

## De l'État-providence à l'État accompagnateur dans la gestion du social: le cas du développement régional au Québec

### From the Welfare State to a State Supportive of Social Management : Regional Development in Quebec

### Del Estado-Providencia al Estado acompañante en la gestión de lo social : el caso del desarrollo regional en el Quebec

Juan-Luis Klein

Numéro 33, printemps 1995

Généalogies de l'État-providence

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/005133ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/005133ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Klein, J.-L. (1995). De l'État-providence à l'État accompagnateur dans la gestion du social: le cas du développement régional au Québec. *Lien social et Politiques*, (33), 133–141. <https://doi.org/10.7202/005133ar>

Résumé de l'article

Voulant signifier le passage de l'État-providence à l'«État accompagnateur», le gouvernement du Québec a enclenché en 1992 l'application d'une importante réforme de ses politiques et programmes en matière de développement régional. Cette réforme marque la fin d'une époque où développement régional signifiait aussi bien appui aux régions en difficultés que standardisation de la gestion du social partout sur le territoire, et ouvre la porte à un type de gestion qui combine flexibilité et privatisation. Les communautés locales et régionales se voient transférer la responsabilité de planifier leur développement et, partant, d'établir de nouveaux consensus entre les acteurs sociaux et économiques afin de favoriser l'entreprise privée dans les régions. Jusqu'à quel point ce changement contribue-t-il à renforcer les communautés locales ? C'est la question que pose cet article, et à laquelle il essaie de répondre en expliquant d'abord, dans une perspective théorique, la filiation entre le développement régional et l'État-providence, et ensuite en examinant l'évolution du développement régional au Québec de la Révolution tranquille à nos jours.

# De l'État-providence à l'État accompagnateur dans la gestion du social : le cas du développement régional au Québec<sup>1</sup>

Juan-Luis Klein

La conception du gouvernement du Québec au sujet du développement régional et conséquemment des rapports qu'il entretient avec les régions est affectée par des changements majeurs. Les acteurs socio-économiques sont appelés à s'impliquer dans la recherche et dans l'application de solutions aux problèmes des communautés locales et régionales. Introduite dans la gestion de la plupart des problèmes d'ordre social, depuis la santé et les services sociaux<sup>2</sup> jusqu'à l'immigration<sup>3</sup>, avec évidemment plus ou moins d'intensité selon les cas, cette ten-

dance est surtout visible dans la gestion des programmes créés pour mettre en œuvre le développement régional. En effet, en 1992, le gouvernement du Québec adopte une réforme majeure de sa politique en cette matière, par laquelle il modifie aussi bien le cadre administratif des programmes économiques de développement que son discours à l'égard des régions et du territoire.

En ce qui concerne le cadre administratif, le gouvernement abolit la plupart des dispositifs gouvernementaux créés depuis les années soixante dans le but d'administrer une politique volontariste d'intervention régionale et il les remplace par d'autres dispositifs, ancrés dans la société civile, dont la mission est

d'assurer une planification régionalisée et partenariale du développement économique. Quant au discours, la réforme sonne le glas des engagements de l'État dans l'équilibration des régions, dans la dotation équitable en services et en infrastructures, et dans la solution aux disparités économiques. Du même coup, elle évacue les références aux disparités régionales chères au discours étatique depuis la Révolution tranquille. Elles sont remplacées par des formulations telles que «la responsabilisation des régions» et l'«accompagnement du dynamisme des régions», ce qui révèle une volonté de désengagement en ce qui concerne la poursuite du développement équilibré

De l'État-providence à l'État accompagnateur dans la gestion du social : le cas du développement régional au Québec



134

du territoire et l'équité entre les collectivités locales. Ce changement de cap est présenté comme la seule réponse possible au défi d'adaptation posé aux régions par un nouvel environnement économique élargi et plus compétitif.

Nous allons essayer d'expliquer cette réforme en la situant dans le contexte de la crise de l'État. Il a déjà été démontré que cette crise se traduit aussi bien par la soumission des mécanismes nationaux de régulation économique aux exigences des institutions financières internationales que par le désengagement progressif de l'État en ce qui concerne la société civile. C'est en fait « l'éclatement de l'État nation », éclatement qui entraîne la dispersion des pouvoirs étatiques vers des structures mondialisées de gestion de la sphère économique et des structures localisées de gestion de la sphère sociale. C'est ce deuxième aspect que nous étudierons dans ce travail en mettant l'accent sur les rapports entre l'État et les régions périphériques.

Nous procéderons en deux étapes. Dans un premier temps, nous analyserons le contexte socio-historique qui explique l'essor et la crise des politiques de développement régional. Puis, dans un deuxième temps, nous examinerons l'évolution de la gestion du développement régional au Québec. Cet examen nous permettra de montrer que sous le couvert d'un discours

d'appui au développement des régions, les institutions créées à cette fin ont plutôt renforcé ce que nous appellerons le « quasi-État nation » implanté au Québec à partir de la Révolution tranquille. Ainsi, ce serait la crise de l'État nation qui aurait entraîné la remise en question de la stratégie de développement régional et son remplacement par une stratégie qui interpelle et responsabilise les acteurs socio-économiques locaux que concerne le sort des régions.

