constatée au Québec et ailleurs, au désengagement de l'État et à la promotion des initiatives et de l'entrepreneuriat local - voir Klein et Larouche, 1985, 13-20). Dans le cas des régions acadiennes, on préconise d'encourager la croissance des PME, secteur où la présence des francophones est déjà appréciable. Cette suggestion n'est pas sans fondement, puisque de plus en plus, suite aux difficultés financières et même aux faillites de plusieurs grandes entreprises (y compris des banques...) au Canada et ailleurs, on tend à miser sur la PME pour créer des emplois plus stables, en vertu du contrôle généralement local ou régional de ces firmes (Birch, 1978; Aydalot, 1984, 20-25). C'est dans ce contexte qu'on parle, à propos des politiques publiques, de "développement endogène", de "développement différent", où on "abandonnerait largement l'usage de la politique des primes à la localisation (...) au profit d'une politique d'aide aux milieux locaux" (Aydalot, 1984, 30). Mais si les PME offrent l'avantage d'un ancrage plus immédiat dans le terreau local ou régional, du point de vue des employé(e)s qui y travailleront, la réalité quotidienne risque fort de ne point changer si on ne dépasse pas la simple question du contrôle local ou étranger et si on ne pose pas l'enjeu du type de gestion à promouvoir. Remplacer quelques grands patrons de l'extérieur par une multitude de petits patrons du milieu pourrait même entraîner une dégradation des conditions de travail de la main-d'oeuvre régionale, dorénavant à la merci de potentats locaux, avec des emplois souvent non syndiqués, précaires, mal payés. Dans ce sens, il convient de s'interroger sérieusement sur la faisabilité d'expériences alternatives mais réalistes, dans le cadre d'une planification décentralisée de l'activité économique et d'un souci du contrôle local et collectif des facilités de production ou de services, que ce soit par exemple selon une formule de gestion coopérative ou autogestionnaire (et que l'on peut prôner autant par simple souci d'efficacité que par conviction idéologique proprement dite) (Weaver and Richards, 1985; Weaver and Gunton, 1982, Laplante, 1985).

Évidemment, la généralisation d'expériences s'inspirant de ces principes ne sera pas pour demain. Mais il semble s'amorcer une certaine réorientation, encore timide et expérimentale il est vrai, des programmes gouvernementaux d'aide à la création d'emplois: contrairement aux "méga-projets" sur lesquels misait Ottawa il y a à peine cinq ans et qui ont tellement déçu, on commence à explorer ce que pourrait être une politique d'aide à la petite entreprise locale. Un exemple à propos serait le programme d'Aide au développement économique local (ADEL), du Ministère fédéral de l'emploi et de l'immigration, établi il y a trois ans sur la base d'une expérience-pilote dans le comté de Kent. Les budgets sont modestes (environ \$350000 par an) et servent à prêter du capital de risque à des PME créant de nouveaux emplois. L'organisme est géré par des gens d'affaires locaux, et prêterait à une douzaine de PME par année (en plus de fournir des services de consultation technique): il aurait de la sorte créé une cinquantaine d'emplois annuellement, et le taux de réussite des entreprises aidées se situerait aux alentours de 90% (toutes ces données proviennent de Savoie, à paraître, ch. 13). Il faudra bien sûr attendre

une évaluation systématique de cette expérience, mais les quelques données présentement disponibles à son propos semblent des plus prometteuses. Peut-être aurions-nous là un prototype d'un programme de développement économique davantage axé sur les dynamismes locaux: ce qui serait encore plus intéressant, dans la perspective de ce que nous discutons ci-dessus, c'est si on pouvait incorporer au contrôle et à la gestion de ces entreprises une dimension plus collective, soit en termes de la participation des employé(e)s ou encore de celle de la communauté tout entière (plutôt que celle des seuls hommes d'affaires).

Pour revenir à l'Acadie, en terminant, le diagnostic global enregistré d'une dépendance excessive des institutions acadiennes est sans doute vrai: mais il faut replacer ce phénomène de dépendance dans son contexte plus large. Le caractère minoritaire de la société acadienne et les marges dans lesquelles la majorité dominante l'a laissée survivre après la Déportation que l'on connaît, expliquent sans doute une grande partie de la faiblesse et de la fragilité de ses assises économiques et sociales. On ne peut absolument pas comparer sa situation avec celle du Québec, ni même avec celle des autres provinces de l'Atlantique, pourtant aussi fort dépendantes (Savoie, 1984-1985, 15). L'histoire des Acadiens et leur statut minoritaire y expliquent aussi l'absence d'une tradition critique, le peu d'organisations populaires luttant pour de meilleures conditions de travail et de vie. Le fait que les syndicats majoritairement anglophones du Nouveau-Brunswick pratiquent surtout un syndicalisme d'affaires, enlève de surcroît un allié potentiel d'éventuels regroupements populaires. Par ailleurs, le caractère prudent et conservateur des grandes institutions coopératives acadiennes (la Fédération des Caisses Populaires Acadiennes et la compagnie d'assurance l'Assomption Mutuelle, notamment) écarte à toutes fins pratiques le seul levier économique collectif vraiment puissant dont pourraient disposer les Acadiens pour stimuler le développement de leurs régions. Pourtant, la sévérité de la crise économique, qui a durement touché la province et le territoire acadien tout particulièrement, va remettre à l'ordre du jour la question de la nécessité continue de l'aide gouvernementale (au moment où on parle de coupures partout et entre autres du non-renouvellement de l'Entente de développement du Nord-Est, qui est d'une importance vitale pour la région) et peut-être celle de l'urgence, pour les institutions financières acadiennes, de s'impliquer plus concrètement dans le développement socio-économique de leur milieu.

Références

- ALLAIN, G. (1983) Une goutte d'eau dans l'océan: regard critique sur le programme des Subventions au développement régional du MEER dans les Provinces de l'Atlantique, 1969-1979. *La Revue de l'Université de Moncton*, 16 (2-3), avril-décembre: 77-109.
- ALLAIN, G. (1985) L'alternative officielle à la création alternative d'emplois: les programmes gouvernementaux de création d'emplois - un dossier peu reluisant dans les Provinces maritimes et au Nouveau-Brunswick, in Laplante (1985).
- ALLAIN, G. et CÔTÉ, S. (1979) *Enracinement de classe et stratégies différentielles face aux enjeux du développement économique régional:*

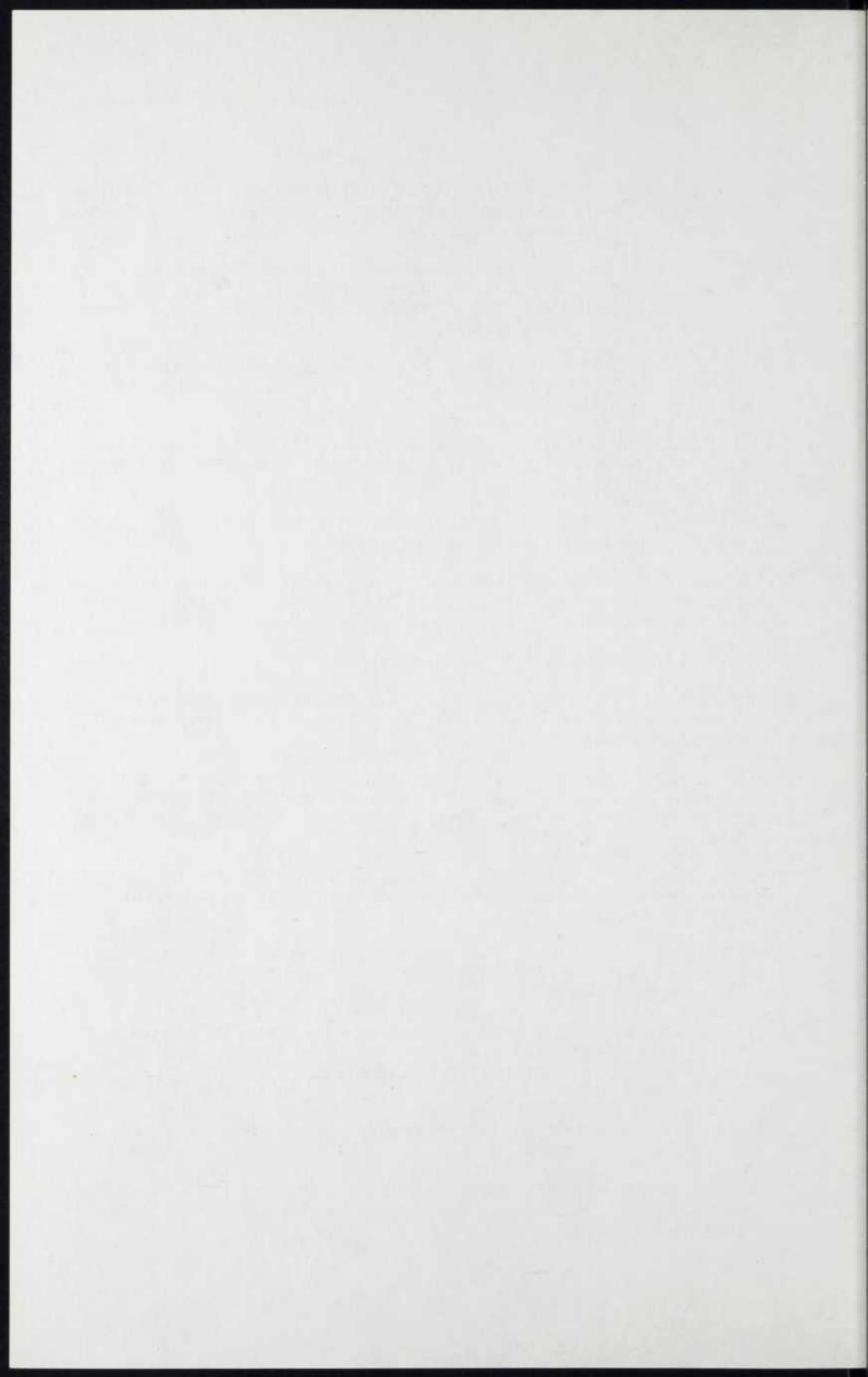
l'hétéromorphisme des conseils régionaux d'aménagement francophones et anglophones du Nouveau-Brunswick. Texte non publié, Moncton et Rimouski, juillet, 119 p.

- ALLAIN, G. et CÔTÉ, S. (1984-1985) Le développement régional, l'État et la participation de la population: la vie courte et mouvementée des Conseils régionaux d'aménagement du Nouveau-Brunswick (1964-1980). *Égalité* (numéro spécial sur le Développement socio-économique), 13-14, automne-hiver: 187-215.
- ALLAIN, G., CÔTÉ, S. et TIVENDELL, J. (1977) Évolutions asymétriques: le cas des Conseils régionaux d'aménagement francophones et anglophones du Nouveau-Brunswick. *La Revue de l'Université de Moncton*, 10 (1), janvier: 63-87.
- ALLAIN, G. et LEBLANC, R., éd. (1980) *La coopération et le développement au Nouveau-Brunswick*. Actes d'un Colloque tenu à l'Université de Moncton, Faculté des sciences sociales, 369 p.
- AYDALOT, P. (1984) La crise économique et l'espace: recherche sur les nouveaux dynamismes spatiaux. *La revue canadienne des sciences régionales*, VII (1): 9-31.
- BEAUDIN, M. (1984-1985) L'aide au développement régional dans le Nord-Est: ampleur et répercussions. *Égalité*, 13-14, automne-hiver: 153-175.
- BENOIT, C. et LANDRY, R. (1975) *Évaluation du Projet Coopération des localités rurales de la paroisse civile de Beresford, N.B.: Un pays à défaire ou à construire*. Octobre, 209 p.
- BICKERTON, J. et GAGNON, A.G. (1984) Regional Policy in Historical Perspective: The Federal Role in Regional Economic Development. *American Review of Canadian Studies*, XIV (1): 72-93.
- BIRCH, D. (1979) *The Job Generation Process*. Cambridge, MIT Program on Neighborhood and Regional Change.
- BOISVERT, M. et HAMEL, P., éd. (1985) *Redéploiement industriel et planification régionale*. Montréal, Faculté de l'Aménagement, Université de Montréal, 300 p.
- BOURASSA, G. (1969) *Étude sur la participation et la planification régionales*. Conseil canadien de l'aménagement rural, octobre, 115 p.
- BRYM, R.J. et SACOUMAN, R.J., éd. (1979) *Underdevelopment and Social Movements in Atlantic Canada*. Toronto, New Hogtown Press, 252 p.
- CLOW, M. (1984) Politics and Uneven Capitalist Development: The Maritime Challenge to the Study of Canadian Political Economy. *Studies in Political Economy*, 14, Summer: 117-141.

- CONSEIL CENTRAL DE MONTRÉAL (1983) *Des emplois pour tout le monde*. Montréal, coédition CSN-Éditions Saint-Martin, 111 p.
- CYR, F. (1981-1982) Le mouvement national acadien. *Conjoncture politique au Québec*. 1, Hiver: 95-103.
- DEMERS, G. (1966) *Les Conseils économiques régionaux et le développement social*. Conseil de Bien-Être du Québec, Les Cahiers du C.B.E.Q. n° 5, octobre, 38 p. (reproduit dans Gagnon et Martin (1973): 194-216).
- DEVEAUX, E. et al (1971a) *CRAND Revisited*. January 5, 27 p.
- DEVEAUX, B. et K. (1971b) The Enemies Within Community Development. In Draper, J.A. (éd.) (1971), *Citizen Participation: Canada*. Toronto, New Press, 464 p.: 93-105.
- DIONNE, H. (1984) Du développement communautaire au développement régional: le cas du BAEQ. *Cahiers du GRIDEQ*, 14: 291-300.
- DIVAY, G. et LAPIERRE, J. (1976) *Organisation collective et planifications régionales: les Conseils régionaux de développement*. Montréal, INRS-Urbanisation, Rapport de recherche n° 1, décembre, 215 p.
- EN COLLABORATION (1972), *Le Parti Acadien*. 155 p.
- EVEN, A. (1970) *Le Territoire pilote du Nouveau-Brunswick ou les blocages culturels au développement économique; contribution à une analyse socio-économique du développement*. Thèse de doctorat de 3^e cycle, Université de Rennes, 474 p.
- FELT, L.F. (1980) Militant Poor People and the Canadian State. In Glenday, D. et al (éds.) (1980) *Modernization and the Canadian State*. Toronto, MacMillan of Canada: 417-442.
- GAGNON, A.G. (1985) Ascendance politique et dynamismes régionaux au Québec. *Revue internationale d'action communautaire*, 13/53, printemps: 87-94.
- GERMAIN, A. et HAMEL, P., éds. (1985) Les ambiguïtés du pouvoir local. Numéro spécial de la *Revue internationale d'action communautaire*, 13-53, printemps, 204 p.
- GODBOUT, J. (1983) *La participation contre la démocratie*. Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 190 p.
- GODIN, P. (1972) *Les révoltés d'Acadie*. Éditions québécoises, 158 p.
- HAMEL, P. et LÉONARD, J.F. (1982) Aménagement du territoire et participation populaire au Québec depuis 1960; in *l'aménagement du territoire au Québec: du rêve au compromis*, Montréal, Nouvelle optique.

- HUSTON, L. (1972) *The Flowers of Power: A Critique of OFY and LIP Programs.* *Our Generation*, VIII (4), October.
- KLEIN, J.L. et LAROUCHE, R. (1985) *L'État de l'élite locale à la croisée des chemins: les alternatives du développement régional vues au travers des SODEQ du Québec.* Groupe de recherche et d'intervention régionale, Université du Québec à Chicoutimi, 115 p.
- LAFONTAINE, D. (1985) La recherche "en" développement régional: Secteur ou champ de connaissance? Réflexions à partir de deux ouvrages récents. *Cahiers de recherche sociologique*, Numéro spécial sur La décentralisation pour quoi faire?, 3 (1), avril: 139-144.
- LA FOREST, G. et ROY, M.K. (1981) *Rapport de la Commission spéciale d'enquête sur le Parc national de Kouchibouguac.* Octobre, 150 p.
- LAPIERRE, J.-W. et ROY, M. (1983) *Les Acadiens.* Paris, Presses Universitaires de France, Collection Que sais-je, n° 2078, 128 p.
- LAPLANTE, R. (éd.) (1983) *Politiques de création d'emploi à partir d'initiatives locales: le cas du Canada francophone.* Rapport de recherche remis à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CECI) et à l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), 265 p.
- LONEY, M. (1977) *A Political Economy of Citizen Participation.* In Panitch, L. (éd.) (1977) *The Canadian State: Political Economy and Political Power.* Toronto, The University of Toronto Press: 446-473.
- MCCRORIE, J.N. (1969) *L'ARDA: une expérience de planification du développement.* Ottawa, Conseil canadien de l'aménagement rural, 116 p.
- OCDE (1974) *Réévaluation des politiques régionales dans les pays de l'O.C.D.E.* Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.
- POULIN, P. (1972) *Fin de l'à-plat-ventrisme.* *L'Acayen*, 1 (1), avril: 3-7.
- RICHARD, J.-C. (1985) *Le développement économique régional.* *Égalité*, 15, printemps-été: 37-42.
- RYAN, W. (1972) *Blaming the Victim.* New York, Vintage Books.
- SACQUAMAN, R.J. (1981) *The 'Peripheral' Maritimes and Canada-Wide Marxist Political Economy.* *Studies in Political Economy*, 6, Autumn: 135-150.
- SANSFAÇON, J.-R. et VANDELAC, L. (1971) *Perspectives-Jeunesse: Le programme cool d'un gouvernement too much - Une analyse critique des politiques jeunesse et des programmes communautaires fédéraux.* Montréal, Agence de presse libre du Québec, 53 p.

- SAVOIE, D.J. (1981a) *Federal-Provincial Collaboration: The Canada-New Brunswick General Development Agreement*. Montréal, McGill-Queen's University press, 188 p.
- SAVOIE, D.J. (1981b) The General Development Agreement Approach and the Bureaucratization of Provincial Governments in the Atlantic Provinces. *Canadian Journal of Public Administration*, XXIV (1), Spring: 116-131.
- SAVOIE, D.J. (1984-1985) L'Acadie: de la dépendance gouvernementale à l'autonomie économique. *Égalité*, 13-14, automne-hiver: 11-27.
- SAVOIE, D.J. (à paraître, 1986) *Regional Economic Development: Canada's Search For Solutions*. Book-length Manuscript, University of Toronto Press.
- SIMARD, J.-J. (1979) *La longue marche des technocrates*. Laval, Editions coopératives Albert Saint-Martin, 199 p.
- SIMARD, J.-J. (1981) Les Opérations Dignité: luttes d'espace et nostalgies. In Gagnon, A.G. (éd.) (1981) *Les Opérations Dignité: Naissance d'un mouvement social dans l'Est du Québec*: 119-152.
- SNOW, C. (1977) *Le Parlement du monde ordinaire*. 90 p.
- SOCIÉTÉ D'AMÉNAGEMENT RÉGIONAL (1972) *Entente fédérale-provinciale sur le développement rural de la région du nord-est du Nouveau-Brunswick, modifiée le 5 septembre 1972*. 39 p.
- THERIAULT, J.-Y. (1981) *Acadie coopérative et développement acadien: contribution à une sociologie d'un développement périphérique et à ses formes de résistances*. Thèse de doctorat de troisième cycle, Paris, avril, 564 p.
- TREMBLAY, D. (1983) Programmes d'emploi et formation professionnelle. *Interventions économiques pour une alternative sociale*, 11, automne: 145-163.
- TREMBLAY, R. (1984-1985) L'évolution des organismes de consultation populaire: une nouvelle perspective. *Égalité*, 13-14, automne-hiver: 175-187.
- WEAVER, C. and GUNTON, T.I. (1982) From Drought Assistance to Megaprojects: Fifty years of Regional Theory and Policy in Canada. *The Canadian Journal of Regional Science*, V (1): 5-37.
- WEAVER, C. and RICHARDS, P. (1985) Planning Canada's Role in the New Global Economy. *Journal of the American Planners' Association*, 51 (1), Winter: 43-52.
- YOUNG, R. (1984-1985) L'édification de l'État provincial et le développement régional au Nouveau-Brunswick. *Égalité*, 13-14, automne-hiver, 125-153.



ÉTAT, DÉPENDANCE ET RÉORGANISATION COMMUNAUTAIRE: POUR CERNER LES ENJEUX SOCIAUX DU REBOISEMENT

Robert Laplante, Chercheur autonome

La forêt québécoise est mal en point. Cent cinquante ans d'exploitation désordonnée l'auront laissée dans un état si pitoyable que plus personne n'ose maintenant tenir ne serait-ce qu'une façade d'optimisme. "En fait si les pratiques de gestion, les modes de récolte et le niveau d'aménagement actuels étaient maintenus, le Québec ne disposerait plus des ressources forestières suffisantes pour assurer le développement de l'industrie forestière, voire même pour simplement maintenir la production à son niveau actuel" ¹. Ces propos ne sont pas tenus par quelque obscur groupuscule écologiste: ils émanent du très officiel Ministère Energie et Ressources. Le bilan n'aura point fait de vague; il est pour ainsi dire noté sans écho dans l'opinion publique. Certes il aura servi à canaliser les inquiétudes des industriels de la forêt mais aucun débat public élargi n'aura vraiment été conduit sur les significations et les conséquences d'un pareil gâchis pour l'ensemble de la société québécoise. Le ministère s'en est inspiré pour rédiger une problématique d'ensemble qui devrait servir d'assise à sa politique forestière mais il n'a pas jugé bon de soumettre au débat public cette pièce-maitresse.

Pareille attitude du MER ne manque pas d'être suspecte et problématique: les discussions et consultations autour des orientations à prendre et des gestes à poser pour faire face à la situation auront été réservées aux seuls acteurs du secteur industriel forestier. Autant dire que le ministère a tout fait pour maintenir le couvercle sur la marmite bouillonnante en réduisant la réflexion sur l'avenir de l'éco-système forestier de tout le territoire québécois aux seules dimensions de la planification des stocks d'une industrie haletante. On ne peut faire autrement que reconnaître là la perpétuation d'une attitude en droite ligne héritée du long passé d'affairisme qui a caractérisé les rapports du très puissant lobby forestier avec les responsables gouvernementaux.

D'une indigence intellectuelle navrante le document ministériel ² ne laisse rien présager de bon: les limites de la problématique fixant fatalement celles de la politique qu'elle inspire, il y a matière à s'inquiéter gravement. Car la problématique reste essentiellement centrée sur une approche productiviste étroite et braquée sur le court terme. Recherchant d'abord et avant tout le rétablissement d'un statu quo industriel de plus en plus menacé, le document se refuse à considérer la forêt autrement que comme facteur de production. Aussi n'est-il point question pour les rédacteurs de restaurer l'équilibre des éco-systèmes forestiers mais bien seulement de réguler et d'optimiser la récolte requise en fonction des contraintes imposées par la rareté croissante de la matière ligneuse et de son impact sur les coûts de production. Il n'y a donc rien d'étonnant alors à ce que la forêt n'y soit point considérée comme un patrimoine collectif mais seulement comme un simple stock de matière ligneuse à la disposition des industriels dont les intérêts, les besoins et les finalités doivent être prioritairement pris en compte par le gouvernement. On a d'ailleurs l'impression, à la lecture, que le ministère se perçoit et se définit surtout comme responsable de l'harmonisation des besoins et intérêts

concurrents des compagnies et non pas comme un gestionnaire d'un patrimoine collectif à garder dans le meilleur état possible et à administrer en fonction du bien commun actuel et futur.

Sur fond de chantage à l'emploi les rédacteurs proposent des correctifs à apporter au système d'exploitation actuel sans remise en question des rythmes et des volumes de coup: il n'est question que d'ajustements techniques et administratifs sans remise en cause des finalités et des conséquences sociales aussi bien que naturelles du type d'exploitation actuel. Le productivisme y est assumé comme un horizon indépassable: tout le document s'appuie sur la conviction qu'il faille soumettre la nature aux exigences et finalités des entreprises et du marché. Et encore le productivisme est-il incroyablement médiocre: il reste centré sur les exigences prévisibles de la structure industrielle existante sans perspective aucune sur l'innovation, sur les nouvelles avenues (bio-technologies, bio-masse, etc) dans lesquelles les compagnies de pointe s'engagent à toute vitesse et façonnent d'ores et déjà l'avenir. Même donc du point de vue du paradigme qu'il endosse le document passe littéralement à côté des défis du temps présent.

La chose apparaît plus clairement lorsqu'on examine la corruption du reboisement mise de l'avant par cette problématique, corruption qui préside à la mise en oeuvre du programme de reboisement du Québec. Dans l'esprit des rédacteurs le reboisement n'est rien d'autre qu'une opération d'équilibre entre volume de coupe, volume de matière ligneuse disponible et volume de repousse naturelle. Reboiser ne serait qu'une mesure de compensation assurant la disponibilité à venir de la matière ligneuse qui ne se régénère pas naturellement après exploitation. Dans cette perspective l'objectif visé se limite à la simple planification des approvisionnements prévus et exigés par les compagnies actuelles pour les moyen et long termes. Ce reboisement doit évidemment se faire avec les essences requises par ces mêmes compagnies et selon des modes de plantation les plus favorables à l'exploitation hautement mécanisée, induisant ainsi dans l'éco-système forestier - et dans l'économie - des problèmes propres à toutes les monocultures.

Au surplus le document ministériel ne parle jamais de ce qu'il entend faire pour réparer les dégâts causés dans le passé. On croirait à la lecture que le reboisement ne s'appliquera que sur l'exploitation à venir, comme si la forêt québécoise constituait encore un tout intact que le reboisement préservera! En ne parlant pas du passé et en prenant l'état actuel comme norme et point de départ, le ministère joue à l'autruche. On peut aisément le comprendre: partir de l'exigence de restaurer un patrimoine gâché, délapidé obligerait à reconnaître des responsabilités et à considérer des mesures de réparation. En passant ainsi l'éponge sur les saccages passés le ministère refile à l'État et à la collectivité tout entière le fardeau et les coûts de toute restauration éventuelle. On peut difficilement imaginer plus bel exemple de démission morale et politique: l'État cautionnerait le gaspillage et l'amoindrissement de notre potentiel. Accepter l'état actuel de la forêt comme norme c'est accepter en effet de laisser à l'abandon une importante partie du territoire sur laquelle la nature mettra sans doute des siècles à rétablir un équilibre. Accepter cette forêt dégradée comme un ordre des choses c'est non seulement renoncer à tirer profit de son potentiel mais c'est encore et surtout consacrer la

dégradation de nombre de communautés agro-forestières qui d'ores et déjà étouffent sous le poids des conséquences sociales, économiques et environnementales de pareille dévastation.

Par ailleurs, en acceptant d'engager la responsabilité des industriels de la forêt à l'égard du reboisement dans les seuls termes de la logique actuelle d'exploitation, le ministère se place dans une position qui risque bien de compromettre pour longtemps toute possibilité d'utiliser différemment la forêt reboisée. Depuis toujours réticentes à contribuer de quelque manière à la régénération d'une forêt sur laquelle elles n'ont pas de mal à se reconnaître tous les droits, les compagnies forestières n'acceptent pas de bonne grâce de participer aux efforts de reboisement, même si pourtant celui-ci reste fondamentalement axé sur leurs intérêts. Comme c'est toujours le cas en ces matières, les compagnies n'ont évidemment pas rejeté le principe du reboisement mais elles restent néanmoins fort réticentes à préciser les modalités concrètes de leur participation. Aux dires du ministère, les discussions sont amorcées depuis un bon moment déjà mais elles achoppent - comme s'il fallait s'en surprendre! - sur la question de la participation financière.

Ces discussions qui n'ont malheureusement que fort peu d'échos sur la place publique s'articulent néanmoins sur des enjeux considérables et à plusieurs égards déterminants pour l'avenir des régions du Québec. Les compagnies forestières veulent en effet assortir leur participation financière aux efforts de reboisement à une condition majeure: qu'en retour le gouvernement leur cède les droits de coupe sur les arbres qui auront été plantés. En d'autres termes les compagnies veulent participer au reboisement à condition que la part - certainement du reste la plus grande du coût des opérations - des fonds publics consacrés à la chose sert en fait à générer des approvisionnements sur lesquels l'État renoncerait d'avance à exercer sa pleine et entière juridiction. Les fonds publics serviraient ainsi littéralement à privatiser la forêt publique à venir.

Cette possible privatisation ne met pas seulement en jeu des sommes colossales, elle comporte également un enjeu géo-politique gigantesque: l'aliénation du domaine public. 85% du territoire forestier du Québec appartient à la Couronne, c'est donc dire que la plus grande part des opérations forestières se déroule sur le domaine public. Si les compagnies obtenaient gain de cause elles réussiraient, par les droits sur les arbres à pousser, à figer le développement sur la plus grande part du territoire public québécois! Leur emprise sur la forêt pourrait bloquer tout développement du côté des usages différents du potentiel ligneux tout en consacrant pour longtemps le rapport des forces actuelles dans les industries existantes. Pareille mainmise ferait sans doute paraître le temps des concessions ³ comme un âge d'or...

Heureusement les jeux ne sont pas encore faits. Mais il y a fort à parier que le lobby forestier fera tout ce qui est en son possible pour profiter de la présente vague néo-libérale et forcer la négociation. Le chantage à l'investissement et le spectre des pertes d'emplois serviront sans doute d'argument massue pour discréditer tout effort de questionnement sur un autre avenir pour la forêt. La partie sera d'autant plus facile qu'il n'y a pas vraiment, dans le milieu forestier lui-même, d'opposition forte et organisée qui puisse actuellement tenter de contrer la manoeuvre

de façon efficace et crédible. Le mouvement coopératif forestier est à toutes fins pratiques vidé de sa substance, engagé dans la routine, et privé de toute vision d'avenir articulée autrement que sur l'activité des compagnies dont il dépend maintenant de plus en plus, s'étant lui-même laissé réduire au rang de jobeurs. Quant au syndicalisme il s'est éteint dans les dures batailles des dernières années et il a eu surtout beaucoup de mal à s'ajuster lui-même aux contrecoups des mutations technologiques qui atteignent ses membres de plein fouet. Enfin les écologistes pour leur part restent pour ainsi dire condamnés à la rhétorique tant sont tenus les liens de leurs organisations avec les milieux populaires des communautés agro-forestières.

En fait l'opposition véritable ne pourra vraisemblablement naître que des groupes actuellement à l'oeuvre dans l'industrie naissante du reboisement. Ces groupes en effet devront très rapidement former des alliances pour contrer la logique de concentration au profit des grandes compagnies forestières que le gouvernement a lui-même induit dans la mise en marche de son programme de reboisement. En décidant de confier à l'entreprise privée les deux tiers de la production de 300 millions de plants que le ministère veut mettre en terre chaque année à partir de 1988, le gouvernement a fait de la mise en place de la structure industrielle un enjeu très important sur lequel très rapidement deux grandes catégories d'acteurs n'ont pas tardé - et n'ont pas fini - à s'affronter. Les coopératives ad hoc et les entrepreneurs de tout poil sont en effet en concurrence pour obtenir leur part des contrats offerts par appels d'offre public et il apparaît d'ores et déjà que leurs intérêts et leur type d'engagement à l'égard du reboisement divergent fondamentalement. Les coopératives restent très centrées sur leur milieu et voient leur activité comme une occasion de dynamiser et recycler leur population du côté de la production et l'aménagement sylvicoles alors que déjà les entrepreneurs ont commencé de mettre en place des stratégies visant à s'approprier des contrats dans plusieurs régions et à ne considérer les populations locales que comme des bassins de main-d'oeuvre.

Pour les coopératives il devient chaque jour plus évident que la production d'arbres ne peut pas rester soumise aux aléas de la concurrence car elles savent bien qu'à ce jeu elles seront toujours perdantes à long terme. Leurs ressources en capital sont limitées et jamais elles ne pourraient tenir longtemps face, par exemple, à des stratégies qui viseraient à soumissionner très bas pour faire tomber la concurrence et ensuite racheter les équipements, stratégies classiques d'entreprises à visées monopolistes. Au surplus, le gouvernement n'ayant pas fixé par décret l'allocation des contrats aux coopératives de chaque région, et n'ayant pas non plus réglé la question de la participation financière des compagnies forestières avant d'octroyer les contrats de production, il y a un risque certain que les coopératives se retrouvent tout simplement captives de l'entente à venir. La question de faire du reboisement un marché devient donc un enjeu majeur.

Cet enjeu renvoie au coeur du politique car le reboisement ne peut devenir un marché que parce que l'État accepte de cautionner le gaspillage passé et présent causé par un mode d'exploitation indifférent à la nature aussi bien qu'à l'avenir. L'État en effet ne devient client-acheteur d'arbres à planter que parce que ceux qui les coupent sont soustraits de la responsabilité de voir au renouvellement de la forêt. Si l'État prend sur

lui de consacrer les fonds publics à cette tâche, la question devient pour les citoyens de savoir à qui profitera cet investissement d'une part, et quel est leur rôle à l'égard de la restauration/production de cette ressource naturelle. La production de plants, et leur plantation, génère de nombreux emplois et les coopératives qui s'y adonnent découvrent peu à peu que cette activité peut avantageusement redéfinir la vocation agro-forestière de nombre de communautés qui souffrent déjà de la rareté croissante de bois à couper.

Il y a donc dans cette question du reboisement-marché un enjeu qui déborde largement les cadres du seul secteur industriel de la production de plants. L'investissement des fonds publics dans cette activité devenue nécessaire ouvre la porte à tout un débat sur le rôle de l'État dans le développement local et régional. Car en permettant ainsi l'émergence d'une structure industrielle née des conditions qui prévalent actuellement à l'effondrement même des régions forestières (pénurie de bois, forêt dégradée) le programme de reboisement devient la pierre angulaire potentielle d'un modèle de développement qui articulerait le crédo de l'État central et celui des communautés locales dans la gestion/réparation des dégâts écologiques. Pour l'instant, les quelques coopératives de production de plants en opération n'ont pas clairement identifié cet enjeu même si elles en ont pressenti certains des éléments centraux. Mais elles font preuve d'un dynamisme certain et, plus encore, elles nourrissent des dynamismes locaux qui à plus ou moins brève échéance placeront les communautés forestières au cœur des débats et des expériences de développement basés sur la prise en compte des contraintes écologiques.

Il est certes encore trop tôt pour prédire les formes que prendront ces expérimentations mais un fait demeure cependant: le reboisement pose à l'ensemble des régions du Québec les questions de la dépendance et de la périphérie dans des termes radicalement étrangers au paradigme de l'aménagement technocratique issu de la Révolution tranquille. Pour l'analyse, la tâche n'est pas mince de chercher à saisir sous les manifestations de dynamisme local autour du reboisement les traits propres de ce qui cherche à naître. Il faudra revenir plus d'une fois sur les impressions premières et regarder sous plusieurs angles les combats et débats qui commencent à prendre forme. Il n'est certes pas inutile, avant d'aller plus loin, de revenir sur quelques-uns des instruments conceptuels et des courants de pensée qui ont façonné depuis un bon moment déjà la réflexion et l'action sur les conjonctures régionales. Un premier déblayage permettra peut-être de mieux approcher d'une formulation moins hésitante des enjeux sociaux du reboisement tels qu'ils commencent à poindre dans les premières années d'émergence de ce secteur industriel d'un genre nouveau et peut-être même novateur.

L'effondrement des grands systèmes explicatifs n'aura pas eu pour seul avantage de faire paraître aussi suspectes que ridicules les grandes embardées dogmatiques qui ont failli asphyxier les sciences sociales québécoises au cours des années '70. Le fracas des grandes thèses aura également permis d'entrevoir un nouvel espace de pensée. La chose évidemment ne tient pas tant à la vitalité intellectuelle locale qu'à des processus idéologiques et culturels dont la logique relève avant tout des transformations des variétés industrielles sous les mutations du capitalisme. Il n'en demeure pas moins qu'ici comme ailleurs des perspectives nouvelles

s'ébauchent, reconnaissant la nécessité de serrer au plus près la densité des phénomènes sociaux. Un renouveau des études sociographiques ne pourra être que bénéfique, particulièrement au Québec où la plupart des acquis en ces matières doivent encore trop aux approches élaborées dans la foulée de la Révolution tranquille.

Il n'est pas inutile de rappeler cependant qu'une sociographie sèche et féconde n'est possible que si elle se déploie dans une problématique aux contours théoriques fermes et rigoureux. L'éclatement des grandes doctrines ne doit pas faire oublier les pré-requis de toute démarche de connaissance qui ne trouve jamais sa fécondité ailleurs que dans la qualité du questionnement qui l'inaugure. Il faut donc se garder des illusions du rapprochement avec ce qu'on peut être tenté de qualifier de vérité du concret. Le "retour au local" et le déploiement des perspectives monographiques menacent en effet de sombrer dans l'empirisme le plus béat si la recherche ne s'ancre pas solidement dans une critique intransigeante des catégories sur lesquelles elle s'édifie. Le "local" n'est pas davantage que le "vécu" une donnée brute, accessible sans médiation: c'est un construit et en tant que tel il ne peut être tenu inquestionné.

À cet égard, du reste, il importe de se méfier au plus haut point de la popularité de la notion de développement local qui, depuis peu, se répand comme une traînée de poudre aussi bien dans la littérature des sciences sociales que dans les discours des chambres de commerce ou dans ceux des politiciens. Cette notion est utilisée par trop d'acteurs différents et dans des contextes trop variés pour ne pas être tenue pour suspecte. Les significations multiples et souvent contradictoires qu'elle revêt ainsi que la variété des situations qu'elle recouvre imposent la plus grande prudence. La référence au local c'est-à-dire à des collectivités clairement identifiées dans l'espace ne suffit pas à caractériser un type de développement particulier. Rien n'autorise en effet à croire que celui-ci soit moins problématique du seul fait que lui soit attribué un cadre spatial et territorial plus familier aux acteurs qui s'affrontent autour de son orientation.

S'il est vrai qu'il n'y a de développement que "localisé", il est également vrai que la saisie et la compréhension de celui-ci ne sont pas davantage simplifiées du fait de choisir une unité d'observation plus facile à circonscrire. Le local reste toujours un espace social doublement construit: par les acteurs sociaux eux-mêmes d'abord et par les analystes ensuite qui cherchent à le saisir à la fois dans sa densité propre et dans le réseau de ses déterminations. La notion renvoie donc nécessairement à des conceptions et pratiques de territorialité qui se trouvent toujours au cœur de toute représentation du social et de la société. Elle renvoie également à la structure sociale et aux dynamiques socio-structurelles dans lesquelles s'inscrivent les pratiques de territorialité d'une collectivité donnée. En d'autres termes, parler de développement local c'est à la fois se référer et construire un espace social global et englobant, espace par rapport auquel le "local" prend son sens et sa perspective. C'est également désigner des dynamismes et des enjeux dans et autour desquels se structurent des rapports sociaux dont les déterminations ne relèvent pas toutes du seul niveau d'action où elles se dévoilent aux acteurs.

C'est donc dire que le recours à cette notion de "développement local" ne peut certes pas constituer une raie de contournement des problèmes d'analyse de la société globale. Centrer l'attention sur les multiples facettes des transformations sociales à l'oeuvre dans un espace plus restreint que celui de la société globale peut très certainement aider à projeter sur cette dernière un regard ou à tout le moins, un éclairage neuf. Mais cela ne soustrait point l'analyse à la nécessité d'identifier les dynamismes et les forces à l'origine de ces transformations dans le rapport dialectique qu'elles entretiennent à la société globale où elles se manifestent et se constituent à la fois comme rapports structurels et réalités différentielles.

Et dans cet ordre d'idées il faut bien admettre que cela soulève des difficultés de parler de développement local dans une société québécoise qui ne parvient guère à faire consensus sur sa représentation d'elle-même comme société globale. La réflexion sociologique ne peut ignorer que la construction de son objet reste intrinsèquement liée à l'auto-institutionnalisation de la société dont elle participe à la fois comme savoir et enjeu⁴. Et dans cette perspective, s'efforcer de penser le développement local c'est d'abord revenir sur un certain nombre de questions fondamentales quant à la représentation de la société globale qui s'y articule comme découpage de l'objet et comme champ de lutte politique. Il ne s'agit pas là d'un simple préambule mais bien d'une exigence critique reconnaissant ces questions comme cruciales non seulement pour la rigueur de notre savoir mais encore pour l'avenir de la collectivité aussi plurielle qu'incertaine que nous formons.

Depuis l'échec référendaire et l'éclatement, sous la poussée de la récession et de la crise de l'État Providence qu'elle a précipitée, de l'alliance des classes autour du projet de construction d'un État national, la question du développement économique occupe pratiquement toute la scène idéologique. Cela tient en grande partie au fait que les forces d'intégration impériales qui font monter d'un cran l'internationalisation des marchés ne sont pas sans provoquer des changements brutaux dans la structure de l'économie et l'organisation de la production. L'augmentation du nombre de dépendants des programmes sociaux que l'État tronqué peut de moins en moins supporter ainsi que le développement d'un chômage structurel aux proportions effarantes contribuent évidemment à faire du thème de l'emploi et de la croissance une espèce d'incantation reprise par tous les groupes victimes (ou menacés de l'être) des nouvelles contraintes de la dépendance.

Mais il y a également un fondement culturel à la réduction quasi-totale de la scène idéologique à l'économique: l'adaptation aux "nouvelles" réalités économiques est généralement perçue et définie comme un retour au "réalisme" après une incartade dans les "illusions" de la culture et de l'émancipation nationale. Il y a dans cette façon de voir des choses une honte sous-jacente, une culpabilité d'avoir rêvé qui traduit bien l'impact sur la culture de l'échec référendaire: celui de rendre problématique toute représentation de l'avenir, représentation indispensable à la structuration des idéologies politiques. Pareille conduite de censure sur les projets défaits renforce et accentue l'acceptation et l'extension du marché à l'ensemble des rapports sociaux propre à toutes les sociétés occidentales. Et le Québec en cela constitue sans doute un cas

d'espèce dans la mesure où il n'existe probablement pas de société où cette opposition de la culture au marché se soit traduite aussi ouvertement dans l'espace idéologique par une mise en question radicale de la collectivité comme entité autre qu'un ensemblage de segments de marché. En très peu de temps la question de l'identité culturelle s'est trouvée reformulée dans celle de la rentabilité des industries culturelles et l'interrogation sur l'avenir réduite aux dimensions d'un ajustement aux niveaux disponibles. D'où le discours économique perçu comme un réalisme a-politique, induisant un développement dont les finalités ne sont alors point questionnées ni même questionnables du point de vue d'un quelconque devenir collectif. La relative indifférenciation des idéologies des deux grands partis politiques actuels participe en fait d'une même censure et d'une même incapacité à poser les termes d'un avenir possible, le futur y étant totalement absorbé et réduit à la création d'emplois.

Il s'agit là évidemment d'une conjoncture provisoire et dont il est certes prématuré d'ambitionner, cerner toutes les dynamiques et prédire l'évolution. Force nous est cependant d'admettre que même si elle a l'air de s'y dissoudre la question du Québec est en passe de s'y reformuler dans une perspective et dans des termes qui placent encore une fois cette société au carrefour des grands problèmes contemporains aussi bien des sociétés avancées que de celles du tiers monde. Car l'éclatement du projet péquiste et la crise de l'État technocratique uniraient désormais les questions de l'identité et d'un modèle propre de développement à celles du statut de la collectivité comme forme instituée dans l'État et institutrice dans le marché. Les visions optimistes et sereines d'une autonomie/souveraineté accessible sans heurt et d'une différence maintenue et maintenable tout en profitant de la croissance productiviste et en continuant de consommer tout ce qui sur ce continent nivelle mentalités et genres de vie ont été pulvérisées par les réalités brutales de la dépendance sous toutes ses formes. Les illusions du statu quo, pour leur part, sont de plus en plus difficiles à maintenir: il est chaque jour plus évident que l'intégration politique et économique ne se fera pas sans catastrophe sociale (chômage structurel, marginalisation de franges entières de la population etc.) et sans réduction de la culture à ses manifestations politiques et à sa seule dimension linguistique.

Les aspirations à la différence et la recherche des moyens de l'incarner se posent à nouveau dans la dimension tragique de la survivance et placent la collectivité tout entière devant l'interrogation des fondements mêmes de ses formes de sociabilité. La question des finalités du devenir social se pose avec une acuité d'autant plus radicale que leur main mise sur l'État provincial, leur contrôle relatif de nombres de relais de la dépendance économique et leur opulence relative peuvent très bien permettre aux classes dominantes de censurer le débat, d'écrabouiller les tentatives d'élaboration de solutions de rechange et de monnayer la disparition de notre culture au profit de leur propre intégration aux circuits et aux valeurs de l'Empire. Les élucubrations sur la prétendue nécessité de s'accorder au diapason de la "culture internationale" et de ne réfléchir sur la culture que dans les termes de l'industrie (culturelle) constituent sans aucun doute les tendances de pointe de cette volonté servile de négocier le confort dans la déculturation. Enfermant le débat dans l'opposition démagogique, culture internationale ou réminiscence folklorique ce discours marque à la fois les enjeux réels de la domination culturelle et

les intérêts économiques des classes qui cherchent à s'y aménager une niche à même les vestiges des efforts nationalitaires des vingt dernières années. La déculturnation n'est jamais exclusivement subie, vécue passivement: elle s'accompagne et se nourrit d'un consentement à la conquête des esprits⁵, consentement engraisé des gratifications et des "retombées" de l'élargissement de l'Empire. (Tous les concessionnaires McDonald pourraient épiloguer là-dessus).

Il est impossible de penser le local et encore moins le développement local sans reformuler la question globale du statut et de la place du Québec comme société dominée. En raison même du caractère diffus, omniprésent et multiforme de cette domination et en raison également de l'extrême violence avec laquelle elle fait éclater la sociabilité, son analyse et la légitimité de cette dernière apparaissent de plus en plus problématiques. La secousse est telle que la saisie analytique elle-même comme réalité culturelle reste vaillante. Comme si la capacité de se saisir comme totalité était atteinte. (L'image d'un boxeur "sonné" et désorienté s'impose d'elle-même...) Autant dire que la tâche sera d'autant plus ardue qu'elle s'inscrira elle-même comme fragmentaire c'est-à-dire à la fois comme moment et résultat d'un éclatement, d'un morcellement du sens et des sociabilités.

Or penser la totalité ne peut se faire que dans le mouvement même qui s'efforce de la reconstituer. Et en cela il faut reconnaître une tâche sans fin. Mais une tâche à laquelle il est impossible de se dérober sans renoncer à ce qui fait la pensée même. Telle est *la ligne du risque*⁶ qui maintenant plus que jamais fixe l'horizon de toute démarche critique.

Le cynisme entendu qui rejette cet effort et le place comme en deçà de la modernité - ou qui, plus bêtement, le réduit et le confond avec le nationalisme - ne constitue tout au plus que le nouveau visage du conformisme: celui du nihilisme marchand, cet étrange aboutissement du libéralisme⁷. Ce qui est le lot des sociétés occidentales contemporaines prend peut-être ici une coloration étonnante, dans cette courte mais épuisante tradition de pensée où la culture et l'identité ne seront jamais vécues et pensées autrement que comme perpétuel questionnement. La fatigue culturelle du minoritaire dont parlait Aquin⁸ ne risque-t-elle pas en effet, en se conjuguant au nihilisme marchand, d'engendrer une véritable entreprise d'auto-dissolution de la culture québécoise, ce que Colette Moreux⁹ a très durement qualifié de pratique tranquille du non sens!

À l'horizon se profilent de douloureux réalignements des classes ainsi que des changements substantiels dans la structure des rapports sociaux. La place qu'y occuperont les rapports économiques en général et ceux de production en particulier dépendra pour une grande part d'une véritable mise en procès de la volonté et de la capacité de cette société de persévérer dans son être. Au cœur de cette tourmente la question des finalités de la vie collective obligera donc à faire la part des choses entre le développement comme auto-organisation de la société et la croissance productiviste hétéronome induite par l'interaction à l'Empire. Pour la pensée critique cela exigera et exige d'ores et déjà un effort constant de structuration d'un questionnement qui saura féconder l'action en permettant d'y dégager le registre de la résistance aux violences dominatrices de celui de la riposte, de l'invention instituante.

Dans l'état actuel des choses cela ne se fera certainement pas sans une transformation des solidarités et sans un ajustement des formes de sociabilité dans l'action aux effets destructurants de l'éclatement des codes de conduite et aux formes d'individualisme de résistance qui en sont le corollaire ¹⁰. De nouveaux modèles d'action redéfinissant le lien individu/groupe seront nécessaires pour donner un fondement davantage culturel qu'idéologique aux diverses tentatives de dépassement de l'actuel désordre des choses. Par définition, puisqu'ils se posent dans la tension générée par l'uniformisation, ces modèles ne peuvent apparaître que pluriels et pluralistes. Leur variation - si tant est qu'elle puisse devenir possible - ne peut tenir qu'à la diversité des contextes et des formes d'organisation sociale qui s'y institueront. Voilà pourquoi c'est très certainement autour de l'occupation et de la mise en valeur du territoire que se définiront, que se définissent d'ores et déjà certains des modèles et des enjeux les plus cruciaux pour le devenir du Québec. Car l'occupation du territoire se pose, tant à la fois comme question et comme enjeu de la culture, en tant qu'appropriation matérielle et symbolique de l'espace et en tant que structuration d'un rapport à la nature qui toutes deux font la trame de la sociabilité communautaire.

Cette sociabilité, on le sait, ne cesse d'être érodée par l'extension des rapports marchands et le déploiement des contrôles technocratiques ¹¹. Mais c'est pourtant elle qui ne cesse d'être évoquée comme facteur déterminant du développement local. En fait, cette évocation repose le plus souvent sur une confusion qui place tout naturellement le nouveau du côté du novateur alors qu'en réalité il faut reconnaître au travers les multiples manifestations de dynamisme local divers paradigmes d'action/innovation. Il importe pour commencer de distinguer le plus clairement possible les conceptions qui envisagent le développement local comme simple capacité de s'inscrire dans le marché et de créer de l'emploi, et celles qui renvoient aux formes d'organisation économique ou autre dans lesquelles des groupes et/ou des communautés cherchent à soumettre l'emploi et le marché au primat d'une territorialité c'est-à-dire d'une histoire et d'une communauté qui s'y définit pour se projeter. Les premières ne font que rationaliser, au sens psychanalytique du terme, une volonté et des conduites d'intégration qui, même si elles réussissent temporairement, ne tardent jamais à faire resurgir, en la déplaçant sur d'autres enjeux, la logique implacable de la raison marchande. Les secondes renvoient à un espace de pensée où le maintien/transformation de la territorialité dépasse la résistance aux effets de déterritorialisation pour chercher un nouveau registre non-marchand des conduites et représentations qui ne soit pas la simple inversion des catégories du marché.

