

## International Review of Community Development Revue internationale d'action communautaire



# Ascendance politique et dynamismes régionaux au Québec Political influence and regional social dynamics in Québec Ascendencia política y dinamismos regionales en el Quebec

Alain G. Gagnon

Number 13 (53), Spring 1985

Les ambiguïtés du pouvoir local

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034540ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1034540ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Gagnon, A. G. (1985). Ascendance politique et dynamismes régionaux au Québec. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (13), 87–94. <https://doi.org/10.7202/1034540ar>

Article abstract

During the present period of economic redevelopment, the region plays a crucial part in the redefinition of the role of the State. Technocratic bureaucracy, traditional local elites and grass-root activist groups have had to adapt to the new economic situation and to develop new strategies. This, at least, is what has been observed in the author's study of Eastern Québec which has been a prime region for social experimentation for government technocrats since the early sixties.

After reviewing three distinct phases of state intervention since the Quiet Revolution, the author examines the recent reform concerning decentralization. He concludes that government authorities are renewing their contacts with traditional local elites at the expense of locally based citizen groups and regional social movements.

# Ascendance politique et dynamismes régionaux au Québec

A. G. Gagnon

## Introduction <sup>1</sup>

La modernisation de la société québécoise, définie comme processus d'adaptation aux nouvelles conditions d'accumulation du capital qui prévalaient dans l'ensemble des pays du capitalisme avancé, remonte, pour l'essentiel, au début des années soixante <sup>2</sup>. Si au premier abord, c'est avant tout l'État qui est interpellé et appelé à jouer un rôle différent, à assumer le leadership dans la mise sur pied d'une structure économique moderne, en fait, ce n'est que dans la mesure où l'État témoigne d'un équilibre, en constante redéfinition, entre les forces sociales qui s'affrontent en vue d'exercer une certaine hégémonie politique. De manière schématique ces forces se sont structurées autour : 1. des élites traditionnelles, en particulier les nota-

bles locaux ; 2. des forces vives, en particulier les groupes populaires et les mouvements régionaux ; 3. des forces nouvelles que représente la technobureaucratie. Or selon la conjoncture et compte tenu de la nature des enjeux socio-économiques relatifs au rôle de l'État, ces diverses catégories d'acteurs ont entretenu entre elles soit des rapports conflictuels, soit des rapports de coopération.

Pour en éclairer la dynamique et en cerner la portée dans le contexte de la récente crise, nous considérerons leurs interventions à propos de la question régionale, principalement à partir de l'exemple de l'Est du Québec. Ceci parce que c'est avant tout autour de la question régionale que s'est défini le modèle de la planification étatique au Québec. Mais aussi parce que

les enjeux régionaux ont été et continuent d'être au coeur du redéploiement des forces économiques. De ce point de vue, il nous apparaît que l'émergence des groupes populaires et des mouvements régionaux en général reflète les contradictions inhérentes au mode d'organisation sociale que les grandes entreprises et les États ont produit à l'intérieur du capitalisme avancé. Refusant l'unidimensionnalité de la vision capitaliste du développement — fondée sur l'accumulation du capital et la rentabilité à court terme — les forces vives ont manifesté une opposition organisée à plusieurs projets gouvernementaux de restructuration de l'espace à l'échelle régionale.

Ces refus qui, dans l'Est du Québec, ont été portés par une multitude de groupes populaires ont pris rapidement la forme d'une alterna-



88 tive concrète — une contre-idéologie — au modèle étatique de développement régional. Malgré les difficultés qui accompagnent l'élaboration et l'opérationnalisation d'une contre-idéologie, celle-ci a néanmoins contribué à dévoiler le caractère limité des visions dominantes du développement régional. Même si ce n'est pas là le seul effet pertinent de l'alternative mise de l'avant par les groupes populaires et les mouvements régionaux, il nous semble devoir être souligné.

Par ailleurs, les forces vives se sont révélées un acteur qui prendra de plus en plus de place sur la scène régionale. Au fur et à mesure que se précise le projet des groupes populaires, les autres forces sociales devront tenir compte de ce nouvel acteur. Notons que c'est sans doute par rapport aux enjeux actuels du pouvoir local — en particulier à cause des visées récentes du parti ministériel à ce sujet — que ceci s'est exprimé le plus clairement. Or pour saisir ce phénomène, il est utile préalablement de considérer les différentes phases qui ont caractérisé jusque-là la transformation du pouvoir politique au Québec. Depuis les premiers soubresauts de la Révolution tranquille, il nous semble possible d'identifier trois phases qui se sont succédé et au cours desquelles sont intervenus la technocratie, les forces notablières et les groupes populaires.