### **Le développement régional : volet territorial de l'État-providence**

Pour bien comprendre la réforme des politiques de développement régional en cours au Québec, il faut placer l'analyse dans un contexte global. Ainsi, nous considérons le développement régional comme une stratégie mise en œuvre par des dispositifs étatiques dans le but de provoquer et de gérer le développement. Dans cette perspective, le développement régional ne renvoie pas au développement lui-même, qu'il faudra d'ailleurs définir (nous y reviendrons), mais à une stratégie destinée à poursuivre certains objectifs, associés au développement, où les régions jouent un rôle primordial. Dans le prolongement d'un travail antérieur, nous soutiendrons qu'une telle stratégie est étroitement liée aux modes de

régulation d'inspiration keynésienne, à l'État-providence et à l'essor de l'État nation comme cadre géographique de gestion combinée des rapports sociaux et de la croissance économique (Klein, 1989).

En effet, c'est après la crise des années trente et sous l'influence des théories économiques keynésiennes ou d'inspiration keynésienne que l'administration étatique s'impose comme le principal acteur dans la régulation du développement, et la nation comme le seul cadre dominant cohérence à toutes les actions menées à cette fin (Weaver et Gunton, 1982; Lajugie, 1989). La gestion keynésienne de l'État, consistant à mettre en œuvre des politiques d'expansion du marché intérieur pour établir les conditions de la croissance, rend nécessaire l'intégration de toute la population et de toutes les régions à la consommation selon des standards définis à l'échelle nationale, d'où les politiques de développement régional. Ces politiques poursuivent d'une part la déconcentration de l'industrie et de l'administration gouvernementale, d'autre part l'application de programmes de péréquation territoriale des revenus et de soutien aux régions en difficultés économiques : c'est le volet territorial de l'État-providence.

Nombreux sont les pays qui adoptent la stratégie de développement régional comme moyen de produire les changements structurels nécessaires à la croissance économique (Lajugie, Delfaud et Lacour, 1979). Cette attitude s'inspire d'une conception selon laquelle le développement prend sa source dans la modernisation des structures économiques, sociales et politiques et coïncide avec la croissance du PIB. Dans ce contexte, le développement régional est un moyen dont l'État se sert pour changer les structures sociales locales et abattre ainsi les barrières

sociales à la diffusion de la modernisation, le creuset des innovations étant évidemment les centres urbains<sup>4</sup>. Perroux (1965), l'une des sources d'inspiration des concepteurs de la stratégie du développement régional, n'a-t-il pas défini le développement comme la combinaison des changements mentaux et sociaux qui rendent les sociétés aptes à la croissance ?

Le développement régional est donc une stratégie relativement cohérente où s'exprime un type de rapport de l'État au territoire dans lequel les régions constituent des instances intermédiaires d'encadrement et de modernisation des structures locales jugées incompatibles avec la poursuite des objectifs associés à la croissance. Et nous disons que cette stratégie est relativement cohérente parce que les actions étatiques à l'égard des régions sont conditionnées par l'équilibre entre deux options conflictuelles mais non contradictoires.

La première consiste à poursuivre des objectifs compensatoires et de rattrapage. Elle répond à la fois au besoin d'assurer la régularité voire l'expansion des marchés intérieurs et à celui de satisfaire les revendications des collectivités les plus démunies. Elle comprend les actions volontaires d'occupation et de gestion territoriales, dont le but est d'infléchir les tendances concentrationnaires propres au capitalisme, ainsi que les programmes de financement public destinés à compenser en partie les populations locales pour les effets négatifs de la croissance économique. La deuxième option concerne les entreprises, dont on veut faciliter la création et soutenir la rentabilité, en favorisant la mobilité du capital et du travail, en concentrant les activités économiques afin de créer des effets d'agglomération et en spécialisant les régions afin de susciter des avantages comparatifs. On s'inspire ici des stratégies de crois-

sance polarisée, qui ont connu un grand succès dans les années soixante et soixante-dix<sup>5</sup>.

Dans ce contexte, les régions deviennent des instruments au service de la planification nationale et du développement régional, ballotées entre des mesures de déconcentration visant l'expansion du marché et des mesures centralisatrices visant l'induction des innovations. Ces deux tendances constituent les deux faces d'une même médaille dans la mesure où leur équilibre se fait au niveau national et où l'État sert de cadre géographique aussi bien à l'induction de la croissance économique qu'à la gestion du social. Or, la crise économique de la fin des années soixante-dix remet en question les bases de cet équilibre. Cette crise apporte la démonstration que l'intervention régulatrice de l'État ne suffit plus à répondre en même temps et dans le même cadre aux besoins de l'entreprise et aux demandes de la société, ce qui remet en question l'efficacité de son intervention et, conséquemment, celle de ses actions en région<sup>6</sup>. Le cadre national n'est plus approprié à une régulation combinée et unifiée de l'accumulation du capital et des rapports sociaux.

