

UNIVERSITE DU QUEBEC A CHICOUTIMI

"LE CHOIX DES REGIONS": UNE DECENTRALISATION
POUR QUEL DEVELOPPEMENT REGIONAL?
(LE CAS DES ORGANISMES REGIONAUX SUBVENTIONNES)

PAR
PAUL-ANDRE MENARD
MENP 051154 05

MEMOIRE DE MAITRISE EN ETUDES REGIONNELLES^{ALES}

présenté à Monsieur Jean Désy,
directeur.

Mars 1985.



Mise en garde/Advice

Afin de rendre accessible au plus grand nombre le résultat des travaux de recherche menés par ses étudiants gradués et dans l'esprit des règles qui régissent le dépôt et la diffusion des mémoires et thèses produits dans cette Institution, **l'Université du Québec à Chicoutimi (UQAC)** est fière de rendre accessible une version complète et gratuite de cette œuvre.

Motivated by a desire to make the results of its graduate students' research accessible to all, and in accordance with the rules governing the acceptance and diffusion of dissertations and theses in this Institution, the **Université du Québec à Chicoutimi (UQAC)** is proud to make a complete version of this work available at no cost to the reader.

L'auteur conserve néanmoins la propriété du droit d'auteur qui protège ce mémoire ou cette thèse. Ni le mémoire ou la thèse ni des extraits substantiels de ceux-ci ne peuvent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

The author retains ownership of the copyright of this dissertation or thesis. Neither the dissertation or thesis, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

"Le choix des régions": une décentralisation pour quel
développement régional?
(Le cas des organismes régionaux subventionnés)

Paul-André Ménard MENP 051154 05

Résumé de mémoire

Les organismes régionaux de consultation tels que les CRD, CRC ATR, CRE et CRL qui ont été mis sur pied depuis une vingtaine d'années au Québec sont en passe de connaître de profondes transformations. Dans un contexte où le développement des régions subit lui aussi des pressions importantes, l'enjeu s'avère de taille.

Les interventions de l'Etat en matière de développement régional ont connu depuis le début des années 60 de nombreux soubresauts. Malgré des expériences qui manquaient de cohésion, les gouvernements désiraient faire preuve de bonne volonté. C'est ainsi que, du Rapport LA Haye sur l'urbanisme en 1963-68 au document Gendron: "Le choix des régions" en 1984, un nombre importants d'actions se sont produites. Parmi celles-ci, la création ou dans d'autres cas le cautionnement par le gouvernement d'organismes sectoriels dans chacune des régions du Québec. Mais la cohésion des politiques n'a pas toujours été garantie par une philosophie de base bien articulée. A ce titre, il convient de noter que le vaste projet de décentraliser les activités gouvernementales vers des instances plus locales a souvent été opposé à une levée de boucliers. Le résultat en a été que, à défaut de pouvoir remettre des pouvoirs décisionnels entre les mains des régionaux on augmenterait les services en région. Entre deux maux on prenait le moindre, on optait pour la déconcentration plutôt que pour la décentralisation.

A ce problème de fonctionnement s'ajoute une problématique plus globale qui réside dans le fait de trouver une voie convenable et acceptable par tous en matière de développement régional. C'est pourquoi il convient de redéfinir la place des organismes régionaux déjà nommés dans un contexte où ils interviennent directement ~~de~~ par leur mandat. Doivent-ils continuer à exister selon la même formule, selon la même structure ou encore se modeler à la façon proposée par le gouvernement? Ne serait-il pas plus valable de considérer l'option régionale? La concertation que prône le gouvernement, articulée par un organisme unique qui regroupe toutes les forces vives du milieu ne semble pas faire l'unanimité et demeure loin d'être une panacée.

Mais la problématique s'avère à notre avis plus complexe que le simple aspect du fonctionnement entre les intervenants. C'est en effet dans la détermination même du modèle de développement que la choix de la région doit se situer. L'enjeu est de taille. Pour la Sagamie, il convient de déterminer si l'on doit et si l'on peut se permettre de continuer à développer selon le modèle traditionnel entretenu par les grandes entreprises, ou encore opter pour un développement plus harmonieux, axé sur les aspirations propres des régionaux en tenant compte des acquis, des potentiels et des volontés. C'est à un modèle de développement endogène qu'on se réfère.

L'enjeu est donc majeur puisqu'il risque d'engendrer non seulement des changements profonds de mentalité et d'agissements, mais plus profondément d'occasionner des confrontations d'idéologies émanant d'élites tout à fait opposées.

REMERCIEMENTS

On dit que derrière, et même
devant chaque homme, il y a une
femme...

Je dédie cet ouvrage, les labeurs,
les tracas, mais aussi les résultats
à Lise, mon épouse qui a su m'endurer
et surtout m'encourager du début et
jusqu'à la fin.

TABLES DES MATIERES

	page
REMERCIEMENT.....	I
TABLE DES MATIERES.....	II
LISTE DES ABREVIATIONS.....	IV
LISTE DES TABLEAUX.....	V
INTRODUCTION.....	1
1. METHODOLOGIE.....	6
1.1 Approche globale.....	6
1.2 La méthode des scénarios.....	10
1.3 La cueillette des données.....	17
2. LA SELECTION DES INTERVENANTS.....	19
2.1 Le caractère territorial.....	19
2.2 La vocation consultative.....	24
2.3 Le rattachement ministériel.....	26
2.4 La démarche interventionniste.....	29
2.5 Les organismes régionaux de consultation et de développement.....	30
2.5.1 Le CRD du Saguenay-Lac-St-Jean- Chibougamau.....	31
2.5.2 Le CRL du Saguenay-Lac-St-Jean.....	36
2.5.3 L'Association touristique régionale du Saguenay-Lac-St-Jean.....	42
2.5.4 Le CRE du Saguenay-Lac-St-Jean- Chibougamau.....	47
2.5.5 Le CRC du Saguenay-Lac-St-Jean- Chibougamau-Chapais.....	51
En conclusion.....	55
2.6 Les MRC dans le projet.....	57
3. EVOLUTION ET ANALYSE DES PROJETS EN COURS.....	64
3.1 La loi 125.....	64
3.1.1 La loi 125 et ses antécédents.....	65
3.1.2 La loi 125 et la création des municipalités régionales de comté.....	75
3.2 Une option particulière: la régionalisation..	79
3.2.1 La régionalisation: une expansion étri- quée.....	79

3.2.2	La loi 125: du rêve au compromis.....	81
3.2.3	Les jalons.....	87
3.2.4	Les concepts de la décentralisation..	94
3.3	Un choix: la décentralisation (concepts théoriques vs concepts gouvernementaux).....	99
3.3.1	La longue marche des technocrates....	103
3.4	Une nouvelle donnée technique à la décen- tralisation: la concertation.....	111
3.5	Les interventions de l'Etat en matière de développement régional: déconcentration, aménagement, décentralisation.....	116
4.	LE SCENARIO PROPOSE: "l'option gouvernementale face aux conseils régionaux subventionnés".....	122
4.1	La proposition globale.....	123
4.2	Les principes de découpage territorial (la notion de territoire) dans le projet gouvernemental.....	124
4.3	La proposition.....	128
4.4	Une évaluation critique.....	137
5.	LE SCENARIO DESIRE (le choix de la région)	147
5.1	L'évaluation générale des régionaux.....	147
5.2	Des demandes précises.....	152
5.3	Une évaluation critique	
6.	LE SCENARIO PROBABLE (option du compromis gouvernement/région).....	161
6.1	Un cheminement critique.....	161
6.2	Un compromis réaliste.....	162
6.3	Une analyse critique.....	164
7.	LE SCENARIO OPTIMAL (un développement harmonisé).....	167
7.1	Une vue d'ensemble.....	167
7.2	L'écodéveloppement comme outil de planification régionale.....	176
7.3	Le jeu de l'harmonisation.....	181
	CCNCLUSION.....	192
	ANNEXES.....	198
	BIBLIOGRAPHIE.....	201

LISTES DES ABREVIATIONS:

ATR	Association Touristique Régionale
CLSC	Centre Local des Services Communautaires
CRLQ	Les Conseils Régionaux de Loisir du Québec
CPDQ	Conseil de Planification et de Développement du Québec
CRC	Conseil Régional de la Culture
CRCI	Conseil Régional de Concertation et d'Intervention
CRD	Conseil Régional de Développement
CRDAQ	Les Conseils Régionaux de Développement Associés du Québec
CRE	Conseil Régional de l'Environnement
CRI	Conseil Régional des Loisirs
CRO	Conseil Régional d'Orientation
CRSSS	Conseil Régional de la Santé et des Services Sociaux
CSS	Centre des Services Sociaux
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
INRS	Institut National de Recherche Scientifique
MAC	Ministère des Affaires Culturelles
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MAM	Ministère des Affaires Municipales
MENVIQ	Ministère de l'Environnement du Québec
MEQ	Ministère de l'Éducation du Québec
MER	Ministère de l'Énergie et des Ressources
MICT	Ministère de l'Industrie du Commerce et du Tourisme
MLCP	Ministère du Loisir de la Chasse et la Pêche
MMCSR	Ministère de la Main-d'Oeuvre et de la Sécurité du Revenu
MRC	Municipalité Régionale de Comté
MT	Ministère du Transport
ODRQ	Office de Développement Régional du Québec
OPDQ	Office de Planification et de Développement du Québec

LISTE DES TABLEAUX

		pages
TABLEAU 1	quatre types de scénarios	15
TABLEAU 2	grille d'analyse de la DATAR adaptation de la grille de la DATAR	16
TABLEAU 3	tableau comparatif des projets gouvernementaux en matière de décentralisation	90
TABLEAU 4	tableau des modes de participation institutionnalisée dans l'Etat (caractéristiques)	114
TABLEAU 5	tableau des modes de participation institutionnalisée dans l'Etat	115
TABLEAU 6	le notion du territoire dans le projet gouvernemental (principes de base)	127
TABLEAU 7	nouvelle structure proposée	132
TABLEAU 8	tableau comparatif des modes de financement	133
TABLEAU 9	tableau comparatif entre le CRE (1982) et le CRCI (1983)	134
TABLEAU 10	tableau synoptique des trois aspects mis en évidence dans le projet Gendron	135
TABLEAU 11	tableau-synthèse des organismes régionaux	163
TABLEAU 12	le jeu de l'harmonisation	179

LISTE DES CARTES

CARTE 1	le Saguenay-Lac-Se-Jean, région 02	20
CARTE 2	limites des municipalités et des agglomérations	21
CARTE 3	la MRC "le Fjord du Saguenay"	60
CARTE 4	la MRC "Lac St-Jean-Est"	61
CARTE 5	la MRC "Le Domaine-du-Roy"	62
CARTE 6	la MRC "Maria-Chapdelaine"	63

INTRODUCTION

Le développement régional au Québec pourrait connaître d'ici quelques temps un regain de vie comme il ne l'a jamais connu. Non pas que les régionaux n'en étaient pas capables, bien au contraire, mais plutôt parce que le Québec tout entier s'est développé grâce aux régions et trop souvent à leur détriment, on mettait de l'avant une notion archaïque, quoique valable encore dans certains cas, où pour dynamiser un centre décisionnel, il fallait exploiter une périphérie pourvoyeuse d'énormes ressources. On oubliait cependant que la périphérie vit aussi et qu'elle ressent des besoins comme le centre.

Dans l'optique de repenser le développement global de toute la société québécoise et aussi de l'Etat, de nombreuses interventions politiques ont surgi depuis plus de 20 ans. L'on constate dorénavant que l'ensemble ne peut se développer que si chacune des parties réussit à atteindre un niveau satisfaisant sinon élevé de développement. En d'autres termes, l'Etat ne peut véritablement bien fonctionner, progresser et se développer que si les régions qui le composent, réussissent à en faire autant dans un même but de mieux-être collectif.

L'objet de notre étude se situe dans ce nouveau contexte de développement des régions par elles-mêmes et non par

le centre. Ainsi les gouvernements qui se sont succédé au Québec depuis deux décennies ont toujours laissé entendre qu'ils désiraient décentraliser. Mais comme on peut souvent le constater, entre la parole et l'acte, le fossé est grand. De la perception et du désir des régionaux à la soi-disant volonté gouvernementale de remettre des responsabilités accrues aux régions par la voie du pouvoir, la marge est souvent apparue gigantesque, voire infranchissable.