Les analyses et les débats autour des réussites et des échecs des projets nés du mouvement des paroisses marginales oscillent continuellement entre ces deux conceptions. Ce n'est pas le lieu ici de suivre dans le détail l'évolution de ces débats mais un rapide survol servirait à montrer que les analystes - autant, du reste, que les citoyens eux-mêmes - ont hésité entre ces deux visions des choses. Le dynamisme local, s'il est un signe indiscutable de vitalité, n'est jamais à lui seul une caution ou une garantie: le sort de nombre de projets trop tôt qualifiés de novateurs devrait suffire à faire comprendre que cette polarisation n'est pas à condamner mais bien à structurer dans un nouvel espace de pensée.

Grossièrement tracée, la conjoncture socio-économique des régions dites périphériques se situe au croisement de deux grands ordres de facteurs ¹²: ceux tenant des soubresauts d'une économie presque totalement dépendante de l'exploitation de ressources naturelles de plus en plus rares, et par conséquent dispendieuses, avec des équipements généralement vétustes et ceux-là relevant d'une démographie anémique, stagnante sinon sur le déclin et surtout menacée d'un vieillissement accéléré. D'un côté, l'industrie déjà en place ne peut être "réchauffée" qu'en modernisant sa technologie, donc en augmentant davantage le chômage structurel d'une population généralement sous-qualifiée et en risquant au surplus d'accélérer la pénurie par sur-capacité productive. De l'autre côté, la diversification industrielle par le développement d'industries de transformation se trouve singulièrement limitée par l'extrême étroitesse du marché local (régional) et par un éloignement des marchés potentiels qui grève les capacités concurrentielles.

Prises entre pareilles tenailles les petites villes ne peuvent compter se développer que par la "manne" étatique qui déconcentre quelques services, attirant fonctionnaires et activités économiques d'appoint et par le vidage des populations de l'arrière-pays qui viennent au centre d'achat local (qui lui-même fait crever les marchands de la rue principale, pompeusement rebaptisée centre-ville par les technocrates aménagistes) faire "fructifier" le pouvoir d'achat de leurs prestations de chômage et d'assistance social. Dans les paroisses rurales et agro-forestières ce drainage accentue le vieillissement de la population et surtout son homogénéisation. Réduites en nombre et chaque année plus dépourvues en diversité de talents et de compétences, ces populations sont enfermées dans une dynamique de survivance qui mine toute possibilité de développement endogène. La crise de l'État-providence aidant, en ville comme en campagne, le cercle vicieux de la dépendance est bien tracé: chômage chronique, détérioration généralisée des services et des potentiels, explosion des maladies d'origine psycho-sociale, exode vers les grands centres.

Au cortège des tragédies individuelles et des vies brisées s'ajoutent les malheurs du rétrécissement des horizons collectifs. Car pareille conjoncture pour les régions se traduit inévitablement par un appauvrissement dramatique de la diversité des dynamismes culturels et par un dangereux rétrécissement des assises géo-politiques de la société québécoise. L'effondrement des régions et son corollaire, la concentration des populations dans une étroite bande de terre entre Montréal et Québec, menacent de pulvériser ce qui fait le ressort même de tout devenir collectif. Sur le plan culturel d'abord, le cantonnement d'une proportion toujours plus grande de la population réduit le potentiel innovateur: des foyers de peuplement multiples, dynamiques et reliés entre eux par des réseaux d'échange et des structures d'ordre sont des gages de créativité culturelle et de maintien des tensions différentielles indispensables au maintien de l'identité. Formulée dans le langage de la logique des systèmes, la question de la vitalité et de la reproduction de la culture peut se poser autrement que dans les épanchements sur la spécificité: la force, la stabilité et l'inventivité d'un système reposent à la fois sur le nombre de ses composantes et la multiplicité ainsi que la variété des types de relations qui les unissent. Voilà pour le fondement culturel de la "question" régionale.

Sur le plan géo-politique, la concentration de la population a pour effet de rendre encore plus fragile notre situation sur le continent. Un gouvernement, même provincial, ne peut longtemps maintenir de contrôle réel sur un territoire que sa population n'occupe pas. L'histoire le démontre amplement: aucune prétention juridique ou politique ne résiste à long terme à l'occupation effective d'un territoire, et des territoires non occupés sont toujours convoités, autant pour les ressources qu'ils renferment que pour ce qu'ils permettent de consolider. La situation au Labrador devrait pourtant suffire à rendre ces choses criantes d'évidence. Les territoires périphériques regorgeant d'une ressource naturelle abondante et extrêmement convoitée, l'eau, le déclin des régions laisse planer de très sombres augures. Les États-Unis qui auront bientôt un urgent besoin d'eau douce ne reculeront devant rien pour s'emparer de l'immense potentiel hydrologique québécois. Ils n'auront du reste pas de mal à présenter l'affaire sous l'angle des retombées bénéfiques des mégaprojets: Bourassa¹³ songe sérieusement à inverser le cours des eaux nordiques pour rendre l'eau douce aux Américains qui ne demandent pas mieux que "d'aider" au développement du Québec en prêtant les argents nécessaires.

Des régions dépeuplées, vieilles et paupérisées ne génèrent pas de forts mouvements d'opposition: à quoi bon dire non au progrès, surtout s'il ne dérange que peu de gens et qu'un tant soit peu l'environnement. (On entend déjà la chambre de commerce d'Amos applaudir à la création d'emplois de concierge dans les stations de pompage). Avec déjà 20% de sa population vivant directement des prestations de l'État, le Québec s'assurerait ainsi un avenir idyllique: une population vieillissante, en grande partie désœuvrée, cantonnée dans la région métropolitaine, vivant de plus en plus de prestations d'assistance financées à même les ventes d'eau douce et d'électricité... Il suffit pour compléter le tableau, que les compagnies forestières puissent dans ces régions désertées reboiser à même les fonds publics et contrôler la forêt à venir pour faire de la folklorisation une affaire rentable pour la "garde montante" qui pourra alors gérer le Québec *like a real business*.

Le scénario est à peine caricatural. Presque avantageux même, du strict point de vue du maintien et de l'amélioration des niveaux de vie... L'absurde n'est pas toujours horrible. Du seul fait cependant que pareil scénario puisse être envisageable par simple mise à l'extrême de certaines tendances et caractéristiques de la conjoncture présente, l'analyse se trouve du coup confrontée à la nécessité de revoir la place de la démographie et de l'occupation territoriale dans la recherche et l'exploration du champ des possibles. La chose du reste n'est pas vraiment nouvelle mais elle s'impose toutefois dans une radicalité inédite.

En réalité, cela fait au moins trente ans que ces réflexions sur la démographie et l'occupation du territoire sont au coeur des réflexions sur le développement régional. Ce n'est pas d'hier en effet que les aménagistes de toutes tendances insistent sur la nécessité d'accorder la répartition de la population aux impératifs du développement. Leurs préoccupations cependant se sont toujours ordonnées autour d'une logique marchande qui rendait caducs leurs efforts puisqu'elle était à l'origine même de ce qui les avait rendus nécessaires. En effet, quelles que soient leurs justifications théoriques et/ou politiques, les expériences d'aménagement

se ramènent à peu près toujours à tâcher d'optimiser par rapport au marché la position, les avantages et les caractéristiques des communautés. Et comme cet effort reste toujours artificiel - si le marché avait réellement fonctionné, les entrepreneurs seraient "intervenus" bien avant les aménagistes - on tente d'aplanir les difficultés de fonctionnement en s'efforçant d'harmoniser pour la gestion d'État les effets destructurants du marché et leur impact sur l'administration des programmes et l'organisation des services. L'aménagement se heurte ainsi à une difficulté sans fin: celle de rationaliser les effets sociaux de la dépendance. C'est s'accommoder de l'hétéronomie.

Après avoir fermé des paroisses, déménagé des populations, identifié des pôles de croissance où le "décollage" industriel devait survenir, cette problématique d'aménagement se trouve, par la force du marché et la crise de l'État-providence, ramenée à la base-départ. Toutes ces énergies et ces ressources englouties dans la poursuite d'un développement plus chimérique que régional n'auront tout au plus servi qu'à faire émerger - encore que faiblement et dans la confusion - une manière de voir courtisant d'autres possibles. Cette vision s'est d'abord acticulée non pas tant sur la préoccupation de s'accommoder du marché que sur celle de préserver la communauté, *la paroisse, comme une finalité en soi*. Issue des protestations des paroissiens condamnés à "mourir devant le progrès", cette vision s'est traduite dans des efforts disparates et souvent contradictoires pour faire du maintien de la paroisse et de son inscription historique dans un territoire une priorité de lutte et de rassemblement. Au travers ces pratiques de résistance, la vie communautaire comme valeur en soi est finalement plus ou moins explicitement émergée de l'ancien esprit de clocher paroissial pour se poser comme *valeur de riposte* aux effets destructurants de la dépendance. Une valeur à laquelle s'accordent des énergies et des comportements qui ne peuvent émaner que du désir des communautés et non des lois du marché ou de la raison d'État. Refusant toute hétéronomie dans la définition du champ d'action, ces efforts portent donc sur un *lieu défini et approprié symboliquement d'abord*, c'est pourquoi on peut les qualifier d'efforts de *développement vernaculaire*.

Et parce qu'ils visent d'abord à *l'empayement*, ces efforts sont avant tout des manifestations de *créativité culturelle* qui prennent figure bien souvent d'initiatives économiques. Ces initiatives, parce qu'elles sont secondes précisément, ne font jamais que reconduire dans l'univers de la production le débat sur les finalités sociales. C'est pourquoi elles restent toujours instituantes quels que soient leur succès pratique et/ou leur champ d'application.

Vu sous cet angle le dynamisme de plusieurs paroisses menacées de fermeture laisse entrevoir un champ de possibles extraordinairement riche. Car pour chacune d'elles les ressources naturelles et tout particulièrement la forêt constituent non seulement un point d'appui pour éviter la fermeture mais encore et surtout un passage obligé pour toute recherche d'un avenir qui place la communauté à l'abri des violences du marché. On comprend dès lors que le reboisement s'y présente comme une occasion et un outil d'invention sociale. Pouvoir transformer la restauration du système écologique en occasion de se donner une nouvelle vocation agro-forestière, tel est pour chacune d'elles l'enjeu de la participation au programme de

reboisement. Et cela ne peut devenir réalisable qu'à la condition expresse que les argents de l'État servent à reconstituer un patrimoine exempt de toute servitude à l'égard des compagnies forestières. Car pour les paroisses il s'agit de profiter du reboisement pour *vivre de la forêt* et non pour dépendre des compagnies. La question n'est pas celle de l'emploi mais bien celle de l'autonomie.

On comprend ainsi que la question du rôle de l'État est de la plus haute importance en cette affaire. Personne ne peut se substituer aux paroisses elles-mêmes pour qu'elles utilisent le reboisement comme outil de dynamisation; l'État ne peut décréter la volonté de vivre et la participation. Mais on est en droit de s'attendre à ce qu'il rende au moins la chose possible: toute paroisse qui s'en donne les moyens devrait pouvoir être capable de vivre de la forêt. Comme le reboisement et l'aménagement sylvicole sont des activités hautement créatrices d'emplois, un décret de l'État réservant la production et la plantation d'arbres ainsi que l'aménagement sylvicole aux coopératives paroissiales plutôt qu'aux compagnies forestières placerait les petites communautés devant la possibilité et le défi de recommencer à forger leur avenir. Le maintien des foyers de peuplement n'aurait plus à dépendre ni des forces du marché ni des planificateurs centraux. Il dépendrait entièrement de la volonté des paroisses de persévérer dans leur être. Pour l'État cela veut dire faire un choix de nature politique et non instrumentale (l'objection voulant qu'un tel choix compromette l'efficacité du reboisement est purement technocratique, centrée sur les moyens et dépourvue de tout sens des finalités. Au surplus, qui peut prétendre que les compagnies responsables du saccage actuel méritent une plus grande confiance?)

La question du peuplement et du développement inégal des régions se poserait alors dans une problématique en continuité historique avec celle de la colonisation qui, paroisse par paroisse, a façonné le territoire actuel. La conjoncture présente deviendrait ainsi déchiffrable à la lumière d'un héritage non encore assumé: celui de l'immense soif de liberté qui, à chaque vague de colonisation, s'est inventé un Royaume pour mieux défricher l'avenir. Il nous faudra pour ce faire soutenir la difficile hauteur de nos rêves les plus tenaces. Et les plus secrets.

Notes et références

1. *La politique forestière du Québec*. Problématique d'ensemble. Énergie et Ressources, Québec, juin 1984, p. 115.
2. Pour un examen plus détaillé, cf. Robert Laplante (1986) "Un regard critique sur la politique québécoise de reboisement", in Jean Désy (éd.) *Développement agro-forestier au Québec et en Finlande*, Cahier de l'ACFAS n° 39, Chicoutimi-Montréal, UQAC-GRIR et ACFAS (à paraître).
3. Encore faut-il y voir à deux reprises avant de tomber dans la nostalgie car, selon le ministre lui-même, le temps des concessions n'est pas révolu, loin de là:... "certaines avenues envisagées en 1972 n'ont pas donné les résultats escomptés. Ainsi en va-t-il du programme de révocation des concessions forestières qui devait être parachevé

en 1982. Au 1er avril 1984, 32% de l'objectif était atteint (72 134 km²), ce qui laisse une superficie de 161368 km² encore sous régime de concession. Il n'en demeure pas moins que les révocations réalisées ont été un outil majeur qui a favorisé le développement forestier depuis 10 ans, les territoires révoqués étant ceux où les possibilités de développement se sont présentées. *Toutefois, la révocation ne fait plus l'objet d'un programme établi. Seul un problème sérieux d'approvisionnement qui ne peut-être réglé autrement amène maintenant l'État à effectuer la révocation d'une concession forestière.*" *La politique forestière du Québec*; cf.cit. p. 9. Je souligne.

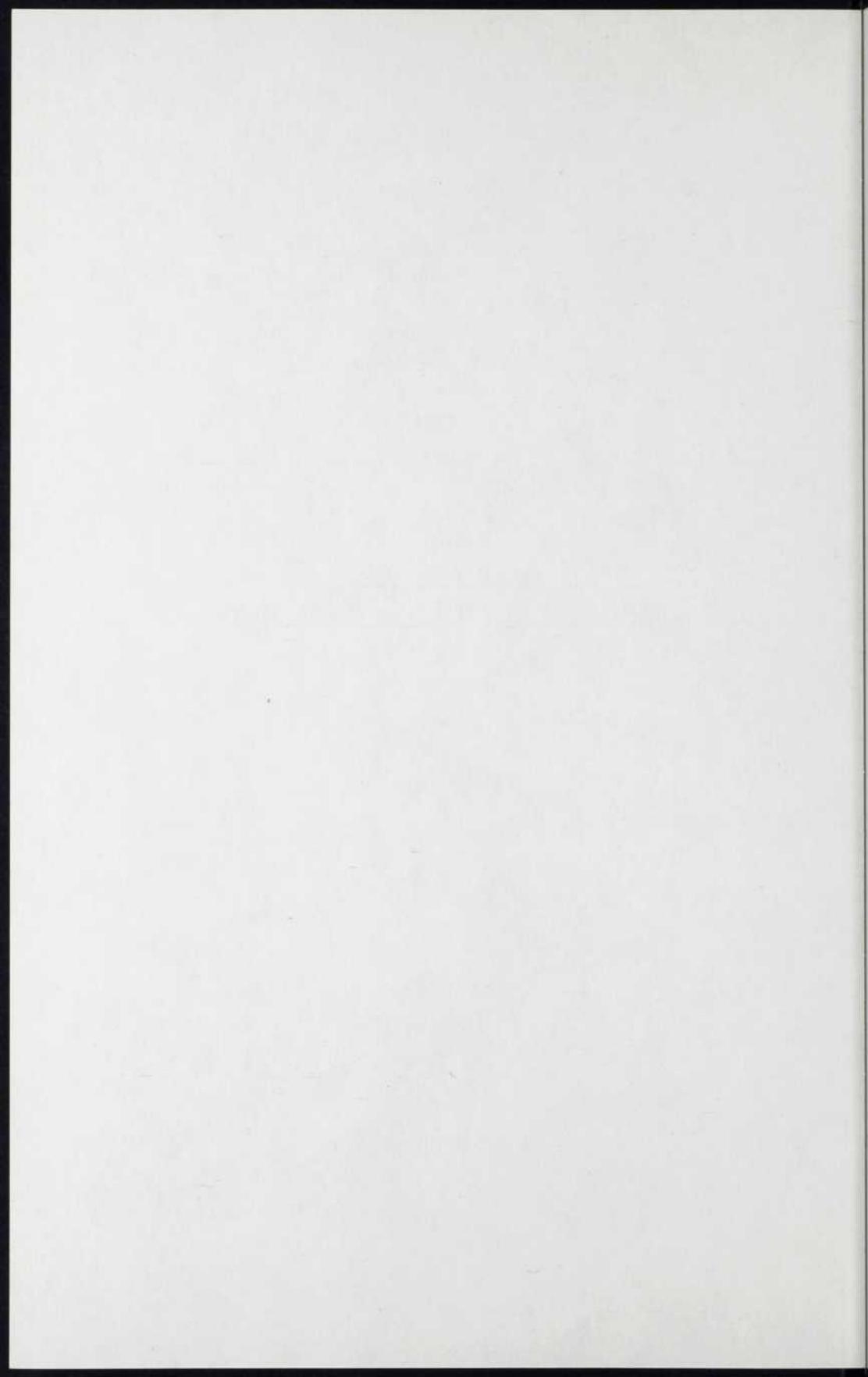
4. CASTORIADIS, Cornelius (1975) *L'institution imaginaire de la société*; Paris, Seuil.
5. EUDES, Yves (1982) *La conquête des esprits. L'appareil d'exportation culturelle américain*. Paris, François Maspero.
6. VADEBONCOEUR, Pierre (1963) *La ligne du risque*; Montréal, HMH.
7. "C'est un nihilisme de signe opposé à celui de Nietzsche: nous ne sommes pas devant une négation critique des valeurs établies, mais devant leur dissolution dans une indifférence passive. Plutôt que de nihilisme, il faudrait parler d'hédonisme. Le caractère du nihiliste est tragique; celui de l'hédoniste, résigné. Cet hédonisme est également très loin de celui d'Épicure: il n'ose pas regarder la mort en face; ce n'est pas une sagesse mais une démission. À l'un de ses extrêmes, il s'agit d'une sorte de glotonnerie, une demande insatiable pour avoir plus, toujours plus; à l'autre, c'est un mélange de laisser-aller, d'abdication, de lâcheté face à la souffrance et à la mort." OCTARIA Paz (1985) *Une planète et quatre ou cinq mondes*; Paris, Gallimard, coll. Folia, p. 17. Voir aussi LIPOVETSKY, Gilles (1993) *L'ère du vide*; Paris, Gallimard.
8. HUBERT, Aquin (1976) "La fatigue culturelle du Canada français" in *Blocs erratiques*; Montréal, Quinze.
9. MOREUX, Colette (1983) *Douceville*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
10. Voir en particulier LARSH, Christopher (1981) *Le complexe de Narcisse*; Paris, Robert Laffont et (1985) *The Minimal Self*; New York.
11. GUILLAUME, Marc (1975) *Le capital et son double*; Paris, P.U.F.
12. On trouvera ici exposées plusieurs idées d'abord aperçues dans un texte publié dans *Trans-Marge*, Cahier 0, automne 85. En les reprenant ici j'espère les avoir modifiées et enrichies en les rapprochant davantage des enjeux concrets.

13. La firme d'ingénierie S.N.C. fait actuellement des études préliminaires sur la "faisabilité" du projet. Pour plus de détail voir le numéro d'octobre 85 du magazine Québec-Sciences.

SECTION II

PROJETS ALTERNATIFS:

DE LA SOCIÉTÉ CIVILE À LA SOCIÉTÉ POLITIQUE



LES PROJETS ALTERNATIFS ET LA QUESTION DE LA RÉCUPÉRATION

Richard Morin

Études urbaines, Université du Québec à Montréal

Au cours des années soixante, le mouvement populaire au Québec a réagi sur le mode de la contestation et de la revendication aux effets engendrés par la logique de l'accumulation capitaliste soutenue par l'État et ce, tant sur le plan de l'aménagement urbain que sur celui du développement régional.

Depuis le début des années 1970, le mouvement populaire, appuyé souvent par certains éléments de la nouvelle petite bourgeoisie, s'est aussi fait l'instigateur de projets alternatifs qui proposent de nouvelles façons d'appréhender les problèmes liés aux conditions de vie en milieu urbain et à ceux relatifs à la survie de paroisses rurales en région.

À certaines institutions de la société civile à travers lesquelles l'État assure son hégémonie se sont substitués des mouvements porteurs de nouvelles expériences sociales. Comme le soulignent Pierre Hamel et Frederic Lesemann (1983, p. 5), ces mouvements sociaux ne se sont pas développés sans rapports avec l'État. Les projets initiés par ces mouvements sont d'abord l'expression d'une remise en cause de la gestion technocratique de la société opérée par l'État. Ces projets vont également contribuer à modifier l'orientation de certaines politiques gouvernementales. Enfin, certains de ces projets seront en retour imprégnés par ces nouvelles politiques et certains mouvements sociaux se trouveront alors assimilés par l'État. Il y a donc là un double rapport à l'État: conflictuel et intégrateur.

La question de la récupération des projets alternatifs se trouve posée par les trois expériences relatées dans les textes qui suivent, soit celles de la Clinique d'aménagement de l'Université de Montréal, du Rassemblement populaire de Québec et du mouvement populaire dans l'Est du Québec.

La clinique d'aménagement de l'Université de Montréal

L'expérience de la Clinique d'aménagement de l'Université de Montréal, telle que décrite par Marc H. Choko, apparaît au milieu des années soixante-dix, comme une réponse alternative au processus de normalisation de l'École d'architecture de l'Université de Montréal, après les soubresauts que cette institution de la société civile a connus au début des années soixante-dix. Le projet de la Clinique sera d'oeuvrer principalement sur le terrain de la consommation collective, à savoir le logement considéré non pas en soi mais dans son cadre urbain et abordé dans ses dimensions techniques, sociales, politiques et économiques. Ce projet démarquera donc nettement la Clinique des professionnels de l'architecture et de leur approche essentiellement parcellaire et physique. La Clinique, en réaction aux expériences d'"advocacy planning" remettra également en cause le rôle de l'expert-porte-parole-et-moteur-des-groupes-communautaires: elle revendiquera et tentera de préserver l'autonomie des groupes qui feront appel à ses services.

Déjà, à ses débuts, deux tendances vont se profiler au sein de la Clinique: d'un côté, les "praticiens"; de l'autre, les "radicaux". La forte demande à laquelle la Clinique devra faire face renforcera la tendance "praticienne" et les "radicaux" finiront par quitter, pour militer dans d'autres groupes ou vivre sous d'autres cieux. En 1976, l'expérience de la Clinique (de même que celles du Groupe de ressources techniques en habitation de Montréal et des Habitations communautaires du Centre-sud) inspirera l'élaboration d'un nouveau programme gouvernemental qui viendra généraliser la formule des groupes de ressources techniques (GRT) comme supports à la mise sur pied de coopératives d'habitations. Dès juin 1977, la Clinique acheminera une demande de subvention dans le cadre de ce programme, avant même que celui-ci ne soit officiellement lancé un mois plus tard. La Clinique deviendra alors un GRT reconnu par l'Etat et l'expérience alternative se trouvera ainsi institutionnalisée.

Certes, il y a eu institutionnalisation d'une expérience alternative mais l'auteur conclut en remettant en cause la connotation péjorative associée à cette notion d'institutionnalisation. La nouvelle Clinique et les GRT reconnus officiellement par l'Etat et financés par un programme gouvernemental n'en ont pas moins "conservé un fonctionnement très peu formel, un mode de direction non hiérarchique (...)". E. Alsène (1983, p. 53) considère d'ailleurs les GRT comme faisant partie de la catégorie "nouvelle entreprise" constituée de jeunes professionnels qui "expérimentent de nouvelles formes sociales de travail". Enfin, Choko termine son texte en posant la question suivante: l'institutionnalisation d'un projet ne permet-elle pas, seule, de faire de ce projet un "véritable projet alternatif, c'est-à-dire venant remplacer les pratiques antérieures, transformer en profondeur les situations établies"?

Le rassemblement populaire de Québec

Dans son texte, Paul Villeneuve nous présente le Rassemblement populaire de Québec (R.P.Q.) comme une émanation des groupes populaires. De 1965 à 1977, l'hégémonie politique du Parti civique sur la scène municipale paraît avoir concouru à la pénétration de l'Etat dans la société civile, pour y constituer une sorte de société "civique" locale. Cependant, le caractère hégémonique de ce pouvoir sera de courte durée. Les comités de citoyens et les groupes populaires le contesteront. Les luttes qu'ils mèneront exprimeront la "vigueur de la société civile" face à cette expression locale de la société politique que représente l'institution municipale. Ces luttes à caractère revendicatif seront suivies de la mise sur pied de projets communautaires. De plus, le confinement au quartier fera place aux échanges entre groupes de différents quartiers et, en 1974, des GAMS se formeront. C'est dans ce sillon que naîtra, en 1977, le rassemblement populaire de Québec. Ce parti qui conduira les luttes au niveau municipal et régional ne vient pas se substituer aux groupes populaires, lesquels veulent conserver leur autonomie par rapport à un mouvement politique qui vise à prendre le contrôle de l'institution municipale, c'est-à-dire à s'institutionnaliser comme pouvoir au niveau local. Le premier projet de ville que véhicule le RPQ regorge d'"idées nouvelles". Quant au dernier projet, il contient pour Villeneuve:

Le début de ce délicat équilibre, entre, d'une part, le dynamisme de la société civile (...), et d'autre part, la régulation par le collectif, seule garante (...) de justice sociale.

L'auteur souligne en conclusion, que le R.P.Q. menace de prendre le pouvoir aux prochaines élections. Il note que son projet de ville a évolué et que sa connaissance des problèmes urbains s'est approfondie. Toutefois, il ne répond pas à cette question qu'il a lui-même posée en introduction. "Le "projet de ville" véhiculé par la RPQ est-il un véritable projet alternatif?"

Le mouvement populaire dans l'est du Québec

Les projets portés par le mouvement populaire dans l'Est du Québec se sont, pour Micheline Bonneau et Hugues Dionne, appuyés sur deux principes: le "localisme", et plus particulièrement le "localisme culturel" qui oppose à l'État niveleur, le particularisme local; l'"endogénisme", c'est-à-dire la recherche de nouveaux modes d'auto-développement local. Or, ces deux principes ont été récupérés par l'État, la récupération étant, pour les auteurs, à la base de l'hégémonie étatique. D'une part, le localisme vient justifier la politique de décentralisation qui favorise une certaine gestion du social par des institutions locales opérant sur de nouvelles appartenances territoriales; les auteurs parlent alors de "localisme corporatif". D'autre part, l'endogénisme vient légitimer une certaine gestion étatique de la décroissance qui privilégie la mobilisation des ressources du milieu et les expériences de développement local.

Pour Bonneau et Dionne, l'expérience des organismes de développement communautaire (O.D.C.) illustre la mise en pratique de ces deux principes (localisme et endogénisme) par le mouvement populaire. Cette mise en pratique correspond à une certaine logique d'appropriation de l'espace, laquelle a permis l'établissement d'une identité territoriale particulière. La mise en place des M.R.C. enveloppée d'un discours localiste et endogéniste représente par ailleurs un exemple de la récupération de ces deux principes par l'État. Elle vient instituer un nouveau découpage territorial qui est différent de celui des O.D.C.. L'État pénètre ainsi la société civile et y constitue de "nouveaux espaces institutionnels de gestion". Une logique de fonctionnalisation de l'espace vient donc s'opposer à une logique d'appropriation. Ainsi, cette "volonté d'une partie de la population de recouvrer une certaine identité et une certaine autonomie par elle-même" (Barel, 1981, p. 81) se trouve-t-elle confrontée, dans la société civile, à la stratégie hégémonique de l'État. Les auteurs concluent d'ailleurs en soulignant, dans la perspective de Gramsci, que "État et société civile sont donc indissociables".

En guise de conclusion

Ces trois expériences qui seront décrites et analysées de façon plus approfondies dans les pages qui suivent, se sont donc développées autour des trois thèmes dont Castells (1983, p. xviii) fait mention: la consommation collective (l'expérience de la Clinique), la défense d'une identité

culturelle territoriale (l'expérience des O.D.C.) et la mobilisation politique au niveau local (l'expérience du R.P.Q.).

Bien qu'elles soient porteuses d'un projet alternatif autour de chacun de ces thèmes, ces expériences ne sont pas nécessairement "garantes de rupture" (Hamel et Léonard, 1981, p. 193). Dans le cas de la Clinique et des O.D.C., l'État a montré sa capacité de récupération. Toutefois, en ce qui concerne le premier cas, Choko conçoit cette récupération comme un tremplin pour le projet alternatif alors qu'en ce qui a trait au second cas, Bonneau et Dionne perçoivent cette récupération comme une contrainte au projet alternatif. Quant au projet du R.P.Q., ne risque-t-il pas de devenir un projet intégrateur des revendications populaires, le R.P.Q. représentant alors "un nouveau type d'encadrement particulièrement subtil de la société civile" (Alsène, 1983, p. 57) où, au contraire, ce projet ne constitue-t-il pas, comme semble vouloir l'indiquer Villeneuve, le véhicule de ces revendications, le R.P.Q. bien qu'aspirant au pouvoir politique n'en restant pas moins inspiré par le dynamisme de la société civile? Nous sommes bien sûr en présence de deux conceptions de la société civile: d'une part, la normative qui n'est pas dissociable de l'hégémonie étatique; d'autre part, la novatrice qui s'oppose à l'hégémonie étatique. Dans la première, l'alternative est filtrée. Dans la seconde, elle s'infiltré...

Sources citées

- ALSÈNE, E. (1983), "L'alternative au tournant", *Revue internationale d'action communautaire*, 10/50, 49-62.
- BAREL, Y. (1981), *Territoires et codes sociaux*, Université des sciences sociales de Grenoble, Centre d'études des pratiques sociales, Paris, Centre de recherche sur l'urbanisme, 137 p.
- CASTELLS, M. (1983), *The City and the Grassroots - A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 443 p.
- HAMEL, P. et LÉONARD, J.F. (1981), *Les organisations populaires, l'État et la démocratie*, Montréal, Nouvelle Optique, 208 p.
- HAMEL, P. et LESEMANN (1983), "Éditorial-Mouvements alternatifs et crise de l'État", *Revue internationale d'action communautaire*, 10/50, 3-7.

LA CLINIQUE D'AMÉNAGEMENT DE L'ÉCOLE D'ARCHITECTURE DE L'UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL: DU PROJET ALTERNATIF À L'INSTITUTIONNALISATION DES GROUPES DE RESSOURCES TECHNIQUES (GRT)

Marc H. Choko
Design, Université du Québec à Montréal

Les questions de fond posées dans le cadre de cette partie du recueil ne relèvent pas de mon domaine de recherche actuel. Aussi n'ai-je aucune velléité scientifique en la matière. Pourquoi alors ce texte? Il s'agissait pour moi de profiter de l'occasion qui m'était offerte pour me pencher sur l'expérience vécue il y a près de dix ans par la Clinique d'aménagement de l'Université de Montréal, d'en rappeler la démarche et les principaux apports. Il s'agissait de soulever les éléments particulièrement pertinents en regard des questions abordées et de les éclairer par le concret, espérant ceci de quelque utilité pour mes collègues qui travaillent plus particulièrement sur ces questions. Enfin, si ce texte est exclusivement à teneur montréalaise, ce n'est nullement pour ignorer les autres expériences qui se sont déroulées presque aux mêmes époques, par exemple à Québec, mais uniquement en raison du lieu de mon expérience propre.

Le tournant des années 70: une riche période

Le tournant des années 70 au Québec, et plus particulièrement à Montréal, aura certainement constitué une des périodes les plus riches de l'histoire syndicale et populaire. Le bouillonnement était constant: montée et chute du Front d'action populaire (FRAP); omniprésence du Front de libération du Québec (FLQ), loi des mesures de guerre et occupation de Montréal par l'armée; fronts communs syndicaux, avec grandes manifestations, grèves, grève générale et emprisonnement des chefs syndicaux; affrontements linguistiques, choc de la crise pétrolière, naissance des groupes politiques marxistes-léninistes, percée du Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM)...

Parallèlement, les regroupements locaux se développaient: comités d'action politique, comités de citoyens de quartier, associations de locataires, mouvements des garderies, des assistés sociaux, cliniques juridiques... A cet époque, le coeur de Montréal est le lieu de transformations radicales qui entraînent la démolition massive de logements. Concentrés dans ces zones les ménages aux plus bas revenus, souvent des personnes âgées, subissent ces délogements forcés. Le décalage entre les grands projets prestigieux publics ou privés et les conditions de vie des résidents qu'ils touchent va cristalliser la prise de conscience de certains milieux ouvriers et de quelques individus issus de la petite bourgeoisie et mener à l'émergence des "lutttes urbaines". Le logement, pour la première fois, deviendra un élément important de revendication des centrales syndicales, du FRAP et du RCM¹.

C'est dans ce contexte qu'éclate la contestation étudiante de l'école d'architecture de l'Université de Montréal, en janvier 1971. L'occupation des locaux durant deux semaines, l'expulsion de la direction et des professeurs, le forum permanent, débouchent sur une remise en question

globale du programme, de la formation et de la pédagogie. Les principales revendications consistent à demander l'ouverture de l'école sur le milieu et à permettre aux étudiants de diversifier leur formation². Le directeur Jean-Luc Poulin devra démissionner et il sera remplacé par Serge Carreau, professeur élu par l'assemblée générale des étudiants et des professeurs, dont le choix sera entériné par l'université.

Serge Carreau, professeur à l'école depuis 1969, apporte une nouvelle perspective. Le résidentiel constitue pour lui un sujet central de préoccupation, intimement lié aux questions sociales. Co-président, avec Joseph Baker³, du comité de l'habitation du Conseil de développement social du Montréal métropolitain (CDSMM), S. Carreau est un des rares architectes de l'époque impliqué dans les milieux populaires montréalais⁴. Dès cette époque, S. Carreau, J. Baker et L. Pretty⁵, envisagent l'architecture sous l'aspect de la préservation et de la restauration des logements anciens et le maintien de la population résidente. Le symposium sur la restauration des logements à Montréal des 17 et 18 avril 1971, organisé par le CDSMM, fera date. Ne soulève-t-il pas déjà la question du contrôle des résidents sur leur environnement et le risque de voir les restaurations entraîner des hausses de loyer qui chasseront les locataires actuels?

Peu à peu vont se développer, autour de J. Baker et de L. Pretty, des équipes qui vont passer à des interventions concrètes dans le domaine de l'habitat. Dès l'été 1970, J. Baker met sur pied l'Atelier de design communautaire ("Community Design Workshop"), qui, fortement inspiré des expériences américaines "d'advocacy planning", met de l'avant trois grandes activités de services aux communautés:

- l'information, notamment sur les répercussions des projets privés et publics, des modifications au zonage, des codes de construction et les droits aux locataires;
- l'intervention sur le bâti, par des évaluations de bâtiments, la rénovation des vieux logements et la création d'espaces de loisirs, de parcs, de magasins communautaires, de garderies et de coopératives d'habitation.
- l'intervention sur la scène publique, par des mémoires sur l'habitat et l'assistance aux groupes de citoyens désireux de présenter des projets d'aménagement.

Ayant obtenu un important fond de la Société centrale d'hypothèques et de logement⁶ pour développer un projet expérimental de restauration dans le quartier Pointe-Saint-Charles, Joseph Baker, Andy Melamed et Peter Katadotis⁷, fondent Loge-Peuple, une société sans but lucratif ayant pour mandat d'acheter, de restaurer et de gérer les logements. L'essentiel des activités de l'Atelier de design communautaire s'oriente alors vers le projet Loge-Peuple. Plusieurs étudiants en architecture de McGill y feront leurs premières armes, comme Peter Sijpkes, Douglas Alford, Barry Pinsky, Colin Munro, Rick Morrison, Robert Stanley...

En 1974, suite à la mise sur pied du nouveau programme de la SCHL de 1973 concernant l'aide aux coopératives d'habitation et aux organismes sans but lucratif, Stanley fonde Rénovation Saint-Louis et B. Pinsky, P. Sijpkes, James McGregor et Ernest Vaudry⁸ fondent le Conseil de développement du logement communautaire (CDLC). Ces deux groupes seront essentiellement actifs dans Milton-Parc et Saint-Louis.

De son côté, Louis Pretty, avec la collaboration de Jacques Lemay, Robert Daoust, Ghislaine Guindon et Jean-Guy Lagüe⁹, organisait le Groupe de ressources techniques en habitation de Montréal (GRTH), destiné à promouvoir l'accession à la propriété des familles à faible revenu, par le biais de coopératives, d'organismes sans but lucratif ou de la propriété individuelle, ce par l'aide technique, voire financière. Le GRTH, par Louis Pretty, bénéficiait de liens privilégiés avec des organismes catholiques à vocation sociale, comme la fondation Marie Valérie et la fondation Ignace Bourget.

Parallèlement, d'autres groupes d'intervention sur les questions urbaines se développaient. Issus des comités de citoyens et des associations de locataires, en partie investis par des militants de groupuscules politiques, notamment de En Lutte! et de la Ligue, ces groupes, s'ils offraient des services aux locataires, mettaient de l'avant des actions avant tout orientées vers l'affrontement avec les propriétaires immobiliers et les gouvernements. Le radicalisme verbal, l'action publique-publicisée-politique les distinguaient totalement des groupes d'architectes, voire même les y opposaient. Le Comité logement Saint-Louis en était sans conteste l'élément le plus actif, sous l'impulsion de Bernard Vallée et de Klas Bylsma¹⁰.

Pendant ce temps là, au sein des écoles d'architecture, les chemineurs traditionnels conservaient, ou reprenaient le dessus. Ainsi, à l'Université de Montréal, les effets de la contestation de 1971 s'estompaient et la normalisation pointait.

La naissance de la clinique d'aménagement et la domination du discours radical

Devant la certitude acquise de l'impossibilité de transformer en une "nouvelle école" d'architecture l'école existante dans son ensemble, et voyant venir la normalisation généralisée, les derniers tenants de l'esprit de la contestation optèrent pour une nouvelle stratégie: se ménager des espaces de liberté à l'intérieur desquels ceux qui en feraient le choix pourraient continuer à agir. Au début 1975, ces ajustements devenaient urgents en raison du départ des derniers étudiants ayant directement oeuvré au sein de la contestation et de la fin du mandat de directeur de S. Carreau. La "campagne électorale" qui débutait, fournissait vraisemblablement la dernière occasion de soutirer aux candidats à la direction des promesses de respect de quelques acquis.

C'est dans cette conjoncture que Marc H. Choko¹¹ ouvrait la perspective de mise sur pied d'une clinique d'aménagement. Partant d'abord d'une proposition timide d'assistance aux locataires et aux petits propriétaires, le groupe alors constitué de André Audette, Marc H. Choko, André Fortin,

Paul Masse, Robert Paradis et Denis Tremblay, rendait public un vaste projet aux objectifs multiples, le 1er mai 1975¹².

La Clinique devait offrir une nouvelle formation orientée vers l'acquisition d'une expérience ancrée dans le réel, au contact des usagers, envisageant la question du logement dans son ensemble. Ce faisant, ses membres offraient des services aux individus à faible revenu et aux groupes sans but lucratif: conseils techniques et petits travaux. Par ailleurs, les membres de la Clinique se donnaient pour tâche de "conscientiser la population sur les questions d'aménagement", notamment sur les intérêts en jeu, leurs liens, le rôle des politiques... Dans cette perspective, la Clinique envisageait effectuer des recherches sur les différents aspects de ce domaine. La possibilité d'ouvrir des permanences dans les quartiers est également envisagée. Finalement, en retour de sa reconnaissance par la faculté, la Clinique parle de s'adjoindre un tuteur, qui devra entre autre entériner les rapports d'activités et d'évaluation trimestriels qu'elle envisage produire.

Mais profitant des questions soulevées face au rôle de la Clinique, à son "positionnement" au sein de la faculté et dans le milieu, à sa finalité, ses membres décidaient de mettre en marche un processus de rédaction d'un manifeste. Celui-ci, complété le 17 octobre 1975, éclairait un projet encore plus ambitieux que le précédent et surtout d'une toute autre orientation¹³. Tout d'abord, la Clinique revendique la responsabilisation de ceux auxquels elle s'adresse et définit les conditions qui leur préserveront initiative et autonomie. Ainsi, critiquant implicitement les groupes de l'époque, toujours à l'affût de luttes à noyauter et à utiliser comme autant de tribunes, la Clinique ne travaillera qu'à la demande explicite des groupes, leur garantira la totalité des pouvoirs décisionnels sur les actions entreprises et s'engagera à ne jamais faire de déclarations publiques sur les dossiers actifs sans l'accord explicite des personnes concernées. Enfin, soucieuse de lever toute ambiguïté, la Clinique s'installera à l'université, faisant ainsi qu'elle ne pourra être prise pour un groupe de quartier (ce qui aux yeux de ses membres passait pour de la fausse représentation). Cette autonomie, la Clinique la revendiquait pour elle-même également, au sein de la faculté d'aménagement, en refusant toute structure hiérarchique et en réclamant l'autogestion et l'auto-évaluation. Mais responsable, la Clinique reconnaissait l'Assemblée générale des professeurs et des étudiants de la faculté, devant laquelle elle s'engageait à faire rapport à chaque trimestre.

La Clinique, opposée aux approches disciplinaires, sectorielles, met de l'avant une approche globale des problèmes liant le technique au social, au politique et à l'économique¹⁴. S'attaquant à l'environnement au sens le plus large, c'est-à-dire tant sur les lieux de travail qu'à la maison, dans la rue, les loisirs..., conscients des besoins immédiats, les membres de la Clinique travaillent sur les problèmes quotidiens. Conseils techniques, expertises, contre-projets, revendications pour des améliorations immédiates, mise sur pied de coopératives, constituent leurs moyens d'intervention. Mais cette pratique de tous les jours doit être menée de front avec une remise en question globale du système économique en place. Pour cela, la Clinique montrera l'exploitation subie à tous les niveaux par les couches populaires, éclairera les intérêts des gouvernants et des exploités et dénoncera le rôle des professionnels à leur service. Dans

ce sens, la Clinique entend intervenir au sein de l'université et de la profession pour remettre en question la formation et la pratique des aménageurs.

Ce vaste projet, dont l'ensemble des éléments offre l'apparence d'une extrême cohérence, n'était en fait que l'aboutissement de compromis entre deux tendances qui se dessinaient déjà: les "praticiens" et les "radicaux". Pour les premiers, le Manifeste comprenait nombre d'idées et de formulations qu'ils ne partageaient pas dans leur for intérieur. S'ils les avaient acceptées, c'était pour en finir avec ces débats interminables qui ne les intéressaient pas vraiment. Pour les seconds, dont l'essentiel du discours avait fini par dominer, les quelques idées réformistes intégrées l'avaient été comme éléments d'un mal nécessaire, d'une stratégie à court terme. Soigneusement encadrées, remises en perspective, ces idées pouvaient être présentées par les radicaux comme autant de signes de réalisme. Mais tandis que le discours radical s'imposait, dès l'été 1975 les activités battaient leur plein et la réalité s'inscrivait tout autrement.

Les activités quotidiennes et la revanche de la tendance praticienne

Les membres fondateurs de la Clinique ne s'étaient pas trompés sur l'ampleur des besoins à satisfaire et de la tâche à abattre. Dès l'été 1975, les demandes affluèrent sans qu'aucune publicité ne soit nécessaire. Il faut dire que les premiers dossiers vinrent de S. Carreau et L. Pretty eux-mêmes, qui, impliqués depuis des années dans ce milieu, canalisèrent de multiples demandes sans toujours pouvoir y répondre.

L'été 1975 allait être l'époque de la première effervescence du mouvement coopératif dans le domaine de l'habitation et la Clinique, avec S. Carreau, collabore à la mise sur pied de la première coopérative locative à Montréal, rue Lacombe, dans Côte-des-Neiges. Dans ce dossier, tous les ingrédients propices à une intervention de la Clinique étaient réunis. L'immeuble de 23 logements, datant des années 1920, habité par des personnes à bas revenus, résidant là depuis fort longtemps pour certaines, avait été vendu à un entrepreneur qui voulait le démolir afin de le remplacer par des petits appartements destinés aux étudiants et professeurs de l'Université de Montréal. La majorité des locataires s'était regroupée pour tenter de s'y opposer. Finalement, avec l'aide de tous¹⁵, ils y réussirent et la Coopérative d'habitation du Village de Côte-des-Neiges, qu'ils avaient formée, devint propriétaire de la bâtisse le 30 octobre 1975.

Mais les autres interventions de la Clinique tenaient plus des simples services techniques. Pour l'essentiel, il s'agissait d'analyser des possibilités d'achat-restauration de bâtisses pour le GRTH de Louis Pretty. Ces activités s'étendirent ensuite à Hochelaga-Maisonneuve, en collaboration avec un prêtre-ouvrier, Claude Julien, et à la Petite Bourgogne, avec une coopérative en formation.

Parallèlement, Denis Tremblay et Marc H. Choko avaient été engagés par Louis Pretty pour rédiger un guide pratique rassemblant toutes les informations nécessaires aux groupes et individus désireux de s'engager

dans les démarches d'achat-restauration de logements. Ce document, complété, fut finalement publié par le gouvernement du Québec, sous le titre "Le logement c'est votre affaire". Denis Tremblay et Marc H. Choko auraient plutôt opté pour "le logement, ce n'est vraiment pas votre affaire", tant ce guide montrait clairement la complexité des démarches et la nécessité absolue pour les groupes et individus de s'en remettre à des "experts".

L'ensemble de ces expériences amena les membres de la Clinique à s'interroger sur leur pratique. D'autant plus que dans le seul projet mené à bien, celui de Côte-des-Neiges, les questions soulevées étaient nombreuses: les locataires devenus coopérateurs ne faisaient pas toujours preuve d'un sens du collectif très développé et les "chicanes de clocher" apparaissaient; il n'était pas question pour eux de consacrer leur temps à d'autres groupes pour les aider à résoudre leurs problèmes de logement; les hausses de loyer étaient de l'ordre de 50%; il avait fallu se soumettre aux exigences de restauration de la SCHL; il avait fallu accepter de verser un profit de 30 000\$ à l'entrepreneur pour qu'il rétrocède la bâtisse à la coopérative...

Dès l'automne 1975, les interventions de la Clinique vont se réorienter. S'éloignant des coopératives d'habitation, la Clinique va opérer un rapprochement avec les comités logement, notamment avec Saint-Louis et s'impliquer dans deux longues luttes contre la ville de Montréal: la cour de voirie Lusignan-Versailles et le parc-école Émile Nelligan¹⁶. Ici l'enjeu ne sera pas tant d'apporter des services techniques, que de participer à la démonstration du rôle de la ville de Montréal, de son "parti pris" pour les gros propriétaires, de son absence totale de préoccupations sociales... Marc H. Choko et Robert Paradis seront en charge de ces dossiers, "exemplaires" pour la tendance radicale. Mais, ce sont Paul Masse et Denis Tremblay, les plus fermes tenants de la tendance praticienne, qui s'impliqueront dans le dossier le plus politique, celui des Immeubles Val Martin à Laval. Cet ensemble locatif de duplex, comprenant 488 logements, construit en 1954 à l'aide du programme des dividendes limités, faisait l'objet d'une vente subdivisée. Les locataires, en grande majorité à faible revenu ne pouvant pas acheter leur logement, se voyaient chassés par les nouveaux propriétaires, pour le plus grand profit de la Compagnie Netherwood et de son propriétaire Arthur Steckler, qui avait acheté l'ensemble et procédait à ce morcellement. L'objectif était donc de s'opposer à cette opération et de conserver le caractère locatif de l'ensemble. Pour cela, l'idée consistera finalement à faire inclure Val Martin dans les projets couverts par le moratoire¹⁷ sur les conversions d'immeubles locatifs qui se débattait justement à cette époque au gouvernement, ce qui fut finalement obtenu. Mais ce faisant, la démarche, partie d'une perspective de lutte, et la mise sur pied de l'Association des locataires de Chomedey-Val Martin, finira en multiples sinuosités juridiques et en politicailleries nombreuses, échappant totalement aux locataires. Ainsi, un des plus importants succès de la Clinique, sur le plan des résultats, allait être un des sujets de critique privilégiés des membres de la tendance radicale.

Parallèlement, les membres de la Clinique initiaient de multiples interventions hors le domaine résidentiel. Le projet d'aménagement de la ferme coopérative Centre-sud, réalisé en collaboration avec Luc Bédard et Daniel Chartier, des étudiants d'architecture du paysage, s'attaquait aux

terrains de loisir pour les familles à très bas revenu. Celui de la menuiserie de la faculté d'aménagement soulevait la question des conditions et du milieu de travail. La garderie dépannage Centre-sud ouvrait la voie en matière de services communautaires. Enfin, la Clinique s'intéressait aux difficultés d'accès des pavillons de l'Université de Montréal pour les handicapés et au logement des personnes âgées, en collaboration avec Jeanna Mislova, des "Catholic Community Services" de Notre-Dame-de-Grâce.

L'arrivée de Gilles Lauzon, en janvier 1976, allait être déterminante pour le développement d'un autre aspect jusque là fort négligé: la recherche et la diffusion. Gilles Lauzon, dans un premier temps, prenait en charge la recherche sur les conséquences de la restauration, puis s'attachait à une vaste fresque historique sur les quartiers ouvriers de Montréal¹⁸. Mettant en oeuvre un autre volet de son vaste projet, l'intervention au sein de la profession, la Clinique commencera par une collaboration critique à la formation des étudiants de 1^{re} année, pour continuer avec une proposition de modification au programme et à la structure du baccalauréat et finira par un appel au boycott du congrès de l'Ordre des architectes du Québec en mai 1976¹⁹.

Un temps renforcée par l'arrivée de Roberth Potvin en janvier 1976, l'aile radicale de la Clinique se disloquait dès le mois de mai. Robert Paradis s'en allait travailler pour les Habitations communautaires du Centre-sud (groupe voué à la restauration et lié au Comité logement Centre-sud), comme architecte, tout en s'impliquant de plus en plus au sein du groupe En Lutte! et Robert Potvin, tout en collaborant à des travaux de recherche, militait dans Centre-sud pour Action-rénovation. À l'automne 1976, Marc H. Choko quittait la Clinique, tandis qu'une nouvelle génération de membres arrivait: France Boulay, Jean-Jacques Bohémier, Yvon Désy, Christiane Durand.