### 1<sup>ère</sup> phase : la technobureaucratiation du pouvoir

L'expansion de la bureaucratie étatique au Québec a fourni, au cours des années soixante, la possibilité à une classe moyenne montante d'investir de nouveaux lieux de pouvoir. Composée de membres des professions libérales, des enseignants, des technocrates, etc., cette classe est parvenue à prendre appui à l'intérieur de l'appareil étatique en cherchant à distancer le clergé et les notables de leur ancienne position d'autorité.

Si ce phénomène a pu être observé dans une majorité de secteurs de l'activité sociale, il est peut-être encore plus révélateur de le considérer à partir des enjeux régionaux. Dans le but de favoriser le rattrapage d'une région périphérique « sous-développée », l'Est du Québec, les deux paliers de gouvernement ont accepté de soutenir, en 1963, une vaste opération de planification régionale qui avait pour caractéristique originale, à l'époque, de prévoir une participation de la population. À cette occasion le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) sera chargé d'élaborer un plan d'aménagement et de développement régional. Or ce plan constituera, pour la technobureaucratie, à la fois un lieu d'expérimentation privilégié et une occasion de définir ses outils et ses stratégies en vue d'accroître son pou-

voir. Ce faisant elle entrera rapidement en conflit avec les forces traditionnelles.

Comme le soulignait Jacques Benjamin, « les députés ont été portés à considérer comme inopportune la présence des planificateurs dans leurs comtés<sup>3</sup> ». Toute l'opération étant pensée et mise en oeuvre par les technocrates, elle s'attaquera aux assises des forces traditionnelles qui déployaient des résistances à l'égard du projet de modernisation véhiculé par le BAEQ. Pourtant, à partir d'un certain recul historique, cette situation peut sembler surprenante en particulier si l'on rappelle que les pressions exercées en vue d'une planification globale à l'échelle provinciale provenaient, en partie, de ce milieu. Cependant, une fois située dans le contexte de rattrapage collectif, objectif poursuivi par la bureaucratie, l'effort de se démarquer des notables peut se comprendre.

Le mouvement de technocratisation s'est poursuivi au cours de l'après-BAEQ, c'est-à-dire à partir de 1967. C'est dans cette perspective qu'il faut d'ailleurs situer la mise sur pied, cette même année, du Conseil régional de développement de l'Est du Québec (CRDEQ). Cet organisme, dont le mandat est de servir d'intermédiaire entre l'État et les groupes locaux et régionaux essaiera, de fait, surtout d'encadrer les initiatives populaires.

Dans un rapport présenté récemment au conseil d'administration du CRDEQ, on souligne que l'organisme a principalement joué un rôle de « désamorçeur » dans le territoire pilote<sup>4</sup>. En effet, l'étroite collaboration du CRDEQ avec les pouvoirs institués, en particulier entre 1967 et 1973, a incité plusieurs groupes à se retirer de cette structure de représentation. Mentionnons le cas des conseils de comité et des chambres de commerce de même que le refus des groupes populaires d'y participer

pleinement.

La tâche du CRDEQ était d'autant plus malaisée que les députés, voyant leur rôle diminué au profit de la technocratie montante, « ont voulu empêcher les conseils régionaux de développement d'avoir le moindre pouvoir<sup>5</sup> ». Se faisant le porte-parole des notables locaux, alors qu'il venait d'être nommé ministre responsable de l'Office de développement de l'Est du Québec (ODEQ) — qui était l'organisme en charge de la gestion de l'entente fédérale-provinciale dans l'Est du Québec —, M. Tessier exprimera le désir de redonner à ces derniers les pouvoirs qu'ils détenaient auparavant. Les déclarations du ministre étaient à ce sujet sans équivoque :

À l'avenir, quant à moi, comme ministre responsable de l'ODEQ, ce ne sera plus le CRD qui sera mon interlocuteur, mais j'écouterai tous les autres, comme les députés, les conseils municipaux et les chambres de commerce qui, eux, sont des connaisseurs auprès de la population<sup>6</sup>.