C'est pourquoi les sinuosités d'un vocabulaire plus ou moins hermétique devenait le refuge des hauts fonctionnaires. Décentralisation administrative, déconcentration, centralisation, concentration, concertation font désormais partie du langage usuel, mais pas toujours clair, des élus comme des fonctionnaires. On parle dorénavant de redéfinition des pouvoirs et de restructuration de ceux-ci entre le gouvernement central (Québec) et les instances locales et régionales de décision.

Mais redéfinir les règles du jeu impose qu'il y ait des acteurs, et ceux-ci sont nombreux. Certains détiennent "le" pouvoir, d'autres "du" pouvoir, enfin quelques-uns essaient d'en avoir. Parmi ces acteurs, il y a bien sûr les municipalités, premier palier de gouvernement auprès du citoyen, qui sont direc-

tement touchées par le projet de réformes. Mais elles ne sont pas seules.

Outre les municipalités, il y a tous les organismes régionaux de développement qui existent de longue date ou qui s'agitent depuis peu. On les retrouve sous des appellations abrégées désormais reconnues de CRD, CRL, CRC, ATR, CRE, CRSSS!¹ La réforme les implique directement dans un processus de changement important qui devra signifier pour eux, si elle se réalise, des modifications en profondeur. Tout au moins, ils pourraient en plus avoir le même caractère que celui qu'on leur reconnaît aujourd'hui.

Aux municipalités et aux organismes régionaux, le gouvernement aura inséré un autre acteur de grande importance. Motivé par une réforme désirée depuis de nombreuses années en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, le gouvernement Lévesque aura institué la loi 125 et du coup, aura créé les municipalités régionales de comté (MRC). Dotées d'un mandat clair quant à l'aménagement mais aussi d'une latitude inconnue quant à leur pouvoir d'intervention décisionnelle en région (le texte de loi laisse beaucoup de place à ce chapitre), les MRC apparaissent a priori comme un élément dynamique dans tout le processus de changement que le gouvernement veut initier.

1: Nous utiliserons désormais indifféremment les abréviations comme les dénominatifs complets, selon que le texte s'y prête ou non.

Le tableau reste toutefois incomplet si on ne parle pas du projet Gendron connu sous le libellé de "Le choix des régions". Ce document de consultation trace à grand trait l'orientation que le gouvernement veut donner en ce qui a trait au développement régional. Mais en cela, il ne faut pas se leurrer: il détermine des outils et des procédures mais n'identifie toujours pas le ou les modèles de développement qu'il entend privilégier. Le texte consiste bien plus à exposer sa façon de voir l'organisation régionale, la structure d'intervention du milieu et du coup, la place qu'il entend donner aux instances précitées.

Notre rapport vise plus précisément à clarifier la situation toute particulière des organismes concernés par rapport aux enjeux en cours. Notre analyse critique cherche à situer ces organismes face à la démarche très concrète de la décentralisation dans un contexte plus englobant du développement régional.

En prenant nôtre le scénario de l'écodéveloppement comme stratégie souhaitable, nous définirons les paramètres, d'autres issues qui apparaissent probables dans le contexte. Ainsi donc en effectuant une vision diachronique des agissements gouvernementaux en matière de développement régional et surtout de décentralisation depuis une vingtaine d'années, tout en dressant un même canevas d'étude sur les organismes impliqués qui semblent consti-

tuer sur plusieurs points un groupe relativement homogène, nous pouvons apporter à l'analyse désirée, l'éclairage nécessaire à ces diverses composantes.

Quant aux enjeux, tous ne seront pas traités également, les moyens pour ce faire nous faisant défaut. Il est nécessaire toutefois de signaler qu'aux enjeux que nous traitons s'en ajoute d'autres sous-entendus et à notre avis fort importants. Ne faudrait-il pas signaler simplement, le positionnement effectif et envisageable des élites en cause. Leur importance actuelle respective et celle qu'ils sont en train d'établir. Encore là, nous pouvons y retrouver des éléments dynamisants dans un contexte où la concertation demeure le point de mire. De cet enjeu limitrophe à celui des organismes concernés (éclatement, fusion, restructuration) s'en articule un bien plus grand, combien plus complexe et bien sûr plus engageant. C'est celui du développement régional où là encore nous y retrouvons moult objets à conflit. Doit-on suivre la voie tracée jusqu'à présent en particulier par les grandes compagnies, par l'élite dominante et historiquement par les gouvernements qui disaient vouloir répondre à des priorités d'ordre économique ou encore enjammer le dédale (parce que peu connu et peu articulé jusqu'à présent) de l'écodéveloppement dont les orientations de la nouvelle élite semblent s'apparenter.

Ces paramètres constituent des questionnements auxquels nous espérons apporter quelques réponses, tout au moins de timides jalons qui laisseront place à des recherches et des réalisations spécifiques plus développées.

Nos résultats auront été l'objet d'une méthode analytique et comparative des auteurs en présence (en autant que faire se peut) et en avançant des résultats sur la base des scénarios. Ils prendront l'aspect d'un scénario proposé (option gouvernementale), d'un scénario probable (compromis gouvernement versus région), d'un scénario désiré (option des organismes régionaux) et enfin, du scénario optimal qui d'après nous s'oriente vers un développement régionale de type endogène.

CHAPITRE 1

LA METHODOLOGIE

1.1 Approche globale

Afin de dresser un tableau des activités régionales qui nous intéressent, nous devons nous borner à n'établir que quelques paramètres qui ont trait plus directement à l'objet de notre étude.

Nous avancerons dans le sujet en analysant la situation tout en tenant compte des éléments historiques et en comparant les thèses de chaque partie pour les confronter aux modèles de développement envisagés. Ce processus nous amènera à esquisser quatre scénarios.

Pour les quatre scénarios présentés, nous avons retenu des points d'ancrage communs. Il s'agit tout d'abord de l'option gouvernementale qui se trouve utilisée comme élément dynamique. Ainsi, à travers les propositions gouvernementales concernant l'urbanisme, l'aménagement du territoire et la décentralisation, cette variable joue un rôle de constante dans l'analyse de chaque scénario.

Le deuxième point d'ancrage revêt pour sa part une allure très controversée, sinon imprécise. C'est celui de développement régional. Ce "phénomène" soulève nombre de questionnement traité à divers degrés dans chaque scénario. Qu'il s'agisse de noter les ques-

tions de " la région sur l'échiquier politico-économique provincial" avec tout ce que cela entraîne, d'enjeux, de reconnaissance d'équité et même de péréquation au sens large. Il y a aussi le phénomène de la participation du citoyen dans le processus de prise de décision qu'on désire remettre à une échelle plus "humaine" et plus accessible, celle de la région. À cela s'ajoute toute la question fort aiguë du financement qui motive et rend véritablement tangible et effectif le "transfert des pouvoirs", c'est-à-dire la capacité de décision et d'action.

À ces deux premières idées maîtresses qui amènent les scénarios, nous en retrouvons une troisième qui est celle de la réforme globale du système socio-politique québécois. Non moins important que les deux premières quant au contenu, ce point se retrouve implicitement traité dans chaque scénario, en tant qu'objectif global mais aussi comme réalité difficile à cerner. Cette grande réforme prend alors plusieurs aspects: réforme du mode de scrutin, de la carte électorale; réforme du monde municipal (fiscalité, réglementation, etc.) du système scolaire des affaires sociales: de chacun des niveaux où le citoyen peut et doit s'impliquer.

Enfin, nous ajoutons un concept qui dans le langage demeure récent mais qui dans la pratique aurait dû prendre grande place depuis longtemps. En effet, la concertation devient selon toute apparence l'outil privilégié de tous. Elle peut prendre diverses formes mais

correspond bien plus à une adéquation plus équitable entre les politiques et le vécu régional.

Pour nous permettre de structurer les quatre scénarios, nous avons fait appel à une démarche plus qualitative. Des résultats d'entrevues n'ont pas à proprement parler été qualifiés (parce que non quantifiables). Ils ont plutôt été considérés sur la base d'opinions et de commentaires rassemblés et consolidés par la suite à l'intérieur de mémoires et de discussions déposés lors d'audiences publiques tenues en 1983-84. Une fois colligées, ces réactions des divers intervenants ont été analysées à l'aide d'une grille produite par le R.O.N.L.Q. (Regroupement des Organismes Nationaux de Loisir du Québec)*. Notre choix s'est arrêté sur cette grille parce qu'elle correspondait à plus d'un égard au questionnement que nous nous posions sur les multiples aspects du problème traités sous la forme des scénarios.

Le premier scénario consiste à dresser le tableau de l'action gouvernementale par le projet qu'il présente. Il s'agit du "scénario proposé". Le document "Le choix des régions" sert de toile de fond pour ce scénario comme pour les autres puisqu'il est un document reconnu officiellement et que chaque intervenant a eu et a pu se prononcer d'une façon claire sur le sujet lors des audiences publiques de mars 1984. De plus, ce document revêt d'autant plus d'importance qu'il est l'aboutissement de longues années de réflexion gouvernementale.

* Voir en annexe

Enfin, et c'est là la principale raison, "Le choix des régions" devient la proposition du gouvernement en matière de développement régional et de décentralisation. En ce sens, il contient tous les éléments proposés par le gouvernement face aux organismes qui nous intéressent.

Le deuxième scénario correspond à ce que nous appelons le "scénario probable". Il consiste en une option de compromis gouvernement-région. En soi, c'est l'aboutissement possible de l'acceptation partielle que fera le gouvernement des propositions présentées par les organismes régionaux face au "choix des régions". De cette option, il en ressortira quelques points que le gouvernement laissera glisser vers les régions et d'autres qu'il tiendra à conserver absolument.

Ce scénario ne fera toutefois pas l'objet d'un consensus que le gouvernement voudrait bien se permettre. Nous verrons plus loin que les écarts, bien que n'étant pas nombreux, sont toutefois des écarts de fond. Pour cette raison, nous croyons que le projet tel que présenté, sera modifié, mais probablement à l'image que le gouvernement aura dessinée.

Le troisième scénario, pour sa part, nous donne une idée précise de ce que les organismes régionaux recherchent dans la ligne de la décentralisation. C'est le "scénario désiré" par les organismes. On y retrouve une volonté d'autonomie plus affirmée et

donc une recherche d'un pouvoir plus important. Ce pouvoir s'identifie plus spécifiquement par la capacité réelle à réaliser des projets tangibles qui contribuent, selon ses défenseurs, au développement régional et à la collectivité. Il est aussi l'émanation d'une élite traditionnelle et de structures de pouvoir bien établis. L'option des intervenants régionaux s'exprime en terme de régionalisation et de développement par les régions, mais avec l'aide du gouvernement central. L'option demeure rattachée assez intimement au centre.

C'est là un paradoxe idéologique entre les organismes en présence qui ne s'entendent pas sur le fond, quant à la solution des problèmes et à l'idéologie à véhiculer, mais qui en arrivent aux mêmes conclusions quant à la formule à préserver pour leur fonctionnement et par voie de conséquence, pour leur survie.

Ces trois scénarios nous poussent à aller plus loin et à envisager, si cela est possible, une quatrième option. Cette dernière aussi appelée "scénario optimal" se rapproche dans son ensemble des théories d'éco-développement et de développement endogène. Elle pourra sembler idéaliste mais potentiellement réalisable. Nous considérons dans cette approche, l'existence même des organismes concernés pour les imbriquer dans le processus de développement envisagé.

1.2 La méthode des scénarios

Notre choix d'élaborer des scénarios pour arriver aux fins que nous nous sommes fixés s'est articulé d'abord et avant tout autour d'une volonté de projeter plus loin les conséquences des actions gouvernementales en matière de décentralisation et d'aménagement du territoire.

La méthode des scénarios, déjà utilisée par la DATAR (France) et l'INRS-Urbanisation (Québec) est en réalité une méthode de prospective. Elle permet d'aller plus loin que l'invention d'instruments, de techniques ou de méthodes qui amènent le chercheur à appréhender un phénomène donné, et d'imaginer de toute pièce cette réalité qui sera ensuite étudiée.