Le rôle du territoire dans le développement change alors de sens. Les collectivités locales deviennent le nouveau cadre de référence pour de nouvelles politiques de développement axées sur le local. La conception centralisée et unifiée du développement, qui avait dominé les approches, les programmes et les interventions publiques en cette matière, est remplacée progressivement par une conception plus souple où coexistent des mécanismes anciens et nouveaux, compatibles avec les nouvelles modalités de régulation économique, où convergent l'État, les entreprises et les sociétés locales dans

une démarche partenariale (Klein, 1992).

Cette nouvelle tendance est vue par plusieurs auteurs comme un « retour au local », voire comme un « retour du local » (Agnew, 1991), qui laisse croire à une sorte de renouement avec des modèles anciens plus ancrés dans le territoire. Ainsi posée, l'émergence du local peut passer pour une sorte de retour au passé, pour une revanche du traditionnel « holistique », déplacé par la modernité fonctionnelle et déstructurante. La référence fréquente à des explications anciennes pour expliquer cette nouvelle donne de la société de la fin du siècle contribue à renforcer cette illusion.

Mais nous parlons bien d'une illusion. En réalité, malgré certaines ressemblances avec des situations prémodernes, les enjeux sociaux actuels s'en distinguent sur un point essentiel qui a trait à leur localisation : dans le contexte actuel, la mondialisation devient un jalon de l'adaptation des sociétés, qui font face aux nouveaux espaces économiques supranationaux (Boyer, 1992). Les États ont subi un processus de soumission progressive à des règles et à des normes définies soit par des sociétés transnationales de plus en plus puissantes, soit par des institutions qui, à cause de leur pouvoir économique, sont capables d'imposer des conduites aux États nationaux, soit par des ententes de libre-échange qui redéfinissent des espaces de production et de consommation. C'est ce qui explique leur crise.

D'ailleurs, la crise de l'État rend nécessaire la réorganisation de la société civile au niveau local afin qu'il soit possible de mieux réagir aux pressions provenant des institutions internationales qui gèrent ces nouveaux espaces économiques<sup>7</sup>.

L'une des raisons pour lesquelles la société occidentale ne parvient pas à traverser la crise de

régulation qui l'affecte depuis les années soixante-dix réside justement dans le fait que la société civile n'est pas parvenue à établir des modalités de gestion du social susceptibles à la fois de produire les consensus locaux nécessaires à la mobilisation des acteurs socio-économiques et d'assurer les compatibilités et les convergences indispensables pour éviter l'accroissement de la concurrence interrégionale (Leborgne et Lipietz, 1992). Jusqu'à maintenant, comme nous le montrera le cas du Québec, la crise de l'État nation et, conséquemment, des stratégies étatiques de développement régional a provoqué des réformes qui invoquent le local mais ont, en réalité, transféré la responsabilité du développement à l'entreprise privée, ce qui constitue une sorte de privatisation du développement (Klein, 1992).

### L'État et les régions périphériques au Québec : de la modernisation au repli

La crise de l'État est à l'origine du transfert d'un nombre variable de fonctions à des structures et institutions de la société civile œuvrant à des échelles locales. Ainsi, les régions apparaissent comme les nouvelles instances où se négocient les priorités entre les acteurs socio-économiques et où se restructurent les hiérarchies sociales. On peut parler de véritables

recompositions socio-spatiales et de restructurations géopolitiques infra-nationales redéfinissant les rapports de l'État au territoire (Lévy, 1991). Prenant appui sur le cas de la réalité québécoise, nous verrons que les structures territoriales ne sont ni neutres ni techniques et que leur refaçonnement participe à la configuration des rapports sociaux qui appuie la régulation des sociétés.

Rappelons que la gestion étatique du territoire au Québec s'impose avec la Révolution tranquille (Léveillé, 1982). C'est en effet à partir des années soixante que le gouvernement se dote de structures et institutions vouées à l'application de politiques volontaires de développement régional et de planification du territoire. Parmi celles-ci, on doit souligner l'implantation des régions administratives en 1967, de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) en 1969 et, plus tardivement mais dans la même foulée, des municipalités régionales de comté (MRC) en 1979<sup>8</sup>. Avant cette période, le territoire était géré par l'action combinée des municipalités locales, des institutions religieuses et des élites locales, représentées souvent par des groupes de pression, selon une logique bien ancrée, relevant du vieux clientélisme (Godbout, 1985). C'est au gré de l'agencement de ces trois forces locales et des pressions qu'elles pouvaient exercer auprès des gouvernements que les diverses localités du Québec se dotaient en services et infrastructures. Or, dans tous les cas, l'action territoriale de l'État était subsidiaire à la mise en valeur des ressources par l'entreprise privée, en particulier, faut-il le souligner, par la grande entreprise.