Rappelons aussi que l'intervention d'une réforme administrative qui prenait la forme d'une régionalisation qui a également eu pour effet d'affaiblir la capacité d'intervention des élites traditionnelles. Comme le souligne à juste titre Françoise Coulombe :

La régionalisation administrative n'est pas seulement en butte à l'inertie des ministères devant la réforme exigée, elle doit aussi faire face à un réveil des forces traditionnelles et de l'esprit de clocher. Il semble que les élites traditionnelles — députés provinciaux et fédéraux, maires et organisateurs de partis politiques — ont saisi le danger que représente, pour eux, la présence sur leur territoire de fonctionnaires groupés dans ces capitales régionales. En effet, le regroupement administratif pourrait signifier, s'il est appliqué pleinement, la fin du rôle d'agent de liaison que jouait le député ou celui qui pouvait intercéder à Québec et revenir dans son comté et sa municipalité en distribuant les faveurs obtenues grâce à son intervention<sup>7</sup>.

Il faut bien comprendre cependant que les notables traditionnels ne constituaient pas pour autant un bloc homogène. Mentionnons à titre d'exemple les affrontements survenus autour des Opérations Dignité. Souvent considérées comme la première manifestation du mouvement régional de l'Est du Québec, les Opérations Dignité s'opposèrent à la fermeture des paroisses « marginales » de l'arrière-pays comme le proposait le plan du BAEQ et formulèrent, en contrepartie, une alternative, l'aménagement intégré des ressources. Or à cette occasion, les leaders-curés des municipalités rurales de même que certains maires et conseillers municipaux de la région jouèrent un rôle d'initiateur et d'organisateur en vue de sensibiliser les paliers supérieurs de gouvernement aux problèmes économiques de la région. Ils entrèrent alors en conflit ouvert avec les députés provinciaux qui avaient l'impression de perdre du terrain ; ce qui conduira le député des Îles-de-la-Madeleine, Louis-Philippe Lacroix, à déclarer : « Les curés et les vicaires, on s'en sacré. S'ils veulent gouverner, eh bien !, qu'ils se fassent élire<sup>8</sup> ». Par la suite, la publication du *Manifeste de Matane* incitera tous les députés — unionistes, libéraux, créditistes — à dénoncer les organisateurs des Opérations Dignité comme étant des « fomentateurs de troubles ».

## 2<sup>e</sup> phase : le retour des forces notabillaires

Même si la technocratie est parvenue, au cours de la première phase, à laisser sa marque sur le système politique, elle n'a pas réussi pour autant à abolir ni les anciens modes de représentation, ni les anciens relais politiques. En ce sens on peut affirmer que parallèlement à la technocratisation de l'appareil gouvernemental, le regain de vie des forces traditionnelles de même que l'évolution des forces vives qui parviendront à élargir le débat politique correspondaient à une nouvelle conjoncture, illustrant déjà certaines limites inhérentes à l'État-providence qui ont davantage été révélées par la crise récente.

À la suite de plusieurs tentatives infructueuses, au cours des années soixante, de limiter le pouvoir des notables locaux, plusieurs projets de réforme en profondeur du système municipal, en vue notamment de réduire le nombre de municipalités et de rendre plus efficace la gestion municipale, se solderont par des échecs répétés, permettant tout au plus d'accroître la coopération intermunicipale au niveau des services et de créer les communautés urbaines. Les partis politiques, ministériel et d'opposition, apprendront désormais à composer avec les forces en présence. Dès lors les propositions de réforme gouvernementale à l'endroit des municipalités devront s'assurer, au préalable, l'appui des notables locaux qui, en l'occurrence, veulent conserver le système des conseils de comté pour le milieu rural.

Tant pour des raisons de conjoncture relative à une remise en question des modes d'intervention centralisée de l'État que l'on avait connus au cours des années soixante et au début des années soixante-dix, que pour des raisons d'ordre électoral, l'on modifiera le cap. En arrivant au pouvoir en 1976,

90 le Parti québécois, qui n'a pas d'autres choix que de poursuivre la réforme municipale entreprise dans le cadre de la Révolution tranquille, doit toutefois s'engager dans une nouvelle perspective. À partir de ce moment, l'on cherchera à revaloriser le pouvoir municipal et s'il est toujours question de réforme, ce sera à partir d'un discours décentralisateur très ambitieux<sup>9</sup>.

Même si la réforme mise de l'avant par le parti ministériel n'aura finalement pas l'envergure projetée, elle touchera à plusieurs aspects de l'activité municipale. En ce sens une série de législations seront adoptées : sur le plan fiscal (loi 57), sur le plan électoral (lois 44 et 105), sur le plan de la préservation des territoires agricoles (loi 90), et enfin sur le plan de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire (loi 125).