À nouveau, l'essentiel du travail va se réorienter vers les services techniques, notamment au secteur coopératif. Les membres de la Clinique collaborent à la démarche de mise sur pied d'une coopérative des résidents des 240 logements de "Elmhurst Development", à la restauration de logements pour la Coopérative d'habitation de la Petite Bourgogne et dessinent les plans de la Coopérative alimentaire Laprairie, et du Carrefour jeunesse Rosemont, un centre d'accueil pour enfants souffrant de difficultés socio-affectives. France Boulay et Denis Tremblay travaillent à nouveau pour le GRTH à l'actualisation du guide "Le logement c'est votre affaire".

Mais même si seule la tendance praticienne demeure représentée au sein de la Clinique, les débats internes se poursuivent, principalement quant au choix des projets sur lesquels travailler. Partageant toujours les mêmes grands principes de "droit au logement, contrôle par les gens de leur milieu... vouloir commun de l'avènement d'un système socialiste"²⁰, les membres de la Clinique n'en sont toujours pas moins pris avec la question des meilleurs moyens à mettre en oeuvre pour y parvenir. Sans doute la baisse de passion dans les débats a-t-elle alors plutôt à voir avec le fait que cette fois tous s'entendent au moins sur un autre principe: ces moyens passent par la pratique de l'architecture. Les membres de la Clinique étaient ainsi prêts pour une nouvelle étape: devenir un groupe de ressources techniques au service des coopératives d'habitation.

La mise sur pied du service d'aménagement populaire de Montréal

L'arrivée au pouvoir du Parti québécois, en novembre 1976, amenait un renouveau des équipes dirigeantes dans les ministères et les sociétés d'État. Le ministre Guy Tardif aux affaires municipales, avait la haute main sur le domaine de l'habitation, dont la Société d'habitation du Québec (SHQ). Un de ses interlocuteurs privilégiés devint Serge Carreau, pressenti pour devenir vice-président de la SHQ. Le nouveau gouvernement, désireux de prendre quelque mesure spectaculaire en matière d'habitation, encouragea donc les rares initiatives qui pourraient déboucher rapidement sur des gestes concrets allant dans le sens du programme annoncé.

Serge Carreau, avec Louis Pretty, Pierre Sylvestre et Paul Masse s'attelèrent donc à la tâche de rédaction d'un mémoire au ministre, proposant une aide particulière aux coopératives d'habitation, à partir des leçons tirées de l'expérience acquise par les quelques groupes d'aide existants²¹. Le mémoire recommandait notamment que les groupes d'aide bénéficient d'une certaine stabilité, en se voyant garantir un financement de trois ans et qu'ils soient composés de gens connaissant bien le logement communautaire, mais pas forcément des spécialistes (comprendre des architectes). Un complément au mémoire précisant les modalités de financement ajoutait quelques aspects à souligner²². Ainsi, plutôt que de confier la gestion des fonds à un regroupement des groupes de ressources techniques (GRT), les auteurs proposent que cette responsabilité relève d'un régisseur aux pouvoirs étendus, rattaché à la SHQ. Le programme ne serait institué que pour quatre ans, à titre de démonstration, et disparaîtrait, ou deviendrait permanent si l'expérience s'avère concluante. En plus des services techniques, les GRT doivent pouvoir offrir des services d'animation, d'information, de recherche et d'éducation. L'évaluation du travail des GRT devra "se faire en fonction du rôle social du GRT, plutôt que de sa productivité... en relation très étroite avec les groupes déjà aidés". Enfin, les groupes existants seraient les premiers à pouvoir bénéficier de ce programme, qui pourrait petit à petit être élargi. Le programme mis en place en juillet 1977 par le gouvernement provincial va effectivement très largement s'inspirer de ces documents²³.

La Clinique d'aménagement, au coeur de la mise sur pied du programme, achemine une demande de subvention à la SHQ, dès juin 1977. Son exposé d'activités inclut l'aide aux locataires et aux comités logements, parallèlement aux coopératives et aux organismes sans but lucratif. La Clinique envisage notamment l'élaboration de projets urbains alternatifs et la recherche et la diffusion comme activités complémentaires aux services d'information et d'expertise. Les syndicats et les coopératives de consommation sont mentionnés comme des bénéficiaires potentiels de ces services. Enfin, la Clinique affirme son intention de travailler à l'échelle de la ville de Montréal.

À cette même époque, les membres de la Clinique procèdent aux démarches d'incorporation en vertu de la 3^e partie de la Loi des compagnies, sous le nom de Service d'aménagement populaire de Montréal (SAP), qui aboutiront le 14 novembre 1977. Les "objets" pour lesquels la corporation est constituée reprennent fidèlement l'esprit des objectifs de la Clinique, dans toute leur ampleur, tout en y ajoutant la possibilité de procéder à l'achat et à la location de biens immobiliers²⁴.

Pendant ce temps, la "Clinique" déménage à Saint-Henri, dans l'édifice du Centre local des services communautaires (CLSC), sur la rue Notre-Dame, coupant ses derniers liens avec la faculté d'aménagement. Finalement, le 10 novembre 1977, le Service d'aménagement populaire signe sa convention de GRT avec la Société d'habitation du Québec, pour une subvention d'un an et 50 000 \$. Ses fonctions sont ramenées à l'information, les conseils, l'aide légale et technique, la recherche de financement et la réalisation des plans et devis pour les coopératives d'habitation; et susciter le bénévolat compte également dans ses tâches ²⁵.

Du projet alternatif à l'institutionnalisation?

Lorsque le titre de ce texte m'a été suggéré, mon premier réflexe fut d'accepter, sans doute convaincu en cet instant qu'il représentait bien les événements tel que je les avais ressentis. Inconsciemment, je faisais alors miens cet enchaînement d'images plus ou moins floues, ces jugements de valeurs, de nos jours entendus: alternatif égale bon, léger, informel, novateur, jeune...; institutionnel égale mauvais, immobile, étouffant, fonctionnaire, Etat...

Puis, au fur et à mesure que j'avançai dans la rédaction, il m'apparut de plus en plus clairement que, d'une part, ces termes ne pouvaient pas qualifier la Clinique à l'origine et le SAP aujourd'hui, et d'autre part, que telles n'étaient pas non plus mon appréciation de alternatif et de institutionnalisation.

En effet, force est de constater que le SAP, et la plupart des GRT, ont conservé un fonctionnement très peu formel, un mode de direction non hiérarchique, une gestion sommaire... une taille réduite. Et non seulement les GRT ne sont-ils pas devenus des institutions, mais ils n'ont nullement été intégrés à une institution. Toutes proportions gardées, il n'est pas non plus certain qu'ils soient plus dépendants que ne l'était la Clinique au sein de la faculté d'aménagement. Bref, nul doute que nous sommes bien toujours là en présence d'un projet marginal.

Je renverserais alors le raisonnement initial en demandant si la reprise du projet par une institution, sur une base élargie, n'aurait pas seule pu en faire un véritable projet alternatif, c'est-à-dire venant remplacer les pratiques antérieures, transformer en profondeur les situations établies. Ce faisant, je m'apercevais qu'à nouveau d'autres idées implicites devaient être clarifiées. Car en effet, mon raisonnement ne pouvait que présupposer également une remise en question de la vision de l'alternative portée par une base sociale et de l'institution comme instrument autonome.

Ces idées, encore peu claires aujourd'hui, étaient bien évidemment totalement absentes de nos préoccupations il y a dix ans. La seule chose qui m'apparaisse claire, avec le recul, c'est que la Clinique était un rêve fou. Ceux de la tendance radicale péchaient par idéalisme, ceux de la tendance praticienne par activisme. Mais comme les idéalistes pratiquaient et que les activistes rêvaient aussi, nous étions tous doublement aveuglés par notre rêve. Ce rêve qui n'a pas été institutionnalisé, mais qui s'est

morcellé et essoufflé dans la vague néo-libérale actuelle, comme tous les mouvements de revendication des années 1960-70.

Notes et références

1. C'est à cette époque que la CEQ, la CSN et la FTQ publient les comptes rendus des "Colloques régionaux 70", des brochures sur le logement social... et que la CSN s'implique directement dans la mise sur pied d'associations de locataires.
2. Le Manifeste des étudiants de la Faculté d'aménagement de l'Université de Montréal, adopté par l'assemblée générale en février 1971, déclarait:

"L'École forme des technocrates... les technocrates essaient d'apporter des solutions techniques à des problèmes sociaux. On sait bien que cette attitude, sous couvert d'objectivité, sert une stratégie ayant pour but de masquer les véritables problèmes".

Toutefois, ce n'est certainement qu'un nombre limité d'étudiants, et encore moins de professeurs, qui partageaient cette approche politique de la pratique architecturale et une véritable volonté de remettre en question la formation et la pratique traditionnelle.

3. Joseph Baker était alors professeur à l'école d'architecture de l'Université McGill. Dès 1969, il collabora à la mise sur pied de l'Institut parallèle, organisme regroupant des intellectuels anglophones progressistes visant la promotion de projets de développement communautaire en quartiers ouvriers montréalais.
4. Deux étudiants finissants en architecture, Gilles Beauchamp et Jean-Pierre Pelletier, avaient été financés par l'Association des architectes de la province de Québec, de mai à décembre 1969, pour monter une expérience pilote d'insertion-intervention en quartier populaire, mais ceci avait rapidement tourné court. Le projet, appelé "Balconville", avait été initié par le comité de l'habitation de l'Association, sur lequel siégeaient S. Carreau, M. Fish, P. Friedlander et J. Ouellet.
5. Louis Pretty, professeur à l'école d'architecture, avait été le président du comité de l'habitation du CDSMM avant S. Carreau et J. Baker.
6. Devenue en 1979 Société canadienne d'hypothèques et de logement.
7. A. Melamed était alors urbaniste, au service de l'urbanisme de la ville de Montréal. Il est aujourd'hui responsable du programme d'études urbaines de l'Université Concordia. P. Katadotis, alors permanent du "University Settlement" est aujourd'hui à l'emploi de l'Office national du film.
8. James McGregor est urbaniste et dirige toujours le CDLC. Il avait travaillé en 1971 pour l'Atelier de design communautaire. Ernest

Vaudry est aujourd'hui avocat. Militant de Pointe Saint-Charles, il avait été un des membres centraux du projet Loge-Peuple.

9. Jacques Lemay était responsable du financement des projets communautaires à Centraide. Roger Daoust était un entrepreneur en construction ayant fait un peu de restauration dans Saint-Henri. Ghislaine Guindon, travailleuse sociale, était en charge des projets communautaires au Secrétariat d'état, bureau de Montréal. Jean-Guy Lagûe était organisateur communautaire.
10. Bernard Vallée avait abandonné des études d'architecture pour se lancer résolument dans le militantisme politique. Devenu membre de En Lutte!, il sera de toutes les luttes urbaines du Comité logement Saint-Louis et du Regroupement pour le gel des loyers.
11. Marc H. Choko, alors étudiant en maîtrise en aménagement, était le seul des "leaders" de la contestation étudiante de 1971 encore présent à la faculté. Sa *libre opinion*, exposée comme affiche murale en février 1975, dans le cadre de la campagne de nomination d'un nouveau directeur, proposait "d'envisager la mise sur pied d'une clinique d'aménagement".
12. André Audette, André Fortin, Paul Masse, Robert Paradis et Denis Tremblay étaient étudiants en 3^e année en architecture. André Audette ne fit que participer à quelques débats et se retira. Pour les objectifs détaillés, se référer à *Pour une clinique d'aménagement au sein de la faculté*, 1^{er} mai 1975.
13. Un professeur en architecture, Denys Marchand, s'était intégré au groupe à la fin de l'été. En fait, il ne collaborera à aucun des travaux de la Clinique et se retirera dès décembre. Pour les objectifs reformulés, se référer ici au *Manifeste de la Clinique d'aménagement*, 17 octobre 1975.
14. Le nom de Clinique d'aménagement voulait marquer clairement cette approche, même si tous ses membres ne provenaient en fait que d'architecture. Le terme *Clinique* était au contraire bien mal choisi pour les radicaux, puisqu'il référerait pour tous à une idée de service d'urgence destiné à soigner quelque bobo. Mais la référence à la paternité des cliniques juridiques dans le domaine de l'intervention en quartiers populaires avait joué et le nom utilisé depuis mai 1975 et dorénavant connu et utilisé de tous ne pouvait plus guère être changé.
15. La Coopérative d'habitation du Village de Côte-des-Neiges bénéficia de l'aide de Pierre Sylvestre, avocat à la Clinique juridique de Pointe-Saint-Charles et petite Bourgogne, de Yves Normandin, conseiller municipal du R.C.M., de Marc H. Choko pour la négociation des fonds avec la SCHL et la ville de Montréal, de Robert Paradis pour les plans et devis de restauration, de Irène Cinq-Mars pour l'aménagement de la cour arrière, le tout sous la supervision de S. Carreau.
16. Voir à ce sujet ÉVEILLARD, Catherine (1976), *La lutte des locaux autour de l'École Émile Nelligan*, vidéo 30 mns, Comité

ment Saint-Louis, Vidéographe. Par contre, la Clinique ne sera pas impliquée dans deux autres luttes importantes du Comité logement Saint-Louis: Clermont Motors et Saint-Norbert.

17. Le moratoire gèle la conversion des ensembles locatifs de cinq logements et plus depuis le 19 décembre 1975.
18. Voir le rapport produit en réponse à celui du Groupe de Travail sur l'habitation, Habiter au Québec, CLINIQUE D'AMÉNAGEMENT (1976) *Les conséquences de la restauration résidentielle subventionnée dans les quartiers en périphérie du centre-ville de Montréal pour les locataires*, réalisé par Marc H. Choko, Christiane Durand, André Fortin, Gilles Lauzon, Paul Masse et Robert Potvin.

Gilles Lauzon, avec la collaboration de Jean-Jacques Bohémier, tirera de son travail de recherche le diaporama *Histoire des logements ouvriers à Montréal*.

19. L'intervention en première année fut assumée par Marc H. Choko et Robert Paradis, à partir du *Manuel de la Clinique d'aménagement* qu'ils avaient rédigé à cette fin.

La proposition de modification au programme et aux structures du baccalauréat fut l'initiative de Gilles Lauzon, représentant étudiant au Comité d'élaboration du plan intégré de développement de l'école d'architecture, devenu membre de la Clinique, avec Robert Potvin, en janvier 1976.

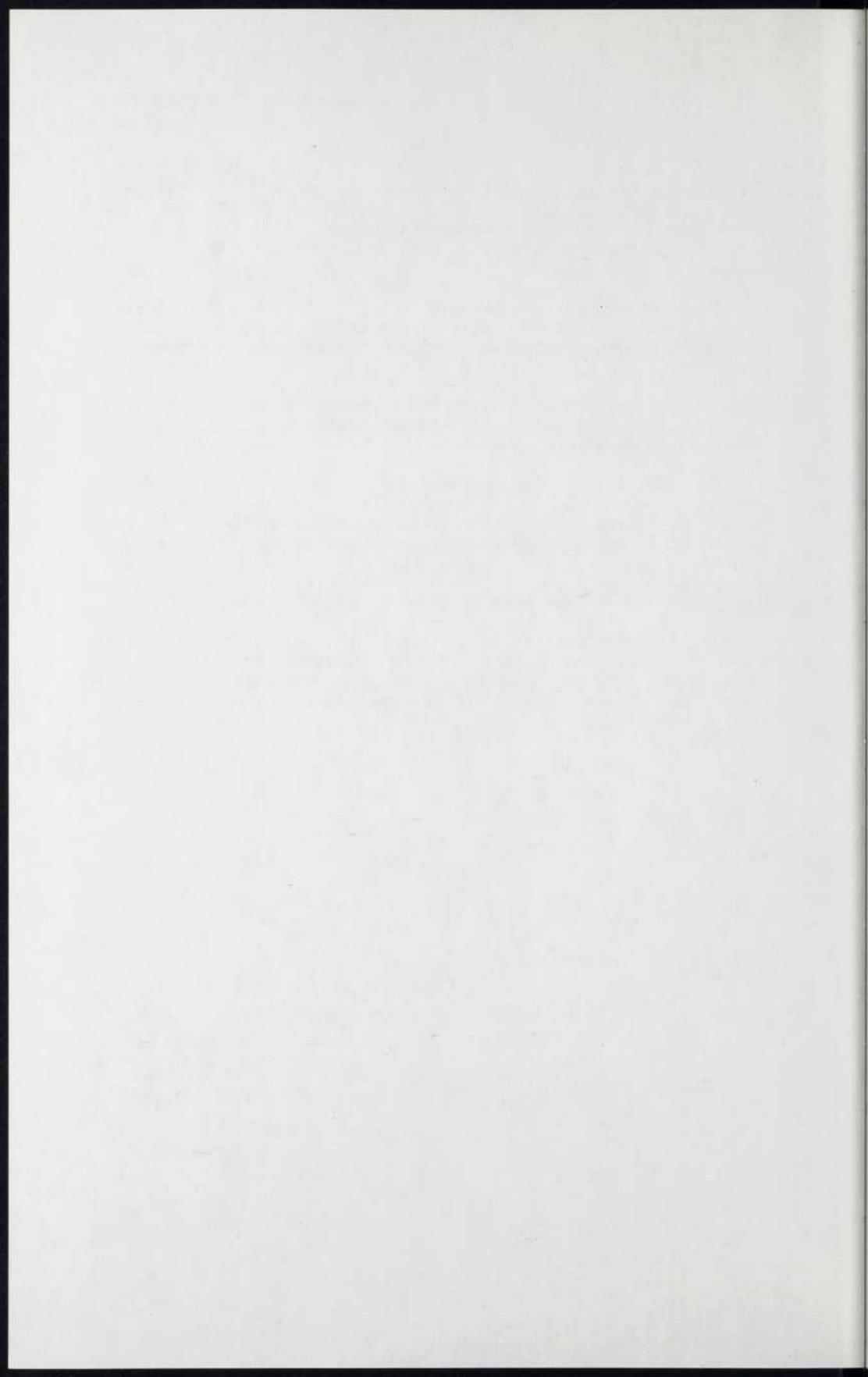
Le texte *L'université au service des gens... l'université dans la rue...*, cosigné par les sept membres de la Clinique et trois autres étudiants d'architecture, servit de support à cette démarche auprès de l'assemblée générale, en avril 1976. Ceci devait déboucher, à l'automne 1976, sur l'officialisation d'une piste de formation appelée Habitat populaire urbain (HPU), dont S. Carreau, G. Beauchamp et P. Morisset eurent la charge. Pierre Beaupré, puis Jules Auger, se joignirent par la suite à Pierre Morisset.

En mai 1976, l'Ordre des architectes du Québec (anciennement AAPQ), avait mis à l'ordre du jour un atelier intitulé "Responsabilité sociale de l'architecture", qui devait se tenir au Salon or (!) de l'hôtel Ritz Carlton de Montréal. Au nom de la Clinique, Marc H. Choko lut un appel au boycott de cette activité. Seuls les membres de la Clinique et quelques étudiants suivirent ce mouvement, tandis qu'un bref débat s'engageait entre les participants. À cette occasion, un autre ancien leader de la contestation étudiante de 1971, Henri Walsh, devait s'illustrer par un vif hommage aux mérites de la pratique privée et de la collaboration avec les grandes entreprises de développement. L'échec fut total, peut-être parce qu'au fond la quasi totalité des contestataires mêmes, n'ayant pas rejeté l'idée de pratiquer un jour l'architecture, n'envisageait d'issue possible hors de l'OAQ.

20. Texte bilan de la Clinique sans titre, ni date (certainement août/septembre 1977).

21. *Bref mémoire sur la question de l'aide nécessaire à court terme au développement du secteur coopératif en habitation*, février 1977. Ernest Vaudry, Pieter Sijpkens, James McGregor, Denis Leroux, Jacques Lemay, Colin Munro et Claude Julien, ont également collaboré à ce mémoire.
22. *Complément au mémoire sur la question de l'aide nécessaire à court terme au développement du secteur coopératif en habitation. Proposition quant au financement des groupes de ressources techniques en habitation.*
23. Arrêté en conseil 2273-77 du 13 juillet 1977 et Règlement 77-400 du 14 juillet 1977, concernant un programme expérimental de coopérative d'habitations locatives, plus connu sous le nom de Logipop.
24. *Lettres patentes* données et scellées à Québec le 7 septembre 1977 et enregistrées le 14 novembre 1977. France Boulay, André Fortin, Paul Masse, Yvon Désy, Jean-Jacques Bohémier, Gilles Lauzon et Denis Tremblay apparaissent comme administrateurs provisoires du SAP.
25. *Convention* entre le Service d'aménagement populaire de Montréal et la Société d'habitation du Québec, 10 novembre 1977.

Sur l'histoire du SAP et des GRT, voir également LAUZON, Gilles et SEVIGNY, Marcel (1980) Le Service d'aménagement populaire et les coopératives. *Revue internationale d'action communautaire*, 4 (44): 83-91 et AUGER, Jules (1982) Vers une démocratisation des services d'architecture, texte non publié.



LE RASSEMBLEMENT POPULAIRE DE QUÉBEC COMME VÉHICULE D'UN PROJET ALTERNATIF

Paul Villeneuve
Géographie, Université Laval

J'ai hésité en écrivant le titre de ce texte. Fallait-il écrire "projet alternatif" au singulier ou au pluriel? Je l'ai finalement écrit au singulier. Ce choix est significatif du lieu social d'où je parle et aussi du lieu social d'où proviennent les principales militantes et les principaux militants du Rassemblement populaire de Québec. Nées pour la plupart avant les sommets du "baby boom" au milieu des années cinquante, imprégnées dans leur enfance des valeurs d'une église (non d'une religion) à son apogée, et socialisées politiquement pendant les années soixante, ces personnes ont cru, et plusieurs d'entre elles croient encore, qu'il est possible de développer et de promouvoir un projet global de société.

Déjà cependant, pour ces militants et militantes (un terme qui évoque trop le militarisme) du niveau urbain, ce projet global est moins ambitieux que d'autres formulés à des échelles plus vastes. Comme le titre de ce livre du géographe-maire-adjoint-socialiste de Rennes, l'indique, "Changer la vie" passe modestement ici par "Changer la ville" (Phlipponneau, 1976). Il y a bien dans quelque coin de l'imaginaire collectif, des réminiscences plus ou moins claires de la "Commune de Paris", mais les temps ont tellement changé... Et ils ont changé beaucoup entre la génération, évoluée ici, des "municipaux-qui-croient-encore-à-la-politique" et à l'action collective, et les générations plus jeunes qui apparaissent, de façon encore floue, à certains comme plus individualistes et préoccupées d'autonomie personnelle, et à d'autres comme plus "communautaires", dans le sens de "tribal".

Dans les lignes qui suivent, je vais commenter, de façon assez libre, les vingt dernières années de luttes urbaines à Québec, en mettant toutefois l'accent sur un certain nombre de questions reliées à la fois au thème de cette partie du recueil et à mes préoccupations comme membre du Rassemblement populaire de Québec. Par exemple, le "projet de ville" véhiculé par le RPQ est-il un véritable projet alternatif? Aussi, comment ce projet s'est-il transformé depuis huit ans, au contact d'une conjoncture particulière? Et aussi, comment semble-t-il se situer par rapport à la société civile et par rapport à la société politique et à l'État?

Un peu d'histoire régionale

Pour tenter de comprendre le RPQ comme véhicule d'un projet (peut-être) alternatif, il faut d'abord remonter un peu dans l'histoire de la société régionale de Québec (Villeneuve, 1981, 1982).

La conjoncture socio-politique actuelle à Québec est la résultante d'une évolution historique spécifique. Par rapport à la configuration géopolitique de l'Amérique du Nord, et aussi par rapport au développement régional inégal depuis plus de trois siècles sur ce continent, Québec est une ville de l'Atlantique, tout autant, sinon plus, qu'une ville du Canada central. Pendant un siècle, du milieu du 19^e au milieu du 20^e, la

ville a quelque peu somnolé, délaissée quelle fut, d'abord par la "national policy" de MacDonald, et ensuite par la pénétration du capital américain pendant la première moitié du 20^e siècle. En effet, le chemin de fer, qui concrétisait la politique nationale d'unification du marché canadien à l'époque de la Confédération, n'est arrivé à Québec que plusieurs années après être passé sur la Rive-sud dans son périple entre le Canada central (lire l'Ontario et le "West Island") et les Maritimes. Et à cette époque, les Américains qui commencèrent à "sauter par dessus" le mur de tarifs érigé par MacDonald, et à déjouer cette stratégie commerciale protectionniste en venant investir directement ici, étaient plus intéressés par le beaucoup plus gros bassin de "cheap labour" de la région de Montréal, et par les richesses naturelles du plateau laurentien.

Ainsi, Québec se présente un peu comme la "Vienne nord américaine". Après avoir été la capitale d'un territoire immense, qui s'étendait jusqu'au golfe du Mexique sous le régime français, et que l'historien très "Wasp" de Toronto, Donald Creighton, a appelé l'empire du Saint-Laurent, pour qualifier le premier siècle de la domination britannique, la ville s'est vue ravalée au rang de capitale provinciale. Sa bourgeoisie locale, plus collaboratrice et pro-anglaise qu'à Montréal (le mouvement de libération de 1837-38 n'a que peu d'écho à Québec), s'est attachée à harmoniser et à codifier, au moins jusqu'à la crise, les diverses tendances d'une culture populaire perçue un peu à la Louis Hémon, c'est-à-dire où rien ne change et rien ne changera. Dans l'imaginaire collectif des Québécois, Québec apparaît surtout comme une ville rassurante, un lieu de continuité, où les velléités de révolution sociale d'après-guerre seraient devenues "tranquilles" après que les avocats de la Grande Allée en eurent pris le contrôle politique. Et ceci, malgré le "samedi de la matraque", et les "manifs" récurrentes, mais encadrées et banalisées, devant le Parlement où on vient de Montréal, et d'ailleurs au Québec, un peu comme on venait (et on vient encore mais beaucoup moins) au Carnaval.

Sur cette toile de fond un peu caricaturale, il faut greffer un certain nombre d'autres éléments importants. D'abord, une Faculté des sciences sociales mise sur pied en 1938 à l'Université Laval et qui devient le principal creuset au Québec du processus de remplacement des clercs par des intellectuels, encore un peu clercs dans leurs structures mentales, mais de moins en moins. Ensuite, l'expansion graduelle (Gérald Fortin, 1981, p. 191, note que c'était déjà commencée dans les années quarante) d'une fonction publique qui n'est que la traduction locale et concrète de "l'Etat régulateur", et dont les hautes couches (la technocratie) s'approvisionnent beaucoup dans la Faculté ci-haut mentionnée. Enfin, un legs de l'histoire tout à fait crucial: le fractionnement municipal. Je parierais que d'est en ouest à travers l'Amérique, celui-ci décroît de façon significative. En tout cas, il est énorme à Québec: plus de 40 municipalités présentement (même après une vague importante de fusions au milieu des années 70) dans une région métropolitaine de 600 000 personnes, alors que dans la région métropolitaine de Montréal, qui est cinq fois plus grosse (pas nécessairement cinq fois plus grande!), il y a moins de 100 municipalités. De plus, la ville de Montréal, dont la population fait autour du million, domine sa "communauté" (terme mystificateur) urbaine et sa RMR, tandis que Québec, dont la population se situerait présentement autour de 160 000, n'a pas les coudées aussi franches dans la région. Cette différence se traduit au niveau de la politique municipale. A Montréal, tous

les conseillers de la ville de Montréal siègent d'office à la CUM, donc ceux du RCM, qui jouissent ainsi d'une autre tribune et retirent aussi deux petits salaires, suffisants toutefois pour leur permettre d'être à plein temps. A Québec par contre, où le RPQ s'efforce de développer un discours "rassembleur" et une stratégie régionale pour contrer la démagogie localiste facile, mais néfaste, du Progrès civique (le parti au pouvoir dans la ville), il y a un plus grand équilibre entre les principales villes, et non une domination complète par la ville centrale.

Une périodisation de la vie municipale et des luttes urbaines

Par rapport aux larges éléments de contexte qui viennent d'être évoqués trop brièvement, il est maintenant possible d'avancer que la modernisation politique et socio-culturelle du Québec depuis les années soixante a produit à Québec des effets bien spécifiques. On peut d'abord suggérer que les grandes étapes de l'évolution politique québécoise depuis la crise se retrouvent sur la scène municipale à Québec, mais selon une temporalité un peu différente.

Avant 1965: clientélisme et somnolence

Les deux termes employés ici, pour caractériser l'histoire de la vie municipale à Québec pendant les quelques trente années qui s'écoulent entre la crise économique et la prise du pouvoir par le "Progrès" civique, sont peut-être un peu forts, car cette période, ainsi que l'ensemble de la première partie du 20^e siècle, a été très peu étudiée jusqu'ici, et nous la connaissons plus sous forme d'impressions que d'une reconstitution historique détaillée. Il reste toutefois qu'entre 1938 et 1965, deux maires seulement se succèdent à Québec. Ce type de longévité, caractéristique de l'époque de Duplessis, et qu'on retrouve aussi à Montréal (où à toutes fins pratiques trois maires ont régné sur la ville de 1914 à maintenant) correspondrait à un mélange de la forme patricienne et du "boss system" qu'on retrouve à la même époque dans les villes du nord-est américain (Milner, 1978, p. 233). Le clientélisme est érigé en système. Des conseillers "quasi-féodaux" et profondément paternalistes règnent sur les quartiers, et se succèdent même à la mairie quelques semaines par année chacun, ... le temps de distribuer des emplois municipaux à leurs commettants.

La ville somnole. Les dernières annexions remontent au début du siècle. Une démographie galopante porte les densités à des sommets insalubres dans les vieux quartiers. Au début des années soixante, une enquête sur l'habitation menée par le sociologue Jean-Marie Martin conclut à la vétusté d'une proportion élevée du stock de logement de la ville. C'est au recensement de 1961 que la population des trois districts "classiques", Limoilou, Haute-Ville, Basse-Ville, qui composent Québec atteint un sommet de plus de 170,000 personnes (environ 115,000 aujourd'hui). La rivière Saint-Charles qui traverse la Basse Ville est qualifiée d'égoût à ciel ouvert. En somme, un vif besoin de changement se fait sentir.

1965-1977: efficacité et béton

Dans la foulée de la vague de modernisation des années soixante, un changement important se produit à Québec en 1965 avec la prise du pouvoir municipal par le Progrès civique. Ce parti veut assainir et moderniser l'administration municipale qui, à la suite des travaux de la *Commission d'étude du système administratif de la Cité de Québec* (Rapport Sylvestre, 1964), est jugée brouillonne, peu efficace et même relativement corrompue. Plusieurs réformes administratives ont pour effet de concentrer le pouvoir au nom de l'efficacité: création du poste de gérant municipal; création d'un comité exécutif qui désormais représente le véritable lieu du pouvoir; de président du conseil qu'il était, le maire devient président du comité exécutif et "chef de la cité comme le premier ministre est le chef de la province" (p. 43) -- en réalité, comme il est élu par l'ensemble de la ville, le poste relève plus du système présidentiel que du parlementarisme britannique; refonte des districts électoraux qui passent de huit à quatre mais toujours avec seize sièges de conseillers. Concernant cette dernière mesure, on note que désormais quatre conseillers représenteront un district. C'est le moyen proposé par la Commission, et adopté par le gouvernement du Québec, pour contrer "l'esprit de clocher". Il est significatif que quinze ans plus tard, une loi provinciale sur la démocratie municipale revienne à la formule de un district = un siège, au nom cette fois... du "sentiment d'appartenance".

La Commission constate également que les revenus de Québec sont insuffisants. Elle suggère à cet effet que certains biens-fonds comme les hôpitaux et les institutions d'enseignement deviennent imposables et que les gouvernements paient des taxes raisonnables sur leurs immeubles. Vingt ans après, cette question n'est pas encore réglée convenablement, mais il est faux de prétendre comme le fait le Progrès civique que ce manque à gagner pénalise surtout Québec car les autres municipalités de la région sont dans le même cas par rapport au fédéral et au provincial. A ce sujet, la Commission mentionne ce qu'elle appelle "le problème métropolitain":

"Qu'il nous soit permis d'ajouter cependant que la cité de Québec dans son petit territoire se transforme de plus en plus en un centre touristique, artistique et d'amusement et que des commerces importants fuient dans la banlieue privant ainsi Québec de revenus importants; des gens fortunés et de jeunes couples prometteurs s'établissent de plus en plus dans des territoires nouvellement développés en banlieue, quoique cependant ils continuent à venir gagner leur vie dans la cité même. Il résulte de tout ceci un problème municipal, paroissial et scolaire en autant que des régions de plus en plus vastes se voient privées de gens qui pourraient autrement contribuer à leur prospérité" (Rapport Sylvestre, 1964, p. 98).

La réponse du Progrès civique aux problèmes identifiés par la Commission sera double: efficacité et béton. La grande majorité des réformes administratives proposées sont mises en vigueur. On passe du style de maire un peu "patricien-diplomate-dignitaire" au "chef-qui-prend-

les-choses-en-main". Le conseil perd son pouvoir au profit de l'exécutif. La technocratie s'installe à l'Hôtel de ville.

Côté fiscalité et dépopulation, la stratégie du Progrès civique de l'époque comporte deux volets: d'une part, faire du centre-ville une véritable place d'affaires, c'est-à-dire un lieu où les décideurs-de-la-nation se rencontrent face-à-face (cf. les activités dites "quaternaires"); d'autre part, concurrencer les villes de banlieues sur leur propre terrain en annexant quatre municipalités, entre 1968 et 1973, toutes situées dans le prolongement de la Basse-Ville: Duberger, Les Saules, Neufchâtel et Charlesbourg-ouest. Une projet de "New Town in Town" est même élaboré au nouveau service de l'urbanisme pour Charlesbourg-ouest. Pour toutes sortes de raisons, dont certaines ne sont pas sans rappeler la belle époque du grenouillage d'avant 1965, et qui sont analysées en détail dans Alain (1982) et dans Giasson et Genest (1981), le projet avorte partiellement et vivote jusqu'à aujourd'hui. Pourtant, il était porteur d'une forme d'aménagement urbain un peu différente où emplois et résidences auraient été rapprochés les uns des autres. À ce moment, les urbanistes, au moins ceux de la Ville de Québec, sont encore le parent pauvre de la technocratie. Ils ne réussissent pas à déplacer le modèle nord-américain dominant du centre-ville-lieu-d'emplois, espace masculinisant s'il en est, séparé de plus en plus des banlieues d'élevage et de reproduction, où se réalise le "rêve américain" (Hayden, 1984), et où sont confinées les "reines du foyer", qu'on n'a pas encore trouvé le moyen d'inclure dans la population active et qui le sont pourtant de plus en plus (Schwartz Cowan, 1983). Le centre-ville de Québec est donc bétonné à l'extrême: tours de béton, boulevards de béton et même rivières de béton puisque l'on "achève" alors la Saint-Charles en l'enserrant dans un corset de béton. Ce type de redéveloppement a été analysé avec soin et presque prémonition dans *Une ville à vendre* (1981), ouvrage d'abord paru en 1972.

Par ailleurs, le Progrès civique réussit, en quelques années, à imposer son "hégémonie" par un quadrillage serré des réseaux locaux dans les paroisses. C'est l'ère de la "big red machine" qui fonctionne aux trois niveaux. Au niveau municipal, il s'agit d'un pouvoir de marchands, d'agents immobiliers et de notables locaux très près du pouvoir clérical fort dans la région, mais qui introduit à Québec le capital immobilier international, une répétition en quelque sorte, à une autre échelle et dans un contexte autre, de la stratégie duplessiste. Ce n'est pas ici le fer de l'Ungava que l'on vend aux Américains, mais les beautés du site de Québec et le "quaint old charm" du Vieux-Québec.

Le Progrès civique a donc les coudées franches pendant un certain nombre d'années. Jusqu'au ralentissement de l'économie et, aussi jusqu'à ce que les habitants des quartiers populaires réussissent à s'organiser. Un premier comité de citoyens est mis sur pied autour du problème du logement dans le quartier Saint-Roch en 1966. Des groupes populaires naissent ensuite dans la plupart des quartiers centraux et les luttes autour d'enjeux urbains s'intensifient: par exemple, le logement dans Saint-Roch, la "disneylandisation" dans le Vieux Québec, la pollution dans Limoilou, la restauration-qui-déloge dans Saint-Sauveur, le réaménagement de la colline parlementaire dans Saint-Jean-Baptiste. Ces comités et groupes connaissent des fortunes diverses quant à leurs revendications et le Progrès civique continue à régner sans opposition à l'Hôtel de ville

même. Avec le recul, on peut dire que sa stratégie de redéveloppement de Québec entre 1965 et 1977 est un succès pour la fraction de l'establishment local qui s'alimente auprès de l'État municipal... et aux soupers-bénéfices annuels du parti. C'est toutefois un échec pour la ville au triple plan fiscal, économique et social. Le déploiement dans les districts annexés coûte cher et vient trop tard pour véritablement concurrencer les grosses villes que deviennent Sainte-Foy, Charlesbourg et Beauport. Ce sont Sillery avec sa bourgeoisie et Vanier avec son parc industriel qui auraient dû être annexées mais elles ne l'ont pas été précisément à cause de ces deux traits. Au plan économique, les emplois industriels dans les secteurs traditionnels, du cuir par exemple (Rose et Villeveuve, 1985a), quittent Québec et ne sont pas remplacés par des emplois dans les nouveaux secteurs, car les marchands et les notables au pouvoir n'ont pas de véritable politique industrielle. Seuls, des monstres anti-urbains comme la papeterie Reed restent à Québec parce qu'ils sont trop coûteux à déménager (on l'a toutefois fait à Ottawa pour E.B. Eddy). On en construit même de nouveaux comme l'incinérateur, qui, ô merveille, recycle en vapeur-énergie pour la papeterie les déchets de la région, mais qui se faisant, pollue l'air du quartier Limoilou, car la technique d'incinération n'est pas "tout à fait" au point. Une partie de la classe ouvrière se déplace donc avec les emplois vers les banlieues, mais les emplois industriels décroissent en nombre absolu dans l'ensemble de la RMR, pour croître en milieu rural (le "miracle beauceron"). Ainsi, il y a forte érosion d'un des deux secteurs basiques de la ville et même de la région. L'autre secteur basique, l'État, est encore en forte croissance pendant cette période. Cette croissance est très visible à Québec même en raison du regroupement sur la colline parlementaire, mais statistiquement, la ville ne fait que maintenir sa proportion des effectifs gouvernementaux et perd même au projet de Montréal et Sainte-Foy en ce qui a trait aux sièges sociaux des ministères et des organismes gouvernementaux (voir là-dessus l'étude récente de l'ENAP). Au plan démographique, le vieillissement et la dépopulation s'accroissent dans les années soixante-dix. Des paroisses ferment ou sont très menacées (Notre-Dame-de-la-Paix, Saint-Coeur-de-Marie). La Basse Ville continue à concentrer les couches défavorisées. En somme, quand le maire Lamontagne quitte pour Ottawa en 1977, on peut dire qu'il y a eu effectivement "progrès civique" pour certains mais très peu de "progrès civil" pour d'autres. En effet, cette phase d'hégémonie politique semble avoir contribué à renforcer au niveau municipal, une sorte de société "civique" locale, civique dans la mesure où elle est pénétrée de toute part par l'État, ceci étant d'autant plus facile à Québec, en raison de la présence de l'État provincial. Ce sont là des phénomènes d'idéologie et de culture difficile à cerner, mais on sent bien la différence entre une société civique où il y a forte pénétration de l'État et une société civile qui reste forte et critique par rapport à celui-ci.

Après 1977: recentrement et nouveau localisme

En 1977, un an après le changement de régime au niveau provincial, le Progrès civique change de chef et garde le pouvoir dans une élection où deux partis d'opposition réussissent à arracher 40% du vote populaire (25% au Rassemblement populaire de Québec et 15% au "Parti municipal"). Les échecs de la période précédente ne sont admis qu'à demi-mot, mais entre 1977 et 1985 se dessine un recentrement des projets d'aménagements urbains

et une sorte de nouveau localisme qui se manifeste à l'échelle de la ville et à celle des quartiers.

Le contexte socio-économique général qui s'installe au milieu des années soixante-dix en est un de ralentissement de la croissance économique et démographique. D'une part, des études menées au service de l'urbanisme de la ville montrent que l'expansion désordonnée dans les municipalités nouvellement annexées est coûteuse. D'autre part, le mouvement de "gentrification" (Lang, 1982) qui se dessine un peu partout dans les pays industriels avancés n'épargne pas Québec, où la valeur culturelle et patrimoniale du centre renforce peut-être même un peu ce mouvement. Enfin, les nombreuses actions d'opposition à la bétonnisation du centre-ville finissent par avoir un effet sur le style urbanistique des constructions entreprises sous le régime du maire Pelletier. Ces nouvelles constructions ne dépassent plus sept ou huit étages, bien que très souvent, leur coefficient d'occupation du sol soit très élevé. Qu'il s'agisse des (peu nombreux) nouveaux H.L.M., de la "bibliothèque-bureaux" du carré Jacques-Cartier, des appartements Saint-Amable à côté du Grand Théâtre, de la "gare intermodale-bureaux" dans le Quartier du Palais, ou des quelques conversions d'écoles et même de magasins à rayons en logements, le "style urbanistique" a changé. La Ville appuie la gentrification en "bonifiant" les programmes d'aide à la restauration venant du fédéral et du provincial. La quasi-totalité des dépenses municipales d'immobilisations sont effectuées au centre-ville.

Le fédéral participe de façon massive à ce nouveau recentrement, en continuant Place Royale, en restaurant le parc de l'Artillerie et, bien sûr, en effectuant les travaux du Vieux-Port. Ces interventions d'Ottawa se font sur des propriétés fédérales et échappent souvent au contrôle de la municipalité. Par ailleurs, le Gouvernement du Québec y va de ses propres projets: musée de la civilisation, nouveau Palais de Justice, transformation de la prison des Plaines en galerie d'art, etc. Les projets de l'administration Pelletier sont habiles. Par exemple, ils allient des aspects acceptables par la population à d'autres qui le sont beaucoup moins. Ainsi, Québec avait un urgent besoin d'une véritable bibliothèque municipale, mais pour intéresser le capital immobilier à un tel projet, la bibliothèque est accompagnée d'un édifice à bureaux, aspect beaucoup moins prisé par la population, un sondage réalisé en 1984 montrant que plus de 60% de la population de Québec ne sont pas d'accord avec de nouvelles constructions d'édifices à bureaux. D'ailleurs, le taux de vacance régional dans ceux-ci dépasse 15%. De plus, encore plusieurs millions sont investis pour faciliter la circulation automobile (élargissement du boulevard Laurentien dans la Basse-Ville, tunnel sous la nouvelle gare) alors même que les premiers véritables efforts sont entrepris pour inciter la population à utiliser le transport en commun (modification de la politique de stationnement du gouvernement provincial, publicité accrue par la CTCUQ). En définitive, le recentrement continue d'être celui du capital plus que celui des personnes, même s'il y a des "marginal gentrifiers" (Rose, 1984).

Il est difficile d'évaluer jusqu'à quel point le recentrement et le nouveau localisme sont dus au contexte socio-économique général ou aux pressions de l'opposition, qui réussit à faire élire des conseillers à l'Hôtel de ville depuis 1981. Il y a probablement conjugaison de ces deux

facteurs. Par ailleurs, le nouveau localisme s'exprime aussi à l'échelle intermunicipale. Ainsi, par le biais du Sommet économique régional de 1983 et du schéma d'aménagement de la CUQ de 1985, la Ville de Québec réussit à se faire accorder un statut spécial dans la région en jouant sur son rôle de capitale, et en tassant, ni plus ni moins, les autres participants au sommet. Les études et documents à cet effet se multiplient: par exemple, à l'occasion du sommet, la Ville présente un luxueux document intitulé *Bâtir la Capitale*, et tout récemment, elle publie un autre dossier dit de "stratégie de développement économique", *Québec Capitale: la place qui lui revient* (février 1985). Cette offensive de l'administration Pelletier se double d'une plus grande visibilité du Progrès civique, qui tient des "brunch" et des assemblées publiques à un rythme beaucoup plus fréquent que sous Lamontagne. Ce parti reste toutefois une clique financée directement par les milieux qui obtiennent des contrats de la ville, et c'est à ce plan, celui de la démocratie, de la transparence et de l'imputabilité que les choses ont peu changé à Québec.

Des luttes revendicatrices aux projets alternatifs

La périodisation ci-haut est élaborée en fonction de la configuration du pouvoir en place. Le caractère hégémonique de celui-ci a été de courte durée après 1965. Très tôt, le type de "progrès civique" proposé alors à la population fut contesté. Pendant les dix premières années, de 1966 à 1976 en gros, les luttes menées par les comités de citoyens et les groupes populaires (Hamel et Léonard, 1981, pp. 13-19) sont surtout contestataires et revendicatrices. On a là nettement des groupes de pression à base territoriale, les territoires étant les quartiers. Souvent, un groupe naît autour d'un enjeu ponctuel et ne dure que le temps que dure la lutte autour de cet enjeu. Il en fut ainsi à compter de 1975 au sujet des règlements de zonage promulgués par la Ville, quartier après quartier. Là où aucun groupe issu du milieu n'existait (surtout le cas de Montcalm et Saint-Sacrement dans la Haute-ville), des comités éphémères furent mis sur pied. Par ailleurs, jusqu'à la constitution du *Fonds de solidarité des groupes populaires* en 1975, les groupes sont dépendants pour leur fonctionnement de maigres subventions étatiques et d'organismes de charité (Centraide). Ces groupes expriment toutefois la vigueur de la société civile et réussissent souvent à infléchir le cours des événements.

Assez tôt cependant, le caractère des luttes urbaines change. Premièrement, les groupes eux-mêmes dépassent le stade revendicatif et contestataire pour mettre sur pied des projets communautaires. C'est d'abord dans le domaine des coopératives de logement surtout, mais aussi d'alimentation et de travail, que ces initiatives se multiplient. Ces projets sont le plus souvent le fait de communautés fortement territorialisées, la paroisse jouant encore un grand rôle dans la formation des réseaux locaux dans lesquels ces projets prennent corps. Mais dans certains quartiers, la paroisse ne joue qu'un faible rôle, ou plutôt, des réseaux locaux autres que paroissiaux naissent et se développent. Ceci est le plus visible dans Saint-Jean-Baptiste où se côtoient deux groupes populaires, le Groupe du Faubourg très près du milieu paroissial et le Comité populaire Saint-Jean-Baptiste qui regroupe les "nouveaux résidents", surtout des chômeurs instruits, des "marginal gentifiers", et les moins "chromés" des "Yuppies" (Yuppies: Young urban professionals, Ferguson, 1985).

Deuxièmement, on note le caractère limité des luttes qui se confinent au quartier et des échanges entre groupes commencent à prendre place en grande partie sous l'impulsion et le leadership de personnes formées dans cette faculté de sciences sociales dont on a parlé au début. Des GAMS se forment vers 1974 et on commence à discuter de la mise sur pied d'un parti politique municipal. Dès le départ, on tente de clarifier le rapport entre cet éventuel parti et les groupes populaires (Racicot, 1980). Ceux-ci refusent de prendre la direction politique du parti, ce qui, pour Lionel Robert, est significatif d'un cheminement politique intéressant:

"Ce refus des groupes porte plusieurs significations, qui vont du jugement de réalité qu'à vouloir assimiler mouvement populaire et mouvement politique, on risque de s'appauvrir de l'un en faveur de l'autre, à l'intuition politique que les enjeux, les méthodes de luttes, les combats du mouvement populaire sont plus larges et font appel à des sources profondes de l'imagination du peuple, niveau de mobilisation auquel n'atteint pas toujours le mouvement politique, davantage circonscrit par les limites de l'institutionnel et mû par une problématique de gestion" (Robert, 1978, p. 248).

Ceci n'empêche pas ce nouveau parti d'être une émanation des groupes populaires. Il vient d'eux sans se substituer à eux, sans les encadrer et les récupérer comme ceci peut se produire dans une "société civique" comme celle de Genève par exemple (Martin, 1985).

Ainsi naît le Rassemblement populaire de Québec en 1977. Son premier programme reprend plusieurs des grandes propositions de réformes urbaines déjà mises de l'avant soit par le PQ, soit par le RCM ou soit encore dans les villes comme Winnipeg, Bologne ou Grenoble d'où parviennent des récits d'expériences jugées progressistes, même après les essais iconoclastes de Garnier et Goldschmidt (1978). Au début, le RPQ est perçu par plusieurs comme un "gros comité de citoyens" ou encore comme "la gang à Racicot". Il arrache néanmoins 25% du vote à l'élection de 1977 en prônant l'instauration de conseils de quartier avec pouvoirs décisionnels dans plusieurs domaines. Dans le style bien particulier du changement dans la continuité qui caractérise la culture locale de Québec (Villeneuve, 1981), la mise sur pied du RPQ n'est pas improvisée, non plus que ne l'est son évolution depuis huit ans. Le parti a la chance de s'appuyer sur une analyse cohérente et exhaustive du redéveloppement du centre-ville (EZOP, 1972). Dès le départ, le programme du parti est volumineux et riche. Il véhicule un projet de ville dont la "local-démocratie" est vraiment la pierre angulaire, mais qui ne se fait pas d'illusion sur l'urbain comme champ limité d'intervention:

"Le programme du Rassemblement populaire tente de traduire les intérêts de la majorité en mesures concrètes, réalisables à court ou à moyen terme, en tenant compte des limites de la juridiction municipale et de la marge de manoeuvre plutôt étroite que lui laisse la situation financière actuelle de la Ville de Québec" (*Québec, notre ville*, 1977, 1).

Le projet de ville véhiculé par le RPQ est à l'enseigne d'une articulation entre le communautaire et le collectif. Le programme introduit tellement d'idées nouvelles à Québec qu'il devient une véritable mine d'or pour le parti au pouvoir.

Après l'élection de 1977, même sans représentant au conseil, le RPQ continue d'intervenir dans la plupart des luttes et des dossiers. La coordination avec les groupes populaires n'est pas toujours facile, car avec son orientation vers les quartiers, le RPQ met sur pied des organisations dans chaque district de la ville. Toutefois, s'il s'agit d'une lutte de quartier (l'affaire Charlebec ou celle de l'incinérateur par exemple) on s'entend de plus en plus pour que ce soit les groupes qui prennent le leadership appuyé par des membres du RPQ, et quelquefois par le parti lui-même. S'il s'agit plutôt de dossiers municipaux (le budget, le transport en commun) ou de dossiers régionaux (le Colisée, le développement économique) le RPQ devient l'intervenant qui tente de véhiculer les positions du mouvement populaire. Plusieurs des membres du parti, actifs pendant les périodes électorales, se fondent dans le paysage des groupes populaires entre les élections.

De cette façon, le RPQ devient graduellement un réseau de réseaux. Non seulement il relie les groupes de quartier par le biais du membership conjoint de plusieurs personnes, mais il crée aussi des liens avec des institutions paraétatiques et une variété de groupes de pression de toute sorte, ce qui permet une souplesse d'intervention et un élargissement dans la connaissance des problèmes de la ville et de la région. Ce fut le cas lors du sommet économique régional de 1983 et tout au long des débats sur l'agrandissement du Port de Québec.