La combinaison de la logique économique du laisser-faire et de la logique politique clientéliste explique les inégalités économiques et sociales interrégionales auxquelles



on essaie d'apporter des solutions au début des années soixante. La logique économique, via la grande entreprise, avait induit la différenciation des espaces en centres spécialisés dans les services et l'industrie manufacturière pour consommation finale, et périphéries spécialisées dans l'exploitation des ressources et l'industrie de première transformation, selon le principe des avantages comparatifs, qui est en fait l'expression territoriale de la concurrence économique (Côté et Lévesque, 1982).

Les centres ayant une capacité de pression politique supérieure à celle des périphéries<sup>9</sup>, ils concentrent les infrastructures et les services à l'entreprise et aux populations et deviennent ainsi une force d'attraction pour le capital et le travail; les périphéries se déstructurent progressivement, perdant leurs institutions et les couches les plus dynamiques de leur population au profit des centres. Telles sont les conséquences spatiales de la logique économique du laisser-faire, les effets des causes circulaires et cumulatives de la concentration de l'activité économique selon Myrdal (1957).

Voilà la situation qui régnait au début des années soixante lorsque le gouvernement, dans l'élan de la Révolution tranquille, établit des organismes destinés à moderniser la structure sociale des régions, crée des institutions de planification et applique des politiques

volontaires, tendant à gérer le territoire selon des méthodes modernes largement inspirées des principes keynésiens et en étroite filiation avec les expériences états-uniennes et européennes de développement régional. En fait, c'est la situation qui règne toujours dans ces régions (Dionne et Klein, 1993), l'action gouvernementale s'étant avérée largement insuffisante pour contrer ce que C. Côté (1991) a appelé le « sous-développement durable » des régions périphériques du Québec. Alors, comment expliquer la signification de la réforme et du changement de cap du gouvernement à l'égard des régions ? Ce n'est certainement pas parce que les objectifs ont été atteints et qu'il faut passer à autre chose, comme le laisse entendre le ministre dans sa présentation de la réforme (Québec, 1992).

L'analyse des objectifs et de l'évolution de la stratégie de développement régional permet de répondre à cette question. Elle montre que les opérations et projets mis en pratique par le gouvernement ont davantage contribué à rendre la gestion du territoire compatible avec les objectifs du bloc social qui dirigeait la Révolution tranquille que renforcé les dynamiques locales et régionales. Ce bloc social était urbain, voire métropolitain, et se configurait par le compromis (ce qui ne veut pas dire l'alliance) entre la classe d'affaires en émergence, le monde syndical et, subsidiairement, le milieu associatif urbain. Il assumait la direction de l'État et a construit ce qui est ultérieurement devenu un « quasi-État nation », imbu du principe de la modernité, à l'instar de tout État nation, au plan social aussi bien qu'économique. Or, les formes de gestion, les institutions et les modes de vie des communautés locales en région périphérique avaient été implantés précédemment et étaient donc issus d'une

logique prémoderne, localisée et antagoniste par rapport à celle qui était impulsée par la Révolution tranquille<sup>10</sup>.

On comprend donc la confrontation qui se produit entre l'État et les institutions locales, confrontation provoquée par les efforts gouvernementaux pour introduire de nouvelles modalités de gestion des espaces locaux, modalités techniquement efficaces mais incompatibles avec les modalités de régulation implantées dans les communautés locales. Ces efforts se sont soldés dans une première phase par des échecs, dont le plus retentissant a été celui du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec ou BAEQ (Dionne, 1985; Jean, 1985). Cette agence gouvernementale de planification créée en 1963 dans le but de produire un plan de revitalisation pour une région d'ailleurs définie à cette fin a abouti à des recommandations assez peu innovatrices, qui ne faisaient que consacrer le principe des avantages comparatifs, et ont suscité de vives réactions dans les communautés locales. Celles-ci se sont organisées pour s'opposer à l'application des recommandations du Bureau puis pour revendiquer le droit d'aménager le territoire selon une conception respectueuse des modes de vie locaux (Dionne et al., 1983).

Dans une deuxième phase, le gouvernement s'oriente vers la création de structures intermédiaires qui, sans remplacer les institutions locales, les encadrent et assurent leur compatibilité avec l'État (Dionne, Klein et Larrivée, 1986). Il s'agit des régions administratives et des municipalités régionales de comté (MRC). Ces structures, opérant à des échelles régionales mais selon des principes établis pour l'ensemble du Québec, réussissent à instaurer un cadre étatique de gestion cohérent et synchronisé, dont le prix est la dissociation de la gestion du

développement et du territoire. D'une part, les régions administratives encadrent les acteurs socio-économiques à une échelle macro-régionale dans le but de planifier le développement; d'autre part, les MRC encadrent les municipalités et notamment les élus municipaux à une échelle micro-régionale dans une perspective d'aménagement du territoire.

