

Les régions face au réajustement des politiques gouvernementales

Yves Bélanger et Pierre Hamel

Volume 3, numéro 1, avril 1985

La décentralisation pour quoi faire?

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1002013ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1002013ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de sociologie - Université du Québec à Montréal

ISSN

0831-1048 (imprimé)

1923-5771 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Bélanger, Y. & Hamel, P. (1985). Les régions face au réajustement des politiques gouvernementales. *Cahiers de recherche sociologique*, 3(1), 99–118.
<https://doi.org/10.7202/1002013ar>

Les régions face au réajustement des politiques gouvernementales

Yves BÉLANGER
Pierre HAMIEL

Depuis leur arrivée au pouvoir le Parti Québécois et son gouvernement ont choisi de poursuivre la réforme du système municipal amorcée avec plus ou moins de succès dans la foulée de la Révolution tranquille. Or les enjeux ne sont plus les mêmes. Les ambitions modernisatrices qui prévalaient à l'époque soit ont été atteintes, soit sont devenues anachroniques. Les objectifs d'efficacité et de rentabilité qui étaient poursuivis par l'entremise d'une réduction du nombre des municipalités ne sont plus à l'ordre du jour. Toutefois on constate que le territoire et les forces locales qui l'animent sont en mesure d'offrir des résistances acharnées aux réformes technocratiques. Inversement, il ressort que ces mêmes forces locales possèdent des ressources et des capacités d'initiative pour jouer un rôle important à l'égard du développement régional.

L'adoption de la Loi 125 sur l'aménagement du territoire, en novembre 1979, qui a mis en place les municipalités régionales de comté semble avoir contribué largement à infléchir les attitudes défensives d'un certain nombre d'administrateurs municipaux⁽¹⁾. Même s'il est vrai, par ailleurs, que cette loi pourrait être interprétée, d'un autre point de vue, comme étant la dernière étape d'un processus d'«insertion de facto des collectivités locales dans la dynamique d'évolution de l'appareil étatique»⁽²⁾. Si, pour l'instant, il apparaît prématuré de départager les éléments qui se rattacheraient à l'un ou l'autre de ces axes d'interprétation, il est nécessaire d'insister sur le fait que dans le contexte québécois les municipalités ont

été au centre des transformations sociales des vingt-cinq dernières années. D'abord elles ont été prises à partie dans le projet de modernisation de la société québécoise tel que défini par les protagonistes de la Révolution tranquille. Ensuite, phénomène plus récent — et c'est ce qui nous intéresse ici — elles ont été interpellées, d'un côté, par les paliers supérieurs de gouvernement à l'occasion de la crise et de la restructuration de l'État et de l'autre, par les principaux agents socio-économiques à la faveur de la récession, du redéploiement industriel et de la réorganisation du système économique. Il n'est donc pas surprenant de constater que lors de la tournée de consultation du ministre Gendron⁽³⁾ au sujet d'une «proposition globale de politique régionale» exposée dans le document *Le choix des régions*⁽⁴⁾ les représentants du monde municipal se soient exprimés abondamment, tant en soumettant des mémoires qu'en intervenant lors des audiences publiques⁽⁵⁾. Au-delà des inquiétudes que manifestent les élus municipaux au sujet des pouvoirs qui seront dévolus aux municipalités dans le cadre du nouveau découpage régional et des structures de concertation proposées, ils expriment un consensus autour de la valorisation des «dynamismes locaux» et de la nécessité d'une action concertée pour soutenir le développement régional.

Mais le nouveau discours régionaliste du gouvernement québécois tel que présenté dans *Le choix des régions*, ne s'adresse pas uniquement aux municipalités et à leurs représentants politiques. De façon plus large, il vise les entreprises, les représentants du monde des affaires, les appareils publics de services collectifs, le mouvement syndical, les organismes régionaux de consultation, de même que les diverses catégories d'organismes communautaires. S'appuyant sur les idées de décentralisation, de concertation des acteurs locaux et régionaux, de «dynamisme du milieu» comme principal facteur de développement, ce discours constitue, dans la perspective étatique, à la fois un bilan des politiques antérieures de développement régional et une tentative d'ajuster les actions gouvernementales à la nouvelle réalité socio-économique dans le contexte de crise.

Pour bien saisir la portée de ce réajustement, avant de cerner davantage la teneur du nouveau discours régionaliste, il nous semble utile de situer les enjeux régionaux actuels et ce, tant d'un point de vue théorique, compte tenu de la nature de la crise et de ses répercussions sur les cadres de l'action et les modèles d'analyse, que d'un point de vue empirique, eu égard aux initiatives locales et régionales et à leur capacité d'infléchir concrètement les anciens modèles de développement. Enfin nous reviendrons au nouveau

discours régionaliste pour faire l'analyse de sa cohérence étant donné, premièrement, qu'il nous apparaît contradictoire par rapport à d'autres orientations que privilégie par ailleurs le gouvernement actuel et, deuxièmement, qu'il occupe une position mitigée, sinon transitoire, dans l'ensemble du discours gouvernemental.

1. Les enjeux régionaux actuels

Si, dans le domaine de la recherche, on assiste présentement à l'émergence de ce que certains désignent comme étant un «nouveau paradigme du développement régional»⁽⁶⁾ ceci ne résulte pas, en premier lieu, d'un souci de raffinement dans l'ordre de la pensée théorique mais renvoie plus directement à une série de phénomènes relativement nouveaux — surtout si l'on considère leur ampleur — qui se déroulent sur la scène régionale. Ces phénomènes sont multiples et touchent à tous les secteurs de l'activité sociale. Qu'il s'agisse de la fermeture de grandes entreprises ou de la réduction de leurs activités. Que l'on pense au rôle accru des P.M.E. dans l'économie. Que l'on évoque, de façon plus large, les initiatives et les dynamismes locaux. Que l'on observe également les efforts locaux et régionaux de concertation entre diverses catégories d'agents socio-économiques, y inclus le mouvement syndical qui désire participer de plus en plus activement au développement économique. Que l'on considère enfin certains réajustements des politiques gouvernementales — que traduit en partie le nouveau discours régionaliste — qui essaient de s'adapter aux transformations économiques et à leurs répercussions sur la scène régionale. Tous ces phénomènes, au-delà de leurs particularités, doivent être associés aux tendances fondamentales de restructuration des sociétés capitalistes avancées à la faveur de la crise.