Depuis 1981, deux dimensions non présentes au départ sont venues de plus en plus informer le programme et l'action du RPQ. Il y eut d'abord l'ajout au programme d'un chapitre sur le développement économique. Ceci était une innovation à Québec où l'administration en place voyait et voit encore le développement économique au travers du seul prisme de la fiscalité directe: les surfaces à bureaux payent plus de taxes au mètre carré que le résidentiel, alors construisons des bureaux. Cette question est toutefois extrêmement difficile à intégrer pleinement à la mouvance populaire qui a, bien sûr, très peu de contacts avec les milieux d'affaires. Pourtant, les raisons pour lesquelles certaines personnes "reviennent à la ville" (au sens propre et au sens figuré) pourraient bien être que contrairement aux banlieues, la ville offre un environnement peut-être plus propice à l'innovation et à la créativité. C'est du moins l'opinion de John Sewell, l'ancien maire progressiste de Toronto: "The old city offers a controlled disorder, a jumble of activities that bump into one another, with an opportunity for different kinds of people doing different things, perhaps even to meet" (Sewell, 1984, p. 13). Jane Jacobs ajoute: "Economic life develops by grace of innovating; it expands by grace of import-replacing. These two master economic processes are closely related, both being functions of city economies" (Jacobs, 1984, p. 39). Le programme actuel du RPQ contient le début de ce délicat équilibre entre, d'une part, le dynamisme de la société civile qui laisse libre cours à suffisamment de désordre (Boudon, 1984) pour que les diktats et les projets venant d'en haut puissent être pervertis, et d'autre part, la régulation par le collectif, seule garante, aussi loin qu'on puisse voir, de justice

sociale. Par définition, le désordre créateur ne se planifie pas. Un contexte favorable peut toutefois être mis en place.

L'autre dimension nouvelle au RPQ vient de la place qu'y occupent de plus en plus les femmes comme groupe. On ne peut pas dire qu'il n'y a pas eu de résistance à ce mouvement à l'intérieur du parti, mais les femmes ont pris avec raison le discours démocratisant du RPQ à la lettre. Dans un premier temps, on rencontre le raisonnement suivant: les quartiers étant des "lieux de reproduction" et les femmes s'occupant particulièrement de ces questions dans leur vie de tous les jours, il est normal qu'elles revendiquent et prennent beaucoup de place dans un parti axé sur les quartiers. Mais dans un deuxième temps, on découvre assez vite, surtout du côté des femmes, que ce raisonnement ne remet pas en cause la division sexuelle du travail, que de ce point de vue, la politique municipale devient pour les femmes un peu comme l'enseignement (surtout primaire) et les soins de santé, un prolongement du rôle de mère. Dans un troisième temps, on essaie d'articuler tout ça en réalisant qu'il est à la fois assez juste de reconnaître la compétence des femmes dans les problèmes de quartier tout en voyant qu'avec la forte féminisation récente de la force de travail (Rose et Villeneuve, 1985b), la compétence et le vécu des femmes sont loin de s'arrêter là.

Conclusion

Ces lignes sont écrites au moment où le RPQ entre dans une troisième campagne qui sera dure et longue car cette fois, le parti menace de prendre le pouvoir. Fort d'un candidat à la mairie qui a maintenant quatre années d'expérience comme conseiller, et de candidates et candidats beaucoup mieux enraciné(s) dans leur quartier, les thèmes de sa campagne porteront sur l'emploi, la démocratie et le logement. Le projet véhiculé par ce parti municipal depuis huit ans a certainement évolué. Par exemple, il est maintenant convenu que les conseils de quartier ne seront pas imposés par en haut. La connaissance des problèmes urbains s'est également approfondie. Il y a même une chance que le parti ne se limite plus à la génération évoquée au tout début, et que ses membres et ses appuis se ramifient dans l'ensemble de la population.

Sources citées

- ALAIN, J. (1982) *Le rôle de l'État dans l'aménagement des villes nouvelles en Angleterre, en France, aux États-Unis et au Canada: le cas Lebourgneuf*, Université Laval, Programme A.T.D.R., thèse de maîtrise non publiée, 177 p.
- BOUDON, R. (1984) *La place du désordre: critique des théories du changement social*, Paris, P.U.F., 245 p.
- DORE, G. (1978) *La politique sociale comme pratique de classes*, Université Laval, département de Sociologie, thèse de doctorat non publiée, 514 p.

- EZOP-QUÉBEC (1981) *Une ville à vendre*, Laval, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 559 p.
- FERGUSON, R. (1985) "The Yuppies Take Downtown: Marketing Neighbourhoods for the New Middle Class" *City Magazine*, 7(2): 14-17.
- FORTIN, G. (1981) "Une ville américaine moyenne unique en son genre" *Recherches sociographiques*, 22(2): 187-203.
- GARNIER, J.-P. et GOLDSCHMIDT, D. (1978) *Le socialisme à visage urbain: essai sur la "local-démocratie"*, Paris, Éditions Rupture, 445 p.
- GIASSON, C. et GENEST, M. (1981) *Lebourgneuf Limited: la stratégie urbaine des spéculateurs et investisseurs étrangers*, Université Laval, département de Géographie, mémoire de baccalauréat, 175 p.
- HAMEL, P. et LEONARD, J.-F. (1981) *Les organisations populaires, l'État et la démocratie*, Montréal, Nouvelle optique, 208 p.
- HAYDEN, D. (1984) *Redesigning the American Dream: The Future of Housing, Work, and Family Life*, New York, W.W. Norton, 269 p.
- JACOBS, J. (1985) *Cities and the Wealth of Nations: Principles of Economic Life*, New York, Vintage Books, 257 p.
- LANG, M.H. (1982) *Gentrification Amid Urban Decline: Strategies for America's Older Cities*, Cambridge, Mass., Ballinger Publishing Company, 149 p.
- MARTIN, J. (1985) *Les groupes de quartier: analyse comparative des villes de Québec et de Genève*, Université Laval, département de sciences politiques, thèse de maîtrise non publiée, 263 p.
- MILNER, H. (1978) *Politics in the New Quebec*, Toronto, McClelland and Stewart.
- PHILIPPONNEAU, M. (1976) *Changer la vie, Changer la ville*, Rennes 1977, La Baule, Éditions Breiz, 376 p.
- RACICOT, P. (1980) "Le Rassemblement populaire de Québec et les groupes populaires" *Revue internationale d'action communautaire*, 4(44): 129-134.
- Rapport de la commission d'étude de système administratif de la Cité de Québec*, présidée par le juge Charles-Auguste Sylvestre, Québec, 1964, 120 p.
- ROBERT, L. (1978) "L'espace et l'État: politique et mouvements urbains et régionaux au Québec" *Critère* (23): 231-258.
- ROSE, D. (1984) "Rethinking Gentrification: Beyond the Uneven Development of Marxist Urban Theory" *Environment and Planning D: Society and Space* (2): 47-74.

- ROSE D. et VILLENEUVE, P. (1985a) "Force de travail et redéploiement industriel dans la région de Québec", texte non publié d'une communication présentée au congrès annuel de l'Assoc. canadienne de sciences régionales, Montréal, 29-30 mai, 43 p.
- ROSE D. et VILLENEUVE, P. (1985b) "L'évolution de la place des femmes dans la division spatiale du travail à Québec, 1971-1981", texte non publié d'une communication présentée au congrès annuel de l'Assoc. des géographes canadiens, Trois-Rivières, 27-31 mai, 24 p.
- SCHWARTZ COWAN, P. (1983) *More Work for Mother: The Ironies of Household Technology from the Open Hearth to the Microwave*, New York, Basic Books, 257 p.
- SEWELL, J. (1984) "Old and New City" *City Magazine*, 6(4): 11-14.
- VILLENEUVE, P. (1981) "La ville de Québec comme lieu de continuité" *Cahiers de géographie du Québec*, 25(64): 49-60.
- VILLENEUVE, P. (1982) "Changement social et pouvoir municipal à Québec" *Cahiers de géographie du Québec*, 26(68): 223-233.



PROJETS ALTERNATIFS OU INFILTRATION: LA STRATÉGIE SPATIALE DE L'ÉTAT

Micheline Bonneau et Hugues Dionne
GRIDEQ, Université du Québec à Rimouski

Localisme et endogénisme: à la recherche d'un développement alternatif

Nous étant fort préoccupé-e-s ces dernières années de l'évolution de la vie associative et de la nouvelle culture politique qui lui est associée, nous constatons aujourd'hui qu'une indéniable convergence, tant aux niveaux de la pratique que de la théorie, nous a conduit-e-s à privilégier le localisme et l'endogénisme comme idéologie et comme concept. Ce qui est apparu comme principe de conception du lieu alternatif urbain par excellence vers les années 70, le quartier, se retrouve depuis quelques années en région, dans plusieurs municipalités, parfois même dans l'association de quelques unes d'entre elles. Dans l'Est du Québec du moins, nous sommes nombreux à avoir constaté que ces initiatives et représentations sont les seuls indices d'un quelconque régionalisme, paradoxalement fort local. Et nous sommes également nombreux à avoir vu là une voie alternative populaire viable à poursuivre et défendre. Or, il s'avère que l'État dit en penser autant aujourd'hui en région; bien qu'on ait abandonné le principe des conseils de quartier pour les villes, les Municipalités régionales de comté sont souvent défendues par l'État à l'aide de principes et valeurs localistes et endogénistes. Dans un premier temps donc, nous introduirons à quelques réflexions concernant l'idéologie localiste et nous poursuivrons avec des commentaires sur l'endogénisme.

Le local: le nouveau prêt-à-porter idéologique

La question du rapport entre société civile et société politique nous amène une fois de plus à constater que ladite "récupération" est à la base de l'hégémonie étatique et qu'en tant qu'intellectuels, nous sommes partie intégrante de cette société civile, confortant parfois cette direction hégémonique par nos analyses et nos interventions.

Le localisme revendiqué par certains groupes sociaux, maintenant reconnu ou carrément suscité par certains appareils étatiques, peut être considéré comme un enjeu politique important, notamment au niveau de l'organisation du consentement dans la société via la fameuse question des *besoins locaux* (Godard, 1976). Nous serions de plus en plus dirigé-e-s vers un confinement au niveau local.

La transformation récente de la vie associative, comme d'ailleurs celle ayant prévalu au niveau des conceptions de l'éducation et de l'animation populaire révèlent en effet une nouvelle "version" de l'individu social et du groupe social contemporains: individualistes, narcissiques, éclatés, à intérêts morcelés moins que plus intégrés. Sous cet éclairage de *parcellarisation* (prolifération de groupements et travaux sectorialisés, de groupes sociaux particularisés, de micro-institutions destinées à gérer des micro-besoins ou des besoins locaux, vieux, handicapés, jeunes, déprimé-e-s, mamectomisées, etc.), la multiplication

des particularismes et des différences met en évidence un *type d'action sectorialisé et territorialisé*.

Dans cette conjoncture, le *localisme culturel* se caractériserait par un certain refus de la hiérarchie, du spécialiste, de l' élu gestionnaire; la culture y serait pensée globalement comme mode de vie et serait assimilée à une éthique. La vie quotidienne concrète, enracinée, spontanée est alors opposée à l'abstraction de l'institution et de son ordre. Dans cette optique, le particulier, le singulier, le concret, le local s'opposent à l'universel, au formel, à l'État. Cette *idéologie localiste* à base de convivialité a fait le bonheur de plusieurs d'entre nous, dans les quartiers urbains il y a une dizaine d'années, dans la foulée des Henri Lefebvre notamment; elle réapparaît aujourd'hui à l'échelle des municipalités et des micro-régions. Tout un discours axé sur la ruralité nouvelle s'y alimente d'ailleurs. À cet égard, il est étonnant de constater jusqu'à quel point les problématiques et les stratégies mises au point il y a une dizaine ou une quinzaine d'années en référence au cadre urbain des luttes et des enjeux s'appliquent dorénavant au cadre régional.

Le localisme culturel a toutefois un double qui, de façon ambivalente, lui répugne et l'attire: le *localisme corporatiste*, idéologie principalement défendue par l'État, particulièrement via les MRC et semblant actuellement intéresser certains maires et citoyens davantage disposés à la tentation technocratique.

Le localisme corporatiste, lui, croit à l'institution, à la bonne gestion technique qui permet de répondre aux besoins et croit également possible l'autonomisation du local qui se fixe comme but de contrer l'État normatif. Dans la conjoncture de la création de la MRC, il nous semble que plusieurs protagonistes, dont les organismes populaires de développement ou de production, essaient de jouter ces deux idéologies afin de permettre certaines alliances politiques locales jusqu'à très récemment impensables. Le localisme culturel aussi bien que le localisme corporatiste véhiculent en effet selon Francis Godard (mai 1976) une image abstraite de la population ou des usagers, comme s'ils étaient interchangeables (ce que comporte d'ailleurs l'image du nouvel individu social morcelé) et conduisent à ignorer l'existence d'intérêts ou de besoins forts différents, sinon contradictoires.

En cela, la dynamique politique "mercéenne" questionnera fort probablement la *conception communautaire du groupe localisé* que plusieurs d'entre nous avons d'ailleurs fait nôtre et qui est actuellement récupérée à l'État central. Pour celui-ci la décentralisation serait d'abord et avant tout l'identification des vrais besoins territorialisés de cette population locale mobilisée. Mais ce qui nous importe davantage aujourd'hui, c'est de constater la suspecte popularité idéologique du localisme en voie de devenir le credo de tous les agents sociaux et politiques.

Dans cette même perspective, l'endogénisme constitue également une idéologie piégée à saveur fortement localiste...

Le développement endogène ou la pérennité d'un rêve

L'utopie endogénique est une façon de s'opposer à l'État, de revendiquer un pouvoir. Partons brièvement des années soixantes au Québec.

Le caractère interventionniste de l'État québécois de la révolution tranquille était appuyé sur le constat de *ratrapage* économique à provoquer. Le diagnostic des disparités territoriales et des déséquilibres socio-économiques obligeait alors à une rationalisation moderne des modes de production et à un ajustement culturel des collectivités locales susceptibles de leur permettre une participation active et une prise en main de leur développement. L'expérience du BAEQ (1963-1966) apparaît aujourd'hui comme l'expérience québécoise classique de cette participation provoquée. L'utopie d'une dynamique ascendante nourrissait les intellectuels de la révolution tranquille dans leurs efforts de planification économique et d'aménagement du territoire. Il serait redondant de reprendre ici le discours d'une participation plus active des citoyens à la prise de décisions et à la gestion de l'aménagement. L'énergie d'animation du BAEQ voulait briser cette dépendance à l'État (mentalité d'assistance, de patronnage), changer les canaux traditionnels du jeu politique local, établir de nouvelles structures intermédiaires de pouvoirs régionaux. Les collectivités locales devaient se dénifier en fonction d'une nouvelle logique régionaliste, d'une nouvelle territorialité.

Le mouvement d'animation sociale des années soixante-dix a poursuivi cette stratégie autonomiste où la réappropriation sociale du développement devait se faire quartier par quartier, village par village. L'appel à la dynamique ascendante y était constante, les définitions de projets devaient être initiées par la "base". La dualité des mobilisations populaires à l'égard de l'intervention étatique est plus visible. Les analystes insistent sur l'antinomie groupes populaires État d'autant plus que les groupes populaires sont continuellement interpellés par l'idéologie de participation véhiculée par l'État qui initie diverses politiques dans le champ des conditions de vie.

Faut-il aujourd'hui passer de l'État-castreur de développement aux rêves d'endogénisme déclarés susceptibles de nous protéger de l'État envahissant et contraignant? Les nouvelles manières d'être, le vivre "autrement" sont les lieux communs d'une opposition qui se veut sociétale. L'effort de définition de nouveaux modes de développement se poursuit quotidiennement et presque silencieusement au sein de pratiques dites alternatives dont la portée sociale et la signification ne sont pas faciles à dégager.

C'est comme si les discours d'autonomie et de "prise en main", énoncés par les groupes populaires de la décennie antérieure, avaient viré de bord. L'État a aujourd'hui l'initiative du discours et nous convoque à la concertation, à de nouveaux "sommets", à des appartenances et des perspectives communautaires nouvelles; il est intéressé à la planification décentralisée, au développement local, à l'autogestion et aux alternatives nouvelles. Le lexique qui s'était construit lors de la décennie précédente dans une opposition à l'État (Hamel et al, 1982) devient l'outil linguistique de l'intervention étatique elle-même.

Par ailleurs, ce même lexique définit des manières de procéder, des normes et des règles particulières d'intervention étatiques. Par exemple, le discours politique actuel de la décentralisation qui nous convie à de nouvelles appartenances, à la solidarité communautaire est bien ajusté à la nécessaire gestion de la décroissance et à l'apparent désengagement de l'État.

Ne pas vouloir s'endormir avec ces rêves d'endogénisme n'est pas pour autant un prétexte à une analyse de l'État-castreur qui serait intégrateur de toutes pratiques de société civile, force technocratique et définitrice des développements à provoquer. Il importe de ne pas laisser entendre qu'il faille abandonner les problématiques qui prennent en compte les rapports de la société civile à la société politique et l'analyse des pratiques endogènes de développement. Nous nous sommes plutôt arrogés le droit de faire une mise en garde contre certains lexiques actuels d'auto-développement et certains diagnostics rapides et consolants de voies alternatives et ascendantes de développement. L'utopie de l'endogénisme pourrait n'être que notre façon contemporaine de parler de participation. L'analyse du processus d'établissement des MRC pourra éventuellement nous permettre de mieux cerner la dynamique locale et endogène.

LE CAS DES MRC ET LE MOUVEMENT ALTERNATIF RURAL

Les identités territoriales en jeu

Notre malaise à l'égard de certaines interprétations des processus localistes et endogènes est d'autant plus prononcé que les organismes populaires en milieu rural de l'Est du Québec semblent aujourd'hui compromis dans leur existence, eux qui ont longtemps symbolisé l'amarce d'un développement local endogène et alternatif, eux qui illustraient cette dynamique d'une prise en main par la population de son propre développement. L'expérience des organismes de développement communautaire (O.D.C.) peut être révélatrice des enjeux actuels de participation populaire à l'aménagement du territoire et de l'articulation prévisible d'un certain pouvoir local.

La prise en charge collective de l'aménagement et du développement caractérise de manière importante les pratiques socio-économiques des O.D.C. de l'Est du Québec. Leur stratégie économique s'établissait, au début, sur l'exploitation et la mise en valeur de toutes les ressources et potentialités du milieu rural. On se refusait à spécialiser ou à sectorialiser l'économie du territoire vécu (par exemple ou l'agriculture, ou le tourisme, ou la forêt) pour au contraire tenter une intégration horizontale et en partie verticale des diverses ressources physiques et leur transformation. La maîtrise de la gestion des ressources en était le point central. La population parlait de développement global d'aménagement intégré des ressources (Collectif, février 1983). Les propriétaires de lots forestiers privés formaient le membership principal des O.D.C. et définissaient les orientations et les priorités de développement sur le territoire de gestion. Un lien étroit et vécu s'établissait entre les choix de développement économique et les schémas d'aménagement des ressources. Il faut se souvenir que plusieurs O.D.C. continuaient cette résistance, amorcée au début des années soixante-dix par les Opérations-Dignité, d'une population déterminée à habiter un territoire rural menacé de fermeture par l'État.

"Aménager au lieu de déménager" sera le leitmotiv de leurs luttes. Ils accusent l'exploitation éhontée et unilatérale des ressources, l'inadéquation des normes de développement industriel et l'inaccessibilité des services publics.

La mise sur pied des Municipalités régionales de comté (M.R.C.) provoque les O.D.C. à redéfinir leur action d'aménagement et leur vocation de développement rural, alors que la politique d'établissement des M.R.C. veut intégrer le milieu rural et le milieu urbain au sein d'une même unité territoriale. Certains O.D.C. revendiquaient alors une politique de développement strictement rurale (Collectif, juin 1981) et se sentaient menacés par la capacité normative des petites et moyennes villes surtout préoccupées de développement industriel. Plusieurs leaders des O.D.C. qui avaient progressivement développé une conscience commune des enjeux de développement rural craignaient le noyautage surtout "urbain" d'un pouvoir supralocal constitué à partir des corporations municipales locales même si ces dernières étaient en majorité rurales, donc numériquement dominantes.

L'inquiétude s'exprimait plutôt au sujet du rôle politique et administratif que seraient amenées à jouer les Municipalités régionales de comté alors susceptibles de devenir les structures d'accueil principales des mandats et des programmes gouvernementaux d'aménagement et éventuellement de développement. Certains analystes ont signalé le caractère institutionnel de la Loi 125 et son importance comme structure intermédiaire de gouvernement alors recherchée depuis plusieurs décennies au Québec (Divay et al, 1982).

De manière concomitante, le secteur forestier est en pleine crise (maladie de la tordeuse du bourgeon de l'épinette, politique forestière d'approvisionnement inadéquate, programme de reboisement défavorable pour la forêt privée) et oblige les O.D.C. à une intervention sectorielle prioritaire dans le domaine forestier. Leur rentabilité économique est menacée, leurs préoccupations d'aménagement intégré des ressources sont reléguées au second plan, leur fédération régionale (la Société d'aménagement intégré des ressources de l'Est du Québec) est à toute fin pratique démentelée.

Par contre, le territoire de la MRC tend à constituer les nouvelles frontières de l'aménagement, il est reconnu par l'État québécois comme unité d'aménagement et structure d'accueil de la décentralisation. Ce dernier y développe une technique procédurale de plus en plus renforcée et sophistiquée où la logique administrative s'impose et établit certains rites politiques de concertation, de consultation et de participation. Il engage à un processus de conditionnement à l'appartenance supralocale comme déjà le BAEQ avait tenté de la réaliser de manière systématique pour la grande région (la conscience régionale). L'identité territoriale des O.D.C. s'était établie sur des micro-territoires ruraux qui ne recouvrent pas les délimitations désignées des M.R.C. (v.g. le J.A.L., la Coopérative d'aménagement des ressources du Transcontinental...) au sein desquelles s'expriment divers sentiments d'appartenance et s'articulent plusieurs zones sociologiques différenciées.

En deçà du discours autonomiste et endogène, la situation actuelle des groupes populaires en milieu rural nous dévoile mieux les enjeux de

l'utilisation de l'espace par l'État. À chaque type de contraintes sociales correspondent des modalités différentes de répartition des activités dans l'espace. Le territoire est un processus en perpétuelle évolution, il est un espace finalisé (Raffestin, 1982), porteur d'une intentionnalité, d'un projet. L'analyse des dynamiques "alternatives" nous conduit à interroger les modes de production de l'espace, à dichotomiser les territoires. L'État semble exercer son hégémonie et réaliser sa pénétration sociale en établissant des espaces construits, abstraits, réglementés, susceptibles de fournir des relais essentiels aux modes de développement prônés; il découpe sporadiquement les territoires pour mieux s'associer un personnel politique et technique plus ajusté aux normes projetées de développement. Ces nouveaux espaces institutionnels de gestion imposent de soi des régulations sociales et économiques de développement. S'y opposent certains groupes-producteurs d'espaces différenciés, engagés dans des finalités divergentes de développement. L'espace finalisé des ruraux et des O.D.C. ne couvre pas les mêmes découpages territoriaux que les M.R.C. Les ruraux réalisent un travail d'organisation de leur territoire en adéquation avec leurs objectifs économiques et sociaux et leur expression identitaire n'est pas nécessairement en harmonie avec les frontières des MRC. La logique d'appropriation de l'espace est différenciée selon la logique des projets. C'est toute la stratégie de territorialisation que nous voulons mieux analyser.

Territorialisation et stratégie étatique: localisme, (dé)-localisation et représentation politique

Qualifier la création des MRC de stratégie territoriale étatique commande quelques précisions. Nous envisageons d'abord et avant tout deux phénomènes:

1. la création de la région localisée (d'appartenance), région à échelle réduite;
2. la "dé-localisation" de l'instance municipale qui constitue la base politique de la MRC.

La territorialisation de l'espace (soit le découpage de l'espace en multiples territoires) doit être considérée comme une intervention de caractère politique, qu'elle soit le fait de communautés, de groupes sociaux, de gouvernements ou d'États. Elle l'est d'autant plus lorsqu'une politique étatique, tout en poursuivant prioritairement des objectifs de régulation et de gestion des contradictions régionales, répond ou plutôt dit répondre à un besoin social (plus ou moins bien identifié par ailleurs).

Or, la logique de fonctionnalisation de l'État présidant à sa territorialisation, s'oppose à la logique d'appropriation qui guide les groupes sociaux dans leur quête de territoires. La production des territoires épouse donc souvent des voies parallèles (dont peuvent rendre compte les oppositions suivantes: conçu/vécu, sectoriel-vertical/transversal, abstrait/concret, régie/autonomie) en vertu de la finalisation et de l'action

que visent les intervenants. Le territoire est comme nous le disions un espace finalisé et si l'espace s'avère un enjeu du pouvoir, le territoire en est le produit... le processus.

"Localiser" (nous entendons par là l'échelle réduite) par un nouveau découpage de l'espace de nouvelles compétences administratives et une nouvelle structure politique, ainsi que "dé-localiser" les champs d'intervention de l'instance politique municipale constituent les deux principaux volets de la stratégie territoriale de l'État.

Une instance politique désuète est ainsi affaiblie et son personnel renouvelé; par ailleurs cette autorité territorialisée connue et réputée proche des citoyens est responsabilisée de telle sorte qu'elle alimente le nouveau territoire de sa légitimité. Le politique et sa représentation sont ainsi reconstruites. En effet, sur la scène locale, en termes plus spécifiquement politiques et depuis l'énoncé d'une politique de décentralisation via les MRC, politique à la base de laquelle on ne retrouverait que la seule volonté de revaloriser les pouvoirs locaux ou d'en "moderniser" l'intégration, on assiste à l'émergence d'une *nouvelle forme de citoyenneté au niveau local* et, en conséquence, d'une nouvelle légitimité: la municipalité se voit attribuer tant localement que régionalement une substance propre qui dépasse son ancien statut de "dernière maille" du découpage territorial.

Selon Jacques Ion (1981), la *fonction de représentation politique* change alors de signification à travers l'émergence d'une spécificité du local, comme quelque chose à *représenter en soi*. Le local se constitue aujourd'hui comme lieu du *politique authentique*. Ion remarque par ailleurs une prétention stupéfiante à la base de ce que nous nommons l'idéologisation du local, soit celles de *saturer la représentativité*, c'est-à-dire de faire finalement de l'élu local le représentant de l'ensemble de la vie sociale et de la vie quotidienne, et non seulement un représentant de la chose publique. Proches des citoyens, les élus locaux seraient dorénavant en mesure de saisir intimement besoins réels et désirs profonds de la société civile.

On comprend dès lors la "panique" de certains élus et l'inquiétude défensive de leurs associations; la revalorisation manifestement poursuivie risque virtuellement la dilatation sinon l'éclatement de cette pratique, d'autant plus que son assise territoriale est profondément transformée par une dé-localisation partielle (concertation et échelle micro-régionale).

La *dé-stabilisation* en profondeur amorcée par ce processus de localisation-délocalisation de mandats et de compétences élargis est également provoquée par l'*incertitude* entourant l'éventuel cahier de charges des MRC; on semble de plus en plus indiquer qu'on a le local qu'on mérite et que certaines régions d'appartenance manifestent plus de dispositions que d'autres à se "loca-gérer et développer". On tente ainsi à notre avis de provoquer nombre d'ajustements et d'adaptations pouvant aller des cours de formation pour certains maires, aux conflits nouveaux avec les secrétaires municipaux, aux participations soudaines de nombreux petits-bourgeois professionnels et hommes d'affaires, à l'engouement subit des CRD pour les P.M.E. etc.

La recomposition politique provoquée par la définition territoriale nouvelle est susceptible de permettre une analyse renouvelée du rapport Etat-société civile; la signification des "dynamismes alternatifs" et des "stratégies étatiques" sont à requestionner.

En guise de conclusion

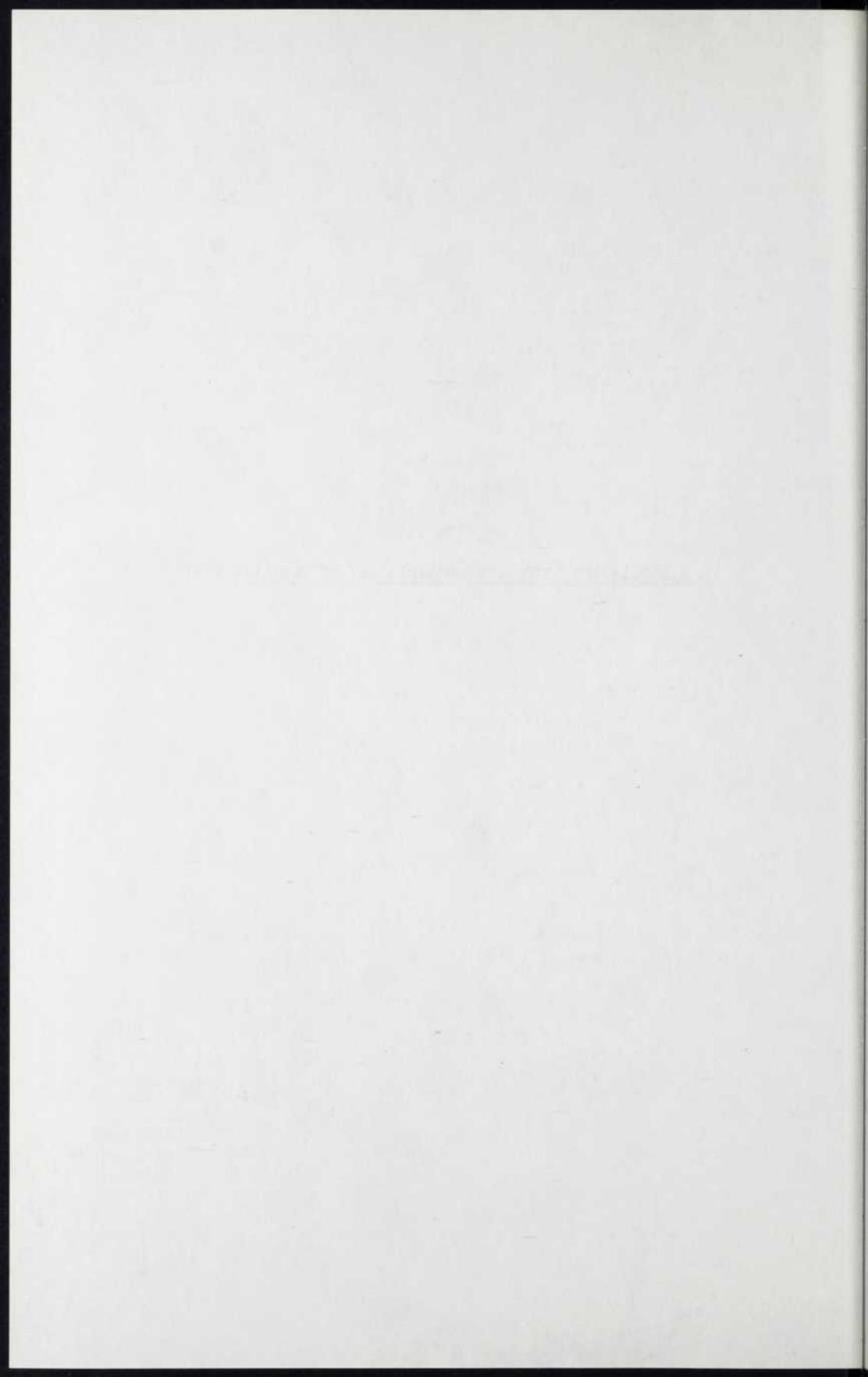
La question du rapport État-société civile nous apparaît quelque peu travestie. En effet si on replace la problématique État-société civile dans la perspective de Gramsci, on s'aperçoit que l'État est à la fois État et société civile alors que le discours aujourd'hui, notamment localiste, commence à privilégier l'un des termes pour s'opposer à l'ensemble: d'une part le novateur, le créatif, le neuf, le quotidien, la base, le vécu et d'autre part le normatif, le figé, le passé. D'un côté, société civile, de l'autre, l'État, alors que dans la conception de Gramsci, la société civile correspond à la fonction d'hégémonie, de direction intellectuelle et morale par consentement et adhésion des couches dominées et ce qui est politique correspond chez lui à la fonction coercitive traditionnelle de l'État; État et société civile sont donc indissociables, même si la stratégie étatique actuelle tente d'instaurer cette dissociation entre intérêt local et intérêt national, entre société civile et société politique en polarisant leurs fonctions sans apparemment les hiérarchiser (ennoblir les unes pour mieux faire oublier les autres...).

Références

- Collectif (février 1983) *Aménagement intégré des ressources et luttes en milieu rural*, "Cahier du GRIDEQ", n° 11, GRIDEQ, UQAR.
- Collectif (juin 1981) *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, 27 et 28 mars 1981, "Documents généraux du GRIDEQ", n° 9, GRIDEQ, UQAR.
- DIVAY, G. et LÉVEILLÉE, J. (1982) "Aménagement du territoire et restructuration des unités politico-administratives locales: un mariage politique heureux?" in LÉVEILLÉE, J. (dir) *L'aménagement du territoire du Québec*, Montréal, Nouvelle Optique, p. 72.
- GODARD, Francis (mai 1976), "La problématique localiste des besoins", Communication, Paris-Dauphine.
- HAMEL, P., LÉONARD, J.F., et MAYER, R. (1982). *Les mobilisations populaires urbaines*, Montréal, Nouvelle Optique.
- ION, J., D'ARCY, F. et SAEZ, G. (1981). "Évolution des rapports entre la société civile et l'État" in *Du citoyen à la citoyenneté, quelle culture politique?*, Paris, Peuple et culture: 99-105.
- RAFFESTIN, C. (1982). "Remarques sur les notions d'espaces, de territoire et de territorialité" in *Espace et Sociétés*, (41): 167-171.

SECTION III

LA DISSOCIATION ENTRE L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT



AMÉNAGEMENT ET DÉVELOPPEMENT: UNE DISSOCIATION?

Caroline Andrew
Sciences politiques, Université d'Ottawa

Au Québec, depuis les années 1960 on a beaucoup parlé du développement - des stratégies de développement, des politiques de développement, des possibilités de développement, le développement intégré, etc. Le mot "aménagement" a également été dans l'air avec les politiques d'aménagement, les plans d'aménagement, la loi sur l'aménagement.

Ces deux termes ne sont pas liés simplement par leur coexistence dans le vocabulaire québécois des dernières années. L'aménagement doit tenir compte du développement et le développement, de l'aménagement. Un aménagement, pour avoir quelque chance de réussite, doit être lié à des politiques de développement pour pouvoir agir sur le développement qui se fait. Le développement, pour être bien planifié, doit s'opérer dans un contexte d'aménagement sinon l'impact spatial des résultats ne peut être prévu et organisé. Établir que le lien devrait exister entre l'aménagement et le développement est une chose mais établir que le lien a véritablement existé ou existe dans la réalité en est une autre. Le but de cette section est justement d'explorer les rapports entre l'aménagement et développement tels qu'ils se sont noués au Québec depuis vingt ans et ainsi tenter de fournir des éléments de réponse à notre question; est-ce qu'il y a une dissociation entre l'aménagement et le développement?

Avant d'aborder directement l'expérience québécoise récente, il est important de préciser le sens de nos deux termes. Dans le texte de Lionel Robert, nous retrouvons une définition de l'aménagement qui, d'ailleurs, a l'avantage d'insister sur les liens entre l'aménagement et le développement. L'aménagement est défini comme l'acte de:

...répartir sur un espace donné les populations, activités et équipements, en fonction des objectifs de développement socio-économique que se donne une société.

Le développement peut donc être défini comme la mise en valeur des ressources et l'aménagement, leur localisation dans l'espace. Cette façon de définir les deux mots a l'avantage non seulement de montrer les liens possibles entre eux mais aussi de mettre en évidence les sources possibles de différence ou de dissociation entre les deux.

Une source de dissociation peut se dégager du fait qu'il est possible que ce soit des personnes différentes qui sont responsables des deux processus. En effet, rien n'indique que les personnes ou organismes responsables du déclenchement du développement vont également être ceux chargés de la mise sur pied des politiques d'aménagement. Cette possibilité de dissociation s'accroît encore davantage quand on se rappelle que nous parlons d'acteurs exerçant une véritable influence et non pas seulement des acteurs ayant la responsabilité formelle pour l'activité. Par exemple, si les entreprises multinationales sont des agents de développement fort importants, elles n'ont par ailleurs généralement aucun rôle dans les poli-

tiques d'aménagement. Donc même si les décideurs politiques accordent la responsabilité pour l'aménagement et le développement aux mêmes agents, ce qui est loin d'être toujours le cas, la réalisation de ces deux processus peut faire intervenir d'autres agents. Du fait que différents groupes d'acteurs sont responsables pour les deux parties de notre équation peut résulter une dissociation entre le développement et l'aménagement.

La dissociation peut aussi être le résultat de l'utilisation de différents outils ou de différentes formes d'intervention pour effectuer le développement ou l'aménagement. Dans ce sens, il est juste de dire que l'aménagement fait davantage appel à des contrôles et à des plans alors que le développement fait appel à des subventions, des innovations, des réunions de concertation. En schématisant à outrance, on peut dire que le développement c'est l'argent tandis que l'aménagement c'est la police. Ces formes différentes d'intervention ou façons de provoquer un impact peuvent être source de dissociation entre les deux processus car chacune des deux approches s'inscrit dans sa propre logique d'intervention et l'approfondit.

Il faut donc voir qui intervient dans les processus du développement et de l'aménagement et avec quels outils cette intervention se fait. Pour illustrer ces questions, examinons les textes de Lionel Robert et Bernard Vachon pour voir comment ces auteurs ont abordé la question des liens entre l'aménagement et le développement.

Lionel Robert aborde la question du point de vue des décideurs gouvernementaux. Il cherche à voir comment l'Etat québécois a élaboré des politiques et des projets touchant l'aménagement et le développement de même que les différents types de liens qui ont existé entre ces deux termes dans les différentes politiques élaborées depuis le début des années 1960. Dans un certain sens il constate qu'on a bouclé le cercle. Au tout début de la période étudiée Lionel Robert constate une sorte de fusion entre les deux termes et, après une dissociation complète, les suites à la loi 125, tout particulièrement les contrats de développement, ouvrent la possibilité d'une ré-association des deux processus.

Les acteurs principaux, au début de la période faisant l'objet de l'étude, étaient surtout des agents technocratiques du Gouvernement du Québec et plus particulièrement les dirigeants des organismes centraux. Le Conseil d'orientation économique du Québec et l'Office de planification et du développement du Québec étaient des initiatives centrales du Gouvernement québécois. Au début les questions d'aménagement et de développement se discutaient ensemble; l'aménagement étant conçu de façon très large permettant d'y incorporer quasiment le développement.

Le texte de Lionel Robert nous suggère un premier mouvement de dissociation découlant de l'implication d'acteurs différents. Dans le cas de l'aménagement, l'Etat québécois fut amené plus rapidement à inclure les acteurs municipaux dans le processus de formulation des politiques. En effet la résistance des milieux municipaux aux premiers projets gouvernementaux a obligé le gouvernement à traiter avec le monde municipal, d'autant plus que la position constitutionnelle des municipalités faisait très clairement de ces dernières une partie de l'appareil étatique dans son ensemble. Par contre dans le cas du développement, l'Etat québécois a continué à agir seul.

Un changement important au niveau des acteurs est survenu à la fin des années 1970 avec la reconnaissance de la nature politique de ces processus et un rôle plus important joué par les acteurs politiques au niveau du Gouvernement du Québec. Le niveau local a toujours été dominé par une représentation politique mais dorénavant des politiciens commencent à jouer des rôles significatifs au niveau central. Un même type de revirement se constate au niveau des outils d'intervention. Au début de la période les outils mentionnés par Lionel Robert sont à peu près tous des documents écrits. Du côté de l'aménagement il y a des commissions d'enquête, des livres blancs, des propositions gouvernementales, des avant-projets, des groupes de travail, etc... Des rapports sont également importants dans le domaine du développement. Le texte souligne l'importance des rapports Higgins-Martin-Raynauld et de l'OPDQ. Par la suite, du côté de l'aménagement, le Gouvernement ajoute des activités sectorielles - l'environnement, le sol agricole, les parcs - qui fragmentent encore plus l'action gouvernementale. Pour le développement l'État favorise l'entente-cadre et les ententes auxiliaires et ces outils d'intervention accentuent la dissociation entre les deux processus.

La ré-association des deux termes commence avec la loi 125 ou, encore plus, avec les conséquences de sa mise en vigueur. Le texte de Lionel Robert démontre clairement comment la réaction des municipalités oblige le gouvernement à s'occuper de la coordination de ses activités sectorielles. Cette coordination se fait selon un modèle beaucoup plus politique et de ce fait laisse une grande place à la négociation. La même tendance se manifeste du côté des politiques de développement; viennent le document *Le Choix des régions* avec l'accent mis sur les sommets, les conférences annuelles régionales et les contrats de développement. C'est ce dernier outil qui a, selon Robert, le potentiel de créer un lien fructueux entre l'aménagement et le développement. Lié aux structures d'aménagement de la loi 125, le contrat de développement nous ramène directement à des questions de développement. L'utilisation de cet outil commun réunit les deux processus mais cette réunion n'est possible qu'à cause de la politisation des politiques d'aménagement et de développement. A l'heure actuelle les acteurs et les outils sont relativement comparables en matière d'aménagement et de développement et donc un rapport entre les deux devient plus facile. L'institutionnalisation de cette jonction n'est pas chose faite mais le texte de Lionel Robert se termine sur une note relativement optimiste.

Quant au texte de Bernard Vachon, sa perspective est différente quoique la question centrale reste la même. Il constate une dissociation importante entre l'aménagement et le développement mais son analyse du développement est moins en fonction des politiques étatiques de développement qu'en termes de ce qu'il perçoit être les vraies forces du développement. La dissociation qu'il constate vient en partie à cause d'une différence d'acteurs et en partie d'une différence d'outils mais, pour Vachon, la cause fondamentale de cette dissociation est un retard dans les politiques. Les politiques d'aménagement sont issues de la dynamique du développement des années 1960 mais cette réalité a changé et la nouvelle réalité ne correspond plus au cadre législatif. Pour Vachon, les lois d'aménagement sont là pour discipliner les forces de croissance et, dans la mesure où elles sont mal alignées sur les véritables forces de développement, ces lois vont être nuisibles ou, au mieux, inutiles.

Le texte de Bernard Vachon traite en détail des changements dans les forces de développement qu'il voit dans les années 1980. Pour lui, des changements profonds commencent à être visibles et ils remettent en question le modèle de développement urbain, industriel et centralisateur qui a prévalu jusqu'ici. Comme indice de ce changement, Vachon souligne le rôle croissant des petites et moyennes entreprises (PME), la revalorisation des économies régionales, le repeuplement des régions rurales, la croissance des petites et moyennes villes et villages (PMVV) et les changements sociaux, y compris les changements d'attitudes. Tous ces changements démontrent une vigueur du rural et une capacité d'adaptation et de développement que les modèles dominants du développement semblent ignorer.

Ce développement est encadré par des lois d'aménagement et, pour Vachon, les deux lois qui prédominent sont la loi sur la protection du territoire agricole (Loi 90) et la loi sur l'aménagement et l'urbanisme (Loi 125). En étudiant ces deux lois, Vachon tente de faire ressortir les principes de base de ces deux législations pour démontrer le contexte dans lequel elles ont été pensées. Tout en reconnaissant certains objectifs valables (limiter l'étalement urbain et augmenter le niveau d'auto suffisance agro-alimentaire pour la loi 90; respecter l'autonomie du pouvoir local et reconnaître l'unicité ville - campagne pour la loi 125), Vachon considère que ces législations n'ont pas suffisamment tenu compte de la vitalité rurale et de la nécessité d'encourager un développement économique global, non pas seulement agricole mais un véritable développement intégré des ressources. Ces législations ont été conçues dans un contexte socio-économique précis mais le contexte a changé. Un mal-ajustement en résulte.

Comme nous l'avons dit plus haut, la dissociation constatée par Vachon peut s'analyser en fonction des acteurs et des outils. Les auteurs du développement sont de plus en plus des gens dans les régions. Pour Vachon, les PME sont véritablement une représentation des forces vives de leurs régions et le développement récent démontre une volonté de la population rurale d'organiser elle-même sa propre destinée. Par contre, les personnes responsables des politiques d'aménagement ne sont pas dans les régions, elles sont, pour la plupart, des fonctionnaires à Québec. Il y a donc, quoique cette question n'est pas abordé explicitement dans le texte de Vachon, un conflit entre les "développeurs", vivant dans les régions et travaillant dans le secteur privé, et les "aménageurs", vivant en ville et travaillant pour l'État. L'écart entre les politiques d'aménagement et celles de développement s'en trouve accentué par l'action de ces agents différents.

Cet écart est également renforcé par l'utilisation d'outils largement différenciés. Sur la base de son analyse des lois dans le domaine de l'aménagement, Vachon insiste sur le caractère rigide et inflexible de l'administration des lois - "la rigueur de son application intransigeante", "la centralisation de l'administration,"... Par contre, les politiques de développement peuvent être flexibles, innovatrices et adaptées à des conditions spécifiques. Parlant des politiques en Belgique Wallonne, Vachon note avec intérêt "la volonté manifeste d'y faire du développement rural intégré en ne négligeant aucun secteur de l'activité et de la vie du monde rural". Même si les formes d'intervention actuelles au Québec semblent maintenir l'écart entre l'aménagement et le développement, Vachon

n'est pas complètement pessimiste. En considérant les outils qui pourraient diminuer la dissociation actuelle entre politiques d'aménagement et politiques de développement, Vachon, tout comme Lionel Robert, soulève l'exemple des contrats de développement. Cette technique offre selon ces deux auteurs, une possibilité d'associer politiques d'aménagement et politiques de développement. Dans les deux textes les contrats de développement sont perçus comme une technique qui permet une participation égalitaire, ou, du moins, plus égalitaire que celle des dernières années, des différents groupes de participants. Lionel Robert parle d'un "concept intégrateur [qui] force l'appareil gouvernemental à faire une démarche de coordination" et également d'un "produit de négociations et d'échanges" tandis que Bernard Vachon voit ces contrats comme pouvant permettre "la promotion des aptitudes au développement des milieux locaux". Dans les deux cas les contrats de développement impliquent un véritable rôle, non pas seulement pour le centre, mais également pour le local. Dans les deux textes c'est cette nature conjointe de l'activité qui soulève l'optimisme des auteurs quant à la possibilité d'éliminer ou tout au moins de réduire la dissociation entre l'aménagement et le développement.

Il apparaît donc important d'analyser la question de l'implication des différents niveaux de gouvernement comme facteur important dans les rapports entre les politiques de l'aménagement et celles du développement. Si l'on juge d'après l'expérience québécoise la formulation des politiques d'aménagement a plus rapidement conduit à une participation des milieux locaux que celle des politiques de développement. Il y a eu, bien sûr, des politiques sectorielles d'aménagement qui ont ignoré la place du palier local mais les politiques générales d'aménagement du territoire ont dû tenir compte des pratiques municipales en matière d'urbanisme. Par conséquence, il fut moins facile d'élaborer des politiques québécoises d'aménagement uniquement à partir du niveau central et, pour cette raison, l'idée d'une responsabilité conjointe est venue plus facilement dans le domaine de l'aménagement. Par contre dans le domaine du développement, cette idée a pris beaucoup plus de temps à s'imposer. D'abord, au début des années 1960, la très grande priorité accordée à des questions de développement économique militait en faveur d'une action unilatérale de la part du Gouvernement du Québec. Le palier local ne semblait avoir ni la capacité ni la volonté d'agir dans ce domaine et, par conséquent, toute tentative de susciter une action conjointe ne pouvait que ralentir la possibilité d'obtenir des résultats rapides. Ce n'est que beaucoup plus récemment que l'idée d'un rôle local en matière de développement économique a commencé à être discutée et, avec elle, la question d'une responsabilité conjointe. En étant en quelque sorte moins importantes et étant confrontées à une solide tradition d'implication locale, les politiques d'aménagement ont plus rapidement tenu compte des agents locaux. Ce fait, du moins d'après nos deux auteurs, semble être en quelque sorte un pré-requis à une association fructueuse de l'aménagement et du développement.

Une deuxième question qui ressort de l'analyse de l'expérience québécoise est celle de la taille du territoire impliqué. L'expérience québécoise est très variée sur ce sujet: on a tenté de fusionner des municipalités, on a proposé un découpage en 20 régions (REMUR), on a créé dix régions administratives. Cette question du territoire est reliée à notre problématique centrale car le choix d'un découpage du territoire plutôt qu'un autre a des implications différentes pour les acteurs impliqués et

les outils utilisés. Traditionnellement, l'aménagement s'est fait à petite échelle et le développement à grande échelle. On a fait le zonage au niveau des municipalités mais on planifie le développement au niveau des grandes régions. Tout le débat autour du document *Le Choix des régions* reflète l'importance de cette question de l'étendue/découpage du territoire, non pas comme enjeu géographique mais comme enjeu social. Comme le démontre très bien le texte de Lionel Robert, les dirigeants municipaux craignaient le choix d'un territoire plus grand que celui des MRC. Ces dirigeants croyaient que la mise en place d'une structure regroupant un territoire trop vaste rendrait plus difficile son contrôle et réduisait leur capacité de l'influencer car elle serait plus éloignée de leur base politique. Le découpage du territoire n'est donc pas un choix simplement technique, il est aussi un choix éminemment politique. L'accès de certains acteurs peut se trouver facilité par le choix d'un certain territoire alors que l'accès de d'autres acteurs peut s'en trouver réduit ou même bloqué.

Notre question centrale demeure: y-a-t-il une dissociation entre l'aménagement et le développement? Les deux auteurs que nous avons discutés n'ont pas apporté une réponse définitive à cette question, mais ils ont dans une certaine mesure fait mieux que cela. Ils ont proposé des perspectives d'analyse, offert des interprétations de la réalité québécoise et ouvert des pistes de recherche. En démontrant l'intérêt des contrats de développement, ces auteurs nous rappellent que cette expérience est toujours en cours et qu'il faut en poursuivre notre observation avant d'être en mesure de porter un jugement plus définitif. Avec intérêt mais aussi avec prudence.

AMÉNAGEMENT ET DÉVELOPPEMENT: DE LA DISSOCIATION À L'ASSOCIATION?

Lionel Robert

Ministère du développement et de la voirie des régions

Mon intention est de chercher à discerner dans le couple aménagement-développement ce qui fait que, dans la société québécoise, il a fonctionné ou pas, ou, plus précisément, le mécanisme à l'oeuvre qui explique l'évolution interne de chacun des termes du couple, conditionnant du même coup la possibilité et la nature de la relation.