"Utilisée comme technique, le scénario est le moyen pour forcer l'imagination, stimuler la discussion et pour attirer l'attention d'interlocuteurs spécifiques, en particulier les commanditaires et les décideurs." 2

"Il consiste alors simplement en une séquence d'événements conduisant à une situation terminale: en général,

2: DATAR, La méthode des scénarios, une réflexion sur la démarche de la prospective. Collection travaux et recherche de procédure. Paris: la Documentation française, 1975, p. 18

dans ce cas, il ne se préoccupe pas de se référer à un corpus théorique et méthodologique, il ne définit pas des concepts de base, et il ne discute de ses hypothèses de travail, ni des principes et des règles qui sous-entendent sa démarche." 3

C'est donc en ce sens une technique d'appoint au même titre que le "brain-storming" ou intuition forcée, qui n'a aucune prétention scientifique.

Toutefois, bien que l'utilisation que nous en avons faite rejoigne la technique, dans l'essence que nous avons recherchée, la méthode des scénarios utilisée se sera rapprochée beaucoup des scénarios exploratoires et d'anticipation.

Telle que nous l'avons utilisée, la méthode des scénarios est une démarche synthétique qui d'une part stimule, étape par étape, une suite d'événements conduisant un système à une situation future et qui, d'autre part, présente une image d'ensemble de celle-ci.

"Elle se fonde sur des analyses synchroniques et diachroniques: les premières stimulent l'état du système à un moment donné et sont orientées par la nécessité d'une description cohérente, tandis que les secondes se penchent sur l'enchaînement des événements et sont amenées à mettre l'accent sur la causalité et les interrelations qui les lient."⁴

La méthode globale suppose d'ores et déjà l'utilisation de types spécifiques de scénarios. D'abord les scénarios exploratoires qui décrivent à partir d'une situation présente et des tendances qui y prévalent, une suite d'événements conduisant d'une façon logique à un futur possible. Ce sera le cas du scénario proposé (gouvernemental).

Le deuxième type de scénario est celui de l'anticipation qui suit exactement le chemin inverse du scénario exploratoire, en ce sens qu'il va du futur vers le présent. Il consiste à présenter une image d'un futur possible et souhaitable, décrite par un ensemble donné d'objectifs à réaliser. Ce deuxième type de scénario correspond au scénario optimal.

4- Op. cit. p 19

Quant aux deux autres scénarios exposés dans la recherche, ils se rapportent à des catégories particulières des scénarios précités. Ainsi le scénario exploratoire comprend-il le scénario tendanciel qui s'appuie uniquement sur la force d'inertie du système qui se traduit par la permanence et la prédominance des tendances lourdes. On y retrouve donc le scénario gouvernemental en ce sens qu'il soumet et exige des tendances lourdes, ainsi que le scénario désiré, soit celui des régionaux, en ce sens qu'il joue le jeu proposé en modifiant simplement les emplacements des pions sur l'échiquier proposé.

Enfin le scénario probable, celui du compromis, gouvernement-région, correspond à une forme hybride des scénarios exploratoires. C'est un scénario de type normatif en ce sens qu'il détermine tout d'abord un ensemble donné d'objectifs à réaliser, dont la synthèse produit une image du futur possible et souhaitable. Puis il décrit un cheminement reliant ce futur au présent. ⁵

5- Voir les types de scénarios proposés par la DATAR,
page 15

Quant à notre démarche des scénarios, elle correspond en partie à la grille d'analyse qu'utilise la DATAR. (D'autres grilles existent bien sûr, comme celles du groupe SESAME). A la DATAR, la dimension spatiale est retenue comme ligne directrice puisque la prospective, selon ce groupe, "devait être centrée sur les relations réciproques entre le développement de la vie économique et sociale et l'aménagement du territoire." 6 Pour notre part nous avons modifié et adopté l'usage de cette grille aux caractéristiques particulières du Québec et aux éléments que nous désirons étudier. Elle nous a servi beaucoup plus comme aide-mémoire que comme cheminement formel et structurel.

GRILLE D'ANALYSE DE LA DATAR

sous- système niveaux	Population	Economie	Société	Espace aménagé
National				
Régional				
Urbain				
Rural				

Source: DATAR Op. cit. p 78

QUATRE TYPES DE SCENARIOS SELON LA DATAR

Type	Correspondance	Types de scénarios	Buts du scénario	Prémises du scénario	Cheminement utilisé
Scénarios exploratoires	Scénario gouvernemental	Scénario tendanciel	. Cherche à déterminer un futur possible	. Suppose la permanence et la prédominance des tendances lourdes	. Examine la poursuite, dans l'avenir, de ces tendances et des mécanismes qui les expliquent
	Scénario désiré	Scénario d'encadrement	. Veut délimiter l'espace des futurs possibles	. Suppose la permanence et la prédominance des tendances lourdes	. Fait varier de façon extrême les hypothèses concernant l'évolution de ces tendances
Scénarios d'anticipation	Scénario probable	Scénario normatif	. Cherche à produire une image d'un futur possible et "souhaitable"	. Suppose que l'on peut déterminer tout d'abord un ensemble possible d'objectifs à réaliser	. Fait la synthèse de ces objectifs et relie cette image du futur au présent
	Scénario optimal	Scénario contrasté	. Etablit un cheminement reliant ce futur au présent . Esquisse un futur "souhaitable" situé à la frontière des possibles	. Suppose que l'on peut déterminer tout d'abord un ensemble d'objectifs à réaliser s'écartant des objectifs de référence	. Fait la synthèse des objectifs à réaliser et relie cette image du futur au présent

TABLEAU 2

ADAPTATION DE LA GRILLE DE LA DATAR

Sous-système Niveaux	Population	Economie	Société	Espace aménagé
National				
Régional				
Semi régional ou d'appartenance				
Municipal (local)				

Notre démarche aura d'abord été intuitive parce que la détermination des quatre scénarios, s'est faite par observation préliminaire du super-système. Après avoir déterminé l'existence de quatre scénarios nous avons procédé à l'établissement de la grille d'analyse de base. Toutefois, à cette étape, les informations disponibles sur la technique n'étant pas suffisantes nous avons cru bon d'utiliser parallèlement une autre grille d'analyse qui posait plus clairement le questionnement désiré. La grille d'analyse de la CORLQ nous a permis de nous rapprocher du sujet puisqu'elle en traitait directement. (voir Tableau no 2)

Celle-ci était divisée en deux grands thèmes: 1) La Synthèse, qui reprenait chaque chapitre et sous-chapitre du document "Le choix des régions" et le 2) questionnement, qui amenait des avenues de réflexion sur le projet Gendron. Nous y avons ajouté quelques questions plus spécifiquement pertinentes à

notre étude en nous permettant d'en retrancher d'autres qui ne cadraient pas.

Enfin nous avons présenté des conclusions qui se retrouvent dans chacun des scénarios et qui véhiculent les résultats de la jonction des deux grilles.

1.3 La cueillette des données

Le présent ouvrage aura requis bon nombre de démarches parfois officielles et parfois relevant plus du "lobbying" que des processus d'acquisition normale de données. Dans les faits, bon nombre d'ouvrages ont été ramassés et sélectionnés par une participation personnelle à divers colloques provinciaux ou régionaux, à diverses rencontres formelles ou informelles avec des responsables de dossiers tant au niveau local que régional ou provincial. Ma position privilégiée, à l'époque où j'oeuvrais au sein d'un organisme de consultation régionale (l'ATR) m'aura conduit, bien sûr, à être à la fine pointe de certaines informations. Ce qui m'aura permis, d'une part d'amener le sujet traité et d'autre part d'aller puiser aux sources mêmes.

Certains documents utilisés, (en particulier les documents préliminaires aux projets de loi ou aux projets de consultation officielle) auront fait l'objet d'une recherche tout à fait spéciale, exigeant plus, à certains moments des "contacts personnels", que des connaissances méthodologiques très raffinées.

En ce qui concerne les options de scénarios émis plus particulièrement par les organismes régionaux (scénario 3), elles auront été puisées à même les mémoires présentés au ministre Gendron dans le cadre de la consultation et dans les retranscriptions des débats recueillis lors de la tournée du Ministre. A ces deux sources s'en est ajoutée une troisième qui a consisté en des interviews avec les répondants des divers organismes consultés. Le questionnaire comportait sept questions obligatoires, c'est-à-dire des questions adressées à tous les organismes et trois groupes de trois autres questions par groupe, adressées de façon particulière à certains organismes. *

Les données recueillies au moment des interviews, soit quelque huit mois avant la campagne de consultation du Ministre en automne 83 ont été par la suite comparées aux textes des mémoires présentés lors des audiences publiques.

Nous avons pu constater à quel point les différences apparaissent mineures entre ces deux périodes, ce qui nous laisse croire que déjà, lors des entrevues, les répondants avaient une idée assez précise du projet et qu'ils savaient déjà quelle orientation donner à leur réponse. Les mémoires n'auront été que la confirmation des propos recueillis antécédemment.

* voir en annexe

CHAPITRE 2

LA SELECTION DES INTERVENANTS

Nous avons retenu pour fins d'analyse les quatre organismes suivants: CRD, CRL, ATR et CRE. Quatre critères majeurs nous ont guidé dans ce choix:

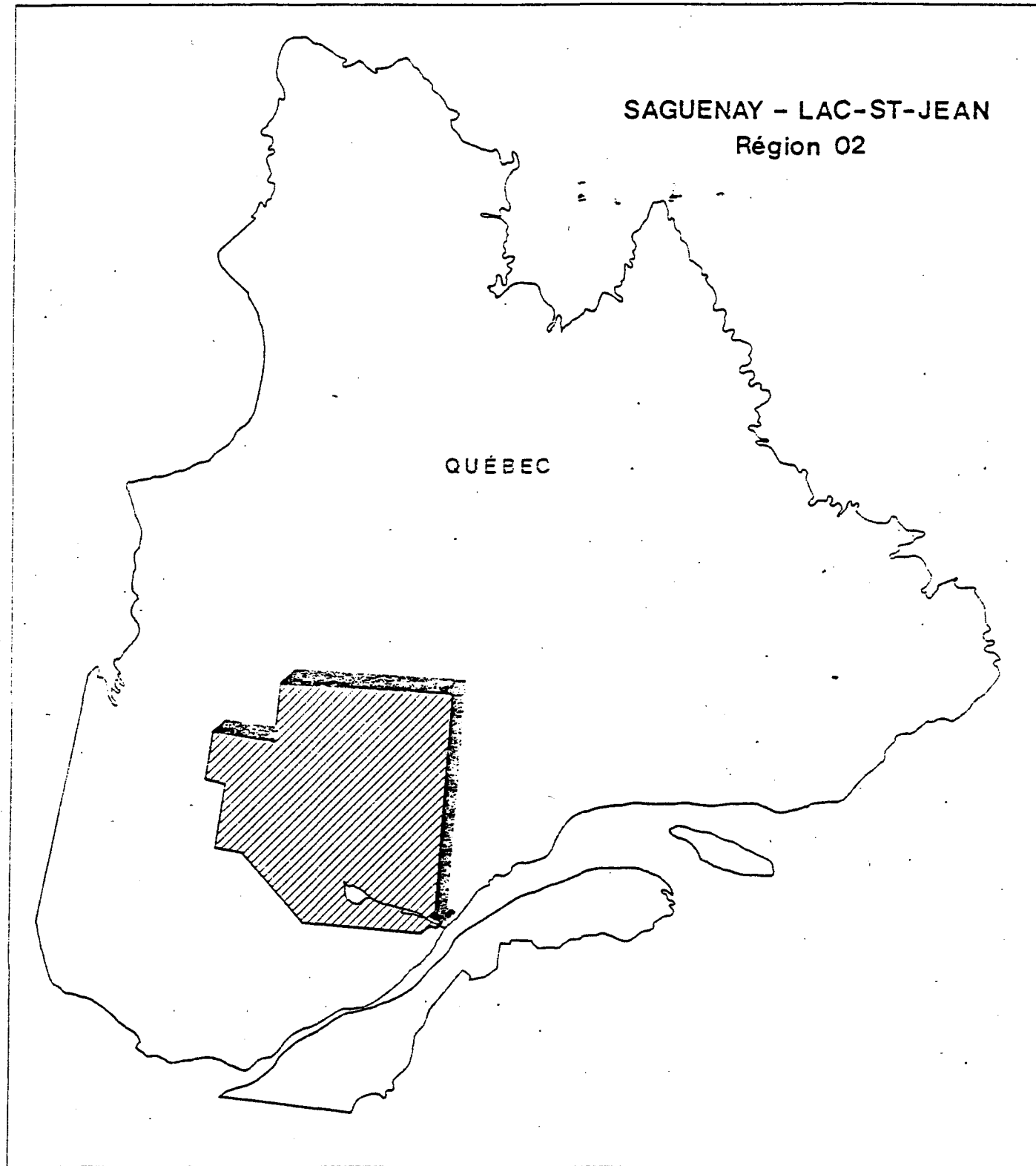
- . le caractère territorial
- . la vocation consultative
- . le rattachement ministériel
- . la démarche interventionniste

Examinons-en les détails.