On constate donc, depuis quelques années, que «la croissance ne permet plus de payer les «dégâts du progrès»⁽⁷⁾. Davantage, on peut dire que l'équilibre du système économique est profondément remis en cause par le blocage des mécanismes de croissance. Cela a eu des effets immédiats sur les conditions de travail qui se sont rapidement détériorées pour une couche sans cesse grandissante de travailleurs et de travailleuses. Ainsi, les emplois sont devenus plus précaires, la sécurité d'emploi s'avère une réalité appartenant à une autre époque, l'introduction des «nouvelles technologies» dans une foule de secteurs ont permis d'accélérer la déqualification du travail. De ce fait la mobilité et le recyclage s'inscrivent dorénavant dans la nouvelle problématique de l'emploi et l'accès aux mesures de sécurité et d'aide sociale sont de plus en plus problématiques.

En évoquant la réalité du travail dans le contexte de crise, nous ne nous éloignons pas de notre sujet. Au contraire, c'est d'abord et avant tout autour de cette réalité que se définissent les enjeux régionaux actuels.

Considérons rapidement comment l'espace, y compris l'espace régional, s'est transformé compte tenu de la concentration du capital et de l'évolution du système de production⁽⁸⁾. De manière très schématique, disons que dans les années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale, au fur et à mesure que les entreprises de production ont accru leur dimension, elles sont devenues plus mobiles, subissant moins les contraintes de l'espace ou de leur localisation première. Notons que c'est aussi l'époque au cours de laquelle les infrastructures et les équipements collectifs se sont déployés sur l'ensemble du territoire tandis que se mettaient en place des réseaux de communication plus rapides. De ce fait l'espace s'est trouvé «de moins en moins structuré par l'infrastructure»⁽⁹⁾, la variable stratégique étant plutôt définie autour du travail, c'est-à-dire de la main-d'œuvre, de son niveau de formation, de ses qualités intrinsèques, des coûts de reproduction de la force de travail, etc...

Ainsi, au fur et à mesure que l'espace est devenu une contrainte moins lourde, les entreprises se sont déplacées vers les bassins de main-d'œuvre où les coûts de reproduction sociale étaient moindres, ce qui a constitué un moyen privilégié de baisser les coûts de production et a eu pour effet d'intégrer les espaces «périphériques» au circuit dominant. Comme l'écrit Philippe Aydalot,

«La condition du profit, c'est la possibilité pour l'entreprise de se localiser de façon à se diriger aux devants de forces de travail non encore gagnées par les nouveaux modes de vie plus coûteux et acceptant donc des salaires moindres. Ainsi comprend-on que la logique du capital consiste à se diriger sans cesse vers des espaces plus «périphériques», chaque fois que la contagion des modèles de consommation a relevé en un lieu le coût de l'existence»⁽¹⁰⁾.

Bien que cette stratégie de relocalisation des activités productrices dans l'espace ne soit pas le seul moyen auquel les entreprises ont eu recours dans les années 50 et 60 pour réduire leurs frais — la sociologie urbaine des dernières années a bien montré que l'intervention de l'État, à travers la prise en charge des équipements collectifs de consommation, jouait aussi ce rôle, d'une autre manière — elle a néanmoins été un facteur décisif dans l'accumulation capitaliste, contribuant, de ce fait, à façonner les espaces régionaux et leur mode d'occupation.

Nous pouvons recourir à ces quelques éléments pour éclairer la nature du processus de régionalisation soutenu par l'État dans les pays capitalistes au cours de la phase de réorganisation industrielle d'après guerre. Comme l'a montré Renaud Dulong pour la France, avant d'être prise en charge par les élites locales et les mouvements régionaux, la question régionale a été énoncée par l'État dans le but de déstructurer les anciens dispositifs territoriaux appartenant à un mode de production antérieur. Ainsi le discours régionaliste de l'État visait en premier lieu à déconstruire l'ancien mode d'assujettissement au territoire, dont les notables traditionnels assumaient la gestion en accord aux réalités de la société marchande. Ceci pour mieux proposer, en remplacement, un nouveau quadrillage territorial et politique qui accroissait le pouvoir de la technocratie et définissait les conditions d'une extension du «procès de production-consommation monopoliste»⁽¹¹⁾.

On retrouve tout-à-fait la même logique dans le discours régionaliste tenu par la technocratie québécoise lors de la Révolution tranquille et qui a conduit à une régionalisation administrative du territoire. On cherchait aussi au Québec à favoriser, à cette occasion, l'introduction d'une nouvelle rationalité économique qui permettrait une plus grande mobilité des travailleurs et du capital. Dans ce contexte le discours régionaliste témoignait des valeurs modernisatrices mises de l'avant par la nouvelle classe au pouvoir. Le meilleur exemple à partir duquel il était possible de saisir la nature des enjeux régionaux derrière les avancées de la régionalisation gouvernementale d'alors est sans doute le plan régional du B.A.E.Q. Non seulement découvre-t-on, dans ce plan, de grands objectifs en vue de moderniser la structure industrielle régionale mais s'y trouve exposé en plus un projet de hiérarchie urbaine qui exige la fermeture de 80 «paroisses marginales».

C'est en luttant contre la fermeture de ces paroisses que les populations locales ont mis à jour la teneur des enjeux régionaux et la nature des rapports sociaux à l'espace que l'État tentait alors d'instaurer. La réalité et le sentiment de désappropriation qu'entraînait forcément l'opération étaient au centre du débat. En s'y opposant, les populations locales ont refusé de se soumettre au modèle de développement polarisé qui a été proposé, en premier lieu, pour les bénéfices du capitalisme industriel et financier.

Pour bien comprendre le sens de l'intervention de l'État sur la question régionale à cette étape du développement capitaliste, il nous semble utile d'ouvrir une parenthèse sur le développement des régions compte tenu de la consolidation d'une bourgeoisie québécoise.