Partons en effet de l'acception de sens commun que nous sommes là devant un couple. Ne dit-on pas souvent qu'il n'y a pas d'aménagement sans développement, que le développement se matérialise toujours dans un espace donné, donc qu'il aménage d'une façon ou d'une autre le territoire.

Nous pourrions élaborer plus longuement sur les rapports théoriques entre ces deux concepts, sur l'antériorité logique de l'un sur l'autre, sur leurs rapports de dépendance réciproque. Une telle réflexion deviendrait, à mon avis, à la fois possible et significative si l'on faisait une analyse concrète, historique, du traitement fait aux deux termes de ce couple et à leur relation par la société québécoise.

L'intention est ambitieuse et je ne présenterai ici que l'esquisse de sa réalisation. Il faudrait identifier, dans notre histoire récente, soit depuis le début des années 60, les moyens institutionnels qui ont cherché à opérationnaliser ces concepts; il faudrait diagnostiquer les succès ou insuccès de ces tentatives, afin d'arriver à discerner le mécanisme qui fait le bonheur ou le malheur du couple en question, mécanisme, on le verra, étroitement lié à celui qui rend possible l'existence de chacun des deux termes du couple.

Voyons, par tranche de vie 10 ans, ce qui se passe pour chacun des membres de notre couple.

Dans les années 60, on peut observer deux phénomènes: tout d'abord, une sorte de fusion entre les deux termes du couple, le concept d'aménagement intégrant le développement, s'affichant dans son sens large, puis dans la deuxième partie de la décennie une distinction sépare les deux termes, le développement occupant le devant de la scène tandis que l'aménagement commence sa série de tentatives pour avoir son droit de cité.

La décennie débute en trombe par une volonté affirmée de développement et de planification. Pour mémoire, rappelons qu'en 1958 la Chambre de Commerce du Québec réclame la création d'un Conseil d'Orientation Économique 1960, le Parti libéral l'inscrit dans son programme électoral; le Conseil est créé en 1961: il a pour but de faire un plan global du Québec, volonté qui sera mise en veilleuse trois ans plus tard.

De 1962 à 1966, une véritable effervescence régionale se produit: on connaît l'expérience du B.A.E.Q., qui, tout en s'identifiant par le concept d'aménagement, n'en constitue pas moins une expérience-pilote de

planification régionale globale. En plus du B.A.E.Q. on observe la naissance de pas moins de sept conseils économiques régionaux, que le gouvernement commencera à financer et à encadrer dès 1967.

Un tournant s'amorce en 1966: le C.O.E.Q. propose sa propre disparition et la création de deux organismes, l'Office de planification du Québec et l'Office de développement et d'aménagement du Québec. Le premier Office sera créé en 1968, tandis que le second ne le sera pas; l'année suivante, on changera la loi du premier pour lui ajouter le mandat "développement", tandis que l'aménagement sera laissé en plan.

Le premier mandat que se donne l'OPDQ, c'est de faire quatre schémas: aménagement, développement économique, développement socio-culturel, développement institutionnel. Déjà, l'aménagement reçoit une acception restreinte et sectorielle; il n'a plus ce sens large que lui donnait le B.A.E.Q., sens qui sera conservé par le mouvement populaire de l'Est, dans les années 70 et encore aujourd'hui, puisqu'il entend toujours faire l'aménagement intégré des ressources.

Durant ces années, on sait aussi que les premières tentatives de réforme des structures municipales sont faites et qu'une importante commission d'enquête, après cinq ans de travail, produit en 1968 un vaste projet de restructuration municipale et de mise en place de plans hiérarchisés d'aménagement du territoire.

Au tournant des années '70, on assistera à des tentatives répétées mais infructueuses pour opérationnaliser les propositions du Rapport LaHaye: en 1970, le plan REMUR (renouveau municipal et urbain), qui devait créer 20 régions municipales (en plus des trois communautés urbaines déjà existantes). Un changement de gouvernement amène une nouvelle proposition. En 1971 et 1972, le ministre des Affaires municipales propose tout d'abord un livre blanc de réforme municipale (qui identifiait 131 secteurs d'aménagement) puis un avant-projet de loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, dans lequel on a abandonné l'idée d'une structure intermunicipale en faveur d'une municipalité mandataire. Il est à noter qu'un lien avec le développement était maintenu dans ce projet de 1972, puisque l'OPDQ recevait le mandat de préparer des schémas régionaux d'aménagement et de développement, auxquels les schémas de secteurs devaient se conformer. L'échec de cette tentative amène la mise sur pied d'un Groupe de travail sur l'urbanisation, en décembre 1973.

Concurremment à cet échec subi par l'aménagement au début des années 1970, le développement ne connaît pas un meilleur succès. Deux textes marquent la première partie de cette décennie: le rapport Higgins-Martin-Raynauld, qui présentait un modèle de développement polarisé et qui fut connu principalement à cause des critiques qu'il a suscitées, et un autre moins connu forcément parce qu'il n'a jamais été rendu public, préparé par l'OPDQ, intitulé *Les orientations du Développement du Québec: aménagement et développement économique* (mai 1973).

Ce dernier texte reprenait, tout en le corrigeant, le modèle HMR. De plus, il fut le premier et le dernier texte gouvernemental à proposer la gestion du rapport entre aménagement et développement. Il définissait ainsi l'aménagement: "répartir sur un espace donné les populations,

activités et équipements, en fonction des objectifs de développement socio-économique que se donne une société" (p. 1).

On peut dire qu'à la fin de la première partie de la décennie des années '70 la séparation est consacrée entre les deux éléments du couple aménagement-développement.

Du côté de l'aménagement, le gouvernement se donne le moyen de gérer sectoriellement certains enjeux spécifiques: environnement, protection de sol agricole, parcs, etc...

Du côté du développement, le gouvernement se donne des instruments d'intervention, notamment l'entente-cadre de développement et les ententes auxiliaires, le FDR se voulant le contrepoint québécois de l'autre intervention.

Certes, il faut signaler qu'au cours des années 74 à 78, l'OPDQ travaillera sérieusement à la préparation des schémas régionaux d'aménagement et de développement régional, mais l'opération n'aboutira pas, sa finale étant court-circuitée par l'avènement de la loi 125.

À la fin des années '70, la longue gestation de la loi d'aménagement du territoire et d'urbanisme aboutit. Il faut attribuer ce succès, certes à une évolution des mentalités, mais surtout à l'habileté politique qui a marqué la négociation de cette loi avec le monde municipal: celui-ci n'était pas heurté de front par une réforme autoritaire des institutions municipales et, surtout, il était invité à partager le pouvoir d'aménagement avec le gouvernement. En somme, le débat politique qui avait déterminé l'insuccès des multiples tentatives précédentes avait amené le gouvernement à accorder tout son poids au pouvoir du monde municipal et à faire une proposition fondamentalement différente des précédentes.

Un détail, qui indique bien comment le gouvernement a su bien manoeuvrer: au lieu d'amorcer le processus de création des MRC en proposant une carte, il a formulé des critères très souples de découpage territorial, en laissant le soin aux élus de dessiner leur propre carte.

Le succès de la loi 125 venait sceller un acquis et ouvrir une perspective nouvelle: d'une part, depuis le début des années '70, le gouvernement avait fait son deuil des grands textes de planification. C'est comme si dans le domaine de l'aménagement et du développement, il ne pouvait se produire ce qui avait été accompli dans les domaines de l'éducation et des affaires sociales. Si réforme il y avait, il fallait que le technocratique s'efface au projet du politique. De la dominance du contenu, il fallait passer à la reconnaissance de la dominance du processus politique.

Une fois que le dispositif a été établi, il a fallu commencer à le vivre. Il ne fallait pas penser que le technocratique s'effacerait facilement devant le pouvoir des élus municipaux et que le niveau politique central partagerait volontiers son pouvoir avec plus bas que lui. D'une part, l'appareil politico-technocratique a consenti à la loi 125 parce que la notion d'aménagement a été réduite à ses aspects juridiques ou urbanistiques: périmètre d'urbanisation, règlements de zonage, de lotisse-

ment et de construction. D'autre part, il a la consolation de savoir qu'il a le pouvoir en dernière instance.

Ces mois derniers, on a vécu au sein de l'appareil gouvernemental une sorte de tassage et de réajustement à la suite d'un mouvement amorcé par quelques MRC mettant en doute leur capacité réelle d'aménager. Elles prenaient le gouvernement au sérieux et au pied de la lettre quant à son discours reconnaissant la dimension politique de l'aménagement et le partage de cette responsabilité.

Le problème de la marge de manoeuvre des MRC dans l'aménagement de leur territoire a été soulevé par la MRC de La Matépédia, à la suite de la réception de l'avis au titre de l'article 16 sur les orientations et projets d'aménagement du gouvernement concernant son territoire. Suite à ce questionnement, le Comité ministériel permanent à l'aménagement et au développement régional a mis sur pied trois groupes de travail portant sur les thèmes suivants: les normes gouvernementales concernant le territoire, les terres publiques, les avis d'intervention des ministères. Ces groupes de travail devaient faire rapport sur les problèmes de cohérence interministérielle et sur le rôle qui doit être reconnu à la MRC. D'emblée, la contestation de la MRC de La Matépédia référerait au rapport politique qui lie le gouvernement et les MRC dans l'aménagement, non seulement en ce qui concerne la marge de manoeuvre laissée aux MRC mais en forçant le gouvernement à se poser comme interlocuteur responsable d'un discours et d'une pratique exigeant un minimum de cohérence. En d'autres mots, la dialectique de l'aménagement instaurée par la loi 125 amène le gouvernement à prendre en charge, dans une démarche unificatrice, une série d'interventions sectorielles qui étaient jusqu'ici non coordonnées.

La prise de conscience d'une absence de coordination dans les interventions sectorielles sur les terres publiques, déclenchée par le MRC, a amené le gouvernement à préparer des plans d'affectation de celles-ci, qui seront transmis aux MRC et qui devront s'arrimer aux schémas d'aménagement des MRC par le biais du mécanisme de concertation prévu aux articles 11 et 16 de la loi.

D'autre part, ce questionnement a amené le gouvernement à réaffirmer le principe de la responsabilité exclusive du gouvernement et de ses ministères en ce qui concerne la gestion des ressources sur les terres publiques. Toutefois, dans un même souffle, le Comité ministériel a décidé que "conformément à la Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme, soit réaffirmé le principe d'une responsabilité partagée entre le gouvernement et les MRC en ce qui concerne la gestion de l'aménagement des terres publiques".

Ce qui est en litige ici, on s'en rend compte même si c'est en filigrane, c'est la continuation du débat sur le sens large ou réducteur à donner au terme "aménagement": il devient évident que la gestion d'une ressource ne fait pas partie de l'aménagement de cette ressource. Non seulement l'aménagement ne peut faire partie de ce qu'on signifie par la gestion d'une ressource, mais on ne sait pas très précisément ce que peut signifier la gestion partagée de l'aménagement.

En somme, on vient d'assister au sein de la gestion gouvernementale à un mouvement qui est tout à fait normal, puisque la société a accepté de gérer cet enjeu à l'intérieur d'un processus politisé.

Le modèle fructueux mis en place par la loi de l'aménagement, en même temps qu'il correspondait à un modèle plus général de rapport entre le gouvernement et ses partenaires sociaux (pensons aux multiples sommets tables de concertation organisés depuis 1978), est venu informer le cadre de la politique de développement régional présenté en 1983 dans *Le choix des régions*. Ce texte n'est pas un texte de contenu, c'est un texte de processus. Il propose essentiellement deux niveaux de région, la région dite de concertation et la MRC, des instruments en vue d'associer des interventions gouvernementales à des interventions "du milieu". Au premier niveau, le moyen proposé est carrément politique: il s'agit de mettre en branle, à travers des sommets régionaux et des conférences annuelles régionales, un processus quasi-continu de négociation entre des ministres et un regroupement d'élus de la région. Au niveau de la MRC, par le contrat de développement, il s'agit de lier des interventions du gouvernement et du milieu sous un concept intégrateur qui est d'abord et avant tout celui du schéma d'aménagement de la MRC (lequel devrait être le lieu d'intégration des orientations et projets du gouvernement et des priorités du milieu).

Il est à souligner que cette dimension de la politisation du développement régional, telle que proposée par "Le choix des régions", a été perçue comme telle par différents intervenants, notamment par les représentants du monde municipal. Autant l'Union des municipalités régionales de comté que l'Union des municipalités ont exprimé leur désaccord par rapport au CRCI, en affirmant que le pouvoir décisionnel des élus devait être maintenu.

L'UMQ situe son refus dans une argumentation clairement politique: "Le regroupement, au sein d'un conseil régional de concertation et d'intervention, de tous les représentants du milieu pose un problème de taille aux édiles. En tant que seuls représentants politiques parmi les intervenants identifiés au plan régional, les élus municipaux pourront difficilement tenir le même langage que les porte-parole des autres intervenants régionaux" (Mémoire de l'Union des municipalités du Québec sur le document "Le choix des régions", février 1984, p. 9). En conséquence, conclut l'Union, "les édiles préféreraient que le gouvernement reconnaisse une double structure; une CRM, ou Conférence régionale des municipalités, regroupant les représentants municipaux... Cette CRM pourrait être représentée au CRCI, selon les modalités déterminées différemment par les élus municipaux eux-mêmes. (...) Lorsque le ministre chargé du développement régional convoquerait sa conférence annuelle régionale, les représentants de la CRM y participeraient alors en tant qu'*élus locaux*, et non en tant que membre du CRCI." (ibid, p. 11 et 12) Ainsi, la conscience du rapport de pouvoir implicite à la proposition gouvernementale ne peut être plus claire.

L'UMRCQ tient elle aussi un discours municipaliste, avec, toutefois, certaines différences justifiées: ainsi, elle préconise la consolidation de la municipalité régionale de comté avant de parler d'une concertation au

niveau de la grande région, un concept mal défini et ne répondant pas toujours aux réalités politiques et sociologiques des milieux (p. 18).

Plus loin: "L'aménagement étant pour nous indissociable du "développement", il nous semble tout à fait inconséquent de permettre à une structure autre que les MRC d'identifier les objectifs, sous-objectifs, priorités et projets pour une région alors que ces dernières devront le faire lors de l'élaboration de leurs schémas d'aménagement respectifs" (p. 19).

Résumant sa position, l'UMRCQ affirme clairement que la légitimité politique des élus municipaux ne peut être partagée par les leaders régionaux non-élus, et, partant, que le CRCI, tel que proposé, ne peut être retenu.

"L'UMRCQ considère:

QUE le développement est indissociable de l'aménagement.

QUE les municipalités via les MRC sont responsables de la réalisation des schémas d'aménagement, véritable instrument pour imprimer la concertation dans la réalité quotidienne des citoyens, dans la définition de leurs besoins et dans l'identification des priorités de développement.

QUE le développement est une responsabilité politique dans le sens où il exige un arbitrage des ressources affectées dans le milieu.

QUE seules les municipalités ont une légitimité politique qui leur donne le droit de procéder à cet arbitrage après négociation avec le Gouvernement du Québec.

QUE la proposition concernant les CRCI escamote, quant à ses priorités nationales, toute cette question de la légitimité politique des actes de développement.

QUE la réalisation des schémas d'aménagement allie concertation du milieu et responsabilité politique.

Il est donc tout à fait inconséquent de permettre à une structure régionale (CRCI) d'identifier des priorités de développement et d'intervention en raison même du caractère éminemment politique de ces actes."

Il est à noter que plus on s'éloigne du moment où les deux Unions ont formulé ce discours critique par rapport au CRCI, plus leur participation aux Sommets économiques régionaux a été forte. Ainsi, au Sommet de la région Mauricie-Bois Francs, tenu en mai 1983, on a assisté à une véritable contre-performance des élus municipaux. À l'inverse, en février 1985, au Sommet de l'Estrie, les préfets des MRC voudront être tous présents dans le Comité de suivi du Sommet. Au sommet de Québec, tenu en septembre 1983, le

maire de Québec a, dans un premier temps, voulu boycotter l'exercice; il s'est vite rendu compte qu'il n'avait pas le choix de ne pas y participer; habile politicien, il a fait volte-face et il a été accusé par les autres participants du Sommet d'avoir emporté le morceau...

Revenons donc sur les nouveaux moyens d'action proposés dans "Le Choix des régions". La politisation de ces nouveaux moyens d'action se manifeste de plusieurs façons; on l'observe dans la dramatisation des sommets régionaux, dans le cheminement des propositions d'action à l'intérieur d'un sommet, dans le processus de décision qui mène à un contrat de développement, et, de façon conséquente, dans les textes utilisés à l'intérieur de ces opérations.

La dramatisation des sommets régionaux saute aux yeux: télévision des débats, présence successive de plus de la moitié des membres du conseil des ministres, encadrement de la prise de parole, etc. Le sommet devient une scène publique et politique, sur laquelle se meuvent des acteurs politiques. Ce faisant, ceux-ci sont dans la situation où ils doivent jouer le jeu, livrer la marchandise, négociier au lieu d'imposer, quelles que soient par ailleurs leurs réticences à la faire. Les aspects formels forcent l'accouchement du contenu, ce qui ne peut être que bénéfique pour une région.

Ce contenu, on le sait, est cheminé à travers un long processus de tables sous-régionales et sectorielles, à l'intérieur duquel l'apport technocratique est rapidement pris en charge, modifié, influencé par des orientations qui viennent des leaders de la région. D'autre part, une interaction s'amorce très tôt avec la partie gouvernementale, qui aboutit quelques semaines avant la tenue du sommet, là où les arbitrages se font, les pressions politiques de la région s'accroissent, et des décisions sont prises qui ne l'auraient pas été dans un contexte plus neutre.

Quant au contrat de développement, qui interviendrait entre le gouvernement et une MRC, celle-ci agissant comme coordonnatrice de divers projets réunis sous un concept intégrateur, on peut penser qu'il peut enclencher un processus de prise en charge politique du développement d'une MRC qui soit innovateur. Au lieu de procéder ponctuellement ou sectoriellement, laissant libre cours au jeu des forces politiques traditionnelles ou, à l'appareil technocratique, sa marge habituelle de manoeuvre, la mise en oeuvre d'un contrat de développement enclenche une double (sinon une triple!) concertation, dans la MRC, au sein du gouvernement, et entre eux deux. Cette démarche a le double avantage de favoriser le dépassement des luttes de clocher et de créer les conditions pour profiter des avantages d'une coordination interministérielle. Le changement politique se fait donc sentir en bas et en haut. Par exemple, dans une MRC où a été conduite une expérience d'élaboration d'un contrat de développement, les élus municipaux se sont entendus pour faire une sélection dans la liste de 41 projets proposés dans un premier temps pour n'en retenir que 19 à partir de critères définis par eux; de plus, le centre urbain de la MRC a accepté de s'intégrer à une démarche de planification couvrant l'ensemble de la MRC; enfin, l'identification par la MRC de plusieurs projets présentés dans un concept intégrateur force l'appareil gouvernemental à faire une démarche de coordination qui aura ses effets du bas vers le haut.

Finalement, si l'on réfère aux textes utilisés autant à l'intérieur des sommets que dans la préparation des contrats de développement, on observera que la dominance du politique introduit des changements par rapport à un style et à une logique technocratique. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, les mots ont une très grande importance: on pourra discuter et négocier longuement sur une proposition. Différence majeure, les problématiques et la définition des objectifs laissent la place aux projets, ce qui peut donner lieu à des mixtes qui surprendront un planificateur, une maison des jeunes étant défendue aussi âprement qu'un centre de microélectronique. Au total, ce qui est le plus frappant dans ces textes, c'est leur caractère vivant: ils sont la synthèse de besoins et d'intérêts souvent divergents, le produit de négociations et d'échanges, et, surtout, au sens littéral de l'expression, des pré-textes à l'action, c'est-à-dire que leur vérité leur advient lorsqu'ils sont dépassés par l'action, ce que, dans le jargon de la concertation, nous appelons le *suivi*.

Je signale d'autre part que, dans le mémoire au Conseil des ministres qui tirait les conclusions de la consultation sur *Le Choix des régions*, il était évoqué l'intention de créer un ministère de l'Aménagement et du Développement régional, en vue de donner aux processus politiques de gestion de l'aménagement et du développement régional, en principe acceptés, des moyens administratifs et financiers plus considérables. Cette proposition n'a pas été retenue. Sans doute faut-il y voir l'effet de cette lente acceptation du caractère politique de ces enjeux.

Au milieu des années 80, que peut-on dire dès lors du couple aménagement-développement?

- Il n'y a pas encore d'institutionnalisation de leur relation.
- Par les contrats de développement, il existe une possibilité de liaison entre les deux termes du couple.
- Des deux termes du couple, c'est l'aménagement qui a connu l'évolution la plus positive, parce qu'il y a eu entente entre le gouvernement et le monde municipal pour une gestion partagée de cet enjeu.
- Quant au second terme du couple, son évolution est plus lente parce que plus lente est l'acceptation par les parties en cause de la politisation du processus. Le développement, encore plus que l'aménagement, est un enjeu politique -- trop politique peut-être pour que la politique (du haut et du bas) en fasse facilement une gestion ouverte ou partage celle-ci avec d'autres.

On s'en rend compte, j'ai donné à la notion de politisation, condition d'existence de chacun des deux termes de notre couple, la signification noble d'une prise en charge ouverte et négociée d'un enjeu par des élus ou par des leaders reconnus. On s'est rendu compte, aussi, que l'évitement de ce processus peut se faire de deux façons: quand le technocratique prend toute la place, ou lorsque la politique politicienne passe de la scène publique aux coulisses. Faut-il ajouter, par souci de

réalisme, que les conduites d'évitement sont, par définition, l'amorce différée et quelque part souhaitée d'un désir de vérité et d'action.



LES POUVOIRS D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DES MRC ET DES MUNICIPALITÉS LOCALES FACE À LA MUTATION DES ESPACES RURAUX

Bernard Vachon
Géographie, Université du Québec à Montréal

La pratique de l'organisation volontaire de l'espace au Québec a été traditionnellement concentrée en milieu urbain. Ce n'est que tout récemment d'ailleurs que l'on a introduit l'expression "aménagement du territoire", l'urbanisme englobant jusqu'alors tout acte d'intervention planifiée en matière d'organisation de l'espace. Peu de chercheurs, de praticiens et de technocrates se sont intéressés à la problématique des espaces ruraux et à la nécessité de définir pour ces milieux une approche spécifique d'aménagement.

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et la volonté gouvernementale de favoriser le développement régional (*Le Choix des régions*) forcent dorénavant une démarche d'identification du milieu rural quant à ses caractéristiques et à son rôle dans la vie régionale.

Le Groupe de Recherche en Aménagement et Développement de l'Espace Rural (GRADER) créé à l'UQAM en avril 1984, s'est précisément donné pour but d'apporter une contribution à la connaissance du milieu rural contemporain et d'étudier les voies d'une pratique spécifique d'aménagement et de développement en milieu rural.

L'espace rural, la campagne, c'est pour nous un vaste espace multifonctionnel et multipolaire intégrant dans sa mosaïque complexe les rangs, la forêt privée, les terres en culture et celles laissées en friche. C'est aussi les villages, les petites villes desservant les populations dispersées, les ressources et les équipements touristiques, la villégiature, le plein air, etc...

Dans cette perspective, l'espace rural n'est pas limité aux seules activités agricoles et forestières et aux paysages de rangs bordés joliment de clôtures de perches ou dominés par les silos de béton de l'agrobusiness, mais à l'ensemble des fonctions qu'on y trouve et aux forces qui l'entraînent dans une profonde mutation, à titre de partenaire de la société globale, qui elle-même est en profonde transformation. D'autre part, la campagne vit et évolue en étroite interdépendance avec les centres urbains. Leur complémentarité est plus que jamais évidente.

Au Québec, l'aménagement du territoire s'exerce dans le cadre de deux législations principales: la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, et la Loi sur la Protection du territoire agricole. Dans les deux cas il s'agit de lois qui visent à discipliner des forces de croissance (réelles ou prévisibles) qui, laissées à elles-mêmes, pourraient compromettre le capital-ressources ou porter atteinte à la qualité de vie au point de vue collectif. Ainsi décrites, ces lois d'aménagement apparaissent comme des outils au service d'une planification rationnelle de développement. Il s'agit en quelque sorte de lois-contenants dont des politiques et programmes de développement seraient les contenus. En matière d'aménagement, on ne saurait prétendre à une politique globale sans l'existence d'une politi

que complémentaire de mise en valeur et de développement des régions. Comme le signale Jean Le Coz:

"Aménager l'espace, c'est aménager la croissance avec le double souci de favoriser l'expansion des forces économiques et d'en corriger les effets pernicioeux au regard de la distribution sociale et de la répartition géographique. Planifier n'est pas seulement discipliner les flux existants, c'est aussi susciter des forces nouvelles.

Dans le cadre de cet exposé, nous aimerions tenter un exercice de réflexion dont le but serait de rapprocher la pensée des aménagistes et celle des développeurs, c'est-à-dire des économistes, gestionnaires, administrateurs et gens d'affaires préoccupés par le devenir "rationnel" du cadre de vie des collectivités. Notre cadre de référence pratique sera celui des municipalités locales et des MRC.

Cette réflexion s'articulera autour des 6 points suivants:

1. La mutation structurelle de l'économie mondiale qui favorise la revalorisation de l'économie régionale et l'essor des PME;
2. La désurbanisation et l'attraction nouvelle des milieux ruraux et des PMVV (petites et moyennes villes et villages);
3. Les changements sociaux qui modifient le système de valeurs et les attitudes à l'égard du travail et de l'implication sociale;
4. La capacité des lois d'aménagement (125 et 90) à "gérer" ce nouveau contexte socio-économique dans son rapport avec l'espace;
5. L'expérience de la Belgique Wallonne en matière d'aménagement et de développement de l'espace rural;
6. La promotion des aptitudes des PMVV au développement économique.

La mutation structurelle de l'économie mondiale qui favorise l'essor des PME et la revalorisation des économies régionales.

De nombreuses études réalisées au cours des dernières années confirment le ralentissement de l'économie mondiale et les changements profonds que subit la structure économique des pays industrialisés. Sans entrer dans le détail du processus et des causes de cette mutation, que les collègues économistes et administrateurs font admirablement bien, j'aimerais ici rappeler certains traits majeurs de cette transformation et identifier certaines incidences par rapport au développement régional.

La crise économique et l'essor des PME

Les années '70 ont entraîné l'économie mondiale dans une crise profonde dont nous subissons toujours les effets. De l'avis de plusieurs observateurs on ne peut pas espérer, à court et à moyen terme, un retour à la conjoncture de la période de forte croissance des années '50 et '60. Les années '80 constituent donc une phase d'adaptation à une économie ralentie qui ne propose pas de substituts à la stimulation majeure de la demande qu'ont été l'urbanisation, la construction des grandes infrastructures, la généralisation de l'automobile, et la croissance démographique des pays riches au cours des années '50 et '60. En l'absence de ces stimulations macroéconomiques l'économie devra se reconstituer sur la base d'initiatives et de réalisations à l'échelle microéconomique.

Cet ajustement se traduit par une transformation en profondeur de la structure économique qui voit dorénavant une part importante de son développement assumée par les PME. Ce sont elles qui génèrent actuellement le plus grand nombre d'emplois nouveaux. Au Québec, environ 75% des nouveaux emplois créés depuis quinze ans ont été créés par des PME. Plusieurs de ces PME ont été créées par des femmes ou des nouveaux venus sur le marché du travail. Le chômage chronique et l'attitude nouvelle des jeunes vis-à-vis le travail constituent souvent une incitation à fonder sa propre entreprise. En même temps, l'explosion technologique ouvre la voie à une gamme de nouveaux produits et de services et par le fait même à l'esprit d'initiative.

Bon nombre des nouvelles entreprises ont été créées dans le secteur des services. Cette situation s'explique du fait que nous vivons déjà dans une société post-industrielle, la population réclamant davantage de services que de biens matériels. Les deux tiers des travailleurs québécois oeuvrent dans le secteur tertiaire.

La plupart des pays à économie avancée connaissent une situation analogue et ont adopté diverses mesures pour favoriser le développement des PME sur leur territoire.

La revalorisation des économies régionales

Le passage d'une structure économique fondée sur des projets à l'échelle macroéconomique et des entreprises de grande taille à une structure à caractère microéconomique reposant sur des unités de petites et moyennes dimensions et tournée bien souvent sur la satisfaction d'un besoin interne plutôt qu'externe, favorise le développement des économies régionales. Par ailleurs, la montée du secteur des services et la technologie de pointe, permettent une plus grande souplesse dans la localisation des entreprises nouvelles.

À partir d'analyses diverses sur le rôle des services dans les sociétés industrielles, plusieurs observateurs évoquent la possibilité d'une "dématérialisation" relative des activités de production, consistant à passer du "produit" à la "fonction". Cette approche implique le passage d'une économie gérant des "produits" et des "marchés" à une économie gérant des "services" et des "systèmes".

Comme on peut le constater la structure économique des années '80 s'articule à l'échelle microéconomique et tend vers une certaine dématérialisation de sa production et de ses moyens de production. Ces conditions nouvelles sont tout à fait propices à forcer la logique traditionnelle de localisation des entreprises et à promouvoir le déploiement économique en région. La généralisation de la micro-informatique va constituer la clé de l'autonomie des petites unités, autorisant des localisations dispersées, brisant les inconvénients de l'éloignement par rapport au centre de services. Ainsi les progrès rapides de la technologie de communication constituent un facteur déterminant dans la distribution spatiale des entreprises.

Si grand nombre d'entreprises peuvent dorénavant s'affranchir de la concentration urbaine et s'établir en région, celle-ci doit être en mesure de les accueillir et de constituer une alternative attractive. La balle est en quelque sorte dans le camp des "décideurs" régionaux qui ont à tirer profit de cette mutation économique qui privilégie le développement des PME douées dorénavant d'une grande flexibilité spatiale.

La désurbanisation et l'attraction nouvelle des milieux ruraux et des petites et moyennes villes et villages (PMVV)

Un autre revirement important est celui qui touche l'évolution des mouvements de peuplement. Jusqu'à la fin des années 1960, les régions urbaines avaient connu des taux de croissance de leurs populations nettement supérieurs à ceux des régions rurales. Or depuis 1971, cette tendance est renversée: les régions rurales du Québec ont des taux de croissance supérieurs à ceux des régions urbaines. Ainsi entre 1971 et 1976, la population s'est accrue de 5,6% dans les régions rurales en comparaison de 2,9% dans les régions urbaines. De 1976 à 1981, le taux d'accroissement rural était de 13,9% alors qu'il se situait à 0,6% pour les régions urbaines.

Assiste-t-on à un nouveau "retour à la terre"? Non car en même temps, la population agricole ne cesse de diminuer. De 4% de la population totale qu'elle était en 1971, la population agricole du Québec est tombée à 3% de la population totale en 1981. D'autre part, cette population agricole qui représentait 20% de la population rurale en 1971, n'en représente plus que 13% en 1981. Il s'agit donc d'un phénomène de ruralisation non-agricole.

Mais comment expliquer ce phénomène? Certains auteurs utilisent le terme de contre-urbanisation pour décrire ce mouvement migratoire des régions urbaines vers les régions rurales. Or les ex-citadins quittent-ils la ville par simple rejet de son environnement ou optent-ils volontairement, par choix, pour un milieu rural dont les caractéristiques exercent sur eux une véritable attraction?

Il est clair que le milieu urbain crée une insatisfaction de plus en plus difficile à supporter chez plusieurs (pollution, criminalité, anonymat, chômage, désœuvrement des jeunes...). Mais pour le quitter encore faut-il qu'il y ait une alternative acceptable vis-à-vis l'impératif de gagner sa vie mais aussi vis-à-vis ses valeurs personnelles.

Avec la crise économique, il y a eu un net ralentissement dans la capacité des villes à créer de l'emploi et comme on l'a déjà signalé la

reprise semble se faire sur la base d'une mutation importante de la structure économique dont la principale caractéristique est l'essor des petites entreprises et des entreprises à technologies avancées. Or, dans les deux cas, des types d'entreprises sont moins dépendantes des facteurs traditionnels de localisation. La reprise économique serait donc accompagnée d'un processus de déconcentration au profit des petites et moyennes villes et aussi des villages répondant à la nouvelle logique de localisation des entreprises nouvelles. Il est clair que ce processus de redéploiement spatial de l'économie contribue au phénomène d'exode urbain. Mais il ne saurait, à lui seul, à ce stade de la mutation, expliquer totalement l'ampleur du mouvement. L'autre partie de l'explication se trouve au niveau des motivations personnelles des ex-citadins à quitter la ville pour s'établir en milieu rural.

Ces motivations sont très variées. En plus du rejet de la ville comme cadre de vie, la campagne apparaît comme une alternative positive dont l'accessibilité repose sur un ensemble de facteurs: évolution des valeurs chez les moins de 35 ans, désir de se rapprocher d'une vie "naturelle", amélioration des réseaux routiers qui facilite l'éloignement entre lieu de travail et lieu de résidence, réduction et flexibilité du temps de travail, coût plus bas de la propriété privée en dehors des grands centres urbains, choix de la campagne pour l'âge de la retraite, etc...

Le déploiement démographique marque actuellement le pas sur le déploiement économique mais ce n'est qu'une question de temps. Au contraire de la population toutefois ce ne sont pas des entreprises exurbaines qui s'établissent progressivement dans les PMVV mais, pour la grande majorité, se sont de toutes nouvelles PME qui réalisent les avantages de leur affranchissement des économies d'échelle de la logique traditionnelle de localisation et leur implantation dans une PMVV. Du fait du renversement des tendances traditionnelles à la concentration économique et démographique, le milieu rural et les PMVV qui ont été longtemps des terres d'exode apparaissent dorénavant comme des terres d'accueil, offrant une alternative positive au développement économique et démographique. Après l'abandon de ces milieux au cours des dernières générations, assistera-t-on à leur reconquête dans un nouveau rapport des hommes et de leurs activités avec l'espace?

Les changements sociaux qui modifient le système de valeurs et les attitudes à l'égard du travail et de l'implication sociale

En France, on évoque souvent les troubles sociaux de mai '68 pour situer le début de la crise des valeurs, aux Etats-Unis on réfère aux manifestations d'opposition à la guerre du Vietnam, au "Peace and Love", alors qu'au Québec, on situe la remise en question des valeurs traditionnelles à la Révolution tranquille qui correspond aussi à la décennie '60. La crise de l'énergie, la réduction du rythme de croissance économique, les forts taux de chômage, l'accessibilité à une information plus complète, le développement d'un discours social et la remise en questions de l'ordre établi et des institutions en place, ont contribué à l'émergence de modèles nouveaux de comportement tant sur le plan personnel que collectif.

L'abondance d'après-guerre a cédé la place à la pénurie et force à la frugalité. Forcément les ambitions ne peuvent plus être les mêmes et la satisfaction doit être recherchée ailleurs que dans l'accumulation. De nouvelles théories du bonheur font leur apparition et l'économie prône la petite taille: "small is beautiful". La stabilité a cédé la place à la mouvance et la rapidité des progrès technologiques laissent bien peu d'espace à un retour de cette stabilité.

Les jeunes de 15 à 20 ans qui seront les adultes des années '80 et '90 sont disponibles au changement. Ils sont pragmatiques et font preuve d'une grande capacité d'adaptation. Prenons pour seul exemple l'intérêt et les aptitudes qu'ils manifestent pour la micro-informatique. Les jeunes de 1985 témoignent aussi de beaucoup de lucidité et de réalisme. S'ils sont moins engagés dans des "grandes causes" comme l'ont été leurs aînés, s'ils ne remettent plus en question le monde, ils sont par ailleurs intéressés à s'accomplir dans une vie qui leur plaît. Face au problème du chômage ils développent une attitude nouvelle qui les incite à créer leur propre emploi et à chercher des gratifications et de la satisfaction ailleurs que dans le travail.

Tel que le fait remarquer l'Institut Hudson dans un récent rapport: "Il semble que dans presque tous les pays industrialisés les sociologues observent l'émergence de valeurs dites intro-déterminées qui reposent sur une plus grande spontanéité, intuition, affectivité, une recherche d'épanouissement personnel, et une participation sociale relativement informelle" (Institut Hudson, 1985). Les jeunes veulent participer à la société mais expriment le désir de se prendre en main. Ils sont moins conformistes et semblent mieux préparés pour accepter et promouvoir une plus grande diversité dans l'organisation du travail, les styles de vie, d'habillement, d'alimentation, etc... Ces aptitudes les rendent flexibles et capables d'adaptation à une société en continuel changement.

Parce qu'ils évoluent dans un monde caractérisé par la crise économique et les pénuries, ils ont développé une conscience et une sensibilité vis-à-vis les concepts de protection et de conservation. Plusieurs ont intériorisé le discours "écologique" et ont développé un comportement en réaction à la société de consommation industrielle et urbaine. Philippe Aydalot décrit ainsi l'attitude des jeunes vis-à-vis du travail et du cadre de vie.

- "Attitude vis-à-vis du travail:

Refus de l'encasernement des grandes usines et du salariat classique, développement du travail à temps partiel, promotion du "do it yourself", qui signifie qu'une partie du travail sort de l'économie de marché, renouveau du travail "au noir". Notons que si ces formes nouvelles prennent avec la crise une extension nouvelle, leur renouveau lui est antérieur.

- "Attitudes nouvelles vis-à-vis du cadre de vie:

Refus croissant de la ville et du cadre de vie aliénée que constituent les grands ensembles d'habitation, souhait de se

rapprocher d'une vie "naturelle" entendue à travers la société villageoise, la campagne, qui paraît offrir des espaces de liberté face à l'abrutissement des villes. Le refus de la migration et le désir de "vivre au pays" sont une autre illustration du retournement des valeurs". (Aydalot, 1984).

L'aménagement du territoire qui a pour mission de planifier l'avenir et d'assurer l'adéquation entre les tendances socio-économiques et l'espace dans lequel s'expriment les individus, les collectivités et les activités économiques, se doit de tenir compte des nouvelles tendances et de s'ajuster au renversement des courants qui ont marqué une époque. Le premier défi de l'aménagement du territoire des 15 prochaines années n'est-il pas de redéfinir ses théories de localisation et d'équilibre spatial en fonction du nouvel environnement socio-économique caractérisé par la mobilité spatiale, la souplesse, l'innovation, l'attraction nouvelle des milieux ruraux et des PMVV, l'essor des PME et la montée des nouvelles valeurs? Des sondages indiquent que la qualité de l'environnement et la sécurité personnelle sont parmi les deux plus importantes préoccupations des populations québécoises. Les lois d'aménagement, les politiques de développement et les services municipaux sont-ils conçus pour répondre adéquatement à ces attentes et aux changements socio-économique?

La capacité des lois d'aménagement à "gérer" ce nouveau contexte socio-économique dans son rapport avec l'espace

C'est à la fin des années 1970 que le Québec s'est doté d'un cadre législatif d'aménagement constitué de deux lois majeures: la Loi sur la Protection du territoire agricole (90) adoptée en décembre 1978 et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (125) adoptée en novembre 1979 (Vachon, 1984). La problématique majeure qui a conduit à l'adoption de ces deux lois reposait principalement sur le constat de l'étalement diffus des centres urbains et ses conséquences sur la destructuration du patrimoine agricole et la hausse du coût de développement d'un habitat à faible densité dont le profil était réglé par les opportunités financières des développeurs. D'autre part, les conditions qui avaient conduit à une telle situation étaient celles d'une économie et d'une démographie en pleine croissance. Bien que le renversement de ce contexte, comme on l'a déjà signalé, fut déjà amorcé, la philosophie interventionniste qui allait conduire à l'adoption des lois 90 et 125 s'était élaborée sur le constat de la dynamique d'effervescence des années 1960 et les conséquences spatiales négatives qu'elle entraînait.

Ces renversements de tendances sont maintenant identifiés et peuvent dans une certaine mesure être quantifiés. L'interrogation que nous soulevons ici est de savoir si le cadre législatif d'aménagement issu de la dynamique des années '60 peut adéquatement gérer le contexte socio-économique des années '80 et '90 caractérisé par des revirements importants de tendances économiques, démographiques et culturelles?

Les principaux mérites de la Loi sur la protection du territoire agricole

Deux objectifs fondamentaux ont été à l'origine de la Loi sur la protection du territoire agricole: 1) stopper l'étalement anarchique des villes dont les coûts devenaient de plus en plus insupportables à la société québécoise, 2) protéger les terres arables dans la perspective d'une volonté nationale d'atteindre le plus haut niveau d'autosuffisance agro-alimentaire. Après plus de six ans d'exercice de cette Loi, il ne fait aucun doute que ces deux objectifs majeurs sont pleinement satisfaits.

La zone agricole a une extension spatiale tellement grande, et laisse si peu d'espace autour des noyaux urbains pour fins de développement non agricole, que les villes n'ont d'autres choix que de se développer par secteurs contigus et de densifier leurs espaces à bâtir. Quant à la spéculation foncière qui était partout présente en milieu agricole avant l'adoption de la Loi, faisant du Québec un véritable paradis pour spéculateurs fonciers, elle est aujourd'hui considérablement réduite, concentrant ses activités dans les espaces non-bâties des zones blanches en périphérie des villes et villages. Dans sa signification "anti-urbanisation", la Loi sur la protection du territoire agricole est donc une réussite magistrale.

Dans la poursuite de son objectif de protéger les terres agricoles elle constitue aussi une brillante réalisation; les dispositions de la Loi, son mode d'administration et la rigueur de son application mettent dorénavant à l'abri de l'urbanisation et de ses "effets pernicioeux" les terres zonées agricoles.

Du point de vue urbain, l'attitude est très favorable vis-à-vis cette loi de zonage agricole car elle est perçue comme un moyen fort efficace de discipliner les forces expansionnistes des villes, de réduire les coûts de croissance urbaine et de consolider les infra-structures et équipements existants. Une majorité d'urbains voient d'autre part d'un très bon oeil une loi qui, tout en protégeant les terres agricoles nécessaires à une politique d'autosuffisance agro-alimentaire, assure la "conservation" des espaces et paysages ruraux propices aux activités de plein air et aux vacances saines et paisibles.

Quant aux producteurs prospères et bien établis des terres fertiles de la vallée du Saint-Laurent, la Loi du zonage agricole vient consacrer une activité rentable aux perspectives d'avenir très prometteuses, les conditions biophysiques et de marché particulièrement favorables, permettant de satisfaire aux normes et exigences du modèle productiviste des entreprises agricoles préconisé par le MAPAQ souscrivant au principe de l'intégration de l'agriculture dans le processus économique de production de type industriel.

Une application trop large du zonage agricole

Les dispositions de la Loi ne précisent pas les territoires où elle s'applique. C'est le Ministère de l'Agriculture des Pêches et de l'Alimentation (MAPAQ) qui, par le biais de la Direction de la protection du territoire agricole, détermine l'ampleur des "régions agricoles désignées" et qui négocie, par l'intermédiaire de la Commission de la

protection du territoire agricole, les "zones agricoles" définitives au niveau de chaque municipalité.

Or il est vite apparu, au fil des 6 "régions agricoles désignées" qui ont été décrétées et des plans provisoires qui les accompagnaient, que la volonté gouvernementale (MAPAQ) de zonage agricole dépassait largement les terres à haut et bon rendement agricole. C'est ainsi que plusieurs secteurs des plateaux du Bas Saint-Laurent et de la Gaspésie désertés par l'agriculture commerciale et souffrant de dévitalisation économique ont été zonés de même que plusieurs autres secteurs à faible potentiel agricole et où la menace urbaine est tout à fait inexistante. Dans ses négociations avec les municipalités, la CPTA s'est montrée intransigente, cédant pas ou bien peu de terrain aux municipalités demanderesse.

La tableau qui suit montre l'écart entre l'ampleur du zonage agricole et la superficie totale des fermes (1983).

Territoire zoné agricole:	16 128 312 ac.
Superficie totale des fermes:	9 338 532 ac.
Rapport entre superficie des fermes et territoire zoné:	57,9%

La première conséquence de cette situation est de supprimer le droit d'affectation de plusieurs terres à d'autres fins que l'agriculture, alors que l'agriculture n'y est pas ou peu présente, et que dans le contexte actuel, il y a peu d'espoir qu'elles connaissent une mise en valeur agricole à court terme.

Ces terres se retrouvent généralement dans des régions rurales défavorisées qui ne peuvent plus compter sur les activités agro-forestières traditionnelles pour assurer leur survie. Le modèle agricole productiviste qu'encourage le MAPAQ apparaît incompatible avec les conditions naturelles et de marché de ces milieux. Plutôt que de politiques de protection, la redynamisation de ces régions a davantage besoin d'une politique de développement globale et intégrée des ressources qui fasse appel à la diversité et à l'innovation.

Zonage agricole et développement rural

La vision trop large du zonage agricole est d'autant plus défavorable que plusieurs des terres en friche et sans potentiel agricole rentable pourraient, dans une perspective de développement planifié, être affectées à des utilisations autres et ainsi contribuer à redynamiser le milieu. Il faut éviter que le zonage agricole se substitue à l'aménagement rural qui englobe d'autres fonctions et qui se préoccupe de la mise en valeur optimale de l'ensemble des ressources pour le plus grand bien-être de la population. Les tendances actuelles du redéploiement démographique et économique sont de nature à introduire des forces nouvelles de développement en milieu rural. Le défi de l'aménagement ne consiste pas à opposer un bouclier protecteur contre ces mouvements mais plutôt à les intégrer dans une politique globale qui tienne compte de la spécificité contemporaine de l'espace rural.

Le développement rural polyvalent qui a pour principale finalité la rétention des populations dans leur milieu et l'accueil des nouvelles populations est axé sur la mise en valeur intégrée des ressources. Dans un tel contexte, le zonage agricole devient un moyen au service d'une politique globale de développement et d'aménagement. Le zonage agricole n'a de sens que là où il y a des chances véritables de mise en valeur agricole du fait des conditions naturelles du milieu, du savoir-faire et de la motivation de ses occupants et de l'appui régionalisé des programmes d'aide du ministère de l'Agriculture.

La centralisation de l'administration de la Loi 90, sa trop grande extension spatiale et sa dissociation des politiques d'aménagement et de développement du territoire, contribuent à marginaliser cette Loi par rapport à la problématique actuelle du développement démographique et économique en milieu rural.

Les principaux mérites de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

L'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme en novembre 1979 s'inscrit dans une profonde réforme du droit municipal qui, tout au long de sa réflexion et de son exécution, a été inspirée par le principe de la décentralisation administrative tendant à revaloriser et à renforcer le pouvoir local.

"Les réformes des structures municipales vécues en Suède, en France et en Belgique au cours des années '70 ont été des enseignements de premier plan pour l'expérience québécoise. Ainsi en fut-il de la réforme des collectivités locales en Grande-Bretagne. Le rapport de la Commission royale dite Redcliffe-Maud dénonçait dans ses conclusions l'opposition entre villes et campagnes car elle interdit toute planification efficace, notamment en matière d'aménagement du territoire. Il était proposé que les nouvelles unités territoriales soient conçues dans l'idée d'une certaine interdépendance de la ville et de la campagne" (Vachon, 1984).

Contrairement toutefois au processus de fusion des municipalités locales, tel que vécu dans la plupart des pays européens, le Québec a maintenu la structure des municipalités et l'autonomie de leurs administrations respectives, les regroupant préférentiellement sous une autorité supra-municipale, les Municipalités régionales de comté (MRC), dont l'expression spatiale se veut plus conforme à la réalité socio-économique des populations concernées. Il s'agit de territoires d'appartenance.

Ainsi, le premier mérite de la Loi 125 est le respect de l'intégrité et de l'autonomie du pouvoir local dans un processus de mise en place d'une autorité répondant à la réalité socio-économique des collectivités contemporaines. Dans un premier temps, le rôle des municipalités régionales de comté se limite à la préparation du schéma d'aménagement, mais il est à prévoir qu'à moyen terme, d'autres responsabilités leur seront attribuées. En 1981, le sous-ministre en titre aux Affaires municipales, M. Patrick

Kenniff, avait déclaré que "l'aboutissement ultime de la réforme du droit municipal sera de remettre aux autorités locales l'administration de services présentement gérés par le gouvernement".

Le second grand mérite de la Loi 125 est la reconnaissance de l'unicité ville-campagne au sein des 94 MRC constituées (à partir de plus de 1600 municipalités locales). Le territoire de chaque MRC est en effet défini sur la base de l'homogénéité socio-économique d'une communauté caractérisée par son sentiment d'appartenance à ce territoire et principalement identifiée par ses relations de consommation en biens et services entre le centre et la périphérie. Le modèle de chaque MRC repose donc sur la relation de complémentarité entre un noyau urbain et sa couronne rurale.

Le conseil de la MRC, qui est responsable de l'aménagement de l'ensemble du territoire, est composé des maires de chaque municipalité constituante. On imagine assez facilement ce qu'une telle structure peut comporter d'avantages potentiels pour l'organisation planifiée du territoire urbain/rural d'une communauté. Mais plusieurs de ces avantages potentiels restent à s'affirmer.

La municipalité rurale, un partenaire défavorisé

"La municipalité régionale de comté, qui est fondée sur la reconnaissance de l'unicité ville-campagne, a un long cheminement à faire pour rendre réel et effectif ce pouvoir conféré par la loi 125 aux municipalités rurales par lequel elles ont la possibilité d'affirmer leur spécificité et de défendre leurs intérêts de développement et d'aménagement au sein du conseil supra-municipal. Même si dans la majorité des municipalités régionales de comté la formule de représentation au conseil de la MRC assure un vote prépondérant aux municipalités rurales, le peu de ressources financières et humaines, le manque de traditions de développement et l'absence sur leur territoire d'infrastructures privilégiées par la logique de localisation des investissements économiques, risquent de faire perdurer le clivage structurel entre le noyau urbain et la couronne rurale. Il s'ensuivrait une opposition ville-campagne de fait, transcendée par la réalité socio-économique supra-municipale.

L'espace rural doit être considéré comme une composante ayant ses caractéristiques propres, sa spécificité, à l'intérieur de l'espace de relations qu'est le territoire de la MRC à aménager. L'espace rural ne doit pas être envisagé comme un espace situé à côté de l'espace urbain mais autour, avec interpénétration de cet espace (Vachon, 1984).

Dans cette perspective, l'aménagement au niveau de la MRC ne doit pas confiner le milieu rural à des activités traditionnelles et à des fonctions de conservation essentiellement. Cet aménagement doit faire appel à une

approche globale et intégrée visant à mettre en valeur l'ensemble des ressources et à faciliter l'accès à l'emploi pour les populations rurales non-agricoles. Ces politiques d'emplois pour le milieu rural devront reposer davantage sur la notion d'accessibilité plutôt que sur celle de proximité. La petite ville ou le gros village insérés dans le tissu rural peuvent alors être perçus comme des seuils minimum du déploiement des activités économiques.