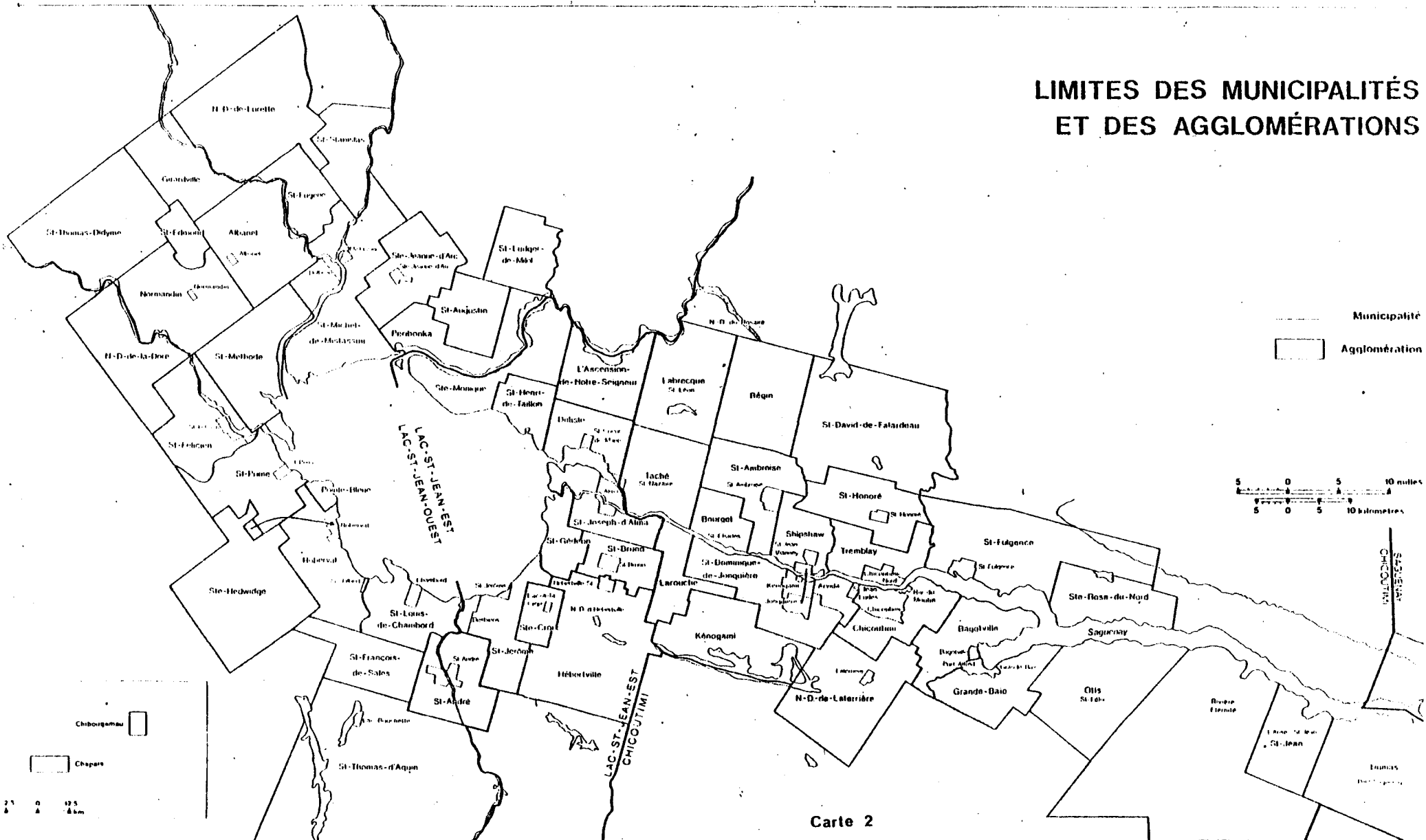
2.1 Le caractère territorial

La plupart des organismes sélectionnés revêtent un caractère régional, épousant les limites territoriales reconnues et basées sur la proposition de délimitation du Ministère de l'Industrie et du Commerce de 1966.⁷ Il faut ajouter que dans le cas de la région 02, ces délimitations s'avèrent relativement faciles à cerner en ce sens que la région est reconnue d'emblée comme enclavée, circonscrite par des composantes naturelles évidentes. Malgré tout, il faut signaler quelques exceptions à cette uniformité de découpage. En effet, les

7- Voir cartes pages suivantes



LIMITES DES MUNICIPALITÉS ET DES AGGLOMÉRATIONS



Carte 2

viles de Chibougamau-Chapais et de Tadoussac font bande à part puisqu'elles sont considérées par certains, comme intégrées à leur juridiction. Pour d'autres, le lien géographique n'apparaît pas évident. C'est pourquoi ces entités territoriales litigieuses se retrouvent omises du tableau régional de la "Sagamie".

Les organismes régionaux que nous considérons pour notre étude sont les CRD, CRL, ATR, CRC et CRE.

Ces organismes ont été choisis parce qu'ils revêtent tous un caractère officiel auprès des gouvernements dans le champ de spécialisation qui leur est propre. De cette manière, ils sont aussi considérés de façon spécifique dans "Le choix des régions".

Cette reconnaissance du facteur d'appartenance territoriale n'apparaît d'ailleurs comme un cas patent d'une des explications ou définitions multiples qu'on puisse donner de région, le facteur géographique n'en étant qu'un parmi tant d'autres.

Nous utilisons donc un premier critère de sélection,

le caractère spatial . A toutes fins pratiques, nous retiendrons les organismes qui couvrent au moins les entités géographiques du Saguenay et du Lac-St-Jean que le géographe Jules Dufour a aussi appelées la Sagamie (8), les sections extrêmes de Tadoussac et Chibougamau-Chapais devenant facultatives et complémentaires pour les organismes que cela concerne.

En respectant le critère spatial, nous pouvons procéder d'office à une élimination. C'est ainsi que sont exclues de l'étude les commissions scolaires et commissions scolaires régionales car bien qu'elles en portent le nom, elles ne couvrent en fait qu'une fraction de la région 02, quasi ou semi-régionales. Nous devons d'emblée retirer les divers bureaux des affaires sociales tels CSS, CLSC, DSC qui ne couvrent chacun qu'une partie très limitée du territoire régional. De plus, comme nous le verrons plus loin, ils ne correspondent pas au type d'organisme dont la consultation à caractère économique fasse mandat majeur dans leurs fonctions.

(8) Dufour, Jules. "La Sagamie", un nouveau régionyme pour la région du Saguenay et du Lac-St-Jean. In Le Sagamien, vol. 1, no 1, 1980, Laboratoires de Géographie, UQAC, 10 p.

2.2 La vocation consultative

Le deuxième facteur que nous désirons utiliser réfère au caractère consultatif des organismes. A ce chapitre il faut considérer les différents conseils qui ont vu le jour sous l'instigation du gouvernement central (Québec) ou encore par la volonté du milieu. L'on constatera de toute manière que la création de l'un ou l'autre des organismes touchés a fait l'objet à un moment donné, d'une volonté tacite ou réelle de l'une ou l'autre des parties impliquées (gouvernement et population), d'instaurer des organismes de type sectoriel, afin d'établir des échanges permanents entre le gouvernement et ses sujets en région.

La liste de ces institutions s'est allongée considérablement depuis les années 60 et particulièrement depuis 1976. Les premières années nous plongent en pleine "révolution tranquille" qui amènent des modifications en profondeur de nombreuses institutions. Les premiers conseils à être fondés furent les Conseils Economiques Régionaux , (CER), qui se transformaient en 1970 en Conseil Régional de Développement, CRD . En 1966, la région du Saguenay-Lac-St-Jean se dotait pour sa part d'un Conseil Régional de Développement.

En fait le gouvernement aura été pour une grande part l'instigateur des organismes régionaux. Se basant a priori sur des expériences enrichissantes vécues en région, il trouvait dans cette formule de regroupement, des aspects fort

"économiques". Les principales raisons d'être de ces organismes consistent donc à regrouper des énergies et des intervenants dans une sphère d'activités donnée afin de diminuer, sous certains aspects, la quantité des interventions auprès du gouvernement. Il s'agit aussi d'en reconnaître le caractère unique. En ce sens, le gouvernement a toujours soutenu qu'il ne devait pas y avoir un foisonnement outrancié. Le nombre d'organismes existants par secteur correspond donc au plus, aux nombres de régions administratives reconnues (14).

Le gouvernement consulte principalement sur des dossiers à incidence nationale d'abord. Ainsi, tous les organismes concernés apportent leur point de vue régionale. Il consulte aussi sur des dossiers plus régionaux et même locaux, se référant à l'expertise des organismes en la matière. La consultation se fait de diverses façons, selon les ministères concernés elle peut se faire par voie de colloque, séminar, symposium, sommet, mais aussi de façon moins imposante, dans chacune des démarches qui peuvent exister dans le traitement d'un dossier.

Organismes issus du milieu et exprimant un besoin évident de la population, ils furent les précurseurs en matière de consultation bi-latérale gouvernement-région.

Se succèdent ensuite le Conseil Régional de la

20

Culture, (CRC, 1978), l'Association Touristique Régionale, (ATR, 1978), et le Conseil Régional de l'Environnement, (CRE, 1979). Chacun de ces organismes régionaux reflète l'expression des besoins du milieu dans le secteur touché et l'émergence même de la volonté des gens concernés à unifier leurs efforts et à consolider leurs acquis, tout en cherchant à se concerter.

Ce caractère consultatif prend un aspect légal lorsque dans la plupart des lettres patentes des organismes précités on retrace cet objectif dans les buts et objectifs des corporations.

2.3 Le rattachement ministériel

Tous les organismes consultatifs qui sont à l'étude ont aussi comme autre point commun qu'ils relèvent d'un ministère ou d'un office gouvernemental. Leurs activités sectorielles les lient à l'administration et au pouvoir étatique de plusieurs façons.

Pour la plupart, l'apparition de ces organismes fut l'expression d'une volonté régionale bien que dans certains cas ils se retrouvent avec des mandats récupérés par le gouvernement. C'est là un paradoxe avec lequel les organismes doivent composer car à eux seuls, ils ne peuvent s'auto-financer entièrement et dépendent ainsi, forcément, de l'instance gouvernementale que sont les ministères auxquels ils se

21

réfèrent. C'est pour cette raison majeure du financement que le gouvernement les aura modifiés, remodelés et affinés selon le caractère qu'il a bien voulu donner aux instances régionales.

Cette dernière réalité constitue pour plusieurs l'épine dorsale de leur existence, pour d'autres, ils la ressentent comme une épine dans le pied. L'hégémonie financière qu'exerce le gouvernement du Québec par l'entremise de ses divers ministères concernés sur les conseils régionaux n'est pas sans causer des sérieux problèmes.

Malgré cette servilité relative, les conseils conservent un esprit d'initiative et de véritable consultation que le gouvernement reconnaît et qu'il ne peut (et ne veut possiblement pas) entamer, la volonté régionale étant ferme sur ce point fort important de la représentation.

Mais l'aspect financier peut d'emblée être considéré comme constituant un contrôle a priori sinon a posteriori, que la liberté d'action des conseils peut être brimée par une étreinte indissociable, que des impondérables nationaux peuvent entamer les subventions annuelles. Enfin, tous les conseils ne revêtent pas la même importance auprès du gouvernement, soit parce qu'ils n'ont pas encore suffisamment acquis de crédibilité au sein de la collectivité régionale, aux yeux du gouvernement, ou soit que le ministère dont ils relèvent n'est pas des mieux nantis, les ministères "majeurs"

étant plutôt rares.