Rappelons que la crise des années 30 a entraîné l'effondrement de la bourgeoisie québécoise, principalement dans la région montréalaise. L'évolution des activités économiques régionales au cours de cette crise et pendant la période d'après-guerre a néanmoins offert un nouvel espace économique régional à cette bourgeoisie, structurée en premier lieu autour des entreprises de services et, plus marginalement, autour de certaines industries de transformation des richesses naturelles exploitées en région⁽¹²⁾. Il apparaît ainsi que la relocalisation des activités contrôlées par les entrepreneurs autochtones a contribué au soutien du développement économique des régions. L'approche du gouvernement unioniste de Maurice Duplessis, très sensible aux intérêts de la bourgeoisie québécoise, a été révélatrice à cet égard⁽¹³⁾.

La nouvelle élite bourgeoise des régions sera donc interpellée par le courant étatiste des années 60 dans le sens d'un déplacement vers l'État des centres de décision et de promotion la concernant. Également, l'État s'attribuera la tâche d'élaborer une stratégie destinée à amener les entrepreneurs québécois à se transformer en force économique intégrée sur l'ensemble du territoire afin de prendre le contrôle des grands leviers industriels de la province⁽¹⁴⁾. Cette démarche provoquera la multiplication des tensions, notamment à l'endroit des PME implantées en région.

Depuis, les choses ont bien changé. Il n'apparaît plus dans les priorités de l'État de resserrer davantage le dispositif territorial et bureaucratique instauré lors de la première forme de régionalisation. Les entreprises n'ont plus nécessairement recours à la délocalisation industrielle pour réduire leurs coûts de production. Les avantages de localisation semblent maintenant se poser en d'autres termes en référence à la qualité du cadre de vie, de l'environnement, ainsi qu'à celle des réseaux de communication, des réseaux culturels et des dynamiques locaux.

Dans cette perspective, la classe dominante, au Québec comme ailleurs, est davantage préoccupée de définir de nouveaux rapports entre les secteurs de production et les secteurs de reproduction — compte tenu de l'«effondrement du modèle de développement monopoliste»⁽¹⁵⁾ — que de propager à l'ensemble du territoire un modèle de développement uniforme. Ainsi l'État-providence, compte tenu des responsabilités qu'il assume au niveau de la sécurité sociale, est confronté à une augmentation de ses charges tandis que ses ressources plafonnent. Le défi consiste dorénavant à trouver le moyen de gérer les politiques sociales à moindre coût tout en garantissant, aux populations assistées, un seuil de revenu suffisant pour maintenir la demande économique.

Malgré leur caractère schématique, ces remarques visent à attirer l'attention sur le fait que les rapports tant de l'État que du capital au territoire ont été bouleversés par la crise. L'objectif est dorénavant de tirer parti des différences et non plus d'homogénéiser l'espace. Les PME, pour ne citer que ce cas, ne sont plus interpellées dans le sens de leur transformation en nouveaux monopoles, mais dans leur rapport à l'environnement régional et, surtout, à l'emploi. Elles sont perçues comme le filet de sécurité économique des régions.

Le nouveau discours régionaliste du gouvernement québécois n'a donc plus pour objectif de mettre en place un ordre territorial. Il consiste plutôt à redéfinir le rôle de l'État compte tenu, d'une part, des exigences que posent, à l'accumulation capitaliste, le nouvel ordre économique mondial, et, d'autre part, des récentes conditions de gestion des politiques sociales. En résumé nous dirions que le défi consiste avant tout à redéfinir le rôle de l'État alors que l'on a encore beaucoup de mal à cerner clairement les enjeux!

Une chose au moins est certaine, si le travail et partant le rapport salarial sont au centre des enjeux régionaux, ce n'est plus de la même manière qu'auparavant. Même s'il s'agit là d'une évidence, celle-ci a toutefois le mérite d'attirer notre attention sur les restructurations en cours et leurs principales composantes.

Dans le cadre de la présente crise, le développement régional est soumis aux mêmes incertitudes, dans bon nombre de cas, que celles qui affectent l'évolution de l'économie mondiale. Les capacités d'innovation, l'efficacité de la recherche et du développement, la capacité d'intégrer les transferts de technologies, le besoin de nouvelles ressources, sont autant de facteurs qui risquent de continuer à modifier dans les années à venir tant le marché de l'emploi que la configuration du système économique.

Étant donné ces incertitudes, la nouvelle réalité régionale nous conduit, d'une part, à reconsidérer les principes et les éléments théoriques qui semblaient fonder les anciens modèles de développement et, d'autre part, à élargir notre compréhension et notre problématique du développement économique et régional.

S'il est vrai qu'au niveau de la planification économique ce n'est pas avant le début des années '60 que l'on a commencé à se préoccuper de manière significative de la dimension régionale, on doit néanmoins souligner que cette prise en compte s'est inscrite à l'intérieur d'un modèle de développement centralisé — modèle que Clyde Weaver désigne comme étant un «centre-down model of

development» — qui a émergé à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, prenant la relève des principes sur lesquels s'appuyaient les anciennes formes de colonialisme. L'une des notions qui traduit le mieux ce modèle, est la notion de pôle de croissance. Telle qu'elle a été développée par François Perroux et appliquée par la suite par J.R. Boudeville à l'espace géographique, celle-ci désigne les secteurs industriels qui sont en mesure de provoquer une croissance économique qui se diffuse dans l'ensemble du système. C'est par l'intervention des grandes entreprises et surtout leur capacité d'innovation que la croissance sera possible. Ainsi plus un pôle de croissance parviendra à répercuter les innovations dans son environnement, plus il sera considéré comme étant dynamique⁽¹⁷⁾.