Au 31 décembre 1986, toutes les MRC (94) devront avoir adopté leur schéma d'aménagement définissant les grandes affectations au sol. A partir de ce moment, chaque municipalité constituante devra s'engager dans l'élaboration de son plan et règlement d'urbanisme, règlements de lotissement et de construction. Ces plans et règlements locaux devront être conforme au schéma d'aménagement.

Déjà sensibilisées aux questions d'organisation volontaire de l'espace et de développement planifiée, il est à penser que les municipalités locales souhaiteront disposer de moyens accrus pour réaliser non seulement des plans d'affectation des sols mais des opérations de développement dans la perspective d'un "aménagement actif". Cette attitude devrait conduire à l'harmonisation des Lois 90 et 125 (Zonage agricole et Aménagement et Urbanisme) et à l'adoption d'une politique de développement régional.

Le Document de consultation sur le développement des régions, *Le choix des régions* révèle la volonté gouvernementale d'aider financièrement les MRC à s'engager dans des opérations de développement: "Le gouvernement du Québec entend appuyer par des contrats de développement le démarrage et la réalisation de projets intégrés de développement sur le territoire de la MRC".

Il est à souhaiter que toutes les mesures seront prises au niveau gouvernemental pour assurer la concertation interministérielle absolument nécessaire à la réalisation d'une véritable *politique de l'espace* au Québec, associant aménagement et développement et reconnaissant l'unicité ville-campagne dans la nouvelle problématique du développement du territoire.

L'expérience d'aménagement et de développement rural en Belgique Wallonne

La préoccupation d'aménager l'espace rural date de près de trente ans en Wallonie. Après l'engouement pour les études d'aménagement urbain au lendemain de la deuxième guerre mondiale, O. Tulippe, alors directeur du Séminaire de Géographie de l'Université de Liège et Commissaire au Survey National de l'Administration de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, écrivait, en 1957:

"Il y a, de fait, une mission importante dévolue aux régions rurales. Il faut y créer des possibilités d'existence, un cadre de vie approprié, des conditions écologiques propres à retenir les populations rurales et à caser les autres". (Tulippe, 1957).

Ces idées, toujours d'actualité doivent être resituées par rapport au contexte socio-économique contemporain.

Le professeur Charles Christians, qui poursuit aujourd'hui à l'Université de Liège la "mission ruraliste" engagée par O. Tulippe, participait l'an dernier à un colloque organisé par le GRADER, à l'UQAM. Il y déclarait:

"Après les plans de reconstruction des années 1950, c'est l'expansion des années 1960. L'agriculture chimico-mécanique atteint un accroissement maximum de productivité. On découvre la campagne comme une aire de récréation pour les villes entassées. Le tourisme rural devient prédateur par ses campings-caravanings et ses villages de vacances. Outre sa fonction agricole, l'espace rural devient un espace nécessaire au développement des villes et à leurs équipements.

Sur cette lancée, on va entreprendre un certain nombre de programmes de développement et d'aménagement de régions rurales. Le but final de ces programmes était d'enrayer l'exode rural en envisageant la relative concentration des populations rurales dans les villages - centres et les petites villes et en prévoyant des zones industrielles, sur le modèle urbain, localisées dans ces centres et aux points névralgiques de communication dans les campagnes, et dès lors accessibles. Cette préoccupation de l'accessibilité de l'emploi à partir des villages dominait la problématique de manière à maintenir une occupation suffisamment équilibrée des campagnes. Les relations villes-campagnes s'élargissent aussi à l'équipement des centres en services divers, sociaux, culturels, d'enseignement, de commerce, d'administration et autres; la qualité et l'accessibilité de ces services étaient des nécessités tout aussi grandes pour le maintien des populations rurales" (Christians, 1984).

Les objectifs et les principes d'aménagement rural ont évolué au cours des années '70:

"Le repli de la crise des années 1970 et la prise de conscience généralisée des valeurs écologiques et de l'épuisement des ressources naturelles ont accordé une importance renouvelée à la gestion et à la qualité du milieu. La loi de 1962 prônait, comme un des buts de l'aménagement, "de conserver intactes les beautés naturelles du pays" et d'être "esthétique". Les nouvelles tendances veulent valoriser le social et l'écologie, à défaut d'un économique suffisamment fort" (Christians, 1984).

Le cadre législatif de l'aménagement rural

Le discours et les revendications de plus en plus étoffés en faveur du développement planifié et de l'aménagement des milieux ruraux conjugués aux initiatives et aux réalisations locales ont amené l'Etat à prendre position. L'Arrêté royal du 2 décembre 1976 créa un Collège de Chargés de missions pour les territoires ruraux défavorisés de la Région wallonne. Une des tâches de cet organisme fut de coordonner et de stimuler les interventions des divers ministères ou autres mandataires du gouvernement oeuvrant dans le cadre du développement des régions rurales.

Les travaux menés par le Collège des Chargés de missions contribuèrent à ce que le 6 novembre 1978, l'Exécutif régional wallon décide de proposer à 24 communes de devenir opérations-pilotes de rénovation rurale. (L'expression Rénovation rurale englobe les diverses opérations de revitalisation des milieux ruraux défavorisés par analogie à la rénovation urbaine). D'autres communes leur emboîtèrent le pas et décidèrent d'entrer elles aussi en rénovation rurale. C'est à la Fondation rurale de Wallonie que fut confié la double mission de conseil pour l'ensemble de la rénovation rurale et assistance pour les opérations-pilotes.

En août 1979, le Ministère des Travaux publics publie le "Guide de la rénovation rurale" présentant un cadre administratif à l'opération avec la description de la procédure à suivre pour chaque commune intéressée. En outre, le Guide réaffirme la volonté d'associer les multiples pouvoirs du monde rural et dégage la volonté manifeste d'y faire du développement rural intégré en ne négligeant aucun secteur de l'activité et de la vie du monde rural.

Le président de la Fondation rurale de Wallonie lors de journées d'études organisées par Inter-Environnement-Wallonie en novembre 1979, rappelait que:

"La rénovation rurale dans le sens de développement global et intégré est autre chose que de la réhabilitation d'immeubles, de la rénovation esthétique de villas ou de l'infrastructure améliorée. C'est une action portant sur toutes les facettes de la vie en milieu rural (économique, sociale, culturelle), destinée à contrer la dévitalisation des zones rurales et les associer au redéploiement wallon dans le respect de leurs spécificités. Dans ce cadre et compte tenu du contexte économique actuel, c'est la politique d'emploi et de développement d'activités en milieu rural qui devient prépondérant".

Sur cette priorité de la création d'emplois en milieu rural, on mise sur les possibilités endogènes des communes. Dans le contexte de crise très aigüe que traverse la Belgique, et notamment la Wallonie, on se rend bien compte que le développement du monde rural ne peut plus être attendu d'une industrialisation qui serait créatrice d'emplois par centaines, mais davantage des possibilités endogènes de développement - compter sur soi en quelque sorte. La question est de savoir si les stratégies et les opérations de rénovation sauront favoriser ce virage et attirer les nouvelles

entreprises et les populations qui participent au mouvement du redéploiement wallon.

L'état actuel de la rénovation rurale

En juillet 1984, trente-quatre communes de Wallonie avaient vu leur projet de rénovation rurale accepté par la Commission régionale de rénovation rurale. Trois autres avaient déposé leur dossier auprès du secrétariat de la Commission. A cette même date, trente projets avaient reçu, après examen et approbation des dossiers en Commission de rénovation rurale, un Arrêté de l'Exécutif Wallon qui les situe définitivement en rénovation rurale.

Ces trente communes concernent une superficie de quelques 221 445 hectares, soit 13,1% de la superficie totale de la Wallonie pour une population totale de 138 102 habitants, soit 4,3%.

L'estimation du coût total des dépenses d'investissement, sur la base des chiffres fournis au moment du dépôt des schémas-directeurs se chiffre à 6 817 millions de francs belges (\$148 millions).

Après bientôt dix ans de fonctionnement, la politique de rénovation rurale redéfinit ses orientations et propose un second départ qui vise une meilleure adaptation au nouveau contexte socio-économique.

Ainsi, la Région wallonne par son ministre compétent en la matière, Monsieur V. Feaux a présenté un avant-projet de décret organique de rénovation rurale qui est présentement à l'étude. Une fois adopté, ce décret devrait constituer un outil légal important pour la reconnaissance et la conduite des prochaines opérations de rénovation rurale. Dans un document de présentation qui accompagne cet avant-projet, on peut lire:

"Pour atteindre les objectifs de rénovation rurale visés par l'article premier du présent décret, une opération de rénovation rurale peut employer les moyens suivants: 1- la création et le maintien d'emplois, notamment dans les secteurs de l'agriculture et de l'agro-alimentaire, de l'élevage et de la pisciculture, des forêts et du bois, de l'exploitation des ressources naturelles et du tourisme; 2- la promotion d'emplois nouveaux liés notamment aux économies d'énergie et aux énergies nouvelles, à l'introduction de technologies de pointe et à la valorisation des ressources naturelles".

La politique déjà bien engagée de rénovation rurale va tenter par ce décret, de répondre de façon plus adéquate à la conjoncture des années '80.

La promotion des aptitudes des PMVV au développement économique

Dans un contexte où la conjoncture économique mondiale et les progrès de la technologie favorisent le développement des économies régionales, les pouvoirs locaux et régionaux ont dorénavant un rôle important à jouer qui

consiste à développer et à mettre en valeur l'aptitude au développement de leurs milieux. Ces aptitudes peuvent être de divers ordres puisque les nouvelles entreprises ne sont plus tenues de satisfaire les contraintes de la logique traditionnelle de localisation. Les municipalités qui offriront un environnement local dynamique et une plus grande flexibilité pour l'établissement des nouvelles entreprises jouiront d'un avantage certain.

De cette conjoncture, il en découle des opportunités véritables pour les petites municipalités et le milieu rural dans leurs relations avec l'entreprise.

La mise en valeur des ressources locales devient une composante importante de la stratégie de développement des PMVV. Et cette stratégie ne se limite plus uniquement à l'ouverture et à l'équipement coûteux d'un parc industriel, mais au façonnement et à la préservation d'un cadre de vie et de travail de qualité. Cette stratégie doit aussi reposer sur la capacité d'identifier sur son territoire les avantages qui sont de nature à répondre aux critères de la nouvelle logique de localisation, et d'en faire adéquatement la promotion. Enfin, au niveau de la gestion, des services complémentaires sont peut-être à penser pour répondre plus adéquatement à cette nouvelle génération d'entreprises et leurs travailleurs mais aussi aux ex-citadins qui font le choix de s'établir en milieu rural.

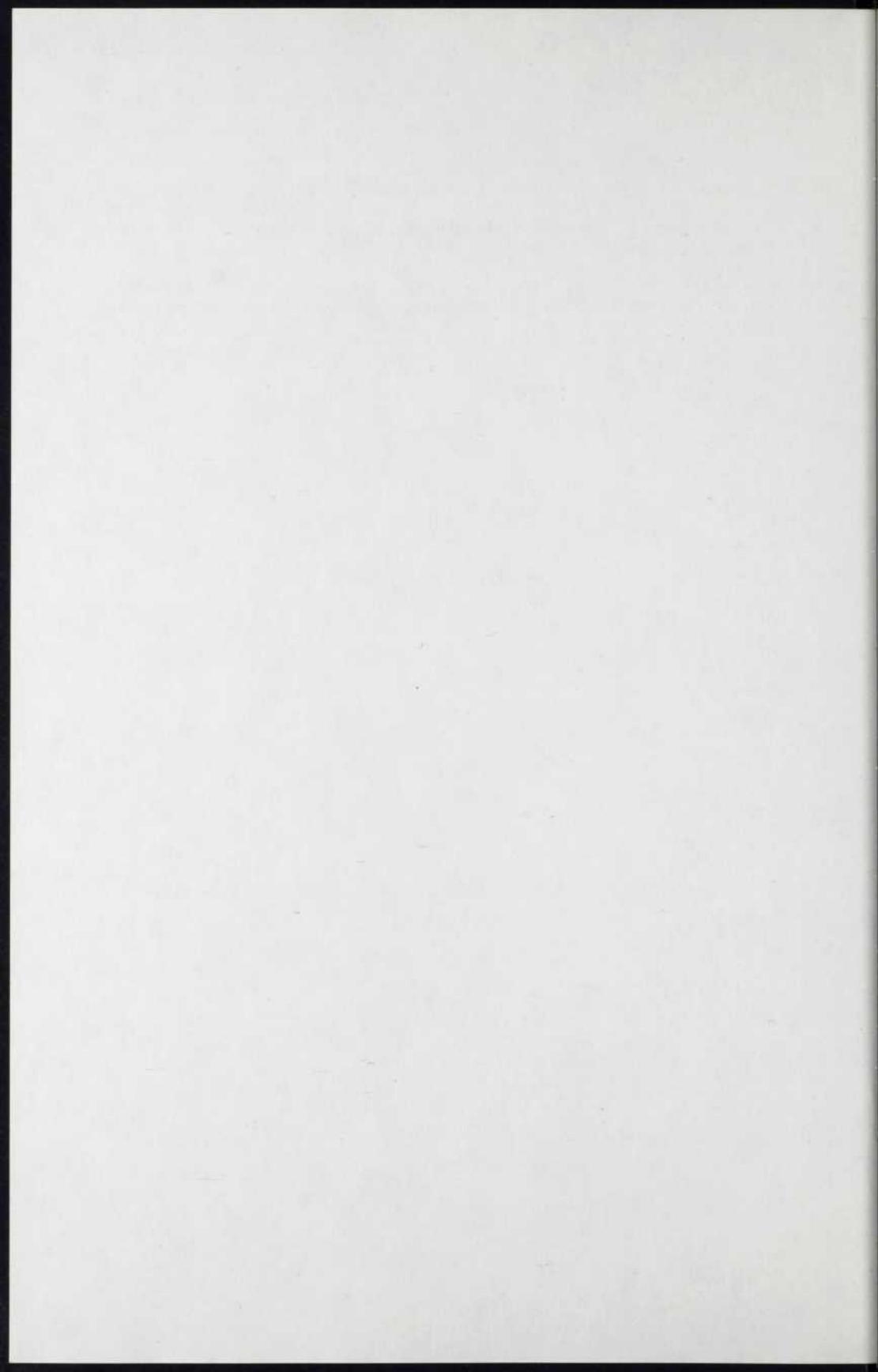
Les contrats de développement de l'éventuelle politique de développement régional pourra prévoir des programmes d'aide à la promotion des aptitudes au développement des milieux locaux.

RÉFÉRENCES

- AYDALOT, Philippe (1984) La crise économique et l'espace: recherche sur les nouveaux dynamismes spatiaux. *La Revue canadienne des sciences régionales*, 7(1): 9-32.
- CHRISTIANS, Charles (1984) Aménager la campagne: principes et pratiques de l'expérience Wallonne. Actes du Colloque: *L'aménagement du territoire c'est aussi l'aménagement des campagnes*. Géographie-UQAM, Études et Recherches.
- INSTITUT HUDSON (1985) *La municipalité de l'an 2001*, Union des Municipalités du Québec.
- JULIEN, Pierre-André (1984) Petites régions, crise et entrepreneurship. *La Revue canadienne des sciences régionales*, 7(1): 51-64.
- TULIPPE, O. (1957) Exposé introductif et Rapport général du Congrès de juin 1956 sur la mise en valeur et l'aménagement des régions rurales. *Cahiers d'Urbanisme*, 21.
- VACHON, Bernard (1984) L'avenir de la campagne québécoise dans le contexte du nouveau droit de l'aménagement. *Cahiers de Géographie du Québec*, 28 (73-74): 223-234.

VACHON, Bernard (1984) Cinq ans de zonage agricole: les questions qu'il soulève du point de vue rural. Actes du Colloque: *L'aménagement du territoire c'est aussi l'aménagement des campagnes*. Géographie-UQAM, Études et Recherches.

VACHON, Bernard et autres (GRADER) 1985, *L'espace rural québécois: un espace à redéfinir et à aménager*, Rapport de recherche CRSHC, 168 p.



SECTION IV

LES NOUVELLES PRATIQUES: IMPORTANCE ET PERSPECTIVES



LE MILIEU LOCAL FACE AUX CHOIX DE L'ÉTAT

Juan-Luis Klein

Études régionales, Université du Québec à Chicoutimi

Au Québec et au Canada, les pratiques en aménagement du territoire et en développement se renouvellent depuis quelques années. Des nouveaux acteurs sont interpellés et le milieu local se voit confier une place de plus en plus importante dans les différents processus qui concernent la gestion et la mise en valeur des ressources du territoire. Trois aspects de ces changements doivent être soulignés. Le premier concerne l'évolution du contexte global dans lequel s'inscrit le développement régional et local. Le deuxième réside dans les modifications apportées à l'administration de l'aménagement et de l'urbanisme au niveau municipal. Et le troisième se réfère à la participation de la population que ce soit à travers des groupements sociaux ou des opérations de consultation. Bruno Jean, Jacques Léveillé, René Parenteau et Louise Quesnel se référeront en détail et de façon spécifique à tous ces aspects dans les textes suivants. Aussi, nous nous limiterons à quelques précisions nécessaires à la compréhension du problème dans sa globalité.

L'évolution des choix de l'État

Rappelons que les premières interventions planifiées, autant du gouvernement fédéral que des gouvernements provinciaux, dans le domaine du développement et de l'aménagement régional remontent à 1960 et résultent de la loi ARDA (Agriculture Rehabilitation and Development Act) et des programmes que celle-ci a suscités. Par des ententes entre les deux paliers de gouvernement, établies et financées grâce à cette loi, de vastes opérations de développement planifié ont eu lieu dans les régions rurales du pays, considérées comme attardées et marginales¹.

Il est évident que la philosophie de la loi ARDA et des programmes qui en résultent est celle du modernisme dominant en sciences humaines à cette époque. Ne l'oublions pas, ce modernisme est étroitement associé à la théorie de Rostow du développement qui, comme nous le savons, avait été formulée pour contrer l'influence croissante du marxisme et qui était présentée comme un "manifeste non communiste" et comme une alternative à l'exemple de la révolution cubaine². Aussi, il n'est pas surprenant que cette théorie ait proposé une conception linéaire du développement où l'objectif à atteindre était la société de consommation, voire le mode de vie de la société étatsunienne. Ainsi, tout ce qui n'était pas industrialisation et consommation était considéré comme retardataire et traditionnel. Selon cette conception, pour "décoller" il fallait en premier lieu augmenter la productivité agricole et ensuite créer les conditions pour l'industrialisation, pour enfin refaire le cheminement des sociétés occidentales industrialisées.

Le premier effet de la loi ARDA au Québec réside dans la création du Bureau de développement de l'Est du Québec (BAEQ) en 1963. Avec son siège social à Mont Joli, le BAEQ opère pendant quatre ans pour proposer un vaste plan de développement pour cette région. Pour l'essentiel, le plan

suggérait la reconversion des terres agricoles à l'exploitation forestière, la fermeture des paroisses considérées comme les plus marginales et la relocalisation de la population, ce qui était en pleine concordance avec les objectifs de la loi ARDA et les principes de la théorie de Rostow.

Pendant la première décennie, les interventions gouvernementales dans le domaine du développement et de l'aménagement régional s'orientent donc vers la modernisation des régions dites sous-développées. Cette orientation va cependant complètement changer à partir de 1970, date de la publication du rapport Higgins, Martin et Raynauld³. Dès lors, le gouvernement adopte la politique de développement polarisé inspirée des travaux de François Perroux⁴.

La théorie du développement polarisé (proposée par Perroux) se situait aux antipodes de celle du démarrage (proposée par Rostow). Elle partait du principe que le développement ne se produit pas partout et qu'il résulte des forces et pressions que l'on ne trouve que dans les grands centres urbains. Ici, le développement est associé aux innovations technologiques capables de modifier de façon significative les procédés de production et les normes de consommation, ce qui ne peut avoir lieu que dans les pôles de développement. Ces innovations suscitent la création de nouvelles entreprises et la transformation des anciennes d'abord à l'intérieur d'une zone dite de croissance (plus particulièrement dans des pôles de croissance), c'est-à-dire dans les villes satellites des grands centres urbains, et seulement ensuite dans les régions périphériques.

Inspirés donc par ces principes, les gouvernements canadien et québécois concentrent leurs efforts sur les grands centres, particulièrement sur Montréal. Certes, ils ne délaissent pas complètement les régions périphériques, mais celles-ci ne constituent plus leur principal choix, la théorie voulant que le sur-développement de Montréal "induisse" la croissance partout dans la province. Ainsi, les interventions gouvernementales en région relevaient plutôt des paiements de transfert et prenaient la forme d'un soupoudrage non planifié.

La fin des années soixante-dix devait cependant se charger de démontrer les failles de la théorie de la polarisation. Montréal s'est développé, mais pas autant que les gouvernements l'auraient souhaité, et la croissance en province ne s'est guère produite. C'est que cette partie de l'accumulation du capital qui devait être déversée en province a tout simplement été transférée ailleurs par les compagnies étrangères qui contrôlent l'économie québécoise. La crise économique qui sévissait pendant ces années intensifiait les effets du problème.

Au sortir de la crise, dès le début des années quatre-vingt, les gouvernements réalisent qu'ils ne peuvent conserver toutes leurs politiques de paiement de transfert, d'autant plus qu'ils doivent utiliser leurs ressources pour appuyer les activités des grandes compagnies et pour la réalisation des grands projets à rentabilité garantie. Ainsi, ils adoptent une stratégie que certains auteurs ont qualifié de dualisation économique et sociale⁵. Pour l'essentiel, cette stratégie consiste en l'établissement de deux vitesses de développement, une liée aux possibilités du grand capital et des sociétés d'État et l'autre à celles des milieux locaux. L'application de cette nouvelle politique nécessite cependant l'établisse-

ment de nouvelles structures à la base. Ainsi, les milieux locaux pourront effectivement assumer certaines responsabilités relatives à leur reproduction et à la reproduction chez-eux des valeurs de la société globale. Les nouvelles structures intermédiaires de gestion du social à l'échelle locale tels les municipalités régionales de comté et les sommets socio-économiques doivent être vues dans ce contexte.

Résumons donc l'essentiel des enjeux dont il faut tenir compte lorsqu'on s'interroge sur l'importance et les perspectives des nouvelles pratiques en matière de développement et d'aménagement. D'une part, l'État a réussi, après plusieurs tentatives faillies, la modification de son articulation à la société locale, en créant les MRC et a tenté, avec passablement de succès, de refaçonner les identités territoriales par la tenue des sommets socio-économiques régionaux. Par ailleurs, certaines sociétés locales se prennent en charge en établissant des nouvelles structures locales, opposées à l'État central. (C'est le cas de l'Est du Québec). De plus, des groupes sociaux organisés à la base interviennent de plus en plus dans des domaines liés à l'aménagement (environnement, logement, etc.); Ces nouvelles pratiques bouleversent et refaçonnent la société civile⁶. Il se configure donc un champ intermédiaire de gestion du social, investi à la fois par l'État et par des représentants des milieux locaux.

Ce qu'il importe de savoir cependant c'est si ces nouvelles pratiques véhiculent des projets sociaux alternatifs dans le sens d'une modification profonde du système socio-économique actuel et de la structure du pouvoir. Dans le cas d'une réponse positive, on doit se demander si ces pratiques s'inscrivent dans une dynamique convergente ou divergente. Dans le cas d'une réponse négative, il faut préciser s'il s'agit d'un simple processus d'intégration des milieux et des groupes sociaux locaux à l'État. De plus, dans les deux cas, il faut s'interroger sur les changements réels que ces nouvelles pratiques apportent au développement des sociétés locales.

Les quatre prochains textes tenteront de répondre à ces questions. Une hypothèse peut déjà être dégagée, à partir de leurs réflexions: le nouveau modèle qui régit les rapports État-sociétés locales ne favorise pas ces dernières et il reproduit les hiérarchies déjà établies par les modèles antérieurs, mais les mécanismes de ce modèle ne sont plus les mêmes et les nouvelles pratiques gouvernementales tendent à rendre les populations locales co-responsables des problèmes qui les affectent. Cette hypothèse sera approfondie par l'étude de trois cas. Tout d'abord Léveillé analysera le problème à partir des positions prises par les municipalités face à la stratégie gouvernementale en essayant de dégager leur portée autonomiste, ensuite Jean analysera la force alternative de la prise en charge du milieu rural par la population dans l'Est du Québec, puis Parenteau s'interrogera sur le rôle de la participation de la population à la prise de décisions dans le domaine de l'aménagement. Pour terminer, après ces études de cas, Quesnel dégagera les éléments de continuité et de rupture que marquent le système actuel des rapports État-sociétés locales. Résumons l'essentiel de la contribution de ces auteurs en regard des questions posées ci-dessus.

Les municipalités et la portée de leurs positions autonomistes

Les municipalités peuvent être considérées comme le palier politique et administratif le plus proche des sociétés locales, et ce autant par la provenance du personnel politique (les élus), issus des élites locales, que par le type de problèmes qu'elles doivent examiner, soit ceux qui concernent le milieu de vie de la population. Pour accroître leur pouvoir face aux autres paliers de l'État, elles se sont regroupées en deux institutions: l'Union des municipalités du Québec (U.M.Q.) et l'Union des municipalités régionales de comté du Québec (U.M.R.C.Q.).

Léveillé analyse la réaction des municipalités aux modifications que le gouvernement du Québec apporte à ses rapports avec le milieu local. Son premier constat concerne le positionnement des municipalités relativement au projet de l'État: elles ont opté pour agir à l'intérieur du cadre qui leur était proposé, renonçant ainsi à la possibilité de formuler un projet propre plus autonomiste. Elles n'ont nullement tenté de renverser le modèle proposé par l'État, dont l'essence demeure centralisatrice, mais se sont contentées de renforcer les aspects décentralisateurs de celui-ci, aspects qui, tout compte fait, demeurent marginales.

Les raisons suggérées par Léveillé pour expliquer cette position des municipalités peuvent se résumer ainsi: 1) elles n'ont pas développé une vision unique et cohérente, et nous devons ajouter convaincante, de l'autonomie municipale, et ce même si l'autonomie juridique est au premier plan dans leur discours; et 2) elles conservent une vision étroite et traditionnelle de leurs fonctions, n'aspirant pas à aller au-delà de la gestion des services municipaux.

Les municipalités n'ont donc pas construit une alternative au projet étatique, se limitant à réclamer une plus grande place pour son volet décentralisateur. Elles ont ainsi contribué à le rendre plus efficace car son originalité résulte justement de l'"alliage" de la centralisation et de la décentralisation. De plus, affirme Louise Quesnel, se référant à ce problème, la population s'est vue éloignée davantage des lieux de décision politique.

Le mouvement social et les dangers du retour au local

Les groupements sociaux ont été interpellés tout autant que les élites locales pour contribuer aux mécanismes nouveaux de développement et d'aménagement. Des coopératives et groupements de tout ordre fournissent des services, développent des expertises et mettent en valeur des ressources. De plus, l'appui de l'État au travail de ces groupes augmente, mais souvent prend la forme de subventions à l'emploi. Ainsi, les groupements sociaux constituent un élément important dans ce processus de prise en charge des problèmes locaux par le milieu.

L'exemple du mouvement rural dans l'Est du Québec, étudié par Bruno Jean, est sans doute pertinent à l'analyse du rôle des groupements sociaux dans (et ici il faudrait dire face à) la stratégie de l'État. Rappelons que, entre 1973 et 1980, la population de l'arrière pays de l'Est du Québec a constitué ce qu'on appelle les organismes de gestion en commun (O.G.C.).

Le principal objectif de ces groupes consistait à mettre en valeur les ressources de leur territoire, de manière à contrer la fermeture des paroisses proposée par le B.A.E.Q. Ainsi, en réponse à l'agression de l'État, la population, constituée de petits producteurs agricoles et forestiers, a formulé une stratégie alternative: l'aménagement intégré des ressources.

Contrairement au milieu municipal, les O.G.C. ont choisi de se positionner à l'extérieur du cadre proposé par la stratégie gouvernementale. Ce faisant, ils ont réclamé le droit de la population de choisir son mode de vie sans devoir être condamnée à la marginalité à cause de cela.

Après les avoir combattues plus ou moins en sourdine jusqu'au début des années quatre-vingt, maintenant l'État semble vouloir encourager ce genre d'organisations, d'autant plus qu'elles sont souvent plus influentes et plus efficaces que les structures municipales ou régionales.

En effet, comme Jean le constate, l'État abandonne les régions se désengageant du développement régional. Certes, un tel processus peut fournir aux groupements sociaux la possibilité d'occuper des nouveaux espaces d'action, mais, avertit Jean, ils risquent de travailler à rabais contribuant ainsi, malgré eux, à la consécration de la stratégie de dualisation sociale et économique préconisée par l'État.

La participation de la population à la prise de décisions

La participation de la population aux décisions concernant son milieu de vie et l'environnement est sans doute l'un des aspects les plus visibles des nouveaux rapports entre l'État et la société locale. Elle a lieu surtout lors des opérations de consultation. Depuis 1978, les lois sur l'environnement, sur les parcs et sur l'aménagement, entre autres, ont prévu la tenue obligatoire d'audiences publiques et autres formes de consultation. Certaines de ces audiences ont cependant surpris l'État par l'envergure de la participation du milieu et par la décision montrée par la population dans la critique de certaines pratiques économiques jugées inappropriées.

Par l'étude des audiences publiques, Parenteau analyse la participation de la population aux mécanismes de développement et d'aménagement, s'interrogeant sur le rôle qu'elle joue dans la légitimation des décisions gouvernementales et des promoteurs.

Parenteau soutient qu'au-delà des apparences de décentralisation et de démocratisation, la consultation constitue un mécanisme de conciliation, voire de collaboration, où la population semble prise dans un piège, et ce pour deux raisons. D'abord elle est souvent réalisée à la fin du processus de prise de décision, si bien que la population doit se limiter à intervenir sur les conditions d'acceptation et de réalisation des projets mais sans jamais pouvoir participer à la formulation de ceux-ci. Puis, la population reçoit une information filtrée et codée, qui occulte les vrais enjeux des décisions à prendre. La population, même celle qui est directement affectée, peut difficilement comprendre toutes les répercussions des

différents débats et encore moins y participer. Aussi, sa défense est assumée par des contre-experts qui, militants ou pas, risquent de s'en éloigner pour adopter la logique de l'expertise et de la procédure.

Ainsi, Parenteau conclut que la consultation se déplace de l'enjeu central, la décision, pour se limiter aux conditions d'autorisation des projets. Et encore, rien n'oblige le gouvernement à respecter les résultats de la consultation. De plus, la population elle-même est souvent exclue. Or, comme nous le montre le cas des audiences sur les berges du Lac Saint-Jean, tenues en février 1985, la consultation peut être l'occasion pour la mobilisation de la population et pour le renforcement de l'identité territoriale d'une collectivité.

Conclusion: en guise de réponse aux questions posées

Les nouvelles pratiques établies par l'État dans le domaine du développement et de l'aménagement n'ont pas fourni à la population des instruments pour une véritable maîtrise de son territoire et de ses ressources. Bien au contraire elle a été amenée tantôt à exécuter les décisions de l'État, tantôt à les légitimer. Cependant, lorsqu'elle se place à l'extérieur des projets étatiques, elle peut proposer des approches innovatrices dans lesquelles elle peut jouer des rôles beaucoup plus valorisants. Ainsi, nous pouvons conclure avec Louise Quesnel que la restructuration des rapports entre l'État et les sociétés locales découle de l'établissement et du renforcement d'un niveau régional de gestion des rapports sociaux. L'État central et de nouvelles élites locales créent des réseaux dont la population locale est écartée. Or, ceci peut provoquer, dans certaines conditions, une réaction de la part des milieux locaux organisés en groupements sociaux qui établissent des réseaux nouveaux, extérieurs et opposés à ceux de l'État, et qui apportent des projets alternatifs de développement et d'aménagement. De telles réactions demeurent cependant exceptionnelles, hélas!

Notes et références

1. Sur l'évolution des pratiques en aménagement et en développement du Canada voir WEAVER, C. et GUNTON, T. (1982) From drought assistance to megaprojects: fifty years of regional theory and policy in Canada. *La revue canadienne des sciences régionales*. V(1): 5-37.
2. Cette théorie est présente dans ROSTOW, W.W. (1963) *Les étapes de la croissance économique*. Paris. Éditions du Seuil, 252 p. En anglais, le titre du livre était cependant plus révélateur; il s'intitulait *The Stages of Economic Growth - A Non-Communist Manifesto*.
3. Il s'agit du rapport publié par HIGGINS, B., MARTIN, F. et RAYNAULD, A. (1970) *Les orientations du développement économique régional dans la province de Québec*. Québec. Ministère de l'expansion économique régional (MEER).

4. PERROUX, François (1964) *L'Économie du XX^e siècle*. Paris. Presses universitaires de France.
5. Voir MACLOUF, Pierre et SARBIB, Jean-Louis (1983) Dualisation spatiale et dualisation sociale de la force de travail en période de crise. Deux scénarios possibles. *Revue d'économie régionale et urbaine*. (1): 119-146.
6. Nous reprenons ici certains résultats d'un projet de recherche que nous réalisons sur la participation des groupements sociaux au développement régional. Voir KLEIN, J.L., SAVARD, F., BOUDREAU, R., GAGNON, C. (1986). *L'ancrage territorial du mouvement associatif en région périphérique*. Chicoutimi, UQAC - GRIR, Notes et rapports de recherche. Vol. 5, n° 1, 60 p.



UN NOUVEAU MODÈLE DE RAPPORTS CENTRE-PÉRIPHÉRIE ET SES INCIDENCES SUR LA DYNAMIQUE DES GROUPES LOCAUX

Jacques Léveillé
Sciences politiques, Université du Québec à Montréal

Le thème de réflexion que les responsables de ce recueil nous suggèrent soulève une immense question et en laisse soupçonner plusieurs autres. Existe-t-il de nouvelles pratiques dans le champ du développement-aménagement du Québec? Si oui, comment se manifestent-elles? Sinon, pourquoi en est-il ainsi?

Pour amorcer une réponse à ces questions, je procéderai selon une démarche en quatre points. Les deux premiers titres abordent le questionnement à partir du centre: existe-t-il un nouveau modèle de rapports centre-périphérie?; quelles sont les incidences de ce nouveau modèle sur la dynamique des groupes locaux? Les deux autres titres cherchent à retracer le point de vue d'une partie des groupes identifiés à la périphérie: est-ce que les associations municipales sont porteuses d'un nouveau modèle périphérie-centre?; est-ce que ce modèle "local" exerce une influence sur la dynamique des groupes locaux?

Tant de points d'interrogations en si peu d'espace exigent quelques mises en garde méthodologiques pour indiquer les limites de l'analyse qui suit et pour ne pas laisser espérer plus que ce qui peut être apporté dans le présent texte.

Première mise en garde. La notion de nouvelles pratiques sera interprétée dans un sens relativement restreint: il s'agit de prendre en considération l'évolution des rapports politico-institutionnels entre l'appareil étatique québécois et les appareils étatiques locaux. Deuxième précision méthodologique. Les sources de documentation utilisées seront également restreintes: il s'agit des prises de position des associations municipales d'une part, et des énoncés manifestes ou latents de l'appareil étatique québécois tels qu'ils émergent des discours, projets de loi, lois, politiques, programmes, en rapport avec l'aménagement, l'urbanisme, le développement, d'autre part. Enfin, troisième précision, le processus de vérification ne procèdera pas d'une recherche de première main; l'argumentation, les réflexions et les premières généralisations proposées s'appuient sur un ensemble de sources secondaires qui sont à la fois riches sur certains aspects et silencieuses sur d'autres.

Existe-t-il un nouveau modèle de rapport centre-périphérie?

Que l'analyse porte sur le domaine de la santé-bien-être (Lesemann 1981), de l'éducation (Lepage, 1984), de l'urbanisme-aménagement-développement (Simard 1979, Léveillé 1982), des affaires municipales en général (Divay 1980, Léveillé 1982, Quesnel-Ouellet 1980), un consensus solide se dégage des travaux de la majorité des analystes sur un fait: le modèle de rapports centre-périphérie québécois est un modèle centralisateur.

Viennent ensuite les distinctions qui contribuent à nuancer cette généralisation essentielle. Première distinction. Toutes les sous-périodes comprises entre 1960 et 1985 ne présentent pas les mêmes caractéristiques et ne soulignent pas les mêmes dimensions du modèle centralisateur: la sous-période 1960-1972 serait celle de la centralisation en émergence et en consolidation; la sous-période 1972-1976 serait celle de l'hésitation et de la transition (Léveillé et Trépanier, 1981-82); enfin, la sous-période qui débute en 1976 s'analyserait comme une phase d'élaboration d'un modèle de rapports cherchant sa voie entre la centralisation et la décentralisation tranquilles. Deuxième ensemble de distinctions. Tout au long de ces sous-périodes, les divers secteurs d'interventions étatiques pouvant être étudiés selon la problématique centre-périphérie n'obéissent pas aux mêmes contraintes et se localisent, en conséquence, à des endroits différents sur la ligne du continuum de la centralisation-décentralisation: entre les secteurs du zonage agricole (Chagnon 1980) et de la fiscalité municipale (Chung et al 1981) que l'on retrouverait aux deux bouts du continuum, se situeraient, dans l'ordre, les secteurs de l'éducation, de la santé-bien-être, de l'urbanisme. Enfin, troisième niveau de distinctions, les nuances apportées par une interrogation sur le degré de centralisation ou de décentralisation qui se manifeste dans les secteurs d'interventions du gouvernement québécois devraient être enrichies par des emprunts à la théorisation en sociologie politique et en économie politique: dans quelle mesure l'évolution du modèle est-elle fonction de l'organisation des forces socio-politiques (solidarité des forces locales et régionales, mobilisation des groupes sociaux, configuration des forces partisanses)?; est-ce que l'affirmation d'un modèle centralisé de rapports centre-périphérie s'accommode bien de la distinction entre les domaines de la production et de la consommation (Offe, 1975), entre investissements sociaux et dépenses sociales (O'Connor 1973), entre fonction technico-économique et fonction de légitimation politique (Poulantzas 1968)?

En conclusion, le modèle des rapports centre-périphérie qui est diffusé par le discours du personnel politique, du personnel administratif, des analystes, et des intervenants locaux, tend à accréditer l'idée qu'il a évolué en direction d'une plus grande décentralisation. Dans la pratique, toutefois, le modèle centralisateur de la Révolution Tranquille apparaît, pris globalement, tout aussi omniprésent, même si plus subtil, qu'au début des années soixante. La nouveauté du modèle reposerait donc sur les modalités de sa diffusion plutôt que sur la substance des rapports entre le centre et la périphérie.

Incidence de ce "nouveau" modèle sur la dynamique des groupes locaux

Parce qu'il joue sur deux registres à la fois, le "nouveau" modèle a exercé un impact différent selon que les groupes locaux ont perçu et réagi au volet centralisation ou au volet décentralisation.

Les groupes locaux qui ont perçu que le modèle des rapports centre-périphérie demeurerait fondamentalement centralisateur en dépit des discours décentralisateurs ont maintenu une attitude critique à l'égard des projets annoncés et des politiques mises en oeuvre. Cette attitude critique a pris les couleurs du cynisme, de la suspicion, ou de l'attentisme, selon le cas. Aussi, plusieurs groupes locaux se sont d'abord retranchés derrière l'écran

juridique que représente l'autonomie locale et le droit à la différence ou à la spécificité. Prenant par la suite conscience que ce retranchement n'avait pas d'avenir face aux tentatives répétées du centre, les groupes locaux ont cherché à se donner les moyens d'une résistance qui a eu tendance à se situer entre le pur juridisme et la formulation d'une alternative autonomiste plus substantielle.

En contrepartie, les groupes locaux qui se sont laissés convaincre par les aspects décentralisateurs du modèle, en dépit de ses tendances centralisatrices encore très manifestes, ont développé une attitude positive à l'égard des projets énoncés et des politiques mises en oeuvre. Cette attitude a pris la forme d'une participation active aux consultations et à la mise en marche de processus de formulation de projets plus personnalisés. Bref, ces groupes locaux ont voulu un sens sociologique à la notion d'autonomie locale et à celle du droit à la différence. Prenant par la suite conscience que cette adhésion "volontariste" ne suffisait pas pour vaincre les lourdeurs de l'ancien modèle centralisateur, ces groupes locaux ont eu tendance à se rapprocher des groupes locaux qui cherchaient à dépasser les conséquences d'une pratique politique trop liée au concept juridique de l'autonomie locale.

Entre ces deux ensembles de groupes locaux qui ont vécu dans l'action institutionnelle directe le nouveau modèle que l'on tentait de diffuser et de mettre en oeuvre, il faut situer trois autres catégories de groupes locaux.

Le groupe que l'on qualifie, faute de terme plus juste, de groupe des autonomes est formé de ceux qui ont refusé le jeu institutionnel qu'on leur proposait et qui se sont efforcés de développer des solutions à partir de leurs analyses, de leurs ressources et de leur société civile locale. Frère jumeau de ce premier groupe, nous retrouvons le groupe des récalcitrants trompés, soit le regroupement de ceux qui n'ont pas été en mesure de saisir que le jeu institutionnel qui s'infiltrait subrepticement dans leur action autonomiste conduirait à une étatisation qu'ils avaient résolu de refuser. Divers groupes populaires actifs dans les secteurs de la santé-bien-être, de l'éducation et de l'habitation appartiennent à cette catégorie de groupes. Enfin, un dernier groupe qui coupe horizontalement à travers les 4 catégories de groupes présentés jusqu'ici pourrait être présenté comme le regroupement des consentants, soit un regroupement formé de ceux qui adhèrent à la méthode ainsi qu'au contenu du nouveau modèle bicéphale. Une façon de rendre compte de cette catégorie serait de leur reconnaître le rôle d'intellectuel organique du nouveau modèle. Selon Divay, les membres de ce groupe seraient aussi bien des hommes politiques que des fonctionnaires provinciaux et locaux: à titre d'hypothèses nous posons que les personnels administratifs recrutés pour promouvoir et faire fonctionner les MRC, tout comme certains permanents des Groupes de ressources techniques en habitation, constituent des prototypes de ce groupe de consentants qui manient, aussi bien que ses initiateurs provinciaux, un modèle alliant centralisation et décentralisation dans un même discours et dans une même pratique.

Le nouveau modèle de rapport centre-périphérie que l'on tente d'accréditer depuis une dizaine d'années a eu des incidences diverses sur les groupes locaux. En guise de conclusion temporaire, nous disons qu'il a

exigé que les groupes se situent dans l'un ou l'autre des trois camps suivants:

1. Le camp de ceux qui cherchent à donner un contenu substantiel au modèle que l'on présente sous un jour de décentralisation;
2. le camp de ceux qui acceptent le modèle tel qu'il est présentement vécu avec ses tendances centralisatrices dominantes et ses hypothèses décentralisatrices marginalisées;
3. le camp de ceux qui s'efforcent de construire, à l'extérieur du terrain institutionnel traditionnel, une alternative multifonctionnelle et "civile".

Est-ce que les associations municipales (U.M.Q., U.M.R.C.Q.) sont porteuses d'un nouveau modèle périphérie-centre?

La réponse la plus courte et probablement la plus vraie à cette question est NON. Comment justifier cette affirmation, et surtout comment l'expliquer?

L'analyse des congrès et des prises de position des deux associations municipales permet de retracer les justifications suivantes:

- Depuis qu'il est question de réforme locale au Québec, aucune des deux associations n'a produit un texte rendant compte d'une vision résolument "antonomiste" d'un modèle de rapports centre-périphérie à promouvoir.
- À chacune des étapes de la réflexion concernant l'organisation de la société locale québécoise, les associations ont consenti à jouer à l'intérieur du cadre institutionnel que le centre leur proposait ou leur imposait.
- Les associations ont constamment abordé la question du modèle de rapports en interprétant de façon étroite les notions juridiques et sociologiques reliées à la nature et aux fonctions des gouvernements municipal, métropolitain, et régional. Pour les associations, les gouvernements locaux ont eu comme responsabilité principale, et auront comme responsabilité principale, la gestion des fonctions et des services municipaux traditionnels.
- La notion juridique de l'autonomie municipale occupe toujours la première place dans le discours des deux associations, même si, depuis cinq ou six ans, elles cherchent à alimenter cette notion de considération sociologiques et politiques.
- Les moyens ou atouts dont disposent les deux associations face au centre sont plus nombreux et plus sophistiqués

aujourd'hui qu'ils ne l'étaient au cours des années soixante.

- Les associations peuvent désormais s'appuyer sur un membership plus renseigné, plus motivé et plus volontaire.

Bref, les associations ne sont pas parvenues à formuler un contre-projet, ou un projet alternatif. Par contre, un dynamisme nouveau les anime ce qui pourrait se traduire par des actions moins défensives, ou plus autonomes. Ceci ne se produira pas demain cependant. Pourquoi?

Par nature, le domaine de l'explication repose sur des bases moins empiriques, et peut-être moins solides, que la documentation des faits. Deux niveaux de raisons nous incitent tout de même à croire que le modèle de rapports promu par les associations sera lent à se démarquer du modèle initié et diffusé par le centre.

Le premier ensemble de raisons traite des associations elles-mêmes. La diversité, la disparité, et la concurrence dans le monde municipal et local, ajoutées aux attitudes et aux rapports de pouvoir entre le milieu urbain et le milieu rural, rendent compte de la coexistence mi-pacifique, mi-belliqueuse des deux associations représentant les municipalités québécoises. Par ailleurs, les liens politiques, voire partisans, entre le local et le provincial, le décalage pratiquement inévitable entre la direction et la base à l'intérieur des associations, et enfin la difficulté inhérente à toute "association" de groupes d'intérêts différents à prendre des positions audacieuses, expliquent que les associations municipales se doivent souvent de recourir au plus commun dénominateur dans l'élaboration de leurs positions. C'est le prix qu'il faut payer pour éviter des tiraillements ou même des scissions internes qui rendraient l'action externe impossible.

Le deuxième ensemble de raisons concerne la structuration des pratiques municipales. La segmentation des responsabilités locales entre les services municipaux, le système éducatif, les appareils responsables de la santé et du bien-être, du tourisme, de la culture, du développement économique, et la non-superposition des territoires sur lesquels se formulent et se mettent en oeuvre ces diverses responsabilités à incidences locales, témoignent déjà d'une difficulté à harmoniser les pratiques locales. À cela s'ajoute la constitution de structures de pouvoir dont la légitimité est fort différente (personnel élu, notables non élus, forces vives dont les assises territoriales sont souvent imprécises, fonction publique dont les référents sont d'abord professionnels, voire promotionnels) et qu'il n'est pas facile de faire travailler ensemble. Enfin, il ne faudrait pas négliger de souligner l'implication restreinte et, malgré tout, crainte, des groupes non organisés ou peu organisés dans la dynamique des pratiques municipales.

En tenant compte de toutes ces conditions ou contraintes, il n'est pas étonnant que les associations ne soient pas parvenues à formuler et à promouvoir une "solution de rechange" autre que celle qui s'inscrit dans le jeu institutionnel traditionnel, en valorisant la notion d'autonomie locale.

Certains analystes (Cahier de recherches sociologiques) semblent percevoir dans la "fronde" municipale qui se manifeste parfois avec un certain éclat le début d'une réaction au modèle centralisateur des rapports centre-périphérie. Selon moi, il importe, au plan analytique, d'être très critique par rapport à ces manifestations parce que l'émergence d'une "solution de rechange" exige beaucoup plus que ce qui émane depuis quelques années de la réaction des associations. Parmi les conditions qui devront être réalisées pour qu'un nouveau modèle de rapports centre-périphérie émerge, il faudra tenir compte de celles-ci: redéfinition du champ municipal traditionnel, organisation de lieux de rencontre des intérêts aujourd'hui segmentés, émergence d'un personnel polyvalent, implication des groupes sociaux.

Incidence du modèle en gestation (?) dans les associations sur les groupes locaux

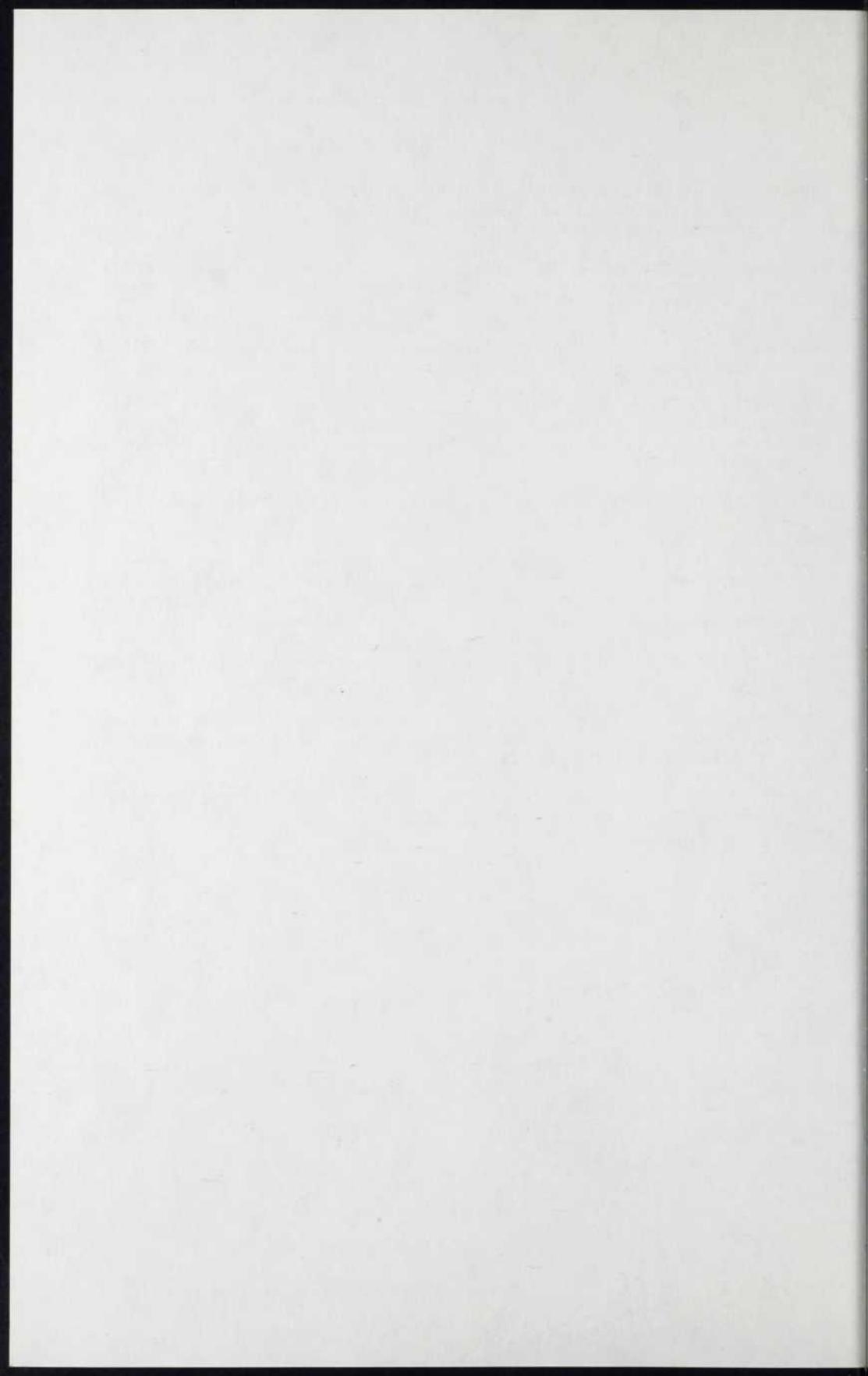
Parce qu'il n'est pas très élaboré, et parce que son élaboration est encore trop centrée sur la notion juridique d'autonomie locale dans la gestion des services municipaux traditionnels, le modèle en gestation dans les associations n'a pas, à ce jour, eu beaucoup d'impact sur les groupes sociaux autres que les corporations municipales et les personnels politiques et administratifs de ces dernières.