La réforme fiscale est probablement la pierre angulaire des transformations récentes dans le monde municipal. Désirant ne pas s'aliéner les pouvoirs municipaux, le parti ministériel garantira aux municipalités de nouvelles sources de revenu devant répondre aux besoins locaux. Ceci sera abordé dès la première rencontre provinciale-municipale, intitulée « Québec-Municipalité », en juin 1978. Pour l'essentiel cette réforme consiste dans le transfert de l'impôt foncier, perçu auparavant par les commissions scolaires, aux municipalités. Ce qui ne signifie pas pour autant

une décentralisation du pouvoir.

En fait, cette réforme fiscale préparait la voie à une collaboration des forces traditionnelles pour le maintien du statu quo, c'est-à-dire à un renouvellement des mécanismes de gestion centralisée. En contrepartie, le parti ministériel laissera miroiter l'image d'une certaine décentralisation — et partant d'une revalorisation des pouvoirs municipaux — à travers l'adoption de la loi 125 sur l'aménagement. Or non seulement cette loi est elle-même fortement limitée par la loi du zonage agricole qui soustrait une partie importante du territoire au contrôle municipal mais en plus, malgré les pouvoirs dévolus aux municipalités, ultimement c'est le ministre chargé de l'aménagement qui conserve la responsabilité finale :

Le gouvernement, même s'il s'est départi de la responsabilité de préparer des schémas régionaux, n'en conserve pas moins un rôle important. En vertu de la loi 125, le gouvernement, ses ministères et mandataires sont tenus d'indiquer aux Municipalités Régionales de Comté (MRC) leurs orientations en matière d'aménagement ainsi que leurs projets d'équipements, d'infrastructures et d'aménagement. Le ministre d'État à l'Aménagement, à titre de ministre désigné, doit voir à la préparation de ces documents et avis à transmettre aux MRC, par l'entremise du ministre des Affaires municipales, et s'assurer que ces documents répondent aux préoccupations du gouvernement, notamment en matière de développement des régions, tout en respectant la démarche des MRC<sup>10</sup>.

On oblitère de la sorte ce que l'on venait à peine de faire miroiter aux édiles municipaux. En définitive il reste bien peu du projet de décentralisation proposé par le parti ministériel à son arrivée au pouvoir. Le Parti québécois est donc en train de réaliser un tour de force en laissant croire à une décentralisation majeure des pouvoirs étatiques en région. Si l'on compare les pouvoirs effectifs des MRC — la loi 12, promulguée en décembre 1980, restreint les pouvoirs d'intervention des MRC à trois, soit l'évaluation fon-

cière, l'assainissement des eaux et la gestion des déchets — aux compétences prévues dans le programme du Parti québécois — le programme parle de reconnaître dix compétences principales —, nous pouvons parler d'un profond revirement. En fait les MRC ne semblent pas pour l'instant engagées dans un processus d'extension de leurs compétences. Nous nous trouvons plutôt face à un processus subtil de centralisation. D'autant plus que la mise en place des MRC qui regroupe autour d'une même table des municipalités urbaines et des municipalités rurales, laisse présager l'instauration d'une subordination de ces dernières à l'égard des municipalités urbaines. Comme le note Clermont Dugas :

[...] l'obligation pour les villes et les municipalités rurales de planifier ensemble va entraîner de sérieuses difficultés dans de nombreux secteurs du Québec. Le poids démographique des villes et leurs équipes de fonctionnaires spécialisés risquent fort d'avoir raison de toute velléité d'affirmation des localités rurales [...]. Chose certaine, des municipalités rurales se verront imposer des orientations d'aménagement non recherchées et non voulues. Ces orientations pourraient même aller en région périphérique jusqu'à accélérer la déstructuration de certaines localités au profit d'une urbanisation accrue et de centres de services<sup>11</sup>.

Nous pourrions établir ici un parallèle avec les programmes de relocalisation dans l'Est du Québec au début des années soixante-dix. On imagine facilement l'impact d'une mesure gouvernementale visant à limiter la construction domiciliaire dans les espaces suffisamment équipés. L'argument officiel sera d'empêcher que ne se reproduise l'éparpillement des centres résidentiels, comme c'était souvent le cas au cours des années soixante-dix, afin de restreindre les coûts prohibitifs de l'étalement urbain. En réalité l'État fait d'une pierre deux coups puisqu'il limite la dispersion des populations sur le territoire tout en incitant les gens habitant les paroisses en décrois-

sance à se diriger vers les centres  
— urbains — déjà équipés.