La notion de pôle de croissance et le type de modèle de développement qu'elle exprime a été critiquée, ces dernières années, en bonne partie parce qu'elle avait contribué à orienter les politiques gouvernementales de développement industriel. Ainsi certains centres ont été privilégiés au niveau des subventions au détriment de la périphérie — souvent dans une perspective de spécialisation — contribuant, de ce fait, à accentuer les inégalités régionales. Conséquemment la théorie de la polarisation a véhiculé une conception hiérarchique du développement qui a eu pour effet d'entretenir la dépendance des zones périphériques à l'endroit des espaces polarisés⁽¹⁸⁾. Cela a de plus renforcé l'idée que le développement relève strictement d'un «processus d'origine extérieure» comme si l'économie était contrôlée par des forces contre lesquelles les populations locales ne peuvent pratiquement rien.

Les critiques qui ont remis en cause le modèle de développement par le haut, y inclus la théorie de la polarisation, ont également mis de l'avant une conception plus large et plus ouverte du développement. D'emblée, cette conception s'inscrit dans le cadre de la nouvelle problématique régionale en émergence⁽¹⁹⁾ qui se démarque des approches traditionnelles fonctionnant à partir d'une stabilité élevée des paramètres externes. Dans le contexte de crise, l'incertitude devenant une variable stratégique, il est nécessaire de repenser les scénarios pour l'action. Aussi découvre-t-on par exemple, compte tenu de la restructuration récente du milieu industriel, que même si l'innovation demeure toujours une dimension fondamentale du développement, elle n'est plus exclusivement l'apanage des grandes entreprises. À ce sujet, on constate que les milieux de vie, les communautés locales, peuvent jouer un rôle indispensable. En d'autres termes il n'y a pas nécessairement adéquation entre développement et accumulation du capital. Le développement ne pouvant être défini qu'en relation aux aspirations d'une

communauté donnée, alors que les objectifs économiques s'articulent concrètement à des objectifs légitimes qui s'expriment autour des dimensions culturelles, sociales, politiques. Dans cette perspective le développement régional n'est plus un processus impulsé par des forces exogènes mais renvoie plutôt aux forces et aux dynamismes locaux qui participent à l'élaboration d'un projet collectif.

Cette conception du développement a été véhiculée ces dernières années à travers des notions comme celles de «développement territorial», «développement endogène», «auto-développement» ou encore «développement par le bas». Au-delà de leur spécificité, ces diverses notions manifestent une ouverture sur la participation de l'ensemble des forces locales et régionales pour réaliser un développement soutenu. Inversement elles reconnaissent que le modèle de croissance d'après-guerre n'est plus en mesure d'assurer le développement régional. Ce qui ne signifie par pour autant que l'alternative soit clairement définie ... Mais il semble s'élaborer un consensus de plus en plus explicite autour du fait que les choses ne pourront par se dérouler comme par le passé ...

Dans ce contexte, le nouveau discours régionaliste du gouvernement qui tente de s'ajuster à la nouvelle problématique régionale n'est pas sans ambiguïtés. Cependant avant d'en examiner le contenu il nous apparaît important de considérer les formes concrètes d'expression de la nouvelle réalité régionale au Québec.

2. Les régions québécoises face à la crise

Sans brosser un tableau des différentes composantes de la nouvelle réalité régionale, nous ferons référence aux principales tendances qui l'animent à partir d'un certain nombre de phénomènes et d'exemples concrets.

Depuis 1975, la plupart des régions sont aux prises avec des taux de chômage qui fracassent tous les records établis depuis la dernière guerre mondiale. Par exemple, au premier trimestre de 1984 le taux officiel de chômage s'élevait à 20% au Lac St-Jean, à 16.7% sur la Côte Nord, à 17% en Estrie, à 20% en Abitibi-Témiscamingue et près de 24% dans la région du Bas St-Laurent-Gaspésie. Dans toutes ces régions le taux d'occupation oscille entre 45% et 50% depuis 1981. La perte d'emploi a fortement ébranlé la base de l'économie régionale. La lecture des données statistiques du ministère de l'Expansion Industrielle Régionale révèle en effet le lourd tribut payé à la récession par les secteurs primaires et secondaires⁽²⁰⁾. L'industrie du fer de la Côte Nord s'est presque totalement désagrégée. La plupart des autres régions périphériques font face à

l'effondrement de l'industrie du bois de coupe et à celle de l'extraction de différents métaux dont le cuivre et l'amiante. Ainsi, entre 1981 et 1983, la région du Bas St-Laurent-Gaspésie a perdu 34.3% de ses emplois forestiers et 42.8% de ses emplois miniers.

La survie de plusieurs municipalités de la province a été menacée à la suite de fermetures d'usines. Dans ce contexte, le sort peu enviable qui a été réservé à la ville de Shefferville fermée en 1984 prend valeur de symbole, il met en évidence la grande vulnérabilité des régions et des sous-régions monoproductives, en particulier celle exploitées par des filiales d'entreprises multinationales. En cela, les années 70-80 auront marqué la fin de la croissance des villes champignons sur laquelle a reposé en grande partie le «développement» des régions ressources depuis la Deuxième Guerre mondiale, et même au-delà.

La nouvelle donne économique qui a résulté de la crise a, conséquemment, violemment bousculé les valeurs et les modèles traditionnellement rattachés au développement dans toutes les régions de la province. L'objectif de création d'emploi, notamment, a entraîné une remise en cause de la croissance extravertie des régions pour lui substituer de nouveaux scénarios économiques articulés autour de l'entrepreneuriat local, de l'implication communautaire et de la diversification de l'économie⁽²¹⁾.

Bien que ce processus ait adopté des silhouettes différentes en fonction des spécificités socio-économiques de chacune des régions, il présente un profil général qui remet en cause les modèles de développement par le haut. Il interpelle notamment l'État dans le sens d'un soutien décentralisé à l'initiative locale afin de favoriser la constitution d'un tissu économique orienté vers des entreprises rattachées à ce milieu. Non seulement ce mouvement recueille-t-il ses appuis dans les cercles d'affaires régionaux, il jouit également du soutien de plusieurs autres composantes des sociétés régionales, notamment celui des groupes les plus concernés par la pénurie d'emplois. Plusieurs syndicats se sont inscrits dans une démarche qui partage la même préoccupation pour la relance de l'emploi. Rappelons à cet égard l'action de la CSD dans l'industrie textile en Mauricie-Bois-Francs ou celle des métaux (FTQ) sur la Côte Nord. Partout, les projets de relance économique reposent en outre sur une implication croissante des travailleurs et de la population locale afin de modifier les conditions générales qui prévalent dans les communautés locales et leur influence sur le processus décisionnel des entreprises qui les emploient.