Face à la difficulté que connaissaient certains conseils, non seulement dans la région C2, mais partout en province, le gouvernement décrétrait en 1982 une norme générale à respecter pour tous les conseils (à l'exception du CRD qui lui relève de l'OPDQ). Le gouvernement convenait de verser une subvention de base (variable d'un conseil à l'autre, selon le ministère dont il relève) accompagnée d'une enveloppe supplémentaire versée selon les contributions du milieu. Le modèle se dessine globalement ainsi: subvention de base de 50 000\$ par année pour les dépenses administratives, plus un (1) dollar du gouvernement par dollar investi par la communauté, sans formule de péréquation inter-régionale.

L'on peut toutefois constater que cette formule s'adapte en général assez bien aux Conseils du Saguenay-Lac St-Jean (Chibougamau) puisque la contribution du milieu dépasse en moyenne 30% du budget global annuel des organismes. La moyenne nationale, par contre, ne dépasse guère le 19 à 21%.⁹

9 - Ménard, Paul-André, pour les Associations Touristiques Associées du Québec (ATRAQ) Mémoire présenté à l'Honorable Rodrigue Piron, Ministre de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme., le 15 décembre 1981 p 26

Malgré tout, cette formule apparaît nettement discriminatoire pour les conseils dont la participation régionale est faible. Tout ce problème relève de la difficulté qu'ont certains des organismes de consultation à faire reconnaître leur action et à se sortir du "ghetto" idéologique dans lequel on les insère trop souvent. Il faut aussi noter que la formule suggérée demeure discriminatoire pour la région et principalement pour quelques conseils régionaux puisqu'elle tient compte du nombre de municipalités et du poids démographique régional. Elle oublie toutefois l'aspect fort important du dynamisme régional.

2.4 La démarche interventionniste

Un autre problème "caractériel" des conseils se situe dans leur type d'intervention. Pour plusieurs, ce sont là des organismes para-publics. Leur rattachement à un ministère, leur champ de spécialisation, leurs échanges fréquents avec les ministères font qu'ils sont perçus au même titre que les CSS, CRSSS, et l'ensemble des services des ministères. Il n'en est pourtant pas ainsi, puisqu'ils relèvent aussi du financement régional et que dans ce sens ils revêtent un caractère plus indépendant (bien que très lié).

Outre les arrêtés en conseil qui instituent officiellement la reconnaissance des organismes auprès du gouver-

nement, c'est la charte de chacun d'eux qui en établit la marge de manoeuvre.

Malgré les difficultés inhérentes de leur fonctionnement, il n'en demeure pas moins qu'ils peuvent démontrer une très grande efficacité dans les faits. Cela dépend bien sûr d'une foule d'éléments, comme le dynamisme de ses membres, les finances, les mandats clairs, la largesse d'esprit et la latitude dans l'action.

Dans la réalité, les organismes peuvent intervenir dans les dossiers de gestion d'équipement, d'élaboration et d'administration de programmes, de promotion, d'incitation, de concertation, des instances régionales, d'élaboration de politiques d'application régionale, d'analyse de dossier, etc. Leurs interventions peuvent épouser plusieurs fonctions dans le texte. Dans les faits, ils sont soumis à des contraintes structurelles et fonctionnelles qui les empêchent parfois d'avancer.

2.5 LES ORGANISMES REGIONAUX DE CONSULTATION ET DE DEVELOPPEMENT

Voyons maintenant plus en détail, le portrait particulier des organismes concernés par l'étude. Nous voulons dresser un tableau de leur mandat et de leur situation régionale par rapport à l'ensemble.

2.5.1 Le Conseil Régional de Développement du Saguenay-Lac St-Jean-Chibougamau (CRD 02)

Le CRD 02 provient du Conseil Economique Régional des années 60. Le CER se donnait à l'époque le mandat de former des tables de concertation et de promotion du développement des régions périphériques (par rapport à la Métropole, Montréal). En 1970, le CER subissait une transformation imposée par Québec. Dans une volonté de "rationnaliser" les interventions de planification et de développement des CER, le gouvernement institutionnalisait les initiatives locales en matière de consultation et d'interventions régionales et en les rattachant à l'OPDQ qu'il venait de créer en 1969. Le CRD devenait ainsi un organisme consultatif au même titre que les CRI, CRC, ATR et autres organismes même provinciaux comme le CPDQ (Conseil de Planification et de Développement du Québec), ou le Conseil supérieur de l'éducation, allaient le devenir plus tard.

En plus de ce mandat imposé par Québec, le CRD assume le sien propre, soit la concertation régionale, et fait office de groupe de pression auprès des gouvernements, tant au provincial qu'au fédéral.

Le mandat que se donne le CRD consiste à:

- rassembler les agents économiques capables d'intervenir sur les caractéristiques régionales;
- inventoriser les ressources humaines, physiques et (de ressources) naturelles afin de mieux circonscrire les déficiences de l'environnement régional dans les domaines agricole, commercial, industriel et touristique et d'en faire ressortir les possibilités d'intervention;
- donner au développement économique et social de la région une orientation dans le sens de sa vocation et en fonction de ses propres ressources;
- se faire le porte-parole de la région, c'est-à-dire de faire valoir les intérêts régionaux auprès des autorités concernées;
- élaborer un plan de développement régional;
- coordonner les diverses initiatives régionales;
- favoriser la diffusion de l'information;
- encourager le dialogue entre consommateurs et dispensateurs de services sociaux, culturels, etc...

Le caractère du CRD apparaît ainsi comme multiple et diversifié. Il se donne la responsabilité d'être:

- un organisme d'étude, de recherche et de prévision;
- un organisme de regroupement et de participation des agents et des forces économiques régionales à l'orientation du développement économique;

- le lieu de concertation des forces économiques, sociales et gouvernementales. 10

Le CRD poursuit encore aujourd'hui un travail d'animation, de concertation et de sensibilisation de la population régionale. Il continue à jouer son rôle de groupe de pression. Mais les effets escomptés en réponse aux mandats établis ne sont pas toujours aussi évidents.

Au point de vue de la représentativité, la conception prévue dans les CRD, est que chaque organisme ou groupe représente "un petit bout de population régionale". On accepte plus ou moins explicitement par le fait même que ces organismes viennent au CRD, non pour appuyer un mouvement régional d'ensemble, mais pour préserver et défendre leurs intérêts individuels, corporatifs ou sectoriels...Par ailleurs, tous les organismes qui représentent "un petit bout de la population régionale", ne sont pas traités également dans les règlements généraux. Globalement, les CRD ont tendance à accorder une place relativement importante à tous les organismes économiques ou socio-économiques (corporatifs ou sectoriels) de même qu'aux corporations municipales et aux divers conseils spécialisés ou sectoriels, alors qu'ils n'accordent en général qu'une place relativement peu importante aux organisations agricoles, ouvrières et communautaires; or, ces dernières regroupent la plus grande partie de la population régionale. 11

10- Divay, Gérard et Sylvie Lapierre; "Organisation collective et planification régionale"; Les Conseils régionaux de Développement, Rapport de recherche no. 1, INRS-URBANISATION, Montréal 1976 p 114

11 - Ibid

En cela, les auteurs du texte qui précède ne font pas fausse route puisque en 1982 le CRD 02 était composé de la façon suivantes; corps politique 20.5%, entreprise privée 61.2%, corps intermédiaires 11.5%, institutions et corporations éducatives 3.8%, syndicats 2.4% et regroupement populaire 0.4%.

Le poids très lourd qu'occupent trois groupes socio-économiques du CRD soit le corps politique, l'entreprise privée et les corps intermédiaires, pour 93.2% de l'ensemble, laisse très peu de place aux autres catégories de représentants. Cette situation démontre très bien le désenchantement pour les autres groupes socio-économiques face au CRD et à leur possibilité propre d'intervenir efficacement au sein de cet organisme.

En matière d'intervention, le CRD s'est défini très clairement un champ d'action privilégié. Ce type d'intervention découle d'ailleurs du type de composition qu'on y retrouve. Ainsi le CRD 02 privilégie-t-il très nettement le développement socio-économique en espérant créer le plus possible un climat social favorable à l'investissement industriel. Ainsi depuis ses débuts, le CRD a mené principalement son action dans les catégories d'activités suivantes: affaires économiques, agriculture et forêt, développement touristique, affaires sociales et communications, transports, énergies,

Moyen-Nord, ressources humaines. 12

Le champ d'intervention que le CRD s'est donné lui permet de jouir actuellement d'une image très omniprésente au sein de la collectivité régionale. Son contact fréquent et bien rodé avec la presse régionale en fait une entreprise fort bien représentée dans les média de la région. Son lien intime avec les entreprises à caractère économique lui donne d'autant plus de prestance qu'elles contrôlent son conseil d'administration pour au moins 75% des sièges. Pour certains, la réalité apparaît toute autre:

Sur le plan interne (.....), le CRD a été et demeure un des moyens dont disposent les groupes membres pour défendre leurs intérêts propres (souvent, il va sans dire, contradictoires). Si le contexte institutionnel (relation gouvernement CRD) a atténué le rôle de "groupe de pression" du CRD, d'autres facteurs comme un certain "isolement" par la surreprésentation de certains groupes et par la non diffusion des activités du CRD (pendant une certaine époque) ont contribué également à réduire la crédibilité du CRD comme organisme pour la défense des "intérêts régionaux". 13

-
- 12- Tiré de CRD 02 Rapport annuel 1981, Rapport du directeur général, p. 27
- 13- Boily, Marc. L'avenir du CRD 02 avec la mise en place des municipalités régionales de comté (MRC) Université Laval. Maîtrise en aménagement du territoire et développement régional, p. 27

Le CRD n'a pas contribué à redorer son image en s'adaptant mal à la création d'autres tables de consultation régionales comme les CRL, CRC, CRE, ATR, etc.). Toutefois, il n'en demeure pas moins qu'il réussit à rassembler les efforts de nombreux individus et organismes (dont les organismes régionaux de consultation) sur des dossiers d'envergure et à caractère multi-sectoriel. Ainsi, particulièrement depuis 1981, le CRD a-t-il rassemblé les énergies autour du projet fort important d'un sommet économique régional.

2.5.2 Le Conseil Régional des Loisirs du Saguenay-Lac St-Jean (CRL 02)

Issu de la volonté de différents agents municipaux, scolaires et privés de se doter d'un outil de communication et de services au niveau régional, la fondation en 1966 du Conseil régional des loisirs leur apparaissait comme étant la formule la plus apte à répondre à la diversité de leurs besoins. "Ce n'est que quelques années plus tard que le gouvernement du Québec, via le Haut-Commissariat à la Jeunesse, aux Loisirs et aux Sports, reconnut la pertinence de ce mécanisme pour soutenir le dynamisme régional auquel il assura son soutien financier à l'opération."¹⁴

14- CRD 02 Les choix de la région. Avis du conseil régional des loisirs Saguenay-Lac St-Jean déposé au ministre délégué à l'aménagement et au développement régional du Québec, Monsieur François Gendron, dans le cadre de sa consultation sur "Le Choix des régions", Document de travail, nov. 83 p 2

Le CRL se définit comme un organisme de représentation, de soutien, de service et de développement régional et un partenaire de l'Etat. Aux yeux de la communauté, le CRI démontre son efficacité. Il assure une coordination et un ensemble d'échanges de services multiples entre ses membres. D'autres outils internes permettent d'analyser et de coordonner les actions de développement de leur milieu. C'est ainsi que le CRL s'est doté de commissions sectorielles regroupant les leaders du secteur sportif et de plein air.

Le mandat du CRI se définit de la façon suivante;

Le CRL est plus qu'un organisme consultatif. "Il a une fonction de représentation des intérêts - loisirs de la population régionale". 15 Cette activité de représentation se situe à différents paliers. A l'interne par des groupes de travail, à l'externe par des commissions ad hoc, afin de représenter les intérêts des membres et de la population régionale en matière de loisirs.

L'organisation humaine du CRI, tant à l'externe qu'à l'interne "constitue déjà une force impressionnante au Service de la collectivité". 16 Les valeurs sociales et communautaires de même qu'économiques qu'il véhicule ont été maintenues grâce à la forte implication des bénévoles dans l'organisation et de l'intervention directe du CRI auprès des groupes locaux.

15 - Ibid p 3

16 - Ibid p 2

Les valeurs que véhicule le CRI au sein de la collectivité se confrontent fréquemment aux problèmes économiques que connaît la région. L'intégration du CRI aux projets dits économiques nécessite un effort constant afin de faire valoir sa vision des choses". 17

Lorsque le CRI évoque la multiplicité de son mandat en se démarquant des autres conseils régionaux, il démontre du même coup son dynamisme et sa crédibilité au sein de la collectivité régionale. La diversité de ses actions le montre bien.