La régionalisation administrative du Québec réalisée en 1967 d'après des critères inspirés de la théorie des places centrales<sup>11</sup> donne lieu, notamment, à l'implantation de services gouvernementaux en région, à la consolidation des métropoles régionales par l'implantation d'institutions diverses dont l'objectif est d'harmoniser sur un plan territorial les actions gouvernementales de type sectoriel, et à la création des conseils régionaux de développement (CRD), dont l'objectif est de concilier l'action régionale des acteurs socio-économiques. Cette régionalisation administrative ouvre la porte à l'application ultérieure d'une stratégie de croissance polarisée<sup>12</sup>, par laquelle l'action gouvernementale en milieu régional et rural est progressivement subordonnée à la concentration des investissements publics dans les centres urbains, conçus comme des pôles de croissance.

Les régions administratives implantées en 1967 sont doublées, douze ans plus tard, par les MRC. Rappelons brièvement en quoi consistent les MRC et comment elles ont été créées. En 1979, l'Assemblée nationale adopte la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, selon laquelle toutes les municipalités locales, excepté celles qui font partie des communautés urbaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais, doivent se regrouper en MRC à partir du principe de l'appartenance territoriale. Ces MRC constituent donc des micro-régions identitaires. Elles sont diri-

# amici

gées par un conseil constitué des maires de toutes les municipalités membres et d'un nombre de délégués de ces municipalités établi en fonction de leur population. Le conseil nomme un préfet, choisi en son sein parmi les maires. Le budget des MRC provient pour l'essentiel de deux sources : une subvention gouvernementale et la contribution financière des municipalités locales.

Le mandat principal d'une MRC consiste à produire un schéma d'aménagement, conçu comme un document de planification fixant les grandes lignes de l'affectation et du développement du territoire. Ce schéma est adopté par le conseil mais doit être conforme aux orientations gouvernementales concernant le territoire. Lorsqu'il y a conflit entre les prescriptions du schéma et les orientations prévues par le gouvernement,

et que la négociation ne permet pas de parvenir à un compromis, c'est l'option gouvernementale qui prime. Une fois en vigueur, le schéma devient le référent pour le plan d'urbanisme que toutes les municipalités locales sont dorénavant tenues d'adopter et pour les différents règlements qui le rendent opérationnel. La loi prévoit des délais pour chaque opération : quatre ans pour se constituer en MRC, cinq ans pour adopter le schéma d'aménagement, deux ans pour l'adoption du plan d'urbanisme et deux ans pour l'adoption des règlements. La loi prescrit aussi que le plan d'urbanisme doit être conforme au schéma et que les règlements doivent être conformes au plan d'urbanisme, la MRC devant en certifier la conformité.

Comme les délais prescrits ont été largement respectés, le territoire du Québec s'est trouvé, une quinzaine d'années après l'adoption de la loi, doté d'une mécanique de gestion territoriale cohérente et synchronisée, dans laquelle, en mots simples, toutes les municipalités locales font la même chose en même temps. De plus, les MRC se sont révélées de puissantes structures de concertation du monde urbain et du monde rural et ont réussi à associer les experts de l'urbanisme et le personnel politique (les élus). Ainsi, tout en conservant son autonomie politique, ses découpages et ses modalités organisationnelles, le monde municipal s'est vu soumis à une logique de gestion rationnelle et moderne d'inspiration étatique.

Mais cela est arrivé à un moment où, à cause des restructurations socio-spatiales qui affectent les systèmes productifs et de consommation (Benko et Lipietz, 1992), l'État nation perd de son efficacité en tant que cadre de régulation. Les changements subis par l'économie mondiale et l'adaptation des États à ces changements

imposent l'adoption de modalités plus flexibles de gestion du territoire et du développement. Ainsi, la gestion des territoires régionaux et conséquemment les rapports de l'État au territoire entrent dans une troisième phase caractérisée par le repli de l'État et par la responsabilisation des acteurs sociaux locaux à l'égard du sort économique des régions.

Les antécédents de cette troisième phase se trouvent dans une politique que le gouvernement a élaborée en 1983 et présentée comme « le choix des régions » (Québec, 1983). Par cette politique, le gouvernement mettait les acteurs régionaux à contribution dans la planification du développement économique. Les régions administratives devenaient des régions de concertation. Du coup, les acteurs locaux ont été chargés d'organiser des « sommets » de concertation socio-économique au sein desquels les intérêts économiques des acteurs sociaux feraient l'objet d'arbitrages. Cette politique basée sur la concertation entre les acteurs régionaux et entre ceux-ci et l'État a connu un point tournant en 1988, année où le gouvernement a associé de façon explicite développement régional et création d'entreprises (Québec, 1988). Le gouvernement s'est orienté vers la stimulation de l'entrepreneuriat, le soutien à la création d'entreprises, l'aide au démarrage de PME, la consolidation de créneaux d'excellence, le renforcement du potentiel technologique et l'ouverture sur les marchés internationaux. C'est cette nouvelle vision du développement régional qui inspire la réforme de 1992, par laquelle le gouvernement modifie le rôle des institutions de planification héritées de la Révolution tranquille et, partant, donne à l'État une fonction « d'accompagnement du dynamisme des régions » (Québec, 1992 : 37), mettant ainsi en œuvre

sa notion d'«État accompagnateur».