### 3<sup>e</sup> phase : la technobureaucratie et les groupes populaires

À partir du début des années quatre-vingt, le parti ministériel, au niveau du palier provincial, s'est résolument engagé dans deux directions. D'un côté il limite les pouvoirs de la technobureaucratie pour revaloriser le statut des notables locaux et des députés, de l'autre il encadre l'action des groupes populaires et des mouvements régionaux.

Compte tenu de la conjoncture politique, le gouvernement du Parti québécois a clairement fait le choix de recréer des liens avec les forces notabiliaires en province, tout en s'assurant une meilleure représentation des hommes politiques au niveau local. C'est d'ailleurs cette avenue que le gouvernement poursuit sans équivoque avec le document de consultation sur le développement régional, *Le Choix des régions*. Soumis il y a presque deux ans à la consultation des acteurs régionaux par le ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional, François Gendron, le document proposait la mise sur pied d'une table de concertation régionale — le Conseil régional de concertation et d'intervention (CRCI) — sur la base d'un nouveau découpage régional du territoire québé-

cois en tenant compte des limites des MRC.

Des précisions apportées par François Gendron lui-même à ce sujet sont éclairantes :

Si la région communautaire de base est l'assise de la MRC, il existe au niveau des régions administratives (ajustées éventuellement) un autre niveau de concertation des efforts de développement des gens des régions. Il importe de pouvoir associer à ce niveau de la région de concertation, les préfets des MRC et les députés québécois à l'intérieur d'un même conseil. Ce conseil régional d'intervention aurait pour tâche de concerter les efforts du milieu en matière de développement des régions et d'apporter des solutions à certains problèmes régionaux<sup>12</sup>.

Principal interlocuteur du gouvernement en région, le CRCI aurait pour fonction de définir les orientations et les priorités en matière de développement régional, de prendre à sa charge la responsabilité d'établir, sur une base annuelle, les priorités d'intervention qui seraient financées à même le Fonds de développement régional (FDR) et, finalement, d'évaluer les programmes provinciaux à incidence régionale.

Étant donné le rôle que l'on accorde, dans ce cadre, aux députés et aux préfets des MRC, s'opère une véritable politisation de la scène régionale ; et l'on restreint d'autant la marge de manoeuvre des administrateurs gouvernementaux en région.

Cette proposition de réforme qui a suscité des consensus autour de l'intention de revaloriser le pouvoir régional, a également provoqué de nombreuses oppositions. Les Conseils régionaux de développement associés du Québec (CRDAQ) ont été les premiers à faire connaître leur mécontentement. Outre le fait qu'ils risquaient de perdre leur raison d'être, ils y ont vu un geste trop politique :

D'abord, les intérêts du milieu régional ne sauraient être cernés que par les politiciens et d'autre part, dans la forme actuelle du parlementarisme, on risquerait de voir les

régions administrées par une table de préfets et de députés de l'opposition ; il est évident que de telles possibilités freineraient grandement l'essor du milieu [...]. À notre avis le Conseil régional d'intervention devrait être formé des représentants de tous les secteurs et être un peu plus autonome du pouvoir politique, sinon nous risquons de détruire le dynamisme régional et d'avancer par en arrière<sup>13</sup>.

Le gouvernement du Québec a rétorqué que son intention était de former une table permanente de concertation dans le but explicite de rassembler les principaux agents de développement dans chacune des régions. Le CRCI étant composé de représentants élus et mandatés des différents secteurs de l'activité régionale : monde municipal, milieu des affaires, du travail, de l'enseignement et des associations régionales, cela a eu pour effet d'apaiser les inquiétudes des représentants des CRD et ce d'autant plus qu'il était possible que le personnel des CRD soit intégré aux nouveaux CRCI.

Ceci nous conduit à considérer l'autre direction privilégiée par le gouvernement, soit la volonté d'encadrer les groupes populaires et d'orienter le dynamisme du milieu dans le sens des choix faits par les préfets des MRC et par les députés.

En redonnant l'initiative aux forces traditionnelles, la proposition de la réforme met de côté l'action des groupes populaires, des organismes de développement communautaire. Surtout si l'on pense que les forces vives du milieu ont, dans le passé, la plupart du temps été en marge de l'administration municipale qui jouerait dans cette réforme un rôle de premier plan.