Le CRI aura démontré très souvent son haut niveau d'expertise par la qualité et le nombre des dossiers à incidence régionale qu'il a traités et sur lesquels il a porté des avis fort pertinents au cours des dernières années.

Il s'est donc penché sur des dossiers aussi variés que :

- la modification du Parc des Laurentides; mémoire portant sur la loi 19 en général et le Parc des Laurentides en particulier;
- avis au M.L.C.P. sur le programme national de soutien aux activités de loisir municipal; réactions des municipalités face au programme;
- avis sur le programme de stabilisation des berges du Lac St-Jean; avis préliminaire du C.R.L. (...);

- avis des trois Conseils régionaux (loisirs, environnement et culture) sur le processus d'implication des citoyens, dans le programme de stabilisation des berges du Lac St-Jean; critique à l'égard de l'Alcan dans son processus d'implication des citoyens;
- avis du CRL devant les intentions d'Hydro-Québec d'aménager à des fins hydro-électriques la rivière Ashuapmouchcuane;
- avis sur la politique provinciale des Villages-Vacances-Familles;
- avis produit conjointement par différents intervenants des trois régions administratives impliquées autour du développement du Parc du Saguenay;
- avis sur le transport adapté, secteur Lac St-Jean Est;
- mémorandum sur la loi 125;
- avis au comité consultatif régional à l'intérieur duquel le C.R.L. amène des arguments quant au découpage du territoire des M.R.C. dans la région du Saguenay-Lac St-Jean;
- le Piérouagami; avis concernant le tourisme au lac St-Jean. 18

Il serait fort intéressant d'établir la liste exhaustive des interventions, des travaux et des documents que la CRI a pu produire depuis quelques années. Mais en plus d'être un peu long, elle n'apparaîtrait pas très utile

18- Ibid pp 3-4

aux fins de la présente étude. Toutefois, il convient de noter la diversité des réalisations du C.R.L. Les responsabilités qui lui incombent dans les domaines des communications, du soutien au développement communautaire, du soutien professionnel et administratif direct des municipalités et de leurs composantes constituent ses principales interventions. Quant à l'aspect développement de son mandat, le CRL s'en acquitte fort bien. Il aura participé à plusieurs projets en ce domaine ces dernières années pour ainsi démontrer tout son dynamisme et l'importance de ses interventions en tant que leader des plus importants au sein de la collectivité régionale.

L'ensemble des interventions du Conseil Régional des Loisirs s'oriente nettement sur deux aspects. Le premier consiste à intervenir de plus en plus sur les grands dossiers à forte influence sur le développement régional. Le deuxième s'oriente essentiellement sur des projets de mise en valeur des ressources naturelles à potentiel récréotouristique.

Le mandat dévolu au C.R.L. apparaît assez clairement dans l'ensemble. Mais comme d'autres organismes de consultation, et plus particulièrement dans son cas, il intervient régulièrement dans des champs de spécialisation qui relèvent des conseils voisins. De cette façon, le C.R.L. a mené de nombreuses interventions dans les domaines de la

culture, du tourisme, des communications, des transports, du développement économique et de l'environnement.

Il faut bien considérer que l'aspect sectoriel des organismes ne leur enlève en rien le droit de traiter d'un sujet indirectement lié à leur mandat, le développement régional étant un tout qu'il convient de traiter à la pièce pour son ensemble.

Quant au CRL, il a fait preuve d'une compréhension claire de cet état de fait et de son mandat. Le loisir revêt un caractère pluri-disciplinaire et se retrouve sous diverses formes dans l'économie. De cette manière, il n'eut pas été illogique de voir le CRL se pencher sur des questions de transport, d'environnement, de culture, de communication, de santé, etc., puisque ce sont là de multiples aspects inhérents à l'amélioration des conditions de vie de la population et à la détermination des activités de loisir. Sans compter qu'une partie du mandat du CRL n'a jamais été entièrement enlevé de la somme de ses responsabilités. Il s'agit de l'aspect tourisme. La modification du Ministère du Tourisme de la Chasse et de la Pêche, le transfert du tourisme au Ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme, la création avec le Haut-Commissariat à la Jeunesse, aux Loisirs et aux Sports de l'actuel Ministère des Loisirs, de la Chasse et de la Pêche n'ont pas été sans causer des "froide administratifs et politiques". L'on s'entend

toutefois aujourd'hui pour dire que le "tourisme social" relève du Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, donc incidemment revient au CRL. Le "tourisme économique" relève pour sa part du Ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme, donc de l'ATR.¹⁹

Enfin pour ce qui est de la représentation du CRL sur la scène régionale, elle apparaît fort saine et multiple. Les nombreuses interventions que présente le CRL dans la collectivité, le caractère populaire et la rigueur d'analyse qui structure les dossiers, le laisse perçu comme un organisme fort, omniprésent et bien articulé.

2.5.3 L'Association touristique régionale du Saguenay-Lac St-Jean ATR 02

L'industrie touristique dans la région est une réalité depuis plusieurs années. "Dès 1933, des municipalités du secteur Saguenay-Lac St-Jean se regroupaient pour former un organisme régional qui verrait à la promotion de la région. Effectivement, en 1936 et 1939, le Syndicat d'Initiatives Touristiques publiait un guide régional d'une rare qualité pour l'époque. Peu de temps après, le secteur Lac St-Jean se retirait après que les administrateurs eurent avantageusement privilégié le Saguenay. Tout comme par la suite les justifications pour ces divisions régionales étaient multiples, qu'elles fussent justifiées ou non".²⁰

19- Le gouvernement du Québec procédait récemment à la création d'un Ministère autonome en matière de tourisme.

20-- ATR. Proposition Globale, Chicoutimi, février 1977, pp 3-4

"Quelques quarante ans plus tard, en 1973, le Syndicat d'Initiatives Touristiques, en "participation" avec le Conseil Régional de Développement et la Chambre de Commerce réunis en comité consultatif, formaient la Commission Touristique du Haut Saguenay. Cette Commission ne regroupait que les unités d'aménagement de la Baie, Chicoutimi et Jonquière. Après une courte année d'existence, elle était abolie suite aux luttes traditionnelles opposant Jonquière et Chicoutimi. Parallèlement, la Commission Touristique du Lac St-Jean, qui regroupait les zones d'Alma, Dolbeau et Roberval prenait corps pour ne disparaître qu'après deux années d'existence".²¹

Ces échecs répétés devaient conduire néanmoins, sous la gouverne du Conseil Régional de Développement, à la mise sur pied en 1974 d'un Bureau Touristique Régional pour la région 02. Ce bureau était en somme un bureau technique du CRD et représentait le milieu touristique régional.

En 1977, à la suite des démarches effectuées par l'Association Régionale des Commissaires Industriels, l'Association Touristique Saguenay-Lac St-Jean Inc., se voit confier le mandat de promouvoir l'industrie touristique de la région.

Mais l'Association n'a pas toujours navigué dans des eaux limpides. D'abord issue et composée des représen-

21 - ATR. "Pour une relance économique de l'industrie touristique au Saguenay-Lac-St-Jean-Chibougamau"
oct. 79, p.3

tants des huit commissariats industriels (les huit secteurs géographiques de la région), elle connaissait au début de l'année 84 un changement majeur de son organisation interne qui ne pouvait qu'être fructueuse. Les problèmes internes qu'a connus l'ATR depuis ses débuts sont liés au fait que les représentants de quelques secteurs étaient eux aussi des promoteurs. Bien que l'ATR se soit fait donner officiellement un mandat clair par la région et par le gouvernement, ²² certains membres de son Conseil d'administration ont constamment cherché à récupérer des fonctions, des mandats et des actions de l'ATR, arguant qu'ils devaient favoriser l'expansion qui revenait à leur secteur géographique. Le meilleur exemple est sans nul doute celui de la promotion où le mandat de l'ATR était très clair, mais où certains secteurs membres ont affaibli ses actions en ne participant pas et en minant ainsi le caractère représentatif de l'Association ainsi que ses ressources financières. Cette attitude chauviniste aura nui considérablement, non seulement à l'Association elle-même, mais à de nombreux efforts de regroupement des forces promotionnelles sur un marché touristique sans cesse plus agressif et plus compétitif.

22- Gouvernement du Québec. Bâtir le Québec, Enoncé de politique économique, synthèse, orientation et actions, 1979, Le Tourisme, chap. 16 p.133

La représentation basée sur huit secteurs était certes utile à priori pour le fonctionnement "normal" mais fort risquée dans le cas de désistement de l'un ou l'autre secteur, disparaissant avec une part importante du budget de fonctionnement et compromettant donc la survie de l'organisme.

Heureusement le gouvernement devait récupérer le tout et imposer des modifications qui sont entrées en vigueur en 1984. Une représentativité basée sur "les intervenants touristiques" directs, sans exclure la part des commissariats industriels, donne aujourd'hui une image et un fonctionnement plus équilibrés et plus à même de répondre aux besoins de la région et au mandat de l'Association. 23

A ce chapitre, l'Association Touristique Régionale a malgré tout rempli une bonne part des mandats qui lui incombent. Elle a pu réaliser des regroupements valables d'organisations touristiques, coordonner les efforts dans certains secteurs, diffuser de l'information écrite et audiovisuelle dans le but de promouvoir la région. Elle aura largement participé à l'élaboration de programmes de formations dans le domaine de l'accueil du tourisme. Son ini-

23- Le nom de l'Association a d'ailleurs changé puisqu'elle ne couvre plus le secteur de Chibougamau, celui-ci se retrouve avec l'Abitibi.

tiative donnait aussi des résultats probants en matière de signalisation et d'information. Ses collaborations nombreuses avec des institutions d'enseignement supérieur lui auront permis de maintenir un système de relevés statistiques, de réaliser des études et des recherches dans ce domaine, de produire aussi des documents originaux et fort utiles en élaborant des outils de recherche pratiques et usuels. Enfin elle maintient encore et toujours des liens étroits avec les instances gouvernementales, en l'occurrence le MICT, le MLCP et l'OPDQ.

Mais au même titre que nous l'avons signalé dans le cas du CRL en particulier, l'ATR souffre d'un problème d'identité. La réaction du MICT en 1979 résultant de la scission du MTCP ²⁴, a longtemps laissé des marques. Tous les dossiers touristiques n'ont pas été transférés du MTCP au MICT, le premier s'étant gardé une marge fort "lucrative" de manœuvre. Ainsi, pour tempérer le tout, le MLCP se garde la responsabilité des dossiers touristiques à caractère "social", du genre Villages Vacances Famille (VVF). D'emblée, on peut imaginer les tiraillements qui existent sur plusieurs dossiers, sans compter que les ressources du

24- Actuellement le MLCP. Ministère du Loisir de la Chasse et de la Pêche dont relève le CRL.

CRL, étant plus imposantes que celles de l'ATR, le premier peut se permettre un niveau et une fréquence d'interventions plus imposants.

Malgré tout, la région et les régionaux considèrent essentiel l'existence et le bon fonctionnement d'un regroupement du type Association Touristique Régionale. Aux yeux de plusieurs c'est là le seul moyen efficace, rentable et peu coûteux, d'assurer la pertinence des actions dans les domaines du développement et de la promotion touristique, plus particulièrement pour une région "périphérique", éloignée des centres et enclavée comme le Saguenay-Lac-St-Jean. A preuve: après l'intervention du ministère, afin de faire redémarrer l'ATR sur des bases plus représentatives des groupes et individus qui oeuvrent dans le domaine du tourisme, l'ATR a su regrouper les intervenants du milieu. La composition de son Conseil d'administration est aujourd'hui plus variée et laisse place aux intervenants directs en matière de tourisme tels les hôteliers, restaurateurs, responsables de sites, organismes du milieu et permet encore aux commissariats industriels d'être représentés.

2.5.4 Le Conseil Régional de l'Environnement, Saguenay-Lac-St-Jean-Chibougamau

La mise sur pied du Conseil Régional de l'Environnement au Saguenay-Lac-St-Jean ne s'est pas réalisée en un

jour. Elle aurait plutôt été le résultat d'une période de gestation de quelque cinq ans (de 1973 à 1978) et d'une période d'accouchement d'une autre année (1978-1979). C'est par la création de comités d'embellissement mis sur pied par l'Association féminine d'éducation et d'action sociale (A.F.E.A.S.) que les lettres patentes du CRE, reçues en 73, devenaient opérationnelles en 1978. Quant à sa situation juridique, elle allait nécessiter une autre année d'attente.