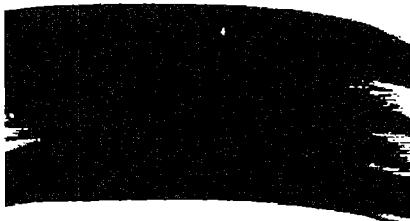
L'analyse de la gestion du développement régional au Québec permet donc d'identifier trois grandes phases emboîtées.

1) La première est celle de l'essor d'un discours de développement régional et d'intervention territoriale volontaire. Plusieurs formules de remplacement de l'administration territoriale «prémoderne» sont élaborées mais le succès de leur application est mitigé.

2) La deuxième phase est celle de la dissociation de la gestion du social et du territoire. Dans cette phase, par des efforts combinés de planification du développement et d'aménagement du territoire, l'État se déploie, soumettant les formes locales de régulation à des normes définies pour être appliquées à l'échelle du Québec, mettant ainsi en œuvre une sorte de fordisme territorial. L'État crée des structures de planification du développement distinctes des structures chargées de la gestion du territoire. Ces structures interpellent des acteurs différents et abordent les problèmes d'un point de vue différent, mais dans tous les cas visent l'encadrement de la société civile.

3) La troisième phase comprend le repli de l'État et le transfert des responsabilités de développement aux intérêts privés. Curieusement, cette étape voit une convergence entre les acteurs de l'aménagement et les acteurs du développement, surtout dans les régions où les problèmes sont tels que la défense de la viabilité du peuplement et de l'accès aux services oblige les acteurs à s'unir pour faire pression sur l'État. Dans cette phase, tout en assimilant l'esprit des objectifs étatiques, la région devient l'expression d'une dynamique ascendante où les consensus entre les acteurs socio-économiques et politiques locaux résultent d'une logique de survie. Il est évident que cette der-

nière étape s'insère dans la remise en question de l'État-providence. Du reste, en cette matière, les objectifs gouvernementaux sont clairs : on poursuit le remplacement de l'État-providence par «l'État accompagnateur».



## Conclusion

La réforme du développement régional au Québec et l'atténuation du rôle de l'État comme cadre unificateur de la société civile révèlent une volonté d'adaptation des mécanismes de gestion du développement aux exigences d'un environnement économique qui impose la souplesse et la flexibilité (Scott et Storper, 1992). Mais nous devons constater que, bien que nécessaire, une telle adaptation ne peut se limiter à la concentration des efforts de développement du côté de l'entreprise privée et de l'individu. Elle doit s'insérer dans une stratégie de mobilisation sociale plus large, si on veut éviter que la concurrence intensifie les inégalités interrégionales existantes.

Pour cela, il faut renforcer les collectivités et non les livrer à elles-mêmes comme semble le proposer la nouvelle vision du développement instaurée par la réforme. À cette fin, deux types d'objectifs devraient être combinés. D'une part, il faudrait créer les conditions susceptibles d'engendrer un entre-

preneurship social dans les régions. L'entrepreneurship privé est nécessaire mais insuffisant; il faut un type d'entrepreneurship qui mobilise les ressources du milieu. D'autre part, il faut insérer le développement local dans un vaste projet d'envergure nationale qui valorise la mobilisation collective en tant que source de dynamisme et de développement, dans le sens des demandes énoncées récemment par les acteurs sociaux régionaux<sup>13</sup>.

Pour répondre à ces demandes, il est impératif de changer de paradigme et d'adopter une stratégie qui s'inspire davantage du principe du développement local que de celui du développement régional. Mais il faudrait au préalable redéfinir le développement comme un processus global qui habilite les acteurs sociaux, économiques et communautaires afin qu'ils puissent mobiliser les ressources humaines et physiques pour le bénéfice de l'ensemble de la communauté locale<sup>14</sup>.

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

139

## Bibliographie

- AGNEW, J. 1991. «Les lieux contre la sociologie politique», dans Jacques LÉVY, éd. *Géographies du politique*. Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques: 145-160.
- ANDERSON, F.-J. 1988. *Regional Economic Analysis: A Canadian Perspective*. Toronto, Harcourt Brace Jovanovich.
- BECATTINI, Giacomo. 1992. «Le district marshallien: une notion socio-économique», dans BENKO et LIPIETZ: 35-56.
- BENKO, Georges, et Alain LIPIETZ, éd. 1992. *Les Régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Paris, Presses universitaires de France.
- BOUDEVILLE, Jean. 1962. *Les Espaces économiques*. Paris, Presses universitaires de France.