Ainsi, des approches nouvelles ont pris forme dans le domaine hautement stratégique des relations du travail. Notamment, plusieurs expériences de participation à l'entreprise ont vu le jour au cours des dernières années. Citons en exemple celles qui ont cours chez Normick-Perron à La Sarre, à la cartonnerie Cascades-Cabano à Cabano et dans l'entreprise Hénault et Gosselin à Rivière-du-Loup. En d'autres endroits, les fermetures ou les menaces de fermeture ont entraîné la prise en charge totale ou partielle des entreprises concernées par les travailleurs⁽²²⁾.

Signalons au passage que certaines de ces expériences ont amené l'implication de la population locale au niveau de la propriété et de l'administration (Cascades, Tembec notamment). Par ailleurs, comme cela a été le cas au cours de la crise des années 30, la récession des années 80 a provoqué la revivification de la formule coopérative. Les ex-travailleurs de Brown-Bovery (Trois-Rivières), avec le soutien de la Fédération de la métallurgie de la CSN, tentent actuellement de relancer leur entreprise en s'inspirant de cette formule. Le petit village de Guyenne dans la région de l'Abitibi-Témiscamingue vit depuis quelques années une forme de participation communautaire au sein de sa coopérative forestière qui concerne la quasi-totalité du village.

Ces expériences de participation ont un impact de plus en plus perceptible sur deux dimensions importantes de la vie économique locale et régionale. Premièrement, elles introduisent de nouveaux rapports communautaires de participation qui interpellent les populations locales dans le sens d'une implication croissante dans le contrôle de leur économie. Deuxièmement, elles ouvrent une porte à la redéfinition des relations de travail au sein des entreprises qui force les principaux partenaires régionaux à redéfinir leurs relations. Bien qu'il ne faille pas lui prêter des vertus qu'elle n'a pas, l'étude des propositions qui se sont dégagées des sommets économiques régionaux et infra-régionaux démontre qu'elles ont déjà exercé une influence significative, principalement sur les syndicats.

Bien que l'impact soit inégal et que les transformations adoptent des formes et des modalités différentes d'une centrale à l'autre et d'un syndicat à l'autre, on constate depuis quelques années diverses manifestations d'une mutation dans la pratique syndicale principalement dans celle du secteur privé. La nécessité absolue de relancer l'économie — le *membership* syndical étant en chute libre⁽²³⁾ — se traduit par la révision des politiques de confrontation avec le patronat qui ont dominé jusqu'au milieu des années 70. Plusieurs syndicats préconisent divers mécanismes de participation

et acceptent de travailler à la recherche de nouveaux consensus orientés vers la détente du climat des relations de travail. Certains syndicats indépendants ou associations de syndicats indépendants à caractère régional dont la Fédération des syndicats autonomes (FSA) prônent pour leur part une philosophie du syndicalisme dont un des buts est de soutenir la viabilité des entreprises⁽²⁴⁾. Bien qu'associés à une pratique syndicale tout à fait différente, ce sont des objectifs de même inspiration qui ont amené la Fédération des travailleurs du Québec (FTQ) à mettre sur pied son Fonds de solidarité. Le fonds d'investissement est destiné à la relance de l'emploi par le soutien de PME «viabiles et rentables»⁽²⁵⁾.

Soulignons en outre que le phénomène dont nous faisons état tire principalement son origine de constituantes syndicales locales, soit de la base. Le mouvement de réforme adopte conséquemment une consistance qui vient épauler le nouveau paradigme régional auquel nous avons fait référence dans les pages précédentes. Il s'inscrit dans cette dynamique dont l'effet premier est d'inviter l'ensemble des institutions à une redéfinition du rôle des niveaux locaux et régionaux. À cet égard, le fait que la Commission consultative sur le travail et la réforme du Code du travail⁽²⁶⁾ ait tenu des audiences publiques dans chacune des régions de la province peut être considéré comme une reconnaissance de la réalité régionale du «marché du travail».

3. L'ambiguïté de la démarche gouvernementale québécoise

La nouvelle conjoncture sociale et économique que nous venons d'évoquer interpelle donc l'État québécois dans le sens d'une réforme de son approche dans le domaine du développement régional. Le modèle de développement polarisé qui a inspiré sa démarche au cours des vingt dernières années, et dont les mécanismes de lutte aux disparités régionales se sont révélés généralement inefficaces, particulièrement au cours de la crise, ne répond plus à la réalité socio-économique des régions, non plus qu'aux nouvelles contraintes budgétaires de l'État. La démarche gouvernementale n'est cependant pas sans ambiguïtés comme le révèle la lecture du document de consultation *Le choix des régions*⁽²⁷⁾.

À partir d'une analyse critique de la démarche suivie depuis la Révolution tranquille, le gouvernement trace dans *Le choix des régions* les grandes lignes d'une nouvelle stratégie dont le but avoué est de favoriser «le développement des régions par les régions». En cela, la démarche gouvernementale semble ainsi faire écho à la nouvelle sensibilité sociale à l'égard du développement. D'ailleurs,

selon les déclarations faites par le ministre Gendron aux audiences de la région de Montréal les 15 et 16 mars 1984, il existerait, de la part des principaux intervenants régionaux, un consensus concernant les principes de base sur lesquels se fonde la politique de développement régional énoncée dans *Le choix des régions*. Les oppositions s'expriment davantage par rapport aux moyens devant être utilisés pour mettre en œuvre cette politique.