Par ailleurs, à travers les Municipalités Régionales de Comté (MRC), le gouvernement québécois contribue à alimenter une réflexion au sein des associations qui aura peut-être comme conséquence de faire en sorte que le modèle à venir aura des incidences sur d'autres groupes locaux impliqués dans divers secteurs d'activités. Est-ce que ce modèle pourra réaliser une synthèse dynamique des quatre conditions notées plus haut, et ce, dans un esprit de décentralisation véritable? Question de \$64 000 que je m'empresse de laisser au bon soin des lectrices et des lecteurs.

Références

- CHAGNON, Y. (1980) *La loi sur la protection du territoire agricole: Les enjeux et les conditions de succès d'une réforme majeure*. Mémoire de maîtrise, Département de science politique, Université du Québec à Montréal, 383 p.
- CHUNG, J., ACHOUR, D., LAPOINTE, A. (1981) (Éds.), *Économie Urbaine*, Chicoutimi, G. Morin Éditeur, 288 p.
- DIVAY, G. (1980) "Une question pour amorcer l'étude des projets de décentralisation...", dans: ACSALF: *La transformation du pouvoir au Québec*, Montréal, Editions Albert Saint-Martin: 29-39.
- DIVAY, G., LÉVEILLÉE, J., McCANN, B. (1981) *La réforme municipale et l'État québécois (1960-1979)*, Montréal, INRS-Urbanisation, Études et Documents n° 27, 106 p.

- LEPAGE, L., (1984) *La problématique du changement dans le système scolaire québécois: une perspective organisationnelle*. Thèse de troisième cycle, I.E.P., Paris.
- LESEMANN, F., *Du pain et des services. La réforme de la santé et des services sociaux au Québec*, Montréal, Éditions Albert Saint-Martin, 232 p.
- LÉVEILLÉE, J. (1982) (Éds.) *L'aménagement du territoire au Québec*, Montréal, Nouvelle Optique.
- LÉVEILLÉE, J., TRÉPANIÉ, M.O., et al (1981-82) "Évolution de la législation relative à l'espace urbain au Québec", dans: *La revue juridique Thémis*, (1 et 2) N° spécial sur Droit et Société urbaine au Québec: 19-121.
- O'CONNOR, J. (1973) *The fiscal crisis of the state*, New York, St-Martin's Press.
- OFFE, C. (1975) "The theory of the capitalist state and the problem of policy formation", in: L. Lindberg, R. Alford, C. Crouch, C. Offe, (Éds.), *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, London, Lexington Books.
- POULANTZAS, N. (1968) *Pouvoir politique et classes sociales*, Paris, Maspéro.
- QUESNEL-QUELLET, L. (1980) "Aménagement urbain et autonomie locale", dans: G. Bergeron, R. Pelletier (Éds.), *L'État du Québec en devenir*, Montréal, Boréal Express: 211-237.
- SIMARD, J.J. (1979) *La longue marche des technocrates*, Montréal, Éditions Albert Saint-Martin, 198 p.



L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE FACE À LA REVENDICATION RÉGIONALISTE: DE L'ÉTAT AMÉNAGEUR À L'ÉTAT AMÉNAGÉ

Bruno Jean
GRIDEQ, Université du Québec à Rimouski

L'aménagement du territoire est une invention des gouvernements occidentaux sous la pression du développement économique rapide de l'Après-guerre qui a nécessité la mise en place d'un tel mécanisme de régulation des activités humaines dans l'espace. La gestion du développement économique et social passe maintenant par la maîtrise du "territoire", nouveau domaine d'action où l'État reconferme et renforce sa légitimité. Mais comme le système économique aménage à sa manière le territoire, en se concentrant sur certains espaces et en laissant d'autres à l'abandon, les efforts d'aménagement du territoire, au Québec comme probablement ailleurs, porteront sur ces territoires délaissés, désertés par ce développement inégal. L'action effective d'un État aménageur était alors limitée (espaces marginalisés à organiser) et devant l'échec des premières expériences de planification du développement de ses territoires régionaux, les populations régionales allaient se donner des outils de développement manifestant leur propre conception de leur "territorialité". Avec la crise économique de la présente décennie, l'État ne peut plus se payer le luxe d'une gestion étatique du territoire comparable au dispositif qu'il a mis en place pour gérer l'éducation ou les affaires sociales. Retournant aux populations locales son propre discours sur la "prise en main" de son espace, il les invite à partager la gestion spatiale de leur région d'appartenance.

Au Québec, la notion d'aménagement du territoire a été associée à celle du développement régional au point de devenir pratiquement synonyme. L'histoire nous apprend que c'est par la question régionale que la question de l'aménagement du territoire a été mise à l'ordre du jour par nos appareils étatiques. Aussi, nous abordons ici le phénomène de la gestion territoriale à partir de la problématique du développement régional qui, comme tout le monde le sait, a été élaborée en référence aux régions en difficulté, les régions dites périphériques. Nous proposons ici une réflexion sur l'évolution de la pratique d'aménagement du territoire sous forme d'un essai qui abordera quatre éléments de réflexion en guise d'un bilan: 1) la maîtrise territoriale: l'état du territoire et le territoire de l'État; 2) l'État aménageur: la naissance de la gestion territoriale; 3) l'État aménagé: la naissance de l'autogestion territoriale; 4) la soumission du territoire à l'État: politiques d'aménagement de l'espace et aménagement d'un espace politique.

La maîtrise territoriale: l'état du territoire et le territoire de l'État

La question régionale s'inscrit au Québec, comme dans d'autres sociétés occidentales, dans la trame de son évolution historique. L'historicité québécoise est moins longue que celle d'une société comme la société française où les régions renvoient le plus souvent à une autonomie jadis perdue et revendiquent une indépendance sociale et culturelle avec un parler spécifique, une langue. Au Québec, quand on parle de régions, on

parle le plus souvent des différentes régions de colonisation récente dont l'ouverture au peuplement s'est réalisée au siècle dernier et encore au début du XXI^{ème} siècle. Aujourd'hui, ces anciennes régions sont devenues nos nouvelles régions dites périphériques: le Bas Saint-Laurent-Gaspésie, le Saguenay-Lac-Saint-Jean et le Nord-Ouest québécois. Avec la montée de la revendication régionaliste, d'autres portions de l'espace québécois se dotaient d'une conscience régionale: la Beauce, la Mauricie, l'Outaouais par exemple.

S'il est difficile pour l'historien ou le sociologue d'identifier au Québec des sociétés régionales au sens d'un ensemble social et économique cohérent et différencié du reste de la société québécoise, il n'en demeure pas moins que les régions dites périphériques ont des caractéristiques sociales indéniables qui ont resurgi avec plus ou moins de force avec le développement économique qui modifiait la nature des articulations entre ces espaces et le reste de l'économie nord-américaine. Le débat régionalisation-centralisation n'est pas un phénomène récent au Québec. L'industrialisation et l'urbanisation rapides que connaît cette société entre 1890 et 1930 se feront au profit de Montréal. Dès les années 1920, un célèbre économiste québécois, Esdras Minville, dénonce le mouvement de centralisation de l'activité économique et sociale autour de Montréal et préconise le développement des autres régions en fonction de leur potentiel propre ¹. Et en 1970, le non moins célèbre rapport Higgins-Martin-Raynauld propose au contraire de développer Montréal en disant que ce faisant, on développe tout le Québec. S'il est vrai que dans cette ville se retrouve près de la moitié de la population québécoise, il y a aussi les autres. Or, avec l'émergence des mouvements populaires régionaux, on a assisté durant la dernière décennie à un retour à la préoccupation de régionalisation.

Le traitement des problèmes ruraux par les appareils étatiques s'est donc inscrit dans un nouveau mandat que s'est donné l'État, soit l'aménagement du territoire. Ce faisant, les problèmes liés à une crise de la société rurale bas-laurentienne ont été redéfinis par le pouvoir comme des problèmes non pas ruraux mais régionaux. La "question rurale" a ainsi été occultée au profit de la "question régionale"; pas surprenant qu'elle tend à réapparaître dans les débats et les luttes sociales actuelles.

Analysant les idéologies de l'encadrement rural dans les sociétés du Tiers-monde, des chercheurs ont montré comment les États qui ont mis au premier plan de leur fonction cette maîtrise territoriale sont le plus souvent ceux qui doivent, aux yeux de leur propre population et des autres "nations", faire la démonstration de leur propre unité nationale. Le quadrillage ou le marquage territorial "aurait alors valeur de garant d'une pérennité de l'État face aux aléas des fluctuations et pressions économiques qui entraînent les États du Tiers-monde dans la mouvance de l'économie mondiale" ². Cette analyse n'est pas sans rappeler la situation québécoise où l'État s'est posé comme le défenseur des aspirations nationalitaires et de l'intégrité territoriale de l'espace national.

"La mise en avant d'éléments à réguler (population, ressource) pour faire disparaître les disparités régionales intervient comme argument d'une maîtrise territoriale, au terme de laquelle le territoire

national apparaîtrait comme une machine unique dont il conviendrait d'adapter les rouages, l'État assurant le monopole de la redistribution "harmonieuse", par des interventions allant de l'encadrement politico-administratif jusqu'à l'aménagement planifié ou l'intégration des populations rurales dans l'économie de marché" (Goldblum et al, 1981, p. 140).

La maîtrise territoriale opérée par l'État apparaît comme un processus d'auto-légitimation de l'État qui devient alors un rouage de notre territorialité en se soumettant ainsi l'espace. Cette observation s'applique bien à l'histoire de l'expérience de planification étatique du territoire dans l'Est du Québec. La "population" et les "ressources" sont devenues des variables dans un modèle ³. On parlait alors, selon la logique de la spécialisation régionale, d'un aménagement sectoriel des ressources et d'un ajustement de la population aux ressources. De là, l'idée subséquente de la nécessité de la relocalisation de certaines collectivités locales. La fermeture des villages devenait alors une opération rationnelle qui fut présentée aux individus concernés comme un impératif acceptable, on a fait croire aux gens que l'accessibilité et la proximité des services publics étaient des valeurs essentielles de la société moderne: rester dans l'arrière-pays, c'était se condamner soi-même à rester éloigné des bienfaits de la civilisation.

En fait, on peut distinguer, comme l'ont fait Dionne et Klein ⁴, deux logiques antinomiques du développement de l'espace rural en parlant de l'aménagement intégré des ressources et de la gestion sectorielle des ressources. Ces stratégies opposées d'aménagement de l'espace rural nous renvoient à deux modes de gestion de l'espace et des ressources naturelles que Barel distingue en parlant de la "gestion capitaliste" contraire à la "gestion patrimoniale" ⁵. La gestion capitaliste d'un espace consiste à le considérer comme un capital, c'est-à-dire un stock d'opportunités parmi lesquelles on ne met en valeur que celles qui offrent l'espoir d'un rendement optimal ou maximal. Les opportunités non retenues disparaissent et cette gestion est irréversible car il devient souvent impossible de revenir sur une option. À l'inverse, la gestion patrimoniale de l'espace se préoccupe moins de la maximalisation mais son objectif est de transmettre intégralement le stock des opportunités ainsi que la faculté d'en créer. La croissance du PNB est alors réduite mais les potentialités ne sont pas détruites par des choix irréversibles; le patrimoine reste moins adapté et plus adaptatif. La régulation patrimoniale ne repose plus sur la rationalité économique mais sur une rationalité sociale locale globale.

La gestion spatiale impulsée par le développement du capitalisme apparaît contradictoire. Dans une première phase, il sélectionne des espaces, concentre ses activités sur les uns et vide les autres. Mais advient un moment où son développement ne tient qu'à sa capacité de se soumettre tout l'espace.

"Pour faire son travail de gestion capitaliste, il lui faut faire deux choses à la fois: écrémer les opportunités économiques pour ne retenir les plus rentables et couvrir l'espace social et économique d'un

réseau capitaliste infiniment plus dense, intense, finement maillé que ce n'était le cas du capitalisme à papa. En début de course, les deux choses peuvent se mener de pair. Il est possible que, quand les choses sont bien engagées, elles se révèlent incompatibles et mutuellement exclusives. Impossible d'intensifier le capitalisme sans choisir, c'est-à-dire créer des vides, des déserts, des territoires neutres, non polarisés où, à l'occasion, la gestion patrimoniale peut s'insinuer. Impossible d'intensifier le capitalisme sans le rendre territorialement omniprésent, c'est-à-dire sans refuser le choix, combler le vide et les déserts, donc tourner le dos à ce qui fait sa raison de vivre, principe de maximisation ou d'optimisation" 6.

D'après cette analyse, la tentative de gestion patrimoniale de l'espace qui serait celle des organismes de gestion en commun de l'Est du Québec peut trouver une place fonctionnelle dans la logique de la gestion capitaliste de l'espace en prenant place dans les espaces vides. Cette approche de l'aménagement du territoire au Québec s'est fortement inspirée de l'expérience française de décentralisation par le développement polarisé reposant sur une stratégie de développement des "villes moyennes".

"... les aménageurs des années 60, pour qui le territoire français considéré comme un tout homogène, devait être le lieu d'accueil et de redéploiement pour les hommes et les activités souffrant de l'encombrement de certaines régions urbaines. On parlait de "déconcentration" et de diffusion du développement, de haut en bas, par l'intermédiaire d'un réseau hiérarchique de villes exerçant des commandements" 7.

Mais la réalité québécoise n'avait et n'a toujours pas beaucoup à voir avec la réalité française à ce chapitre car notre problème n'était pas celui de déconcentrer des activités économiques. Les grands centres urbano-industriels souffrant eux-mêmes de sous-développement, ils n'avaient rien à offrir ou à transférer aux régions. Inversement, en France, l'industrie automobile jusqu'alors très concentrée pouvait installer des unités ou des branches de production dans les régions plus périphériques. Autrement dit, pour harmoniser le développement industriel dans l'espace, il faut avoir suffisamment d'activités pour penser à les redéployer selon une vision plus harmonieuse du développement économique et social. On s'est donc inspiré d'une méthodologie d'aménagement du territoire relativement impropre à la réalité objective de la société québécoise délaissée par le développement économique de type capitaliste. Pendant longtemps, la reconnaissance de l'approche d'aménagement mise de l'avant par les groupes populaires de l'arrière-pays de l'Est du Québec tenait au fait que l'Etat ne leur reconnaissait un rôle que dans la mesure où ils limitaient leurs actions à ces "vides" laissés par un modèle de développement qui les a justement créés, soit ces espaces marginalisés que constituent nos arrières-pays.

Nous allons maintenant illustrer l'histoire de l'aménagement du territoire au Québec en montrant comment cette tentative étatique de maîtrise

territoriale participe d'un nouveau mandat que se donnent les États occidentaux, et le Québec aussi, durant l'Après-guerre; le discours de l'État devient un discours volontaire qui manifeste une réelle volonté de quadriller le territoire, de le marquer, de l'organiser. En ce sens, on peut parler d'un État aménageur. Par la suite, on montrera comment, avec la conjoncture sociale des années soixante et économique des années quatre-vingt, l'État laisse tomber son discours aménageur, semblant se laisser aménager tout en utilisant le discours des citoyens à la base pour opérer une retraite élégante, pour se désengager tout en donnant l'impression de rester impliqué, d'exercer ses responsabilités comme instance politique face au territoire.

L'État aménageur: la naissance de la gestion territoriale

En fait la crise économique des années trente révélait la fragilité d'un développement économique et social centralisé et basé sur une industrialisation et une urbanisation accélérées. Au Québec, cette crise a sûrement été vécue moins durement dans les régions périphériques qu'à Montréal. Le blocage provisoire de l'exode par lequel ces régions assuraient le flux de main-d'oeuvre nécessaire au développement industriel centralisé, allait même leur permettre de consolider leur emprise territoriale⁸. On assiste même à un mouvement d'exode urbain, de retour à la nature. Les régions du Québec prennent le visage qu'on leur connaît aujourd'hui. Avec le boum économique que provoque la seconde guerre mondiale, les régions qui ont fait le plein de leurs effectifs recommencent à se vider, la croissance économique relançant le développement urbain dans les grands centres.

Mais, fait historiquement nouveau, cette croissance économique allait susciter un développement sans précédent des appareils étatiques. C'est à cette époque que les États canadiens et québécois deviennent des instances administratives qui se donnent des mandats larges dans la gestion du développement social; non seulement il faut des routes et une police mais aussi des programmes de santé, d'éducation, etc. Les États lèvent alors des impôts sur les revenus des particuliers et deviennent de véritables appareils dont la capacité de dépenser et d'investir décuple; le développement économique à ce stade nécessite d'ailleurs la mise en place d'un tel agent régulateur selon la perspective keynésienne du développement national. C'est dans le sillage de ce développement étatique qu'apparaîtront au Canada comme dans la plupart des pays occidentaux, les premières formulations de politiques dites de développement régional et d'aménagement du territoire, et ce, surtout aux lendemains de la seconde guerre mondiale.

La naissance de ces politiques est évidemment liée à une capacité nouvelle, grâce au raffinement du recueil des statistiques et à la mise en place de mesures comme les indicateurs socio-économiques, d'évaluer les "disparités régionales" au sein d'un même espace national. Du coup, le discours étatique entend se soucier de ces disparités, les combattre, afin de gérer les effets d'une croissance économique générale qui suscite le dépérissement de certaines régions qu'on identifiera comme des régions marginales, des régions en retard, en mal de développement et dont il faut donner un coup de pouce pour assurer leur "take-off" selon la perspective

rostowienne du développement économique. À la suite de l'examen des expériences américaines entreprises dès les années trente (Tennessee Valley Authority, Regional Appalachian Commission) et anglaises (le Regional Area Policy Act de 1947), le gouvernement canadien lance une politique de développement régional grâce à la loi ARDA (Aménagement régional et développement rural) votée au début des années 1960; celle-ci avait été précédée par la loi PFRA (Prairies Farms Rehabilitation Act) votée dès 1934 par le parlement fédéral canadien. Au Québec, la première expérience de planification étatique du développement régional se déroulera dans la région du Bas Saint-Laurent/Gaspésie réunie dans une nouvelle entité appelée l'Est du Québec.

Avec la loi ARDA, les élites économiques régionales qui s'étaient déjà regroupées dans le Conseil d'orientation économique du Bas Saint-Laurent proposent la mise sur pied d'une expérience-pilote de planification régionale et d'aménagement du territoire. De concert avec l'État québécois et grâce aux argents rendus disponibles par la loi ARDA, un Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) est créé; de 1963 à 1966, il réalise, en mobilisant presque tous les universitaires en sciences sociales disponibles, un imposant "Plan de développement de l'Est du Québec". Sa réalisation constituait une première au Québec; la confection du Plan devait être l'aboutissement d'une vaste enquête-participation nécessitant le recours à une "armada" d'animateurs sociaux selon le modèle mis au point par la Père Lebret et son équipe d'Économie et Humanisme en France.

Ce Plan de développement régional identifiait la région visée comme une société traditionnelle qui devait opérer un rattrapage pour atteindre au plus vite le stade d'une société moderne. Cette problématique venait en droite ligne du paradigme "traditionnel-moderne" dominant les sciences sociales à l'époque, issu comme on sait de l'École de Chicago où furent formés les premiers sociologues québécois. De cette problématique découlaient les grands objectifs du plan: 1) modernisation des secteurs traditionnels de base: agriculture, forêt, pêche; 2) création d'un secteur secondaire dynamique; 3) mobilité et adaptation de la main-d'oeuvre; 4) amélioration des infrastructures routières et autres; 5) création d'un cadre administratif régional. Pour mettre en route ce plan, après une politique de flottement qui manifeste bien le manque de volonté politique à le réaliser entièrement et l'incapacité des ministères sectoriels à se concerter, constat qui reste encore vrai aujourd'hui avec l'échec d'une structure comme la Conférence administrative régionale, le gouvernement québécois se dote d'un Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) avec une section régionale pour l'Est du Québec (ODEQ). Une entente Canada-Québec prévoyant les argents à dépenser selon les programmes spécifiques liés aux grands objectifs est signée en 1968.

La mise en application de cette "expérience-pilote" de planification étatique du développement régional par l'aménagement du territoire n'allait pas répondre aux espoirs que la population avait mis en elle; dès 1970, le rapport Martin-Higgins-Raynauld devant indiquer les grandes orientations du développement régional au Québec suggérait à l'État canadien de consolider le développement de Montréal en faisant un véritable pôle de développement pour tout le Québec. De plus, l'insatisfaction de la population régionale n'allait pas tarder à se manifester avec la prise de conscience des opérations en cours, soit celle de la fermeture d'une dizaine de villages, des

paroisses dites marginales de l'arrière-pays bas-laurentien et gaspésien; l'opération prévoyait déjà la fermeture de 85 des 200 municipalités du territoire. C'est en réaction à cette opération que va naître un vaste mouvement social rural dans l'Est du Québec qui va contester l'analyse même de la situation régionale du Plan et proposer une alternative à la pratique d'aménagement du territoire en cours dans ce qui apparaissait des espaces ruraux marginalisés.

L'État aménagé: la naissance de l'autogestion territoriale

La mise en application du Plan de développement de l'Est du Québec illustre bien les limites d'un État aménageur de l'espace. La réalisation d'un tel plan supposait que l'action des pouvoirs publics allait renforcer le mouvement naturel du secteur privé qui, avec des investissements dans le secteur secondaire, provoquerait l'industrialisation et l'urbanisation du territoire, l'objectif à atteindre. Mais ce mouvement ne s'est pas produit, les campagnes de l'Est du Québec n'étant même pas assez attrayantes pour y attirer des usines de montage déqualifiées, phénomène qui s'est produit ailleurs et qu'on a pompeusement appelé l'industrialisation des campagnes. Les interventions de l'État devenaient sans effets en l'absence d'une action du secteur industriel et manufacturier. De plus, la logique du plan en restait une de développement polarisé et sectoriel selon les théories à la mode à l'époque, soit la création des pôles de croissance. Globalement, on peut dire qu'il y avait implicitement une conception urbaine du développement régional dans ce plan. Devant l'échec de cette tentative de planification étatique du développement régional, il fallait se poser la question de la problématique du développement en milieu rural. Cette question fut débattue lors d'un colloque tenu à Rimouski en réponse à une demande du milieu populaire régional dont on peut dire aujourd'hui qu'il revendique la promotion d'une ruralité moderne et non-marginale⁹.

Un fait social nouveau émerge ici: des citoyens remettent en cause le discours étatique et proposent un autre discours sur leur propre territoire qui est celui d'une sorte d'autogestion territoriale illustrant le mouvement de défense de leur territorialité. Tout cela a commencé avec les Opérations-Dignités, mouvement de révolte au tournant des années soixante et soixante-dix animé par le clergé local et qui manifeste ce refus de la gestion territoriale proposé par l'État aménageur. Avec les Opérations-Dignités se développe une prise de conscience populaire à l'effet qu'il faut prendre nos affaires en main pour empêcher la fermeture des villages. Il s'agit donc d'un mouvement de contestation qui sent assez vite qu'il faut passer au stade de l'organisation, de l'intervention dans le processus même du développement régional par une stratégie de développement communautaire et d'aménagement territorial au niveau micro-régional, soit dans des espaces où l'histoire a façonné des sentiments d'appartenance, des identités.

Dans un premier temps, on a essayé de faire la preuve que le territoire de l'arrière-pays possède des ressources qui, si elles sont aménagées rationnellement, peuvent faire vivre la population locale. Si la ressource forestière est épuisée, on démontre qu'il s'agit du résultat d'un mode d'exploitation de la forêt qui a prévalu trop longtemps, soit une économie prédatrice insouciante du renouvellement de la ressource. On revendique

alors un aménagement de la forêt pour qu'elle génère, de manière pérenne, des activités économiques. De bonnes terres agricoles retournaient injustement à la forêt. Et avec la montée de la conscience écologique et des loisirs de plein-air, la région révélait son potentiel touristique. Tranquillement se forme l'idée d'un nouveau concept de développement applicable à de semblables espaces ruraux marginalisés, l'"aménagement intégré des ressources", par et pour les populations locales; ce concept n'est pas sans rappeler la notion de "développement rural intégré" désignant certaines stratégies de développement dans les pays du Tiers-monde.

Au cours des années soixante-dix, trois nouvelles structures d'animation et de gestion du développement micro-régional verront le jour; elles répondent toutes à cette volonté d'une auto-détermination locale du développement par une sorte d'autogestion territoriale. Ici, on les appelle les "organismes de gestion en commun" (OGC) ou les "organismes de développement communautaires" (ODC) de manière assez équivalente. Il s'agit de trois modèles d'action communautaire ayant chacun son histoire: les Coopératives de développement, les Sociétés d'exploitation des ressources et les Groupements forestiers ou agro-forestiers. Les Sociétés d'exploitation des ressources sont des corporations privées composées principalement de petits propriétaires forestiers qui mettent en commun leur parcelle de forêt en vue d'un aménagement sylvicole rationnel. Ces corporations s'impliquent aussi dans le développement local en devenant le pendant en milieu rural des commissariats industriels urbains. En plus de s'intéresser à la forêt, de loin leur principale activité, le cas exemplaire de la SERV (Société d'exploitation des ressources de la Vallée de la Matapédia) montre qu'elles peuvent initier des projets dans les domaines agricoles et touristiques selon la philosophie de l'aménagement intégré des ressources. Leur territoire d'intervention couvre une micro-région définie par le ministère de l'Énergie et des ressources comme une unité d'aménagement de la forêt privée; dans certaines unités comme celle de la Restigouche, on verra apparaître une autre formule de gestion communautaire de la forêt par les petits propriétaires de lots boisés, soit le Groupement forestier ou agro-forestier dont l'action en faveur d'un développement local intégral est beaucoup moins évidente. Mais le modèle le plus connu est celui de la Coopérative de développement avec l'histoire exemplaire du JAL. Nous n'entrerons pas ici dans l'analyse de la dynamique de ces nouveaux acteurs sociaux qui manifestent l'existence d'un pouvoir de type populaire remettant en question le rôle aménageur de l'État¹⁰.

Ces organisations de type communautaire et dont le fonctionnement s'inspire de la pratique autogestionnaire deviendront rapidement des agents économiques importants dans leur milieu. L'ensemble de ces organismes de gestion en commun sont regroupés au sein d'une fédération qui s'est d'abord appelée la SAIREQ (Société d'aménagement intégré des ressources de l'Est du Québec) pour changer de nom récemment pour celui de Fédération des organismes de gestion en commun. Et ils sont devenus l'un des plus gros employeurs du milieu rural de l'Est du Québec avec près de 1 200 emplois créés. S'ils revendiquent un développement endogène, auto-centré, ils passent aussi à l'action en mettant sur pied plusieurs entreprises communautaires dans différents secteurs socio-économiques. De plus, ils se posent en interlocuteur direct avec l'État auquel ils réclament des aides publiques en vertu de leur conception du développement territorial. Ces organismes en sont venus à avoir plus d'audience auprès de l'État et de

ses appareils que les pouvoirs sociaux institués comme les députés et les maires.

Dans sa stratégie de décentralisation et d'organisation de la gestion du territoire, l'État mettait sur pied récemment une nouvelle structure, les M.R.C. (Municipalités régionales de comté) regroupant les élus locaux d'une région d'appartenance donnée. Ces M.R.C. se voient confier le mandat de gérer leur territoire en confectionnant un schéma d'aménagement qui prévoit tous les usages sociaux actuels et potentiels du territoire d'aménagement. Les mots changent mais la réalité reste la même. Alors que l'État voulait aménager l'espace couvert par les zones d'influence des centres urbains hiérarchisés, les M.R.C. devront aménager des régions d'appartenance dont le découpage montre qu'elles coïncident pratiquement avec ce que dans le discours précédent on appelait des zones d'influence.

La soumission du territoire à l'État: politiques d'aménagement de l'espace et aménagement d'un espace politique

Il faut bien comprendre qu'en mettant en place les M.R.C., qui devront répondre au mandat que se donne l'État en matière d'aménagement du territoire ¹¹, celui-ci fait d'une pierre deux coups. Premièrement, il retourne aux populations locales leur propre discours d'autogestion territoriale; on a vu que les mouvements populaires, ruraux parlaient de la nécessité de la prise en main de leur destinée; l'État leur dit de venir s'occuper de leur avenir dans le cadre d'une M.R.C. Deuxièmement, mais cela il le proclame moins haut, l'État, maintenant limité dans ses ressources, ne veut pas reproduire au plan de la gestion du territoire ce qu'il a fait avec la gestion de l'éducation ou de la santé, soit la création d'un grand corps de fonctionnaires syndiqués et revendicateurs. Aussi, l'État semble donner raison à la population locale en reprenant son idéologie de la prise en main, de l'autodétermination locale du développement mais il s'agit aussi d'une manière de se désengager, de ne pas fournir les ressources humaines et financières que nécessiterait une politique audacieuse d'aménagement du territoire. Cette équivocité de l'action et du discours étatique est particulièrement évidente dans le dernier texte gouvernemental sur l'aménagement du territoire intitulé *Le choix des régions*. Disant reconnaître le pouvoir populaire qui s'est manifesté avec les organismes de développement communautaire, on veut, par ailleurs, dissoudre son influence dans un grand organisme de concertation régionale où seront présents d'autres pouvoirs sociaux institués.

En regard de notre analyse et du questionnement posé aux auteurs contribuant à cette partie de l'ouvrage, quel bilan pouvons-nous faire des actions menées en matière d'aménagement du territoire? Est-ce que les choses changent ou est-ce que plus ça change, plus c'est pareil? La réponse n'est pas facile et dépend de la conception qu'on se fait des rapports entre l'État et son espace. Si les intentions politiques actuelles consacrent un désengagement de l'État face à l'aménagement, on pourrait, selon une certaine vue des choses, s'en réjouir en pensant que cela va créer un nouvel espace politique où les citoyens et les groupes sociaux concrets pourront agir pour aménager leur territorialité, leur espace vécu. Dionne, Hugues et Bonneau, Micheline, prétendent qu'il s'agit d'un "espace intermédiaire de pouvoir" ¹². Sans doute. Mais, d'un autre

côté, ce désengagement est fort inquiétant pour l'avenir des régions périphériques et leur capacité de maîtriser leur développement, d'aménager leur avenir.

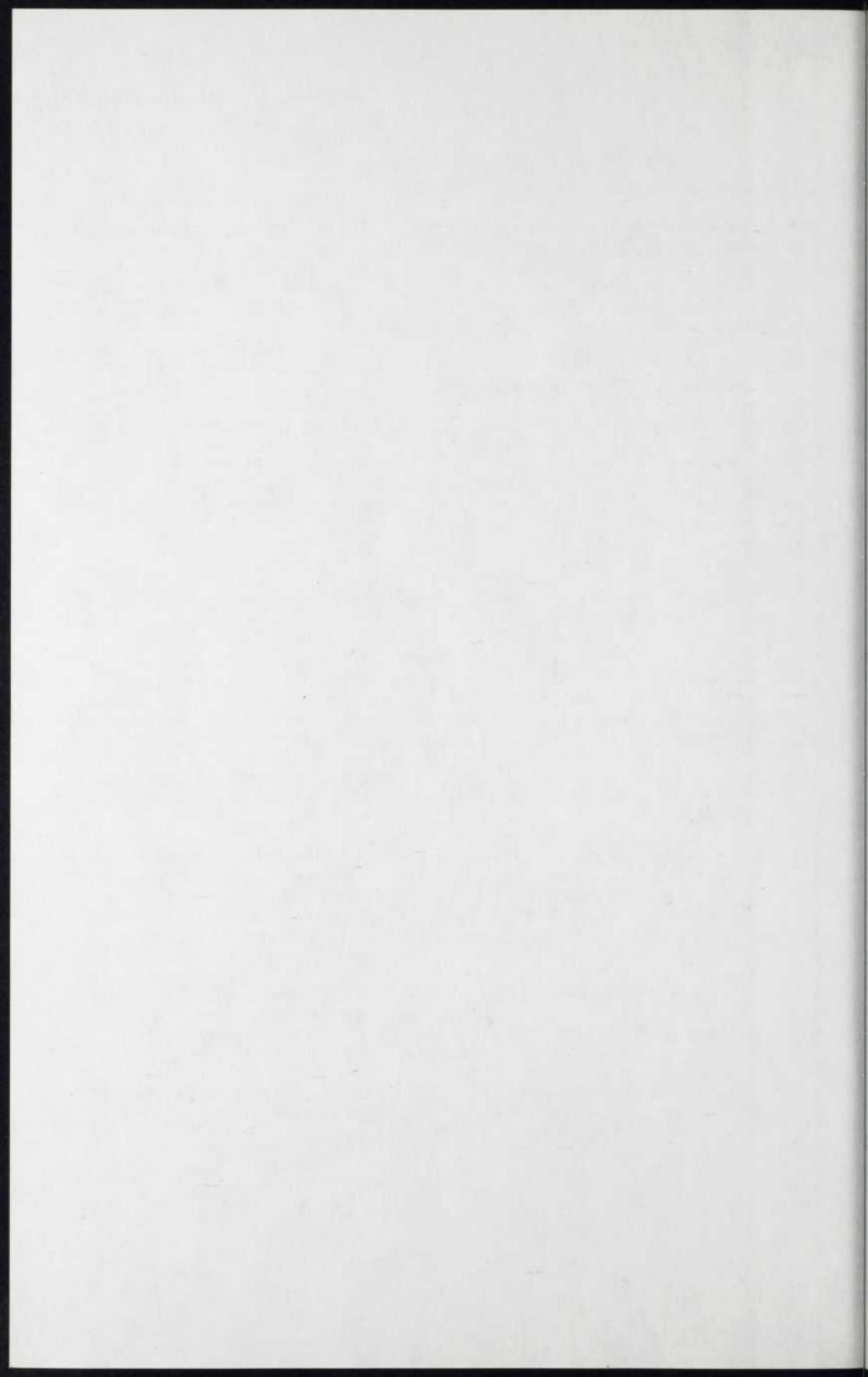
Le souci des politiques typiquement libérales des États canadien et québécois était de réduire les disparités régionales. Faire disparaître les villages éloignés les plus marginaux était un moyen extrême et comparable à l'irradiation de la pauvreté dans un quartier urbain en rasant les taudis pour mettre des tours à bureaux, des hôtels et des condominiums luxueux. Mais cette approche, il faut le reconnaître, a permis, par la redistribution de la richesse collective grâce à la fiscalité, de doter les régions dites marginales d'un ensemble de services dans les domaines de l'éducation, de la santé et des infrastructures de base comme le transport qui sont de bonnes qualités et que ces mêmes régions n'auraient sans doute pas eu les moyens de se payer même si les termes de l'échange des ressources naturelles avec les grands centres avaient été meilleurs, plus favorables.

On arrive ainsi à une situation paradoxale où les militants régionaux, après avoir lutté pour obtenir des pouvoirs, des droits de gestion, etc... devront bientôt militer pour le renforcement d'un État centralisateur fort qui puisse justement imposer des politiques redistributives dont les régions marginalisées, périphériques, ont absolument besoin si elles veulent se donner des conditions de vie acceptables. Or, cela est remis en cause dans le discours étatique d'aujourd'hui. On laissait aller le pouvoir aux régions qui devraient ne compter que sur leurs propres moyens. Si l'Est du Québec ne devait se fier que sur les taxes de ses citoyens pour s'offrir les services actuels en matière de santé, de sécurité sociale et d'éducation, on n'aurait pas les moyens de faire vivre ces institutions. Et de nouvelles disparités régionales apparaîtraient selon la capacité de payer des payeurs de taxes de chaque région. Cela est apparu clairement aux citoyens concernés par le projet Laurin de décentralisation dans l'administration des écoles primaires et secondaires, par exemple.

Les stratégies actuelles d'aménagement du territoire ne visent pas l'aménagement d'un espace politique donnant des moyens d'expression et des capacités réelles aux populations locales en terme de choix politiques. Isolées dans de petites unités, elles identifieront sur la carte l'emplacement des futures activités productives et reproductives (hiérarchisation, sectorialisation et fonctionnalisation des espaces industriel, agricole, résidentiel, récréatif, vert, de plein air, d'utilité publique, de communication, naturel, en réserve, etc.) sur lesquelles elles n'auront aucun moyen d'activer la concrétisation ou la réaffectation. Ces appareils micro-régionaux de l'exercice du pouvoir n'auront pas les moyens économiques de leurs fins politiques. Mais si les actions de l'État sont le résultat d'un arbitrage entre les demandes des forces sociales qui tentent de l'investir pour l'utiliser selon leurs intérêts, la revendication régionale doit se donner les moyens de porter ses demandes, ses aspirations, ses besoins au sein de l'État qui, s'il est un mal, est un mal nécessaire.

Notes et Références

1. Cité par HARVEY, Fernand (1978) L'Est du Québec: une région à la recherche de son développement. *Possibles* (2-3).
2. GOLDBLUM, L., HALLS-FRENCH et TALLARD, C. (1981) L'État aménageur: idéologies de l'encadrement rural. *Mutations des campagnes du Tiers-monde*. Paris, CNRS, p. 140.
3. Voir à ce sujet GODBOUT, Jacques (1983) *La participation contre la démocratie*, Montréal, Éd. St-Martin.
4. Voir DIONNE, Hugues et KLEIN, Juan-Luis (1982) L'aménagement intégré des ressources: une alternative à la marginalité rurale. *Interventions économiques* (8): 85-90.
5. BAREL, Yves (1981) Modernité, code, territoire. *Annales de recherche urbaine* (10-11): 3-21.
6. BAREL, Yves (1981) *Op-Cit*, p. 20.
7. CHASSAGNE, Marie-E. (1984) De l'agriculture au rural... et inversement. *Le rural: mort ou vif POUR* (93).
8. Il s'agit d'une hypothèse qui commence à émerger des vastes travaux des équipes de recherche en histoire régionale dans le cadre d'un projet d'une nouvelle historiographie québécoise par la création d'histoires régionales, projet piloté par l'Institut québécois de recherche sur la culture (I.Q.R.C.), auquel je participe.
9. Organisé par le Groupe de recherche interdisciplinaire en développement de l'Est du Québec (GRIDEQ), rattaché à l'Université du Québec à Rimouski.
10. Sur ce sujet, on peut référer à GAGNON, Alain (1985) *Développement régional, État et groupes populaires: le cas de l'Est du Québec*, Hull, Éditions Asticou, 292 p. et DIONNE, Hugues et al (1983) *Aménagement intégré des ressources et luttes en milieu rural*. Rimouski, Université du Québec à Rimouski, Cahiers du GRIDEQ (11) 351 p.
11. Cela va très loin car l'État oblige les M.R.C. à respecter le "cahier de charges" ou des prescriptions qui leur ont été livrées dans le document *Aménager l'avenir*, publié par le Secrétariat d'État à l'aménagement et à la décentralisation (QUÉBEC) en 1983.
12. Voir BONNEAU, Micheline et DIONNE, Hugues (1986) *Localisme et endogénisme: à la recherche d'un développement alternatif* dans ce même volume.



LES CONSULTATIONS PUBLIQUES ET LA PARTICIPATION À L'AMÉNAGEMENT

René Parenteau
Urbanisme, Université de Montréal

La consultation publique est un des moments ou une des formes que peut prendre la participation publique considérée comme une association directe ou indirecte aux décisions et actions des personnes directement ou indirectement touchées par les effets de ces décisions et actions. La consultation publique est un moment de la participation où l'information est livrée et les avis recueillis publiquement. Elle est une des formes de la participation puisque le public se trouve indirectement associé à la planification, à la décision ou à la gestion. Depuis 1978, dans le cadre des législations nouvelles au Québec, et à l'initiative des appareils gouvernementaux d'abord, la consultation publique tend à devenir la forme type de la participation publique. Dans le domaine de l'aménagement, la consultation publique est généralement utilisée dans les processus de création et de modification des parcs naturels, d'élaboration des schémas régionaux d'aménagement et d'évaluation des impacts environnementaux. Dans ces trois cas, la consultation publique est considérée obligatoire et nécessaire, elle est prévue très explicitement dans les lois et règlements concernés et les procédures à suivre sont données ou préalablement formulées.

Quelques considérations: consultation ou conciliation?

Les considérations qui vont suivre sont inspirées et tirées d'analyses qui ont porté sur la consultation publique dans le cadre des procédures d'évaluation d'impact environnemental. Grâce à une subvention du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, nous avons, depuis deux ans, analysé les procédures canadiennes, ontariennes et québécoises d'évaluation d'impact environnemental. Nous avons considéré principalement les processus de consultation, audiences et réunions publiques, réalisés dans le cadre de ces procédures.

a) Première considération

Les consultations publiques s'inscrivent dans un processus décisionnel précis relatif à un projet ou à un objet précis: un parc, un schéma d'aménagement, un équipement, une installation ou une infrastructure. Ce projet ou cet objet est soumis à la consultation dans un état de formulation plus ou moins avancé et juste avant la décision relative à son adoption ou à son autorisation.

En théorie, dans le débat social et politique qui a précédé la formalisation de ces procédures de consultation, la consultation publique devait favoriser, le plus tôt possible dans la planification du projet, la prise en compte des intérêts et impacts de façon à influencer directement la nature, la forme et l'insertion du projet. En pratique, la consultation est placée relativement tard dans le processus de planification puisqu'elle doit porter sur un projet. En outre, elle est légèrement décalée par rapport au processus de planification et participe d'un processus relativement

autonome qui porte sur la décision d'adoption et d'autorisation d'un projet déjà présent. La consultation publique tend donc à porter moins sur le projet (nature, forme, composantes, alternatives) et plus sur la décision (acceptabilité, opportunité, autorisation, insertion).

La consultation publique ne participe pas directement à la décision. Celle-ci est réservée aux élus concernés. Aucune de ces formes de consultation n'oblige le décideur final, ni au moment de sa décision, ni dans le suivi de sa décision. Il s'oblige au plus à informer de sa décision les personnes consultées. En pratique la consultation s'oriente non pas en fonction de la décision elle-même qu'elle ne peut contrôler, mais en fonction des modalités et des conditions qui devraient être associées à la décision d'adoption ou d'autorisation: protection des droits acquis, garanties et compensations, suivis et contrôle postérieurs.

Le public initialement invité, par la consultation, à participer à l'élaboration du projet et à la prise de décision, est engagé en fait dans un processus de négociation des conditions de son adhésion au projet.

b) Deuxième considération

Les consultations publiques établies depuis 1978 visaient de façon générale et non discriminante tous les publics concernés de près ou de loin, directement ou indirectement par les projets soumis au processus décisionnel. Elles se démarquent en cela d'autres types de consultations publiques qui s'adressaient à des publics restreints définis par leurs degrés de sensibilité au projet ou ne mobilisaient que des représentants désignés ou autorisés des collectivités concernées.

Les consultations publiques de la génération actuelle n'ont en principe ni les moyens ni le droit de sélectionner les publics et les participants aux processus de consultations. Les règles de procédure sont générales et compréhensives; la forme, les temps et l'ordre d'intervention des personnes visent la non discrimination. La consultation prend la forme d'une grande assemblée publique tenue sur le territoire concerné et un modérateur est généralement responsable de préserver la libre expression de tous les intervenants pré-inscrits. En principe, le décideur, l'initiateur du projet et leurs experts ont des temps d'intervention limités et précisés de façon à ne pas orienter ou limiter les intervenants publics.

En pratique, l'information sur le dossier, la maîtrise de la nature et de la qualité de cette information, la connaissance et l'accès aux documents, constituent autant de filtres de premier niveau à la participation générale du public. À un deuxième niveau, la disponibilité de temps pour suivre le processus de consultation, la disponibilité de moyens pour rédiger un mémoire, pour consulter un expert, constituent un autre système de filtres. Enfin, les expériences antérieures, une légitimité reconnue soit pour l'expertise professionnelle, soit pour la représentativité, la stratégie même des responsables de la consultation dont ils veulent tirer le maximum, exercent, à un troisième niveau, un autre filtrage des intervenants publics.

Les consultations publiques tendent donc à réunir de plus en plus des intervenants systématiquement présents à tous les niveaux du processus décisionnel, et systématiquement présents à toutes les consultations publiques. Ce sont des experts agissant à titre individuel, ou à titre de représentants de groupes professionnels. Ce sont aussi des représentants d'associations, de groupes d'intérêts et de collectivités locales. Ce sont souvent des experts de la participation et de l'audition publique: militants reconnus, avocats, experts accrédités et même firmes spécialisées. Selon l'expression d'un collègue, on se retrouve très souvent entre "gens de qualité".

L'objectif de départ qui consistait à produire le débat public le plus large possible et le plus diversifié, en y impliquant les personnes directement concernées tend à être sérieusement diminué. Selon les cas, la consultation publique peut se transformer en tables publiques de consultation limitée, en une série de tables spécifiques, à la limite en comité consultatif. Contrairement aux formes de consultation qui pouvaient ressembler à cela avant 1978, l'effort d'assurer la représentativité des intérêts réellement concernés ne s'impose pas. Les groupes et personnes les plus influents prennent place dans des stratégies limitées sur la base d'un savoir, d'une compétence.

c) Troisième considération

Les mécanismes de consultation publique mis en place depuis 1978 se démarquaient sensiblement des mécanismes existants par leur nouvelle orientation stratégique. Les mécanismes existants visaient plus une forme d'auto-contrôle du consultant sur ses projets et ses actions par le biais d'un relevé des représentations des consultés. Dans certains cas, cette forme d'auto-contrôle pouvait aller jusqu'à l'établissement de co-responsabilités partielles qui maintenaient en contact le consultant et les consultés dans la mise en oeuvre des projets et dans leur fonctionnement.

En s'alignant sur le moment d'une décision et en instituant ce moment sous des formes légales, parfois quasi-judiciaires, les mécanismes actuels favorisent la création de parties qui vont se livrer à une confrontation publique en présence d'un modérateur public neutralisé par des règles de procédure ou par son statut et décalé par rapport au décideur final. Les procédures de consultation publique que nous avons considérées définissent explicitement les rôles du promoteur du projet et du requérant d'audience, ce dernier étant en principe contre le projet. Ces deux parties doivent faire valoir publiquement leur position, l'argumenter, la documenter et la soutenir avec des témoignages.

Ce type de consultation, caractérisé par la confrontation publique, commence à générer des procédés soit pour éviter la confrontation, soit pour la centrer sur des problèmes et enjeux spécifiques dans le dossier, soit pour la neutraliser en substituant à la confrontation directe entre parties une confrontation entre experts représentant ou témoignant pour les parties. Dans ce sens, de façon presque générale maintenant, le promoteur entreprend lui-même, avant la consultation publique, des consultations "ad hoc" dont l'objectif principal est de relever, au préalable, les points particuliers faisant litige et d'identifier les groupes et personnes direc-

tement concernés. Les requérants d'audience publique tentent de déposer une requête, non plus individuelle, mais collective, ce qui les oblige à restreindre le motif de leur requête à une plate-forme commune, précisant les enjeux et problèmes qui seront relevés. Chacune des parties appelle des experts à témoigner sur des points précis qui constituent finalement un terrain commun. La consultation publique est donc déplacée et la confrontation publique sur l'enjeu global de la décision tend à être remplacée par une opération de concertation publique sur des éléments faisant problèmes et reconnus comme tels par les parties. Dans cette direction, les responsables de la consultation publique ne sont pas encore des arbitres, mais presque des conciliateurs qui tentent de faire avancer la négociation sur des points en litige le plus souvent concernant l'insertion du projet ou des actions et non pas la décision même de les mettre en oeuvre.

La consultation publique, dont l'objectif était d'associer les parties à la décision comme choix collectif, pourra devenir de cette façon une opération de conciliation sur les conditions d'autorisation et de réalisation des projets. Des tendances nouvelles forcent cette réduction: les agences responsables du traitement des dossiers d'autorisation invitent systématiquement les promoteurs à entreprendre leurs propres consultations et les rapports de consultations sont déposés aux dossiers d'autorisation; des firmes d'experts spécialisées dans les consultations publiques se créent et mettent à la disposition des promoteurs des batteries d'instruments de plus en plus sophistiqués (enquêtes, sondages, jeux et simulations, etc...); les groupes d'intérêts et les collectivités locales concernés par le projet entreprennent eux-mêmes les opérations de consultation, créent des structures et des mécanismes de négociation directe avec le promoteur. Certains analystes de ces situations nouvelles identifient ces manoeuvres non plus comme de la concertation mais comme de la coopération.

En innovant et en contournant la consultation publique sur la décision finale, on tente d'éviter le débat public et l'arbitrage politique. Les grands choix technologiques majeurs, les grands choix de société pourraient ainsi être évacués au profit de règlements circonstanciés d'intérêts. Cette orientation, novatrice selon certains, remet au centre des processus de décision la dynamique de groupes et d'intérêts fondamentalement inégaux et disproportionnés, comme l'a si bien démontré T.F. Schrecker, (1984) dans son ouvrage publié par la Commission de la Réforme du Droit sous le titre *Political Economy of Environmental Hazards*.

Ces trois premières considérations permettent de construire l'hypothèse d'un glissement important et significatif des objectifs qui ont précédé la formulation et l'institutionnalisation des grandes procédures de consultation publique. Celle-ci s'est d'abord déplacée de l'enjeu central que constitue la décision aux enjeux particuliers rattachés aux conditions d'autorisation et d'insertion des projets. Le champ sociologique de la consultation semble se rétrécir au profit de groupes d'intérêts et d'expertise, mais aux dépens principalement des intérêts locaux.

Les procédures de consultation semblent actuellement contournées au profit de procédures de conciliation, certains diraient de coopération entre parties intéressées.