De l'état-providence à l'état accompagnateur dans la gestion du social : le cas du développement régional au Québec

- BOYER, Robert. 1992. « Les alternatives au fordisme : des années 1980 au XXI<sup>e</sup> siècle ». dans BENKO et LIPIETZ : 189-223.
- CÔTÉ, Charles. 1991. *La Désintégration des régions*. Chicoutimi, JCL.
- CÔTÉ, Serge. 1994. « L'espace régional, reflet des différences ou miroir de l'unité », dans J.-M. FECTEAU, G. BRETON et J. LÉTOURNEAU, éd. *La Condition québécoise : enjeux et horizons d'une société en devenir*. Montréal, VLB éditeur : 172-205.
- CÔTÉ, Serge, et Benoît LÉVESQUE. 1982. « L'envers de la médaille : le sous-développement régional », *Interventions économiques*, 8 : 55-78.
- DE MATTOS, Carlos-A. 1982. « The Limits of the Possible in Regional Planning », *CEPAL Review*, 18 : 65-86.
- DIONNE, Hugues. 1985. *Animation sociale, participation populaire et développement régional : l'expérience du BAEQ*. Université Laval, thèse de doctorat en sociologie.
- DIONNE, Hugues, et Juan-Luis KLEIN. 1993. « La question régionale au Québec contemporain », *Cahiers de géographie du Québec*, 37, 101 : 219-240.
- DIONNE, Hugues. 1995. « Centralisation tranquille et ambiguïtés du développement régional », dans S. CÔTÉ, J.-L. KLEIN et M. PROULX, éd. *Et les régions qui perdent ?* Rimouski, GRIDEQ.
- DIONNE, Hugues, et al. 1983. *Aménagement intégré des ressources et luttes en milieu rural*. Rimouski, Université du Québec à Rimouski, Cahiers du GRIDEQ, no 11, 351 p.
- DIONNE, Hugues, Juan-Luis KLEIN et Jean LARRIVEE, éd. 1986. *Vers de nouveaux territoires intermédiaires*. Rimouski, Université du Québec à Rimouski, GRIDEQ, 230 p.
- FRIEDMAN, John, et Clyde WEAVER. 1979. *Territory and Function*. Londres, Arnold.
- GODBOUT, Jacques T. « Les relations central-local ou le rendez-vous manqué », *Revue internationale d'action communautaire*, 13/53 : 125-129.
- GORE, Charles. 1984. *Regions in Question*. Londres, Methuen.
- HAMEL, Pierre. 1994. « Les hypothèses les plus probantes quant aux facteurs de réussite en matière de développement local ». Communication présentée au 7<sup>e</sup> colloque de la revue *Politiques et management public* sur le thème « La gestion des collectivités locales et régionales face à l'incertitude ». À paraître.
- HIGGINS, B., F. MARTIN et A. RAYNAULT. 1970. *Les Orientations du développement économique régional dans la province de Québec*. Ottawa, Ministère de l'Expansion économique régionale.
- JEAN, Bruno. 1985. *Agriculture et développement dans l'Est du Québec*. Québec, Presses de l'Université du Québec.
- KLEIN, Juan-Luis. 1989. « Développement régional et espace local : vers une régulation territorialisée », *Revue internationale d'action communautaire*, 22/62 : 189-197.
- KLEIN, Juan-Luis. 1992. « Partenariat et planification flexible du développement local », *Revue canadienne des sciences régionales*, XV, 3 : 491-505.
- LAJUGIE, Joseph, Pierre DELFAUD et Claude LACOUR. 1979. *Espace régional et aménagement du territoire*. Paris, Dalloz.
- LAJUGIE, Joseph. 1989. « Un tiers de siècle d'aménagement volontariste du territoire », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1 : 11-40.
- LEBORGNE, Danielle, et Alain LIPIETZ. 1992. « Idées fausses et questions ouvertes de l'après-fordisme », *Espaces et sociétés*, 66-67 : 39-68.
- LÉVEILLÉE, J. 1982, éd. *L'Aménagement du territoire au Québec. Du rêve au compromis*. Montréal, Nouvelle Optique.
- LÉVY, Jacques. 1991. *Géographies du politique*. Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- MYRDAL, G. 1957. *Economic Theory and Under-Developed Regions*. Londres, Methuen.
- PERROUX, François. 1964. *L'Économie du XX<sup>e</sup> siècle*. Paris, PUF.
- QUÉBEC, Ministre délégué à l'aménagement et au développement régional. 1983. *Le Choix des régions. Document de consultation sur le développement des régions*. Québec.
- QUÉBEC, OPDQ. 1988. *À l'heure de l'entreprise régionale. Plan d'action en matière de développement régional*. Québec, Office de planification et de développement du Québec.
- QUÉBEC, Ministre délégué aux affaires régionales. 1992. *Développer les régions du Québec*. Québec.
- ROSTOW, Walter W. 1990. *The Stages of Economic Growth*. Troisième édition.
- STÖHR, Walter, et D. R. F. TAYLOR. 1981. *Development from Above or Below*. Toronto, Wiley & Sons.
- SCOTT, Allen, et Michael STORPER. 1992. « Le développement régional reconsidéré », *Espaces et sociétés*, 66 : 7-38.
- VACHON, Bernard. 1993. *Le Développement local*. Montréal, Gaëtan Morin.
- WEAVER, Clyde, et Thomas GUNTON. 1982. « From Drought Assistance to Megaprojects : Fifty Years of Regional Theory and Policy in Canada », *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, 5, 1 : 5-37.