Malgré tout le CRE réussit à se donner des bases solides dès 1980 où il se voit confirmé comme "interlocuteur privilégié" auprès du ministère de l'environnement par le ministre Marcel Léger. Il est d'ailleurs l'un des deux seuls CRE à exister, à fonctionner et à être reconnu comme tel au Québec.

Le rôle du CRE consiste à "provoquer dans la population une réflexion sur leur comportement envers leur environnement".²⁵ Pour ce faire le CRE dit utiliser divers moyens de communication et en particulier le mois de l'environnement qu'il souhaiterait plus régionalisé dans son mandat éducationnel. Le principe de base que le CRE défend est d'in-

25 - C.R.E. Document d'information de base, 1982 p 2

sister sur le "connaître avant d'agir". Le Conseil voit donc une bonne part de son rôle axé sur l'éducation populaire afin de sensibiliser la population à une compréhension minimum des connaissances écologiques.

Le CRE correspond d'ailleurs à une réalité régionale spécifique; un territoire limité et bien défini, un sentiment d'appartenance très développé, des problèmes environnementaux majeurs et surtout, une volonté du milieu de conserver la qualité de vie exceptionnelle qui existe dans une région donnée, "région verte", une des plus belles de l'Amérique du Nord..²⁶

Fort heureusement, le CRE n'est plus perçu comme un empêchement de tourner en rond. La composition de son assemblée générale et la pertinence des dossiers qu'il a menés le situe à un niveau égal aux autres Conseils de la région.

Malgré de bien minces budgets de fonctionnement, fluctuant entre 25 000\$ et 35 000\$ (atteint en 1983-84), le CRE a pu rallier toutes les énergies régionales intéressées

26 - CRE. Avis du Conseil Régional de l'Environnement Saguenay-Lac-St-Jean-Chibougamau pour le Ministère délégué à l'aménagement et au développement régional du Québec, Monsieur François Gendron, novembre 1984.

à la conservation de la qualité de vie. Il a pu se prononcer sur les dossiers régionaux comme :

- Parc Saguenay
- La protection de la rivière Ashuapmucuan
- Les arrosages des forêts et des cultures
- Le programme de stabilisation des berges du Lac St-Jean
- Les neiges usées
- Le processus d'implication des citoyens dans le programme de stabilisation des berges du Lac St-Jean (avis conjoint avec le CRI et le CRC).

Il compte mener d'autres dossiers environnementaux majeurs comme le flottage du bois, le fluor, la récupération et le recyclage. De plus, comme nous l'avons déjà signalé, la sectorisation des Conseils est parfois très large et la situation confirme un besoin évident de mettre sur pied des modalités de concertation régionale. A preuve, le CRE veut se pencher prochainement sur un projet de développement écotouristique.

Mais les difficultés d'existence du CRE l'auront amené à faire preuve d'initiative et de souplesse. Ses maigres moyens financiers, rattachés à ses besoins évidents et pressants de fonctionnement l'auront amené à rallier ses efforts à ceux d'autres organismes. C'est ainsi que le CRE aura partagé les locaux, les services et les équipements du CRC pendant longtemps. Ce type d'entraide, de collaboration entre les organismes aura été un plus, amenant les responsa-

bles à chercher une concertation qu'ils n'auraient peut-être pu réussir aussi facilement s'ils n'avaient été amenés à oeuvrer dans les mêmes espaces. Cette "mixtion" du travail et des efforts des deux organismes aura d'ailleurs amené un débat qui est encore d'actualité: le rassemblement sous un même toit, dans un même édifice, de l'ensemble des services des différents organismes régionaux.

Le Conseil Régional de la Culture du Saguenay-Lac-St-Jean-Chibougamau-Chapais

La région du Saguenay-Lac-St-Jean se dotait en août 1977 d'un organisme ayant pour mandat d'unifier les efforts en matière de développement de la culture régionale: Le Conseil Régional de la Culture du Saguenay-Lac-St-Jean-Chibougamau-Chapais Inc.

Depuis ses débuts, le CRC a dépensé ses énergies à sensibiliser tous les milieux culturels de la région afin qu'ils soient représentés au sein du conseil d'administration. Sur un maximum de 16 personnes, ses membres oeuvrent dans les domaines de la création-production-formation, où les secteurs disciplinaires du théâtre, de la musique, de la danse, des arts visuels, des métiers d'art, des lettres et livres et enfin de la conservation et la mise en valeur du patrimoine, ont chacun un siège. Le domaine de la promotion compte un représentant du secteur de la communication et un provenant du secteur des industries culturelles. Quant au domaine de

la diffusion, celui-ci offre trois postes qui touchent les secteurs municipal, scolaire et des lieux de diffusion. De plus le CRC s'est toujours efforcé d'aller chercher des membres non seulement dans ces différents domaines mais aussi dans la plupart des grands secteurs démographiques de la région. Il convient finalement de signaler que la représentativité actuelle fut le résultat d'une mini-crise intérieure qui exigeait, au tournant de 1980, une refonte du conseil.

Le mandat que s'est donné le CRC porte principalement en sept points majeurs et consistent à:

- 1- Contribuer au développement culturel régional.
2. Inventorier les ressources et organismes culturels de la région.
3. Agir comme agent de décentralisation des services culturels.
4. Etre représentatif du milieu culturel régional en général incluant les organismes sociaux économiques régionaux ainsi que les divers organismes à caractère culturel actifs dans la région.
5. Faire les recommandations auprès du Ministère des Affaires culturelles dans les secteurs suivants:
 - a) les arts et les lettres (littérature, arts plastiques, théâtre, musique, danse.);
 - b) la conservation et la mise en valeur du patrimoine;
 - c) le design et l'architecture dans l'environnement sous réserve de la Loi des Architectes, L.Q. chapitre 59, 1973.
 - d) les industries culturelles;
 - e) l'enseignement des arts.
6. Dans les secteurs d'intervention plus haut mentionnés la corporation pourra:

- a) évaluer l'impact et la performance des programmes culturels du Ministère quant à leurs retombées régionales;
- b) favoriser l'utilisation maximale des équipements publics pouvant servir aux activités culturelles;
- c) favoriser la collaboration entre les divers organismes culturels de la région quant à l'utilisation de leurs ressources et à la concertation de leurs activités;
- d) donner des avis au Ministère des Affaires culturelles et participer à la table de concertation du Ministère qui conduit le Ministre à décider des questions suivantes:
 - i) le partage des compétences entre le Ministère des Affaires culturelles et les organismes régionaux en ce qui a trait à l'administration de programmes culturels;
 - ii) l'élaboration de politiques sectorielles;
 - iii) la préparation des schémas régionaux de développement culturel et d'aménagement du territoire;
 - iiii) l'établissement de plans régionaux d'équipements culturels;
 - iiiii) la fixation des priorités régionales pour le Ministère des Affaires culturelles;
 - iiiii) la mise au point de la programmation régionale du Ministère;
 - iiiii) la ventilation des ressources budgétaires du Ministère à l'intérieur de chaque région administrative.

7. Pour ces fins, susciter des sources de revenus régionales, recueillir de l'argent ou d'autres biens, par voie de souscriptions publiques régionales ou de toute autre manière, et en assurer la gestion et la distribution pour favoriser les organismes culturels régionaux. *

* Gouv. du Québec. Ministère des Consommations, Coopératives et Institutions Financières. Service des compagnies. Lettres patentes Conseil Régional de la Culture du Saguenay-Lac-St-Jean, Chibougamau-Chapais Inc. 30 août 1977

Le mandat du CRC, comme celui des autres conseils régionaux s'avère multiple et complexe mais réalisable par étapes.

Force nous est de constater cependant que dans l'ensemble il a réussi à remplir ses mandats de concertation et d'intervention auprès d'une partie de sa clientèle tels les agents culturels comme ceux de la musique, de la danse, du théâtre, des métiers d'art, des arts visuels, des lettres et livres, des communications et du patrimoine. Mais son intervention auprès des instances municipales et scolaires apparaît bien évidente. C'est pour pallier à cette lacune que le conseil modifiait sa charte et du coup la composition de son C.A.

Autre aspect qui a nui au fonctionnement du CRC vient du fait qu'on attend à tort du CRC, qu'il soit un organisme de production alors qu'il en est un de service. La pertinence de son action se situe aussi, par rapport au bureau régional du ministère des affaires culturelles, dans son aspect de représentativité de la chose culturelle en région.

Fort heureusement une commission d'orientation et de règlements voyait, après les 5 premières années d'existence, à repenser la formule de composition et d'intervention du CRC. *

* La commission faisait suite aux états généraux et allait être suivie du plan triennal de développement. Ces interventions de "réflexions" devraient donner des résultats à moyen terme après avoir été présentées au sommet sur le développement et l'économie de la région 02

De cette manière, la même commission allait présenter des recommandations précises dont, entre autres, la réalisation d'un plan triennal de développement culturel 1984-87 présenté au Sommet Economique de août 1984. Il est heureux de constater une volonté "partielle" de concertation et de collaboration avec un nombre important d'organismes du milieu régional.

EN CONCLUSION

Le bien-fondé d'une démarche de rationalisation des effectifs des équipements et des budgets entre les organismes régionaux ne date pas d'aujourd'hui. Depuis leur création, le gouvernement a constamment incité les conseils à se regrouper sous un même toit. Bien que la démarche n'ait jamais été officielle chez les politiciens, certains haut-fonctionnaires se chargeaient parfois de le signaler avec insistance.

Bien qu'en apparence anodine, cette situation n'en a pas moins causé de fortes tensions entre les organismes, à quelques occasions. Qu'il s'agisse de signaler le cas de l'ATR qui vivait de moments financiers plutôt difficiles entre 1981 et 1983 pour voir surgir la sempiternelle proposition de déménager ses pénates de Chicoutimi à Jonquière, dans l'édifice du CRD. L'ATR aurait certes pu réaliser des économies financières appréciables, mais se serait confrontée avec des dépenses d'énergie considérables, de la part de sa permanence, pour assu-

rer toute l'autonomie qui lui revenait de droit.

Autre paradoxe : si on souhaitait dans les hautes sphères des ministères que pareille chose se fasse, en région, au sein de la députation il en était tout autrement. Chaque député tenait "mordicus" à conserver les bureaux de ces organismes dans son giron, en considération de tout ce que cela peut signifier en terme économique et politique. Autre paradoxe, c'est que la fameuse décentralisation qu'on semble rechercher entre le provincial et le régional, deviendrait incohérente à ce dernier niveau, puisqu'on y pratiquerait une politique inverse en rassemblant tous les intervenants en un lieu unique.

Ce dossier image bien quelques situations parfois tendues que les organismes peuvent vivre, et à la limite nous dresse un aperçu éloquent des relations parfois "insinueuses" qu'entretiennent les administrations ministérielles avec leur répondant sectoriel en région. Pareille situation nous fait entendre un premier son de cloche intéressant quant à l'objectif poursuivi par le gouvernement avec son projet de réforme.

Somme toute, les raisons préliminaires qui ressortaient, c'est-à-dire des raisons d'économie de fonctionnement sur le plan structurel, financier et humain n'auront jamais réussi à faire le poids contre les arguments de type idéologique que chacun avançait. Ainsi, le CRE et le CRC

donnaient-ils l'exemple, mais démontraient du même coup combien la "concertation" demeurerait un vœu pieux qui ne permettait pas d'outrepasser la marge idéologique acceptable.

2.6 Les MRC dans le projet

A ces organismes, s'ajoutent les MRC (Municipalités Régionales de Comté) qui revêtent un caractère tout à fait particulier à l'intérieur de la proposition Gendron. Leur mandat, leur territoire et les responsabilités qui leur sont imparties, de même que l'envergure que "Le choix des régions" désire leur donner par rapport à ce qui existe actuellement comme instances décisionnelles au niveau de la région, nous permet de dire que ce sont là des intervenants majeurs dans le processus de décentralisation. Qui plus est, elles deviennent les charnières de la proposition Gendron, en ce sens que c'est par elles que devraient se réaliser les projets de régionalisation du gouvernement. Bien qu'elles ne soient pas le seul outil que le gouvernement veuille utiliser, il devient une instance fortement primée par Québec. Son importance est d'autant plus grande que leur existence s'incarne dans une loi, que leur mandat d'existence est lié non seulement à la réalisation des schémas régionaux de développement, mais aussi ouvert à des champs de responsabilité jusqu'alors dévolus à d'autres niveaux comme les municipalités.