Un peu à l'image de la Loi 125, la réforme proposée dans *Le choix des régions* concerne à la fois l'appareil d'État centralisé et les instances que nous pourrions situer pour l'instant à une échelle décentralisée, en l'occurrence les acteurs régionaux. Ce qui devrait permettre d'établir de nouveaux rapports entre ces instances décentralisées et l'appareil centralisé s'articule principalement autour de deux éléments à savoir 1° la création de régions de concertation qui tiennent compte des limites géographiques des MRC mais qui n'introduisent pas non plus un trop gros chambardement par rapport aux anciennes régions administratives (il y aurait dorénavant quatorze régions de concertation), et 2° la mise sur pied, à l'intérieur de chacune des régions de concertation, de tables régionales de concertation (que l'on dénomme Conseil régional de concertation et d'intervention, CRCI) qui regrouperaient «les principaux agents de développement de la région œuvrant dans tous les secteurs d'activités»⁽²⁸⁾. En outre, le projet suggère de mettre à contribution les municipalités régionales de comté (MRC) à titre de premier palier de concertation. Par ailleurs, le gouvernement propose de substituer à l'actuel OPDQ un nouvel organisme, l'Office de développement régional du Québec (ODRQ). Ce dernier organisme se verrait confier un mandat en quatre points centré sur la régionalisation de la coordination gouvernementale.

Le cadre institutionnel et administratif ainsi proposé par l'État s'articule autour du principe de la concertation.

«La crise économique, même avec la relance qui s'amorce, est encore ressentie dans les régions et démontre la nécessité d'une véritable concertation. L'évolution économique fait réaliser, entre autres, la dépendance et la fragilité d'un développement régional basé sur un nombre restreint de grandes entreprises, liés seulement à un ou deux secteurs d'activités»⁽²⁹⁾.

La concertation prend la forme d'une réponse à la dynamique actuelle des régions.

«La plus grande volonté des gens des régions de participer à leur propre développement requiert du gouvernement des ajustements à ses

programmes et à ses actions. Ce phénomène récent a pris une ampleur suffisante pour orienter la nouvelle politique du développement régional que le gouvernement québécois s'engage à promouvoir au cours des prochaines années»⁽³⁰⁾.

Le processus d'interaction social suggéré par le gouvernement via la concertation apparaît cependant être avant toute chose une réforme à caractère technocratique et institutionnel qui semble difficilement conciliable avec les mouvements observés dans chacune des régions. Les populations concernées revendiquent l'introduction de mécanismes politiques susceptibles de leur donner le contrôle sur leur milieu socio-économique. *Le choix des régions* préconise en lieu et place un nouveau mode d'encadrement des institutions (organisations patronales, syndicales, municipales, etc.) qui quadrillent la société québécoise.

Dans ce sens, il nous semble opportun d'interroger le partage du pouvoir proposé par le document. Est-ce que le discours d'un partage des responsabilités en matière de développement régional lorsqu'il provient des instances étatiques ne peut pas être rapproché de celui sur la décentralisation lorsqu'il s'agit de gestion municipale? Dans ce dernier cas, les tendances récentes semblent plutôt nous indiquer que l'appareil d'État centralisé est loin d'avoir abdiqué ses pouvoirs et ses prérogatives! En définitive nous pourrions dire que si les dimensions relatives aux dynamismes locaux et aux responsabilités partagées mises de l'avant ici introduisent une rupture à l'égard des visions gouvernementales antérieures sur le développement régional, elles renferment néanmoins certaines confusions. Ultimement, malgré son enrobage décentralisateur, la proposition de réforme gouvernementale révèle une orientation de fond qui s'inscrit dans le prolongement de l'approche mise en application au cours des deux dernières décennies, les règles de pouvoir définies par *Le choix des régions* ne sont pas différentes de celles qui ont été introduites avec la Révolution tranquille. Elles ne semblent modifiées que dans les formes d'articulation aux élites locales et régionales associées à un projet de concertation.

Une autre contradiction de la proposition gouvernementale est mise en relief par l'argumentation du *Choix des régions* en matière de soutien à l'innovation et à l'entrepreneuriat régional. En effet, le document véhicule, une conception du développement centrée sur la diversification de l'économie. Il s'agit en cela d'une approche qui reprend les revendications maintes fois formulées par les représentants locaux au cours des sommets économiques régionaux. Étant donné les choix préalables d'une politique économique axée

sur le «virage technologique», le gouvernement propose un cadre d'action susceptible de dissoudre les résistances qui pourraient émerger autour d'enjeux concrets par rapport à cette orientation. Il suggère également des modalités d'encadrement politico-économique susceptibles de canaliser l'innovation et le dynamisme régional dans les axes désignés par sa politique économique.

Or, cette politique n'est pas sans zones grises. Le gouvernement a, au cours des dernières années, publié d'autres documents d'orientation et énoncés de politiques qui précisent sa démarche. Les options les plus récentes ont été rendues publiques il y a deux ans avec la publication de la deuxième phase de *Bâtir le Québec*, un document intitulé *Le virage technologique*⁽³¹⁾. Rappelons que ce dernier ouvrage est consacré à l'identification des créneaux industriels susceptibles de relancer l'économie provinciale, (nouvelles technologies, ressources naturelles, tertiaire moteur) et de soutenir le développement des firmes québécoises⁽³²⁾. En cette matière, l'objectif de Québec est de contrer l'érosion historique du poids économique de la province québécoise par une dynamisation volontaire des avantages de son territoire. Il s'agit conséquemment d'un énoncé de politique économique qui établit des choix gouvernementaux et une stratégie industrielle consacrés à l'amélioration de la position économique du Québec. Le texte prend option pour certains secteurs économiques prioritaires où il dévoile son intention de concentrer les ressources de l'État, et la mise en valeur des «atouts naturels du Québec», en fonction de la compétitivité inter-régionale et internationale de chaque industrie.