## Notes

- <sup>1</sup> L'auteur remercie le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC), qui a appuyé financièrement la recherche dont s'inspire ce texte. Il remercie aussi Jean-Marie Fecteau ainsi que les membres du comité de lecture pour leurs critiques et suggestions.
- <sup>2</sup> L'adoption de la loi sur les services de santé et les services sociaux par l'Assemblée nationale en 1991 constitue l'aboutissement d'un processus de réforme qui vise des objectifs similaires. Cette réforme, faite au nom de la démocratisation de l'offre et de l'administration des services dans ce secteur clé de la gestion étatique, met l'accent sur le partenariat avec le milieu communautaire, attribue un rôle plus central et décisionnel aux conseils régionaux de la santé et des services sociaux (CRSSS), que la réforme a transformés en régions régionales, et surtout implante les « plans régionaux d'organisation des services » (PROS), nouvelle modalité de planification et de gestion.
- <sup>3</sup> Lors d'un colloque tenu à Hull en novembre 1991, la ministre des Communautés culturelles et de l'Immigration a exhorté les leaders régionaux à jouer un rôle plus dynamique dans la promotion des régions auprès des immigrants, conformément à un objectif gouvernemental de régionalisation de l'immigration énoncé en 1988 (Québec, 1988). Même si cet objectif n'a donné lieu qu'à des études préliminaires de faisabilité, il témoigne néanmoins de la volonté générale.
- <sup>4</sup> Sur la stratégie du développement régional, voir Boudeville (1962) et Friedman et Weaver (1979).

- <sup>5</sup> Pour une réflexion sur ces deux composantes dans la stratégie du développement régional, voir Anderson (1988).
- <sup>6</sup> Comme le reconnaît même Rostow, l'une des sources d'inspiration de la stratégie du développement, qui écrit, dans la préface de la troisième édition de son ouvrage *The Stages of Economic Growth* (1990 : xxxv) : « On dirait que la crédibilité de l'État national est minée par le bas et par le haut ».
- <sup>7</sup> Évoquons, à ce propos, le concept de district industriel, formulé au début du siècle par l'économiste Alfred Marshall, dont le dynamisme actuel de certains systèmes industriels localisés, mais performants et compétitifs sur le marché international, est une illustration (voir Becattini, 1992).
- <sup>8</sup> Pour des études récentes sur l'évolution des structures et politiques de développement régional au Québec, voir Côté (1994) et Dionne (1995).
- <sup>9</sup> Comme le montre De Mattos (1982), dans une analyse éclairante sur les causes des inégalités régionales. Cette étude a été réalisée à partir de l'Amérique latine mais ses conclusions peuvent être généralisées.
- <sup>10</sup> Cet antagonisme entre des formes territorialisées de régulation et des principes modernes nationaux appliqués à la gestion de l'État nation a été bien expliqué dans les travaux d'Agnew (1987, 1991).
- <sup>11</sup> Selon laquelle les centres urbains se structurent en hiérarchie en fonction de la portée et de la nature du marché qu'ils desservent. La régionalisation faisait suite à une enquête réalisée en 1966 par le ministère de l'Industrie et du Commerce du Québec en vue de déterminer les principaux centres québécois et leur zone d'influence.
- <sup>12</sup> L'application québécoise de cette stratégie s'inspire du rapport publié en 1970 par les économistes Higgins, Martin et Raynault et des diverses études régionales réalisées ensuite par l'OPDQ (Office de planification et de développement du Québec) ou par des organismes privés.
- <sup>13</sup> Ces demandes se sont surtout fait entendre au moment des audiences sur l'avenir constitutionnel du Québec tenues par la Commission Bélanger-Campeau en 1990 (Côté, 1994) et des « commissions régionales » sur la souveraineté du Québec tenues en 1995.
- <sup>14</sup> Sur la stratégie du développement local, voir Stöhr et Taylor (1981), Vachon (1993) et Hamel (1994).