Ces considérations soulèvent plusieurs questions relatives à l'évolution immédiate des procédures et mécanismes de consultation du public et, par conséquent, à l'évolution des formes de la participation publique. Je relèverai trois questions: d'abord celle relative au remplacement du public par les contre-experts; puis la question du retrait anticipé de l'État comme modérateur dans les consultations publiques; enfin celle de la montée et du rôle des technocraties privées dans la négociation publique des projets.

Participation et consultation: publics et publics éclairés

À partir du moment où la consultation publique vise moins la décision que les conditions d'autorisation et de réalisation, l'objectif d'associer le plus largement possible les publics concernés à la décision, selon un modèle de démocratie directe, devient moins urgent et plus circonstancié. L'orientation de la consultation devient elle-même plus sélective: il s'agit d'évaluer des dimensions précises et des conséquences précises des projets. Cette évaluation exige alors non pas tant un estimé des valeurs associés au projet qu'un estimé technique des grandeurs des risques et des conséquences. L'évaluation est inévitablement orientée vers un débat technique objectif qu'engage et soutient d'ailleurs le promoteur avec ses experts. Dans cette orientation et avec ce type d'interlocuteurs, l'expert et le contre-expert déqualifient le public non éclairé. Le contre-expert peut se présenter sous le couvert d'une légitimité ou représentativité publique, comme représentant d'une association ou comme consultant pour un groupe. Cependant, sa position comme contre-expert, son analyse, son approche, son discours, son argumentation tendent à l'isoler du champ général et parfois confus des composantes du débat social auquel il participe. En outre, comme contre-expert, il poursuit ses propres objectifs scientifiques, professionnels, sociaux ou économiques, qu'ils soient associés ou non.

Engagé dans le débat, le contre-expert est confronté d'abord aux experts. Sa légitimité, le poids de son argumentation, la pertinence de ses avis seront mesurés à l'échelle et au contenu des études, analyses et évaluations déposées par les experts. Indirectement, de cette façon, il est amené sur le terrain de ceux-ci et du promoteur qu'ils représentent. Amené systématiquement sur le terrain de l'objectivité technique, il adopte indirectement non seulement les données du problème mais aussi l'attitude, les comportements et les valeurs des experts et du promoteur. Pour maintenir ses positions dans le débat social élargi, il doit soit rompre la complicité qui le lie au discours des experts, soit adopter des intérêts propres qui se distinguent des, et qui ajoutent peut-être aux intérêts publics.

Le contre-expert, agissant à titre privé, est confronté non seulement aux experts privés mais aussi aux contre-experts publics; c'est-à-dire les experts à l'emploi des agences publiques de contrôle, des ministères, comités, commissions. Ces derniers ont été en contact avec le dossier dès le début, ils l'ont marqué et orienté par des ententes négociées avec le promoteur et ses experts. Le contre-expert privé est donc confronté non seulement à un dossier technique objectif, mais aussi à un dossier politique cousu de concessions et de compromis. A défaut de s'associer à l'un,

expert privé, ou à l'autre, contre-expert public, dans quel cas il perdrait toute spécificité, le contre-expert privé est amené à se servir de la consultation publique comme d'une tribune où il va d'abord défendre son objectivité et sa position professionnelle comme acteur social. Il acquiert ainsi le statut d'acteur social éclairé.

Cette nouvelle position des contre-experts privés déstabilise la consultation publique. Comment en effet ne pas la déstabiliser et la remettre en cause sachant qu'elle est un processus coûteux, dont l'efficacité finale est douteuse, si on constate qu'on peut avoir autour d'une même table le promoteur et ses experts, les agences publiques et leurs experts, et un public réduit mais éclairé. Des indices précis et nombreux laissent entrevoir le remplacement de certains types de consultation publique par la table réduite d'experts. Les agences responsables de mener ces consultations publiques ont cultivé un besoin de contre-experts privés, le plus souvent rattachés à de grandes associations, à des universités, à des centres de recherches et même à des firmes de consultants. Ces contre-experts privés jouissent de canaux privilégiés pour obtenir l'information la plus précise et la plus technique. Dans plusieurs cas, ils sont, sinon courtisés par les experts, au moins en communication professionnelle directe avec eux. En outre, et finalement, on voit maintenant des cas où ils sont associés plutôt directement à la procédure interne des agences de contrôle, au niveau par exemple de la rédaction des directives de l'étude d'impact ou à celui de l'étude de conformité de l'étude d'impact.

Si les tendances que nous observons se concrétisent et s'alourdissent, la consultation publique comme instrument de participation sera directement remise en cause. Nous verrons sans doute les promoteurs invités ou obligés à réaliser eux-mêmes la consultation publique et à en faire rapport dans leur dossier de projet. Le processus interne des agences participant à la procédure d'autorisation sera sans doute modifié de façon à y récupérer les contre-experts privés. Reconnus comme acteurs sociaux éclairés, il n'est pas exclu d'imaginer que les professionnels de la contre-expertise tenteront de valoriser et de légitimer leur position et leur rôle en interpellant eux-mêmes directement le public, par des consultations "ad hoc", des enquêtes et sondages. Au pire, regroupés en associations professionnelles, ils n'auront à réclamer leur statut que sur la foi d'un code et de règles d'éthique. Expertise, contre-expertise publique et contre-expertise privée constituent le noyau, révélé dans les consultations publiques actuelles, d'un nouveau corporatisme que l'État pourrait bien souhaiter substituer à la tentative de démocratie directe sur les projets et programmes portant des enjeux technologiques et sociaux majeurs.

Le retrait anticipé de l'État

Tant et aussi longtemps que le débat social entretenait le questionnement sur la légitimité et l'efficacité sociale des grands projets et programmes, tant et aussi longtemps que des groupes sociaux revendicateurs traduisaient publiquement les menaces et les risques entraînés par ces projets et programmes, l'État devait jouer un rôle de modérateur et canaliser le débat social. La consultation publique sur l'environnement a joué dans cette direction un rôle important au Québec et au Canada.

Plusieurs signes annoncent que l'État n'est pas vraiment disposé à étendre sa fonction modératrice ni à se lier davantage et de façon plus précise à la consultation publique dans la prise de décision relative à l'autorisation de projets et d'actions. Le type de projets et d'actions devant être soumis aux processus longs de décision, impliquant consultation publique, avait à l'origine été défini de façon limitative, par la voie de règlements. L'État s'était engagé à reviser et à étendre la liste de projets assujettis au processus long de consultation publique: le processus court en étant strictement un d'autorisation interne. Non seulement cette extension du champ des projets assujettis ne se fait pas, mais la révision de fait se fait de façon à limiter l'impact des procédures longues de décision. Cette restriction du champ peut se faire de façon directe, par les Ministres concernés qui possèdent des pouvoirs d'exemptions et un pouvoir discrétionnaire au niveau de la requête et du mandat d'enquête et d'audience publique. La restriction peut se faire de façon indirecte par l'intervention rapide et hâtive dans les dossiers des projets assujettis; ainsi, par exemple, pour éviter la consultation publique selon les procédures établies, l'État procède directement avec le promoteur pour rendre le projet acceptable avant le dépôt du dossier ou enquête directement auprès des groupes et collectivités concernées avant le fait, s'appuyant ainsi à la base les possibilités d'une consultation publique selon les procédures établies, impliquant requête, motif de requête et mandat tenant compte du motif de requête.

Si l'État agit de cette façon c'est que les premières grandes consultations et le type de projets assujettis à la procédure longue ont démontré d'une part que l'État était le plus souvent associé directement ou indirectement à la promotion des projets concernés et d'autre part qu'une large part des enjeux et problèmes soulevés par les impacts de ces projets se cristallisaient autour du problème principal de coordination inter-sectorielle des composantes de l'État. Renvoyé à lui-même, confondu dans sa logique interventionniste interne et externe, l'État ne peut envisager se lier davantage à la procédure de consultation pour la prise de décision. Le retrait est même nécessaire.

Le retrait est possible. Non seulement la procédure interne d'évaluation des projets soumis à une décision d'autorisation permet-elle de responsabiliser le promoteur, encore l'invite-t-elle à entreprendre de sonder et de consulter directement le public. Les moyens nouveaux des promoteurs, l'expertise des firmes spécialisées et l'efficacité générale de ces pratiques participent directement à l'économie générale des projets et de leurs processus de planification. Les consultations ont révélé que l'on pouvait restreindre la table de consultation à un public restreint éclairé. Encouragés, informés et soutenus, les contre-experts privés, à la limite, pourraient se substituer aux contre-experts publics en participant directement à la procédure privée d'évaluation des projets et de leurs impacts. En revisant profondément les procédures établies au profit de procédés de bonne conduite, l'État pourrait réduire sa propre contre-expertise des projets à une vérification abstraite des procédés. Il pourrait ainsi se refermer sur lui-même en insistant davantage et essentiellement sur la coordination interne sous la forme de revues gouvernementales des projets assujettis au processus de décision d'autorisation.

Intervenant dans le champ de la consultation, selon le modèle des années '70, l'État intervient de façon sectorielle dans la suite des responsabilités déléguées par secteurs. Il a ainsi mis en place plusieurs types de consultation publique qui s'entrecroisent sur le terrain. Dans la perspective de son retrait du domaine de la consultation publique, il faut retenir aussi le scénario de la consolidation des types de consultation. La consolidation consiste à soumettre à une seule procédure de consultation les projets qui par leur champ, impact ou objet seraient soumis à plusieurs types de procédure. La consultation consolidée ne découle pas d'un seul objectif de rationalisation administrative et procédurale. Elle a comme effet direct de fondre les dimensions sectorielles des projets et de leurs impacts, de forcer la fusion d'intérêts profondément différents autour d'une question générale et d'orienter le débat dans la direction d'une harmonisation des conditions autour de quelques points communs à l'ensemble des chevauchements. Elle produit un débat de plus en plus technique et spécialisé où est valorisé un nouveau type d'expertise, l'expertise et la contre-expertise en procédure, dont les exécutants seront principalement des conseillers juridiques et des experts en droit. La consultation consolidée est un retrait de l'État du champ de la consultation sectorielle, retrait substantiel où les choix politiques sont remplacés par les problèmes de coordination administrative et réglementaire comme objet de la consultation.

Montée et rôle de la technocratie privée

La consultation publique a été considérée et instaurée comme un moyen d'associer le public à la décision. Cette association à la décision a emprunté les chemins de procédures centralisées, sous le haut patronage de l'État modérateur. Elle aurait pu emprunter d'autres voies comme, par exemple, celle de la décentralisation et d'un rapprochement réel du décideur et des publics directement concernés. Le retrait de l'État sur le champ de la consultation publique et la décentralisation administrative qu'il semble prêt à engager dans le champ de l'aménagement et du développement reposent directement les rapports de force et de légitimité.

La consultation publique engagée par l'État a reposé sur un minimum de règles et de normes par rapport à des champs de politiques sectorielles. Le rôle modérateur de l'État était assuré par des procédures explicites bien sûr, mais surtout par une technocratie publique (d'État) qui exerçait une compétence et un savoir par rapport à des normes explicites et spécifiques.

L'entrée dans le champ de la consultation des experts et contre-experts privés, le développement des procédures et procédés parallèles de consultation, font éclater le cadre de la consultation. La technocratie privée pourrait privilégier la négociation à la conciliation. Appuyée sur des connaissances disciplinées mais assujettie au pouvoir d'initiative économique du promoteur, la technocratie privée est appelée à négocier directement des conditions d'insertion. Cette négociation interpelle directement les responsables locaux en donnant des avantages économiques généraux contre des impacts particuliers. Dans cette direction, on voit déjà la technocratie privée s'opposer à la technocratie publique dont les

normes sont générales sinon abstraites, et on peut prévoir qu'elle sera directement déstabilisée face à des ententes locales.

La technocratie privée a l'initiative et le choix des procédés dans l'interprétation des normes, le plus souvent abstraites et procédurales. A titre d'exemple, dans le domaine de l'évaluation d'impact social la marge de manoeuvre est maximale quand on considère l'impact social comme une donnée objective quantifiable et non pas comme à un enjeu collectif global. La technocratie privée peut y introduire à loisir tous les éléments d'une entente négociée jusqu'à ce que l'avantage général dépasse l'inconvénient. Au niveau des priorités, la technocratie privée a l'embaras du choix des moyens et instruments de consultation. Non engagée par des procédures formelles, elle a l'avantage sur le technocrate public de tester des formules parallèles, sous le seul critère de l'efficacité, et des instruments apparemment plus objectifs, le sondage par exemple. Elle acquiert ainsi le moyen d'appuyer la négociation et son résultat sur des procédés directement articulés au type de résultat attendu de la négociation.

Ainsi s'amorce un procès de légitimité entre les technocrates publics et les technocrates privés. Les premiers, liés aux normes générales et limités à des procédures formelles, ont d'abord une efficacité bureaucratique dépendante de la structure interne de l'organisation gouvernementale. Les seconds, engagés dans la production d'un résultat de négociation équilibré entre les gains et les pertes, manifestent directement des intérêts et des besoins. Les premiers, déterminés par l'évaluation d'un avantage général alourdi par des objectifs d'équité et de justice, sont orientés vers des solutions optimales estimées par rapport à des degrés de sensibilité. Les seconds tendent à négocier un avantage collectif net, mesuré sur des intérêts groupés et au poids des intérêts les plus lourds. Sur les bases de ces types d'expertises professionnelles qualifiés l'un de technocratie bureaucratique et l'autre de technocratie stratégique, la consultation publique est appelée à prendre la forme d'une négociation publique limitée aux intérêts directement mis en cause et démontrables et à l'échelle territoriale exacte du champ d'impact des projets et programmes. Les indices de cette tendance sont déjà présents dans certains types de procédures de consultation où pour obtenir le droit de participer, il faut avoir un intérêt démontré, la démonstration étant à charge du demandeur, et avoir "feu et lieux".

Dans le domaine des consultations publiques, la substitution des contre-experts aux citoyens, le retrait engagé de l'État, la constitution de leur technocratie privée, déplaceront à court terme la consultation centralisée. Les formules spontanées ou structurées, mais au stade expérimental, tendent à valoriser les positions et les enjeux locaux. Les problèmes d'insertion des projets et de réaménagement des tissus locaux tendent à remplacer les enjeux transsociétaux liés aux choix technologiques et aux choix de développement. Dans cette direction, c'est l'appartenance et la représentativité communautaire qui légitiment et soutiennent la participation aux opérations de consultation. La subtilisation et la perversion de ces qualités par les prétendus experts et contre-experts ou par les non assimilés soulèvent la question de l'arbitraire et de l'abstraction du concept de local, de collectivité et de communauté locale.

Dans le même sens, le blanchissage des intérêts et des positions contradictoires, dont l'adversité est remplacée par la complicité, ne se fait pas sans déstabiliser les positions classiques dans les formations sociales. Ces positions, établies traditionnellement par rapport au pouvoir économique et au pouvoir politique, sont-elles totalement ré-établies dans les règles et mécanismes sociaux de qualification pour participer au débat sur des enjeux et questions techniques? Les règles et mécanismes de qualification ne remplacent que symboliquement les positions antagoniques classiques, mais profitent d'une situation de transition dans le processus de restructuration sociale: déclassification de secteurs professionnels, marginalisation des chômeurs, assistés sociaux, retraités et pré-retraités; repropportionnalisation des rapports sociaux locaux par l'émergence de nouveaux secteurs professionnels et par l'arrivée de travailleurs étrangers.

La resituation au niveau local et le déterminisme de la qualification des processus de consultation publique favorisent la coopération médiatrice entre partenaires. Entre personnes de qualité, face à des problèmes d'insertion dans le tissu local, la confrontation, sous forme de débat social élargi autour d'enjeux sociétaux, manque à la fois d'assises et de moyens. Par contre, la médiation ne constitue pas encore un procédé légitime. L'égalité des partenaires et leur volonté commune, librement exprimée, de participer au procédé n'est ni mesurée, ni garantie. La neutralité du médiateur n'est pas assurée; l'éthique de la médiation n'est pas définie. Le processus de définition de l'objet de la médiation n'est pas encadré. La position égalitaire des partis au cours du processus de médiation n'est pas contrôlée, ni protégée. Les conditions de participation à la médiation ne sont pas établies (représentativité, accès à l'information, financement).

Enfin, l'objectif de la médiation n'est pas encore établie. L'entente entre les partis doit-elle prendre la forme d'une décision, d'un contrat collectif, d'une contreprise conjointe? La médiation exclut-elle le recours à un arbitrage? L'ensemble de ces questions et la recherche des solutions ne peuvent rester au niveau des cas expérimentaux suscités ou supportés par les pouvoirs publics. L'État ne peut se retirer du domaine de la consultation publique sans ménager et encadrer juridiquement les formes de ces procédés nouveaux de concertation. S'il ne le fait pas, il devra au moins accorder aux pouvoirs locaux les moyens politiques et juridiques d'institutionnaliser ces formes nouvelles de concertation pour l'élaboration de véritables contrats sociaux.

RUPTURES ET CONSTANTES DANS LES PRATIQUES DE L'AMÉNAGEMENT AU QUÉBEC

Louise Quesnel
Sciences politiques, Université Laval

Tout comme les praticiens, les chercheurs sont préoccupés par les développements récents en matière d'aménagement au Québec. Ces dernières années ont en effet été riches en projets de toutes sortes qu'il importe de connaître et surtout de comprendre. Nous proposons ici une réflexion qui se voudrait globale sur l'aménagement au Québec, en repassant d'abord ce qui semble être des changements significatifs dans l'articulation des rapports entre l'État et la société locale, pour passer ensuite à l'étude de la signification de ces changements.

Changements dans l'articulation des rapports entre l'État et la société locale

Plutôt que de reprendre l'histoire contemporaine du Québec ou de refaire les rappels historiques dont d'autres se sont déjà bien chargés, nous partons de l'affirmation de l'existence de changements dans l'articulation des rapports entre l'État central, fédéral et québécois, et la société locale québécoise. Ces changements ont pris des formes variées: création d'appareils étatiques, programmes de développement régional, nouveau partage des compétences, centralisation, décentralisation, déconcentration, tout y est passé. L'ambiguïté de tous ces termes est telle qu'un long développement sur leur signification s'imposerait à qui voudrait clarifier les termes du discours. Puisque pour nous l'intérêt se situe davantage dans la compréhension des phénomènes quelles que soient les étiquettes utilisées pour les désigner¹, nous passons immédiatement au phénomène global des changements dans l'articulation des rapports entre l'État et la société locale.

Disons d'abord que ces changements s'insèrent dans une chronologie précise qui les marque: la révolution tranquille commence en 1960, la Commission La Haye remet son rapport en 1979, etc. Mais ces dates n'ont aucune valeur explicative en elles-mêmes, puisque les événements qui s'y produisent sont avant tout l'aboutissement d'un mouvement parfois très long et historiquement très profond. Les changements institutionnels, politiques et sociaux qui ont marqué les pratiques de l'aménagement au Québec sont de la sorte reliés à l'évolution des forces sociales et à la situation changeante du Québec dans l'économie nord-américaine et par rapport aux marchés européens et internationaux².

Tout en reconnaissant l'insertion nécessaire des changements à l'échelle de la société québécoise dans l'ensemble des rapports sociaux plus globaux, il est aussi intéressant, et c'est notre propos aujourd'hui, d'observer ces changements par rapport à la situation interne, et plus précisément dans la perspective du rapport à l'État et de la place relative des différentes forces sociales au Québec. Ces changements ont-ils un effet d'intégration de la société locale à l'intérieur de la société globale, c'est-à-dire entraînent-ils une subordination des finalités locales ou des particularismes locaux aux objectifs et aux priorités

nationales? La société locale est-elle ainsi soumise à l'encadrement normatif de l'État central, lui-même principal agent intégrateur de la société globale? ³

L'intégration de la société locale se réalise effectivement de plusieurs façons. D'abord par la réorganisation du cadre institutionnel qui élargit les unités territoriales de gestion: regroupements municipaux, communautés urbaines et régionales, centres régionaux des services sociaux et de santé, commissions scolaires régionales puis commissions scolaires intégrées, etc. Cette restructuration s'accompagne de l'imposition de règles de fonctionnement et du développement de bureaucraties régionales normalisées sur leurs homologues centraux. Sans nier certains avantages attachés à ces modifications en ce qui concerne la qualité des services et la redistribution des richesses sur l'ensemble d'un territoire, nous proposons qu'elles établissent de nouveaux liens avec le niveau central, et que la société locale soit placée de ce fait en marge des nouveaux réseaux dont les nœuds se situent désormais au niveau régional.

Les changements réalisés au niveau central sont aussi un facteur d'intégration de la société locale. Comment cela est-il possible? Depuis une dizaine d'années, par la réorganisation de certains ministères (Environnement, Transport, Agriculture pour ne nommer que ceux-là), l'appareil étatique central du Québec a augmenté ses ressources humaines et matérielles, et a bâti un ensemble de politiques et de programmes qui encadrent de plus en plus les interventions locales. De plus, par le renforcement de l'idéologie de la prise en main du devenir collectif, le militantisme nationaliste a pénétré jusqu'à la société locale pour investir une partie des postes politiques dans les municipalités, dans les commissions scolaires, et même dans les associations de bénévoles et dans les chambres de commerce ⁴.

Mais ce mouvement d'intégration s'accompagne aussi de sa contre-partie ou d'un contre-mouvement qui, agissant comme facteur d'organisation de la société locale, développe un mécanisme de lutte à l'intégration à la société globale. En effet, les changements institutionnels et politiques auxquels est associée la société locale provoquent des réactions qui contribuent à l'émergence ou à la consolidation de la mobilisation des forces locales. Ainsi au Québec, de nombreux comités de citoyens se sont constitués dans les villes puis dans les régions, les élus locaux se sont regroupés en conférences régionales ou sous-régionales et les corporations municipales ont renforcé leurs associations (l'Union des municipalités du Québec dans le cas des villes, et l'Union des conseils de comté qui est devenue l'Union des municipalités régionales de comté et des municipalités rurales).

Les changements intervenus dans les rapports entre l'État et la société locale au Québec ont défini une dialectique intégration sociale/organisation locale dont il importe maintenant de dégager la portée.

Ruptures et constantes dans les rapports État-société locale

Cette réarticulation des rapports État-société locale est-elle dominée par des constantes ou par des ruptures? Nous constatons certaines rup-

tures, c'est-à-dire que, dans quelques cas, les rapports de force sont rompus ou encore inversés. Regardons quelques exemples qui émanent surtout du niveau central.

Forcés par la loi 125 de participer au processus d'élaboration du schéma de chaque municipalité régionale de comté, les ministères annoncent leurs orientations, et se compromettent par rapport aux régions en faisant connaître une partie de leurs projets⁵. Ces orientations, contradictoires dans plusieurs cas, dévoilent des différences de perspectives et les intérêts sectoriels, spécifiques de chacun des grands ministères (Agriculture, Environnement, Énergie et ressources).

La confusion des propositions ministérielles saute aux yeux des dirigeants locaux (MRC) qui exploitent la situation: ils provoquent des affrontements entre les ministères et insistent sur l'incongruité des projets centraux⁶. La situation impose selon eux un retrait de l'État central et une remise des questions d'aménagement entre les mains des représentants locaux. Ces derniers découvrent le côté positif du mouvement de "décentralisation" qu'ils avaient rejeté jusque-là, et décident désormais de revendiquer plus de pouvoirs.

Pour certains, cet épisode de l'histoire récente des rapports État-société locale ne représente peut-être pas une rupture significative puisque les représentants du monde rural (principalement regroupés au sein de l'UMRCQ) n'ont pas été des alliés inconditionnels du pouvoir central au Québec⁷. Cependant, il nous semble voir ici un réalignement des forces politiques locales qui ne s'appuient plus sur la tradition et sur une crainte des propositions centrales. Elles remplacent une attitude défensive par une attitude offensive qui exploite la faiblesse relative et momentanée de la position gouvernementale pour revendiquer non pas le respect des traditions mais de nouveaux pouvoirs.

De même, dans le cadre des obligations que la Loi 125 impose aux ministères centraux, on peut constater, à l'occasion des affrontements récents concernant la gestion des ressources, que le conflit n'oppose pas uniquement le ministère de l'Environnement à d'autres organismes centraux, mais aussi la société locale à l'État. Dans les faits, la contradiction a été mise à nu par la Loi 125 et dans le champ politique de la société locale, ce qui a exercé un effet de rupture puisque les contradictions internes à l'appareil d'État étant mises à jour, le niveau local a établi de nouveaux rapports où la déférence a fait place à la revendication.

Si les changements dans l'articulation des rapports entre l'État et la société locale ont pu avoir un effet de rupture, c'est parce que les ministères ont été pris au dépourvu et que la gestion des oppositions internes à l'appareil étatique n'a pu être réalisée. Les ruptures ne méritent cependant pas qu'on s'y arrête trop longtemps, puisqu'à notre avis, les constantes sont plus significatives et plus profondes.

Ainsi, tout en étant innovatrice sous plusieurs rapports, la Loi 125 maintient les axes fondamentaux des rapports État-société locale et pourrait même les consolider. Par exemple, l'arbitrage des conflits institutionnels qui opposent certains ministères se fait au niveau d'un organisme interministériel et politique, le Comité ministériel de planification,

d'aménagement et de développement régional (C.O.M.P.A.D.R.) et même ultimement à celui du Conseil des ministres. Cette gestion centralisée et politique des dossiers d'aménagement est en continuité avec les pratiques observées au Québec⁸. Elle révèle une face du volet centralisateur du projet d'organisation de l'aménagement et de l'urbanisme qui est mis de l'avant dans la loi de 1979.

De plus, l'harmonisation des orientations et des projets ministériels, rendue nécessaire en vue du dépôt des propositions gouvernementales prévu aux articles 11 et 16 de la Loi 125, a été envisagée de façon institutionnelle par la création du Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation (SAD). Le recours à la solution institutionnelle est aussi une constante dans les rapports État-société locale.

Toute institutionnelle soit-elle, l'approche du SAD aurait pu être porteuse de rupture et d'un changement dans les rapports État-société locale. Le secrétariat aurait pu en effet, si son mandat avait été maintenu, constituer un lieu d'animation et de coordination des interventions des ministères sur le territoire, ce qui aurait marqué les rapports entre ces derniers et les intervenants locaux¹⁰. Les modifications apportées à l'hiver 1985 au SAD ne vont cependant pas dans ce sens, puisqu'une bonne partie de son personnel a été intégré au ministère des Affaires municipales. De plus, la synthèse des préoccupations reliées à l'aménagement et de celles reliées au développement, qui était rendue possible par le rattachement de l'OPDQ et du SAD au même ministre, est écartée par l'envoi du volet développement régional sous la responsabilité du nouveau ministre délégué au développement et à la voirie des régions. L'"expérience du SAD"¹¹ semble donc devoir suivre dorénavant un cheminement de continuité plutôt que de rupture: les préoccupations du "territoire" sont remises entre les mains du MAM et l'aménagement est restreint dans les limites traditionnelles de l'organisation de l'occupation du sol¹².

D'aucuns pourraient avancer que le processus de mise en place des MRC et leurs modalités de fonctionnement apportent un changement dans les rapports État-société locale par la place prépondérante qui est accordée à la participation. Au contraire, les pratiques observées nous incitent à constater encore ici une constante plutôt qu'une rupture. En effet, au niveau local, les débats sont demeurés dans le cercle limité des élus municipaux et, à part quelques exceptions, les forces du milieu se sont peu mêlées à la mise en place des MRC¹³. Les deux questions qui étaient laissées à la "démocratie locale", soit la délimitation du territoire de chaque MRC et la représentation au sein du conseil de la MRC, représentaient d'ailleurs un enjeu mineur.

Quant aux modalités de fonctionnement, les pratiques portent sur plusieurs ensembles distincts: celui de l'aménagement, celui des autres champs d'intervention prévus au Code municipal pour les municipalités dites "rurales" et les territoires non-organisés, celui des interventions qui touchent toutes les composantes de la MRC sans être de l'aménagement, etc. Pour les pratiques reliées à l'aménagement de la MRC, nous constatons que l'information et la consultation sous forme d'assemblées publiques sont prévues selon des mécanismes à préciser par les municipalités. Les élus locaux sont ainsi encore au centre du processus d'aménagement, ce qui leur permet de maintenir les anciennes alliances avec les forces de développe-

ment économique du milieu ¹⁴. Dans le cas des autres champs d'intervention, aucune nouvelle procédure n'est prévue allant dans le sens d'une ouverture du processus décisionnel.

Malgré ce constat, nous devons toutefois souligner ce qui semble, à notre avis, marquer un pas important dans l'ébranlement de l'équilibre des forces politiques au niveau des agglomérations: il s'agit de la remise en cause de la prépondérance des villes-centres dans l'ensemble régional. Aussi bien dans les communautés urbaines que dans les MRC, les représentants des villes-centres doivent maintenant partager les pouvoirs d'aménagement avec les représentants des municipalités périphériques ¹⁵. Pour les communautés urbaines, ce partage obligatoire se concrétise dans la perte de la majorité que les représentants des villes-centres ont déjà détenue au sein du conseil régional; pour les MRC, le partage imposé vient de l'appartenance obligatoire des villes-centres à la MRC et de la situation minoritaire dans laquelle les villes-centres se retrouvent au conseil régional de certaines MRC. Pour le moment, l'impact de ces modifications se fait sentir dans la sphère politique régionale mais se prolonge peu à l'extérieur. L'impact réel, qui nous permettrait d'évaluer ses répercussions sur les rapports État-société locale, se fera voir dans les pratiques d'aménagement des années à venir. Mais quel que soit le partage numérique des voix au conseil régional, pour le moment le processus décisionnel demeure centré sur les élus municipaux qui maintiennent le modèle des alliances passées.

Les anciennes alliances peuvent ainsi emprunter des stratégies nouvelles qui sont reconnues et encadrées institutionnellement. Les MRC en sont un exemple, et les sociétés d'initiative et de développement d'artères commerciales (SIDAC) en sont un autre dans les villes de moyenne et de grande importance. Dans le cadre du programme de revitalisation des centre-villes ¹⁶, les municipalités incitent ainsi les marchands à se regrouper par îlot commercial pour prendre en charge certains projets collectifs, etc. Les nouvelles pratiques, qui suscitent dans un premier temps des réactions vives et diverses de la part des gens d'affaires ¹⁷, indiquent une approche modifiée de la gestion municipale des questions économiques, notamment dans les grandes agglomérations, puisque la SIDAC peut être subventionnée par la municipalité qui, par ailleurs, approuve son budget annuel et peut même garantir ses emprunts. Nouvelle pratique, mais pratique de continuité puisque l'alliance entre les élus locaux dominants dans les agglomérations urbaines et la bourgeoisie locale d'affaires est consolidée.

On constate aussi que des modifications ont été apportées dans le cadre de la participation au niveau municipal. Par exemple, les programmes gouvernementaux dans le domaine du logement ont imposé la consultation des groupes intéressés, les formations politiques partisanes ont été reconnues et sont maintenant soutenues par les fonds publics municipaux, les citoyens peuvent désormais adresser une question écrite au conseil municipal et espérer recevoir une réponse, etc. Ces changements d'ordre institutionnel ont d'abord été accueillis avec enthousiasme par les groupes de résidents. La pratique leur a montré cependant par la suite que ces nouveaux mécanismes institutionnels ne modifient pas leur rapport au pouvoir municipal et que leurs points de vue et leurs intérêts n'y ont pas gagné plus d'importance dans la configuration de l'ensemble des intérêts au niveau local ¹⁸.

Autant au niveau de la dynamique interne de l'appareil étatique central qu'à celui des rapports État-société locale, les pratiques suivent les lignes de la continuité. Les changements observés peuvent-ils, malgré cela, générer des modifications plus profondes dans un avenir immédiat? Nous nous arrêtons sur une tentative de réponse à cette question en guise de conclusion.

Évolution possible des rapports État-société locale

Pour réfléchir à propos des perspectives vers lesquelles les mouvements actuels conduisent, nous croyons utile de référer à quelques éléments théoriques concernant les changements dans les rapports État-société locale.

À ce propos, Renaud Dulong décrit la politique régionale en France comme étant un processus de "mise en rapport des différents acteurs sociaux autour d'une carte géographique, mise en rapport facilitant la dédialectisation des contradictions locales par leur spatialisation..."¹⁹. Si la société locale est marquée, en partie mais non exclusivement, par sa localisation sur le territoire, on constate par ailleurs que la solution de la "décentralisation" est axée exclusivement et n'a de contenu que par rapport au territoire. Cette approche a donc pour contre-partie d'évacuer une analyse plus globale des rapports État-société locale et notamment d'éviter une remise en question du partage inégal des richesses et des déséquilibres régionaux. Le renvoi partiel au niveau de la MRC et même au niveau municipal de la gestion de l'aménagement a pour effet de neutraliser (ou de "dédialectiser") les possibilités de mobilisation d'ensemble et de remise en cause des politiques étatiques puisque dorénavant, les questions d'aménagement sont "spatialisées", et qu'elles "appartiennent" à la base.

Mais quel est le contenu de l'aménagement et de la décentralisation? L'aménagement délégué à la base, c'est "la gestion du résiduel, donc du social, (qui est déléguée) en bas, alors que l'important, le central, c'est l'économique. Il y a donc un dualisme économique et social coïncidant avec une tension du travail entre le sommet et la base du système institutionnel"²⁰.

Ainsi peut-on comprendre l'évacuation du volet "développement économique" de la politique de décentralisation alors que, comme le montre Luc-Normand Tellier, la planification économique était bien présente dans les projets gouvernementaux d'avant 1979²¹.

La priorité à l'économie impose une centralisation des questions économiques, tandis qu'une mise à l'écart des politiques sociales et "résiduelles" s'accommode de la décentralisation de l'aménagement. Mais, est-ce que cela signifie une plus grande autonomie pour la société locale dans ses rapports avec l'État et, même, une modification profonde du système actuel? Notre réponse est négative parce qu'il nous semble impossible de dissocier le projet de décentralisation du projet de développement économique proposé par l'État québécois au début des années '80²². Ce dernier, axé sur le "virage technologique" porte en lui-même la contradiction profonde du projet de décentralisation dans le sens où les modifications proposées dans les modes de production et d'échanges, désormais informatisés, rendent caduque, ou presque, le rapport au territoire. En effet, le

"virage technologique" annonce une ère nouvelle où les communications informatisées seront sans frontières, sans contraintes spatiales, et où l'information sera accessible de partout. Le centre, comme lieu de pouvoir et d'information, perd ainsi une part importante de sa fonction qui était reliée à la diffusion de l'information et à l'échange. Paradoxalement, le projet de décentralisation valorise la répartition des centres de pouvoir et annonce une augmentation de la participation à la base.

Ces deux mouvements, loin d'être irréconciliables, n'en constituent en fait qu'un seul. Le premier justifie le second qui ne lui sert que de paravent idéologique. Il nous semble en effet, que les nouvelles technologies enlèvent les barrières de l'accès à l'information, et cela vaut autant pour les communications du centre vers le niveau local que pour l'inverse, du niveau local vers le centre. En d'autres mots, par l'ordinateur, le centre peut désormais connaître et traiter ce qui l'intéresse à propos du local, tout en ne conservant plus ses fonctionnaires en résidence dans les bureaux gouvernementaux à Québec. La décentralisation est possible administrativement, en même temps que se maintient et se renforce la centralisation politique. La tâche des représentants locaux de l'État consiste alors surtout à recueillir l'information pertinente et à l'inscrire dans l'ordinateur qui se programme au cerveau central. Par la technologie, le territoire n'est plus une barrière et ne suffit plus à définir un nouveau rapport entre le central et le niveau local. Jean-Jacques Simard propose une idée semblable:

"Si l'information normalisait en tous points du territoire un accès comparable à l'information pertinente, chaque point, pour ainsi dire, se trouverait au centre" ²³.

Si ce raisonnement conduit J.J. Simard à conclure: "Pourquoi, alors, les cadres supérieurs s'exileraient-ils dans les régions?", il peut tout aussi bien, nous semble-t-il, mener à affirmer qu'il n'y a plus de raison pour administrer certains programmes du centre. Autant les cadres supérieurs peuvent demeurer au centre et contrôler les régions, autant les responsables régionaux et locaux peuvent administrer à la base sous le contrôle central.

Tout ceci est possible en autant que le projet de décentralisation soit évacué de sa dimension économique ou développement. L'effet idéologique induit par le projet de décentralisation est d'ailleurs tel qu'il occupe une grande partie des débats alors que les questions de fond concernant le développement économique et le "virage technologique" sont peu débattues en termes d'incidences sociales.

Il ne faut donc pas s'attendre à ce que la décentralisation programmée du centre entraîne des modifications profondes dans la société actuelle, mais plutôt qu'elle renforce l'intégration de la société locale à l'ensemble social plus global.

Notes et références

1. L'un des principaux instigateurs du projet de décentralisation au Québec, Robert Robert, souligne lui-même l'ambiguïté du terme dans une communication présentée au Colloque sur la décentralisation organisé par l'École nationale d'administration publique en 1984, intitulée *La décentralisation territoriale ou la municipalisation du pouvoir*, Colloque du CEPAQ, Québec.
2. Voir à ce sujet la thèse de maîtrise de CYR, Jean-François (1985) *L'évolution de la structure urbaine de Québec et de ses conditions d'insertion dans le champ d'accumulation nord-américain, 1940-1980*. Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de maître ès arts (Science politique), Université Laval.
3. Sans l'avoir explicitement posé, il est clair que pour nous la société locale est non seulement distincte de la société globale mais aussi de la société régionale. Le noyau local de la société se situe dans le milieu de vie au sens étroit, i.e. celui de la résidence et de la reproduction simple de la force de travail. Les modalités actuelles de la production dissocient le milieu de résidence du milieu de travail qui se trouve de plus en plus au niveau régional.

Ces discussions ne font pas l'unanimité et doivent être saisies dans leur contexte approprié. Ainsi, pour DULONG, le niveau des régions en France est aussi le niveau de la société locale. DULONG, Renaud (1978) *Les régions, l'État et la société locale*. Paris, Presses universitaires de France: 17-41.

4. BALTHAZAR, Louis (1980) La dynamique du nationalisme québécois in BERGERON, Gérard et PELLETIER, Réjean (Éds.) *l'État du Québec en devenir*. Montréal, Boréal Express (1980): 38-40.
5. L'article 11 de la Loi 125 stipule que:

"Après l'adoption d'une résolution prévue à l'article 4, le ministre doit faire parvenir au conseil de la municipalité régionale de comté:

1. un document synthèse décrivant les orientations préliminaires que le gouvernement, ses ministères et mandataires ainsi que les organismes publics entendent poursuivre en matière d'aménagement dans le territoire de la municipalité régionale de comté;
2. des documents relatifs aux équipements, infrastructures et projets d'aménagement que le gouvernement, ses ministères et mandataires ainsi que les organismes publics entendent réaliser dans le territoire de la municipalité régionale de comté et qui sont susceptibles d'affecter l'élaboration du schéma d'aménagement.

Le ministre peut, en outre, avant l'adoption de la proposition préliminaire prévue à l'article 12, transmettre au conseil de la municipalité régionale de comté des documents additionnels sur les mêmes sujets".

L'article 16 s'applique à la suite de la réception par le ministre de la proposition d'aménagement de chaque MRC:

"Dans les quatre-vingt-dix jours suivant la réception de la résolution prévue à l'article 15, le ministre indique par un avis au conseil de la municipalité régionale de comté:

1. les orientations que le gouvernement, ses ministères et mandataires ainsi que les organismes publics entendent poursuivre en matière d'aménagement dans le territoire de la municipalité régionale de comté;
2. les projets d'équipements, d'infrastructures et d'aménagement que le gouvernement, ses ministères et mandataires ainsi que les organismes publics entendent réaliser dans le territoire de la municipalité régionale de comté;
3. s'il y a lieu, les objections du gouvernement à l'égard de la proposition d'aménagement adoptée.

Copie de cet avis est enregistrée à la Commission".

6. À titre d'exemple, l'UMRCQ organise, à l'occasion de son congrès annuel à l'automne 1984, un atelier où les représentants des principaux ministères québécois se rencontrent en plus de rencontrer les représentants municipaux en congrès.
7. Voir par exemple l'analyse intéressante que MEYNAUD, Jean et LEVEILLÉE, Jacques (1973) proposent des réactions aux différents projets gouvernementaux, dans *La régionalisation municipale au Québec*, Montréal, Nouvelle frontière, p. 144-148.
8. C'est la conclusion à laquelle nous sommes arrivés dans QUESNEL-OUELLET, Louise (1980) "Aménagement urbain et autonomie locale", in BERGERON, Gérard et PELLETIER, Réjean (Eds.) *L'État du Québec en devenir*, Montréal, Boréal Express, p. 236.
9. GOW, James (1975) *L'histoire de l'administration publique québécoise, Recherches sociographiques*, XVI (3): 393.
10. L'expression "intervenants locaux" se veut plus large que les "municipalités" qui constituent la clientèle privilégiée du ministère des Affaires municipales.
11. Qui peut même avoir paru aux yeux de certains ministères comme "l'expérience sadique"...

12. Ainsi l'article 5 de la Loi 125 précise-t-il le contenu obligatoire du schéma en des termes référant presque exclusivement à l'aspect physique (affectation du territoire, périmètres d'urbanisation).
13. L'exception la plus intéressante étant probablement celle de la MRC La Matapédia.
14. Par exemple, dans une étude portant sur la place des élus locaux dans le processus d'aménagement à Québec, nous avons constaté que les élus locaux et les entrepreneurs ont établi une relation d'aide et d'assistance mutuelle. Voir: QUESNEL-OUELLET, Louise et CRETE, Jean (1982) "Les élus locaux et l'aménagement du territoire", in LEVEILLEE, Jacques (Éd.) *L'aménagement du territoire au Québec*, Montréal, Nouvelle optique, p. 140-141.
15. Voir à ce sujet la thèse de BERTHOD, Catherine (1985) *Légitimité et autonomie des organismes supra-municipaux au Québec*. Thèse présentée en vue de l'obtention d'une maîtrise en Aménagement du territoire et développement régional, Université Laval.
16. La formule SIDAC est présentée dans QUÉBEC, Ministère des Affaires municipales (1983) *Revitalisation des secteurs commerciaux des centres-villes*.
17. À titre d'exemple, la SIDAC du Vieux-Québec est très contestée par certains propriétaires de restaurants qui refusent d'y participer. Voir CAQUETTE, Marie "La SIDAC du Vieux-Québec n'a pu tenir son assemblée", *Le Soleil*, 29 mars 1985; "Les SIDACs et les petits commerçants: une nouveauté qui fait encore peur", *Le Soleil*, 15 décembre 1984 et "SIDAC du Vieux-Québec: on néglige les vrais problèmes", *Le Soleil*, 9 novembre 1984.
18. C'est la conclusion à laquelle conduisent deux études sur les comités de citoyens à Québec: TREMBLAY, Pierre-A. (1980) Les comités de citoyens sur la scène politique: éléments d'une recherche, *Anthropologie et sociétés*, 4, (1): 37-53, et MARTIN, Josée (1985) *Les groupes de quartier: analyse comparative des villes de Québec et de Genève*, Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de maître ès arts (Science politique), Université Laval, 1985.
19. DULONG, Renaud (1976) La crise du rapport État/société locale vue au travers de la politique régionale, in POULANTZAS, Nicos (Éd.) *La crise de l'État*. Paris, Presses universitaires de France, p. 210. Les chercheurs québécois se réfèrent souvent aux auteurs français pour puiser les propositions théoriques reliées à l'organisation de l'espace et à la décentralisation. Ils ont trouvé là, à une certaine époque, une stimulation nouvelle par rapport aux modèles américains avec lesquels ils étaient plus familiers. Davantage centrés sur l'État, les auteurs français de l'école néo-marxiste ont apporté des hypothèses fort stimulantes et Renaud Dulong, en ajoutant une préoccupation particulière pour les rapports État-société locale, se situe à notre avis parmi les auteurs les plus intéressants. La lecture québécoise de son analyse ne doit cependant pas se faire sans avoir à l'esprit que le cadre institutionnel du Québec est différent de celui

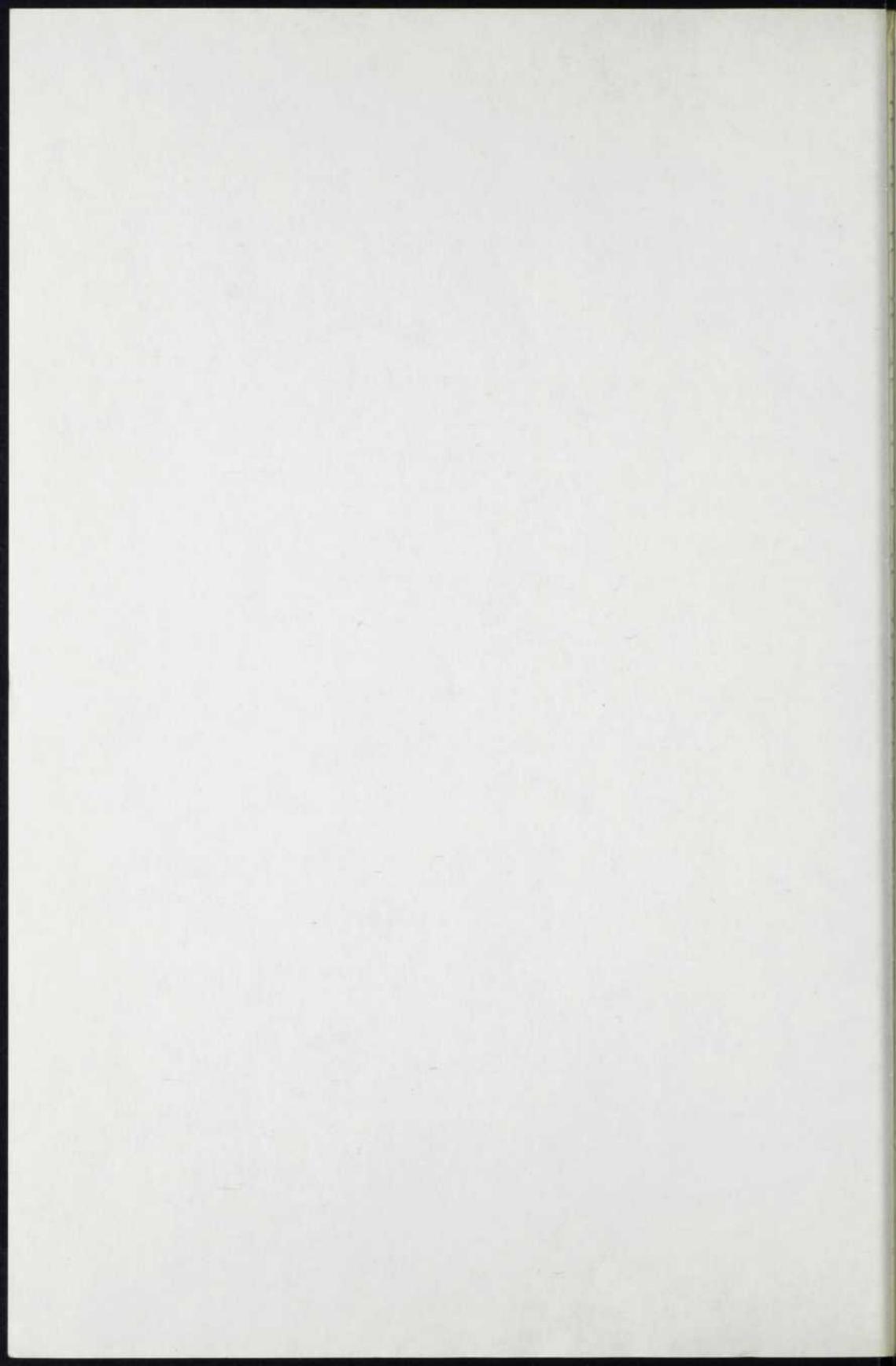
de la France où, entre autres caractéristiques très importantes, il n'y a pas de niveau "provincial" et le partage des champs d'intervention entre le central et le local suit des lignes différentes.

20. WORMS, Jean-P. (1982) Pour revitaliser le monde rural: la décentralisation, *Pour* (mars-avril): 46. La référence au social comme principale composante de ce "résiduel" doit se comprendre dans le contexte français où les communes sont en partie responsables de la gestion des programmes sociaux (santé, écoles). Le confinement significatif du social au niveau local-municipal est moins évident au Québec puisque les services éducatifs et de santé ne relèvent pas des municipalités.
21. TELLIER, Luc Normand (1982) "Les dimensions économiques de l'aménagement du territoire", LÉVEILLÉE, Jacques (Ed.). *L'aménagement du territoire au Québec*. Montréal, Nouvelle optique: 43-62.
22. QUÉBEC (1979) *Bâtir le Québec*. Québec.
23. SIMARD, Jean-J. (1985) "Comment faire du vieux avec du neuf: vieil Etat, nouvelles technologies", TREMBLAY, M.A. (Ed.). *Nouvelles technologies et sociétés*. Québec, Université Laval, p. 86.



Achévé d'imprimer
en avril 1986 sur les presses
des Ateliers Graphiques Marc Veilleux Inc.
Cap-Saint-Ignace, Qué.









Les publications de l'ACFAS

Les Annales de l'ACFAS

Recueils des résumés des communications présentées aux congrès de L'ACFAS, Depuis 1935 (vol.1 à 54)

INTERFACE , La revue des chercheurs

Le bimestriel de la recherche, depuis 1979

Les Cahiers de l'ACFAS

14. De la science au musée (1983)
15. Confectionnalité et pluralisme dans les écoles du Québec (1983)
16. Crise économique, transformations politiques et changements idéologiques (1983)
17. L'aménagement au Québec: 3^e colloque biennal (1983)
18. La charte canadienne des droits et libertés (1983)
19. Philosophie et éducation (1984)
20. Informatique et société (1984)
21. La sidérurgie dans l'optique du Québec (1984)
22. Être femme de science (1984)
23. Les ressources humaines et la croissance économique (1984)
24. Recherches en gérontologie (1984)
25. Technologie et politique au Canada. Bibliographie: 1963-1983 (1984)
26. Quelques recherches en biomathématiques (1985)
27. Recherches en gérontologie II (1985)
28. Le droit et l'informatique (1985)
29. Ordinateur et éducation (1985)
30. Le contrôle social en pièces détachées (1985)
31. Aménagement et pouvoir local (1985)
32. La science politique dans les sociétés contemporaines (1985)
33. La sociologie et l'anthropologie au Québec (1985)
34. La personne âgée et la famille (1985)
35. La recherche en hydrologie au Québec (1986)
36. Bioéthique et philosophie (1986)
37. Rétrospective de la recherche sur les sols au Québec (1986)
38. Aménagement et développement: vers des nouvelles pratiques? (1986)
39. Le développement agro-forestier au Québec et en Finlande (1985)
40. Les discours du savoir (1986)
41. La morphologie sociale en mutation au Québec (1986)
42. Milieux et évaluation (1986)
43. Le système politique de Montréal (1986)
44. Égalité et différence des sexes (1986)
45. Biomathématiques (1986)