Cette volonté de restituer certains pouvoirs aux forces traditionnelles ressort nettement d'une entrevue du ministre Gendron au sujet de la politique québécoise de développement régional<sup>14</sup>. Quatre principes retiennent l'attention du ministre : le développement doit être axé sur les dynamismes régionaux, sans attendre le concours de l'État ;

92 le développement doit inclure celui des grands centres ; la région d'appartenance (MRC) et la région administrative doivent partager une bonne part des responsabilités attendant au développement ; et, finalement, le développement n'est rien de moins qu'une action politique qui tout en requérant la consultation et la participation des populations, reconnaît aux élus (maires, députés, etc.) la prérogative de prendre les décisions pour lesquelles d'ailleurs ils devront répondre à la fin de leur mandat respectif.

Presentant que la réforme régionale s'effectuerait à ses dépens, la technobureaucratie modifiera son attitude à l'endroit des groupes populaires. Alors que dans le passé on les considérait d'une manière négative, voilà que le CRD de l'Est du Québec (CRDEQ) de même que le palier régional de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ-Est) deviennent favorables à leur intervention. Dans le cas du CRDEQ, par exemple, l'organisme abandonne ses revendications passées allant dans le sens d'une consolidation des pôles de croissance afin de soutenir un aménagement intégré des ressources comme le revendiquent les groupes populaires et le mouvement régional. Étant dans l'impossibilité de conserver son pouvoir, et ne trouvant que peu d'alliés du côté des élites traditionnelles, le CRDEQ se tourne du côté des

groupes populaires.

Le cas de l'OPDQ peut être interprété dans le même sens. En effet cet organisme a pris ouvertement position en faveur d'un rôle de consolidation que pourraient assumer les organismes de développement communautaire dans les zones à forte migration. Déjà, en 1974, l'actuel directeur de l'OPDQ-Est précisait à ce propos :

[...] ces organismes ont, dans bon nombre de cas, polarisé et canalisé les efforts de mise en valeur des ressources de base en des zones de l'arrière-pays jadis destinées à la fermeture. Ils ont largement contribué à une revalorisation générale des municipalités rurales de même qu'à la viabilité, voire rentabilité, d'infrastructures, de services et d'entreprises (unités de production agricole, usines de transformation des produits de la forêt, « pourvoiries », etc.<sup>15</sup>.

Faut-il voir dans ce rapprochement de la technobureaucratie avec les organismes de développement communautaire une stratégie pour contrer les plus récentes initiatives du parti ministériel, visant à redonner aux notables locaux et aux hommes politiques un pouvoir qui leur avait échappé en bonne partie depuis l'amorce de la Révolution tranquille ? Les nouveaux « frustrés de l'État » ne semblent pas avoir d'autre solution que d'établir une alliance avec le mouvement régional.

Cette volte-face de la technobureaucratie à l'endroit des organismes communautaires de développement est impressionnante. Nous nous retrouvons donc en présence de forces traditionnelles et nouvelles qui tentent d'obtenir des solidarités à l'échelle nationale et locale. Ces acteurs prétendent tous intervenir au nom de l'intérêt commun des populations locales. Toutefois, en dépit des relais mis en place, les contradictions inhérentes au système de représentation ne sont nullement dissipées. Il devient dès lors possible de comprendre les intérêts des notables locaux, des hommes politiques et des techno-

crates qui prétendent être les porte-parole du mouvement régional.

### Nouveaux enjeux économiques et redéfinition de la question régionale

Le réagencement des rapports entre les forces vives, les forces traditionnelles et la technocratie s'est accéléré au cours des années avec l'émergence de nouveaux goulots d'étranglement à l'intérieur du système économique qui ont forcé les appareils d'État à revoir leur stratégie d'intervention. Ainsi l'État a peu à peu changé ses priorités pour soutenir l'accumulation du capital au détriment du renouvellement de mesures sociales visant à garantir sa légitimité. C'est dans ce contexte qu'il faut maintenant situer la restructuration de l'espace régional.

La stratégie de repli de l'État sur le plan économique est accompagnée, au niveau institutionnel, par la création d'un nouveau palier, les MRC. Cette nouvelle articulation de l'État provincial à la société locale n'est pas, comme nous l'avons vu, sans avoir de conséquences pour le milieu rural. Or, l'institutionnalisation de cette nouvelle articulation soulève certaines craintes auprès des groupes populaires et des municipalités rurales puisqu'ils risquent de perdre du pouvoir au profit des municipalités urbaines.