Une telle problématique ne pouvait ignorer les régions. *Le virage technologique* consacre donc un chapitre complet à la question du développement économique régional. Le programme d'action qui y est esquissé repose fondamentalement sur le support aux entreprises inscrites dans les traces des particularismes régionaux. Québec retient quatre principaux moyens d'action : le soutien aux dynamismes régionaux, la poursuite des efforts de consolidation des secteurs traditionnels, la concertation des agents économiques régionaux, une meilleure coordination de l'action économique en région. L'approche préconisée postule une productivité accrue des ressources de tout ordre ainsi qu'une interaction et une intégration plus prononcée des économies régionales, impliquant un éventuel retour à une problématique modifiée des pôles de croissance, comme le laisse entendre l'argumentation développée en faveur de la région montréalaise⁽³³⁾. Bref, tout comme dans la première version de *Bâtir le Québec*⁽³⁴⁾, les concepts clefs du virage

technologique sont : restructuration économique, spécialisation, exportation et rationalisation des opérations étatiques. Comment, dans un tel cadre, peut-on prétendre vouloir favoriser la diversification accrue des économies régionales? Cet objectif de diversification de l'économie ne peut qu'entrer en conflit avec les propositions de restructuration, de spécialisation et d'internationalisation que poursuit le gouvernement depuis 1979. Or, ces options sont également présentes dans *Le choix des régions* lorsque les économies régionales sont interpellées dans le sens d'une plus forte pénétration du marché québécois, en particulier le marché mont-réalais, et de l'exportation à l'extérieur du Québec⁽³⁵⁾.

Ces objectifs semblent encore plus inconciliables lorsqu'est prise en compte l'intention de reconsidérer le domaine de l'action économique directe de l'État. À plusieurs occasions depuis quelques années, le gouvernement a tiré un bilan plutôt négatif de son intervention et semble se destiner à une approche de soutien plus sélective en même temps que plus conforme aux «forces du marché». *Le choix des régions* n'échappe pas à cela. Il est notamment question, au chapitre 7 du document, d'appui aux secteurs d'excellence régionaux. Plus loin on parle de consolider les filières de production et de favoriser le virage technologique en soutenant l'entreprise privée par l'introduction de nouveaux outils financiers. Comme cela est clairement énoncé dans *Le virage technologique*, les voies de la «diversification économique» renvoient au niveau de l'entrepreneurship régional, au libre jeu des forces du marché.

«La croissance et le développement des régions reposent donc sur les investissements du secteur privé, c'est-à-dire sur l'entreprise, puisque c'est à elle qu'appartiennent les décisions d'investir, de créer de nouvelles autorités économiques et des emplois»⁽³⁶⁾.

Comment un tel objectif peut-il être atteint dans le contexte de décloisonnement accéléré des marchés qui prévaut actuellement au niveau de l'Amérique du Nord? Les documents gouvernementaux ci-haut résumés n'apportent aucune réponse à cette question et laissent conséquemment planer un nuage d'imprécision autour des projets de réforme qui y sont esquissés.

4. Conclusion

Ces quelques commentaires éclairent les contradictions qui mettent en cause la volonté de l'État d'entreprendre une réforme visant à soutenir les forces qui, actuellement, au niveau des régions,

remodèlent la dynamique sociale et économique des communautés locales. En fait, le choix des régions préconisé par le gouvernement québécois reste tiraillé entre deux orientations qui traversent l'ensemble de sa problématique en matière de développement régional. En dépit des velléités décentralisatrices formulées à l'intérieur de certains segments de l'appareil d'État, concrètement, les mesures d'aide aux entreprises régionales correspondent à des priorités et à des perspectives énoncées au niveau centralisé. À titre d'exemple on peut penser aux programmes de la Société de Développement Industriel, rattachée au ministère de l'Industrie et du Commerce, auxquels les P M E ont accès. En ce qui concerne notamment les programmes de soutien à l'exportation, ceux-ci s'articulent directement aux positions mises de l'avant dans *Bâtir le Québec*. À toute fin pratique, les régions n'ont aucun moyen d'influencer la problématique et la gestion de ces programmes.

Nous sommes loin ici d'un changement d'attitude qui s'inscrirait dans une perspective de décentralisation du pouvoir d'État au niveau régional. Pourtant, comme l'a montré Jean-Claude Perrin, au sujet de certaines régions «périphériques» en France qui ont réussi à mettre en branle des processus de reconversion de leur structure industrielle, le cadre d'action décentralisé à l'intérieur duquel se sont réalisées ces démarches s'est avéré un facteur clé. Sans être une formule magique, la décentralisation introduit les conditions requises pour initier des stratégies de développement d'un type nouveau, c'est-à-dire qui mise sur le dynamisme local, qui prend en compte la dimension territoriale, qui valorise l'interrelation des actions privées et des actions collectives et qui, enfin, considère de manière positive l'apport des groupes communautaires à l'amélioration du cadre de vie. En d'autres termes, la décentralisation s'avère une perspective d'action qui permet non seulement d'opérer une rupture avec le modèle de développement polarisé mais aussi d'introduire une problématique et des pratiques nouvelles de développement. En ce sens on peut dire que «La décentralisation contribue à accroître la dynamique du système industriel en complétant l'action de l'État par celle des collectivités locales dans des domaines complémentaires qu'elles sont à même de couvrir efficacement et qui intéressent les petites et moyennes entreprises»⁽³⁷⁾. Même si ce discours trouve au Québec des résonances auprès de plusieurs acteurs locaux et nationaux, il rencontre des résistances du côté de l'appareil gouvernemental. De ce point de vue les références à une problématique décentralisatrice que l'on retrouve au niveau du discours dans certains documents officiels — comme celles qui alimentent *Le choix des régions* — sont davantage

révélatrices des ambiguïtés de l'action gouvernementale que d'une volonté politique de repenser le cadre du développement régional.