Malgré une stratégie de repli, l'État provincial semble se territorialiser davantage en évacuant en quelque sorte la question régionale, puisqu'il laisse croire aux régions que leur développement dépend essentiellement de leur propre dyna-

misme. Derrière des apparences libérales, l'État se soustrait donc à ses responsabilités en reconnaissant l'inévitable concentration des forces économiques.

L'emprise du capitalisme à l'échelle mondiale incite les pays industriels avancés à moderniser leurs secteurs traditionnels, à consolider leurs secteurs de technologie de pointe et à substituer une forme de production capitaliste aux rapports para-capitalistes (petite production). Or, comme le démontre l'expérience québécoise, il peut être risqué et malvenu pour un État de chercher à éliminer un secteur comme celui de la petite production sans garantir aux populations touchées la protection de leur milieu de vie. En fait, il est permis de croire que l'État provincial a tout à gagner en favorisant une stratégie duale<sup>16</sup> de développement puisque, d'un côté, le secteur monopoliste se voit protégé et que, de l'autre, le secteur de la petite production n'est pas immédiatement remis en cause. Essentiellement, cela signifie que le gouvernement exerce trois fonctions perçues comme fondamentales dans une économie capitaliste ; il s'agit en l'occurrence de l'accumulation du capital, de la légitimation de l'appareil gouvernemental et du maintien de la cohésion et de la paix sociales<sup>17</sup>. Mais l'équilibre entre ces fonctions varie compte tenu de la conjoncture et des rapports entre les forces sociales.

Dans le cas de l'Est du Québec, il est évident que le maintien de la petite production permet à l'État de désamorcer, à bon compte, les mouvements de mécontentement qui s'y organisent<sup>18</sup>. En somme, l'État provincial ne se contente pas d'occuper uniquement un rôle au niveau de la régulation des contradictions sociales, il en profite aussi pour dire à la société locale qu'elle est responsable de son propre développement et qu'elle doit l'assumer. L'extrait d'une allocution du ministre Yves Bérubé est révélateur à ce

sujet :

Ce n'est pas Montréal qui est devenu le centre moteur du développement économique, ce sont les régions. Il serait inutile de dire que si nous observons le phénomène ce ne peut être dû qu'aux forces vives du milieu parce que ce ne sont pas les gens de l'extérieur qui viennent développer nos régions, c'est nous-mêmes<sup>19</sup>.

La reproduction de la société duale, dont le secteur prédominant est monopoliste, représente un élément formidable pour l'État puisqu'il lui permet, à peu de frais, de répondre aux revendications des régions rurales et, au pire, de reporter l'échéance de la disparition de la petite production. De leur côté, les groupes populaires croient bénéficiaire de la générosité de l'État alors que dans les faits il n'en est rien. Toutefois, de manière compensatoire, il leur est possible pour le moment de vivre leur ruralité en s'appuyant sur l'aménagement intégré des ressources. Clermont Dugas avait donc raison d'affirmer que :

Dynamisme régional et prise en main se révèlent tout autant porteurs d'inégalités que le libéralisme économique à l'intérieur duquel ils s'inscrivent<sup>20</sup>.

En résumé, l'inféodation économique des régions périphériques laisse entrevoir peu d'espoir pour les populations qui les habitent. De plus, alors qu'il gère la crise, l'État se désengage de ses obligations envers l'élimination des inégalités sociales et des disparités régionales, et paraît trouver salutaire la stratégie duale du développement. Quant à la mise sur pied des MRC comme nouvelle articulation de l'État à la société locale, elle ne représente pas une force importante contre l'inféodation économique, alors qu'elle risque, par ailleurs, d'être porteuse d'inféodation politique.

Alain G. Gagnon  
Université Carleton  
Ottawa

NOTES

<sup>1</sup> Ce texte reprend, pour l'essentiel, les éléments d'une communication présentée au congrès de l'ACFAS en 1984, dans le cadre du colloque « Aménagement et pouvoir local ».

<sup>2</sup> Voir entre autres à ce sujet, McRoberts, K. and D. Posgate, *Quebec : Social Change and Political Crisis*, Toronto, McClelland and Stewart, 1980, p. 94-124 ; Guindon, H., « Social Unrest, Social Class and Quebec's Bureaucratic Revolution », *Queen's Quarterly*, vol. 71, No. 2, 1964, p. 150-162. Aussi se référer à Gagnon, A. G. (dir.), *Quebec : State and Society*, Toronto, Methuen, 1984.

<sup>3</sup> Benjamin, J., *Planification et politique au Québec*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1974, p. 97.

<sup>4</sup> Carrier, R. et J. Jutras, *Quelles orientations pour le CRDEQ : Rapport présenté au conseil d'administration du CRDEQ*, Rimouski, CRDEQ, 1980, p. 11.

<sup>5</sup> Benjamin, J., *op. cit.*, p. 110.

<sup>6</sup> Voir le reportage de Robert Lévesque, « Tessier se dit favorable à la disparition du CRD », *Le Soleil*, 1<sup>er</sup> décembre 1970, p. 7.

<sup>7</sup> Coulombe, F., *L'Arda et l'aménagement du territoire au Québec*, thèse de M. A. (Science politique), Université de Montréal, 1968, p. 189-190.

<sup>8</sup> Propos rapportés dans *La Voix Gaspésienne*, 19 janvier 1972.

<sup>9</sup> Dans le cadre de ce projet l'on accordait des pouvoirs élargis aux conseils de comté en vue de mettre en place les bases d'un véritable pouvoir régional. Ainsi l'action des conseils de comté n'aurait pas été uniquement définie autour de l'urbanisme mais se serait articulée à une vision globale et intégrée du développement. C'est pourquoi l'on proposait que les conseils de comté interviennent



- 94 dans quatre secteurs majeurs : l'éducation et la culture, le développement social, le développement économique et l'aménagement du territoire.
- <sup>10</sup> Gendron, F., *Mémoire présenté au Conseil des ministres : Éléments d'une politique de développement des régions et instruments de mise en oeuvre*, Québec, Gouvernement du Québec, 11 novembre 1981, p. 3. Ce mémoire s'inscrit dans une réflexion plus large, laquelle d'ailleurs a conduit à la publication d'un document de consultation intitulé *Le Choix des régions*, Québec, Gouvernement du Québec, 1983.
- <sup>11</sup> Dugas, C., « La loi sur les municipalités régionales de comté : un outil de centralisation », *Le Devoir*, 7 octobre 1980, p. 17.
- <sup>12</sup> Gendron, F., *op. cit.*, p. 5.
- <sup>13</sup> Conseils régionaux de développement associés du Québec, *Avis au premier ministre du Québec sur le développement régional*, Québec, CRDAQ, 19 février 1982, p. 7.
- <sup>14</sup> Propos rapportés par Thellier, M. A., « Québec est prêt à mieux appuyer le développement régional », *Le Devoir*, 14 janvier 1982, p. 15. Le ministre qualifie sa position dans *Le Choix des régions*, *op. cit.*, p. 58.
- <sup>15</sup> Gendron, J. P., *Financement des organismes populaires de développement de l'Est du Québec*, Rimouski, GRIDEQ-UQAR, 1981, p. 120.
- <sup>16</sup> Hamel, P. et J.-F. Léonard, « Aménagement du territoire et participation populaire au Québec depuis 1960 », Léveillé, J. (dir.), *L'aménagement du territoire au Québec : du rêve au compromis*, Montréal, Nouvelle Optique, 1982. Ces auteurs affirment que : « Cette stratégie privilégie la distinction de l'économie capitaliste en deux grands secteurs. D'une part, elle vise à rendre le secteur monopoliste plus « performant » en réorganisant le procès de travail [...]. D'autre part, elle cherche à générer tout un secteur à caractère paracapitaliste en favorisant la création de coopératives de production, de sociétés de gestion associatives, de tout un secteur artisanal » (p. 90).
- <sup>17</sup> Panitch, L. V., « The Role and Nature of the Canadian State, » *The Canadian State : Political Economy and Political Power*, Toronto, University of Toronto Press, 1977, p. 8-9.
- <sup>18</sup> Gouvernement du Québec, « Est du Québec, Fonds de développement régional : Subvention de 555 610 \$ à onze organismes de développement économique », Québec, Office de planification et de développement du Québec, 29 octobre 1984, communiqué de presse.
- <sup>19</sup> Allocution prononcée à Bonaventure par le ministre Yves Bérubé et reproduite dans *Le dynamisme de la recherche-action en développement régional*, 1981, p. 308.
- <sup>20</sup> Dugas, C., *Les régions périphériques : défi au développement du Québec*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 1983, p. 82.