Yves Bélanger

Département de
science politique,
UQAM

Pierre Hamel

Faculté d'aménagement,
Université de Montréal

-
- (1) Voir en particulier Rita Bissonnette, «L'UMRCQ : la stratégie des 'petites patries'», in A. Germain et P. Hamel, *Aménagement et pouvoir local*, Montréal, Actes du colloque de l'ACFAS, à paraître, printemps 1985.
 - (2) Gérard Divay et Jacques Léveillé (avec la collaboration de Bernard McCann), *La réforme municipale et l'État québécois 1960-1979*, Études et documents, no 22, Montréal, INRS-Urbanisation, 1981, p. 78.
 - (3) Cette tournée s'est déroulée dans l'ensemble des régions québécoises entre le 24 novembre 1983 et le 6 avril 1984. Environ 350 mémoires ont été adressés au ministre Gendron et 259 groupes ou individus sont intervenus lors des audiences publiques.
 - (4) Gouvernement du Québec, ministre François Gendron, *Le choix des régions*, 1983, 132 p. Nous reviendrons au point 3 sur le contenu de cette proposition.
 - (5) 116 des 350 mémoires présentés provenaient du milieu municipal, ce qui veut dire, en pourcentage, 34% des mémoires présentés.
 - (6) Voir en particulier l'article de Walter B. Stöhr, «La crise économique demande-t-elle de nouvelles stratégies de développement régional», in P. Aydalot, ed., *Crise et espace*, Paris, Economica, 1984, pp. 183-206.
 - (7) Denis Clerc, Alain Lipietz et Joël Sartre-Buisson, *La crise*, Paris, Syros, 1983, p. 14.
 - (8) Nous nous contentons ici de reprendre quelques éléments exposés de manière plus élaborée par Philippe Aydalot dans un article «La division spatiale du travail», in J.H.P. Paelinck et A. Sallex, *Espace et localisation*, Paris, Economica, 1983, pp. 175-201.
 - (9) Philippe Aydalot, *op. cit.*, p. 176.
 - (10) Philippe Aydalot, *op. cit.*, pp. 195-196.
 - (11) Renaud Dulong, *Les régions, l'État et la société locale*, Paris, PUF, 1978, p. 173.
 - (12) Yves Bélanger, *Genèse du développement de l'entreprise québécoise 1850-1980*, Thèse de doctorat, Département de science politique, Université du Québec à Montréal.
 - (13) Gilles Bourque et Jules Duchastel, «Le duplessisme et les blocs sociaux», dans *Les cahiers de recherche sociologique*, vol. 2, no 1, 1984.
 - (14) Dorval Brunelle, *La désillusion tranquille*, Montréal, Hurtubise/HMH, 1978.
 - (15) Carlo Carboni, «État, marché du travail et classes sociales dans l'Italie des années '70», dans *Sociologie et sociétés*, vol XV, no 1, avril 1983, p. 64.

- (16) Voir à ce propos l'excellent article de Clyde Weaver, «Development Theory and the Regional Question : A Critique of Spatial Planning and its Detractors», in W.B. Stöhr and D.R. Fraser Taylor (edited by), *Development from Above or Below?*, New York, John Wiley and Sons, 1981, pp. 73-105.
- (17) Voir à ce propos l'article de M. Penouil, «L'espace et le développement économique : des apports de J.R. Boudeville aux interrogations contemporaines», in J.H.P. Paelinck et A. Salles (éditeurs), *Espace et localisation*, Paris, Economica, 1983, pp. 73-93.
- (18) Comme l'écrit M. Penouil : «La polarisation aboutit à la constitution d'un système hiérarchisé, (...). Cette hiérarchisation concerne les nations aussi bien que les régions. Les pôles de second rang dépendent des pôles de rang supérieur et par là, l'espace économique polarisé sur le pôle de second rang devient satellite de l'espace polarisé sur un pôle de rang supérieur», *op. cit.*, p. 81.
- (19) Voir entre autres, Philippe Aydalot, «À la recherche des nouveaux dynamismes spatiaux», in Philippe Aydalot (éditeur), *Crise et espace*, Paris, Economica, 1984, p. 56.
- (20) Gouvernement du Canada, ministère de l'Expansion Industrielle Régionale, *Indicateurs économiques, Québec, juin 1984*, Ottawa, 1984.
- (21) Voir entre autres, Jean-Claude Perrin, «Redéploiement industriel et aménagement du territoire», dans Michel Boisvert et Pierre Hamel (éditeurs), *Redéploiement industriel et planification régionale*, Montréal, Faculté d'aménagement, Université de Montréal, à paraître, printemps 1985.
- (22) Cela a notamment été le cas dans l'entreprise UTEX située dans la région des Bois-Francs qui offre un autre exemple révélateur. La relance de l'entreprise s'est effectuée à la suite de l'association des travailleurs de l'entreprise à trois hommes d'affaires de la région. Des rapports paritaires ont été introduits dans l'entreprise et les travailleurs détiennent 50% des sièges au Conseil d'administration. La dynamique qui a résulté de cette expérience semble avoir eu un effet sur l'entreprise. En effet, UTEX, a réembauché la majorité de ses travailleurs mis à pied au cours des dernières années.
- (23) La crise et son cortège de fermetures d'entreprises ainsi que la popularité croissante des syndicats indépendants ont provoqué une baisse significative des effectifs des grandes centrales.
- (24) Voir Fédération des syndicats autonomes, *Mémoire à la Commission consultative sur le travail*, novembre 1984.
- (25) Fonds de solidarité des travailleurs du Québec, *Des emplois pour nos gens, par nos gens*, 1984.
- (26) Chargée notamment d'identifier les consensus dans une démarche en vue de réformer les lois du travail.
- (27) Gouvernement du Québec, *Le choix des régions, document de consultation sur le développement des régions*, Québec, 1983.
- (28) *Idem*, p. 97
- (29) *Idem*, p. 15.
- (30) *Idem*, p. 14.
- (31) Gouvernement du Québec, ministère d'État au Développement Économique, *Le virage technologique, Bâtir le Québec — Phase 2, Programme d'action économique 1982-1986*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1982.
- (32) La première étape a été publiée en 1979. Gouvernement du Québec, *Bâtir le Québec*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1979.

- (33) Le document poursuit en cela le travail de l'OPDQ. OPDQ, *Esquisse de la région de Montréal, évolution et orientation du développement et de l'aménagement*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1978.
- (34) Gouvernement du Québec, *op. cit.*.
- (35) Gouvernement du Québec, *op. cit.*, p. 49.
- (36) Gouvernement du Québec, *op. cit.*, p. 99.
- (37) Jean-Claude Perrin, «Contribution à une théorie de la planification décentralisée» in B. Planque (coordonné par) *Le développement décentralisé : dynamique spatiale de l'économie et planification régionale*, Litec, Collection GRAL, no 16, 1983, p. 171.