Le projet gouvernemental stipule et établit clairement que c'est désormais la MRC qui devient le lieu de mise en commun de services et d'équipement, de mise en valeur des ressources locales; c'est en fait ce qu'il appelle un premier lieu de développement. Les schémas d'aménagement deviennent ainsi, aux dires de l'Etat, la première manifestation de la concertation des municipalités rurales et urbaines puisque les élus auront à débattre des orientations d'aménagement du territoire, des affectations du sol et qu'en conséquence ils devront s'interroger sur les objectifs de développement pour l'avenir.

Les champs d'intervention potentiels des MRC apparaissent multiples, tentaculaires même, passant de l'aménagement du territoire à la gestion des services intermunicipaux (plan d'assainissement des eaux, parcs industriels, transport scolaire, services juridiques d'ingénierie, d'achats en commun, rénovations domiciliaires, amélioration des équipements culturels et de loisir). La MRC semble vraiment bien outillée pour embrasser une foule considérable de responsabilités.

Quant à la décentralisation, le gouvernement anticipe consulter les municipalités. Mais il appert que bon nombre de responsabilités relèveraient des MRC là aussi.

A cela s'ajouterait les contrats de développement qui relèveraient des MRC, quant à la responsabilité de la décision, donc d'un pouvoir décisionnel et même coercitif lors de l'application.

En résumé, la participation des MRC au développement des régions se résume par:

- la préparation de schémas d'aménagement permettant d'identifier des projets d'intervention;
- l'accueil des pouvoirs gouvernementaux transférés aux MRC et aux municipalités, à la suite des consensus qui se dégageront lors de la Conférence Québec-municipalités sur la décentralisation;
- la préparation, en collaboration avec le gouvernement du Québec, de contrats de développement pour la réalisation de projets;
- le soutien, de concert avec le gouvernement et les organismes du milieu, au financement des sociétés de développement économique.

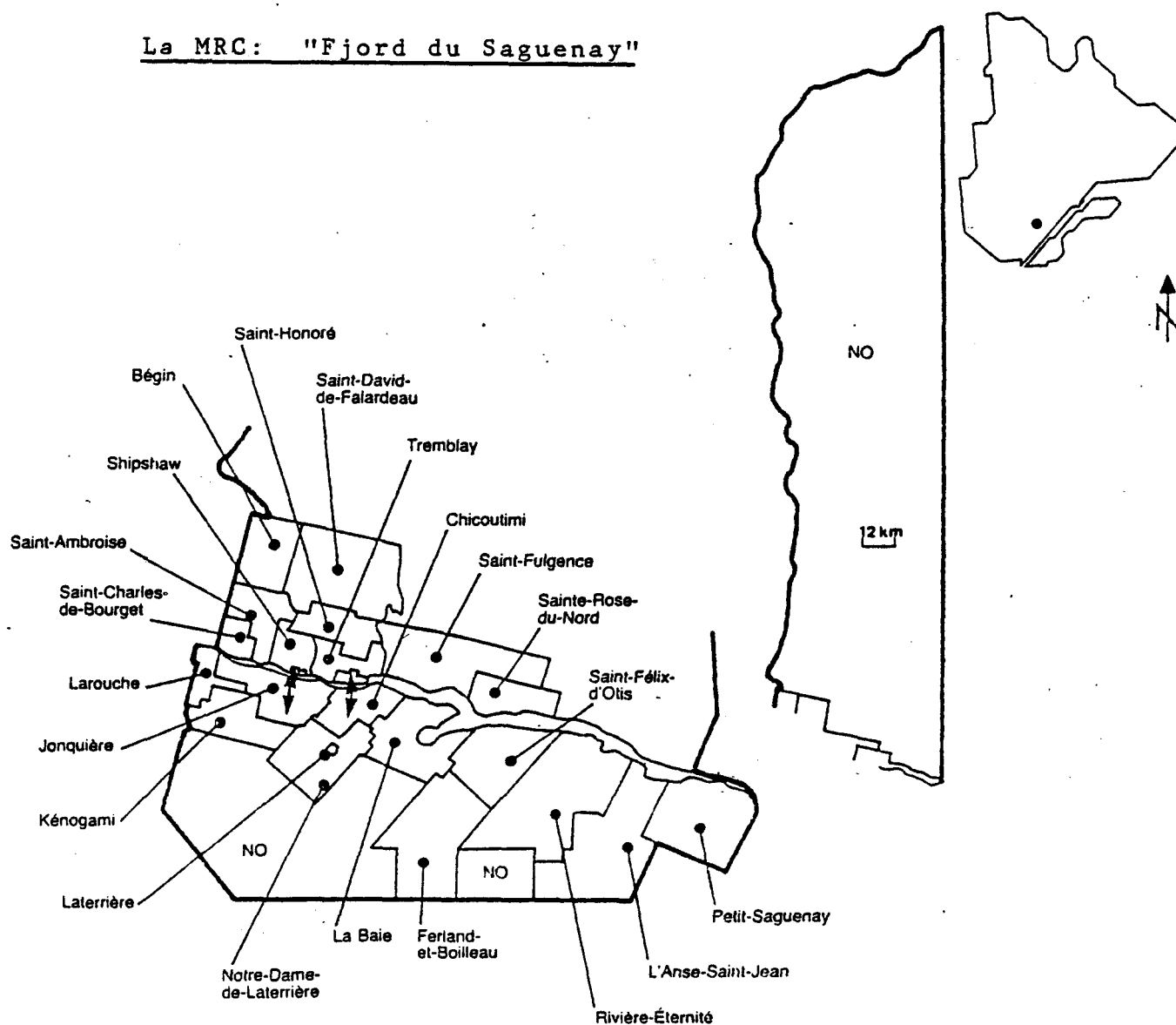
Les pas que franchissent depuis maintenant plus de deux ans les MRC du Québec n'ont pas été sans embûches. Ils ont toutefois grandement contribué à leur faire acquérir confiance, crédibilité, expertise et souplesse devant certaines situations critiques.

Le Fjord-du-Saguenay (210)

Code	Statut	Municipalité	Population	Superficie km ²
9458	SD	Bégin	1 030	191,81
9420	V	Chicoutimi	60 100	147,47
9490	NO	Chicoutimi, partie Lalemant	0	180,88
9495	NO	Chicoutimi, partie Mont-Valin	0	37 614,57
9491	NO	Chicoutimi, partie Rivière-à-Mars (en partie)	0	1 690,73
9405	SD	Ferland-et-Boilleau	700	418,85
9425	V	Jonquière	60 100	208,28
9416	CT	Kénogami	1 050	148,82
9410	V	La Baie	20 900	261,58
9402	SD	L'Anse-Saint-Jean	1 470	125,25
9432	P	Larouche	990	88,00
9414	VL	Laterrière	810	2,71
9412	P	Notre-Dame-de-Laterrière	3 330	225,92

Code	Statut	Municipalité	Population	Superficie km ²
9401	SD	Petit-Saguenay	1 160	328,72
9403	SD	Rivière-Éternité	670	898,69
9453	VL	Saint-Ambroise	3 700	148,61
9454	SD	Saint-Charles-de-Bourget	750	62,31
9446	SD	Saint-David-de-Falardeau	1 920	329,03
9434	P	Sainte-Rose-du-Nord	490	119,03
9404	SD	Saint-Félix-d'Otis	690	235,94
9437	SD	Saint-Fulgence	2 130	329,08
9443	SD	Saint-Honoré	3 420	143,87
9447	SD	Shipshaw	2 440	78,45
9439	CT	Tremblay	3 210	88,62
TOTAL			171 060	44 067,22

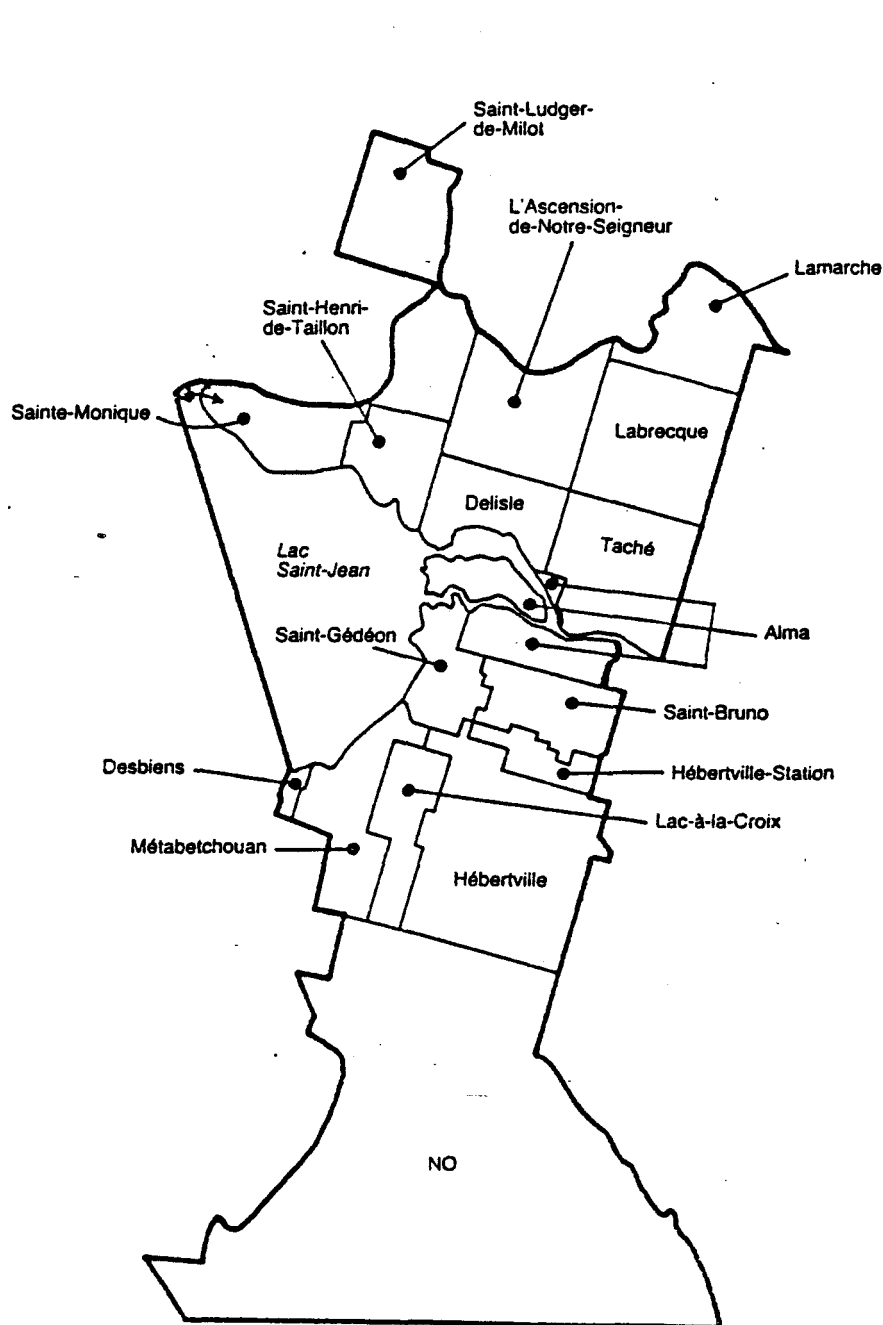
La MRC: "Fjord du Saguenay"



Lac-Saint-Jean-Est (230)

Code	Statut	Municipalité	Population	Superficie km ²
9325	V	Alma	26 500	114,46
1290	NO	Charlevoix-Ouest, partie Lac-des-Martres (en partie)	0	12,89
9491	NO	Chicoutimi, partie Rivière-à-Mars (en partie)	0	95,36
9330	SD	Delisle	4 090	87,64
9311	V	Desbiens	1 520	10,35
9303	SD	Hébertville	2 500	264,84
9304	VL	Hébertville-Station	1 470	33,28
9459	SD	Labrecque	1 170	147,37
9307	SD	Lac-à-la-Croix	1 000	72,03
9390	NO	Lac-Saint-Jean-Est, partie Belle-Rivière	0	650,45

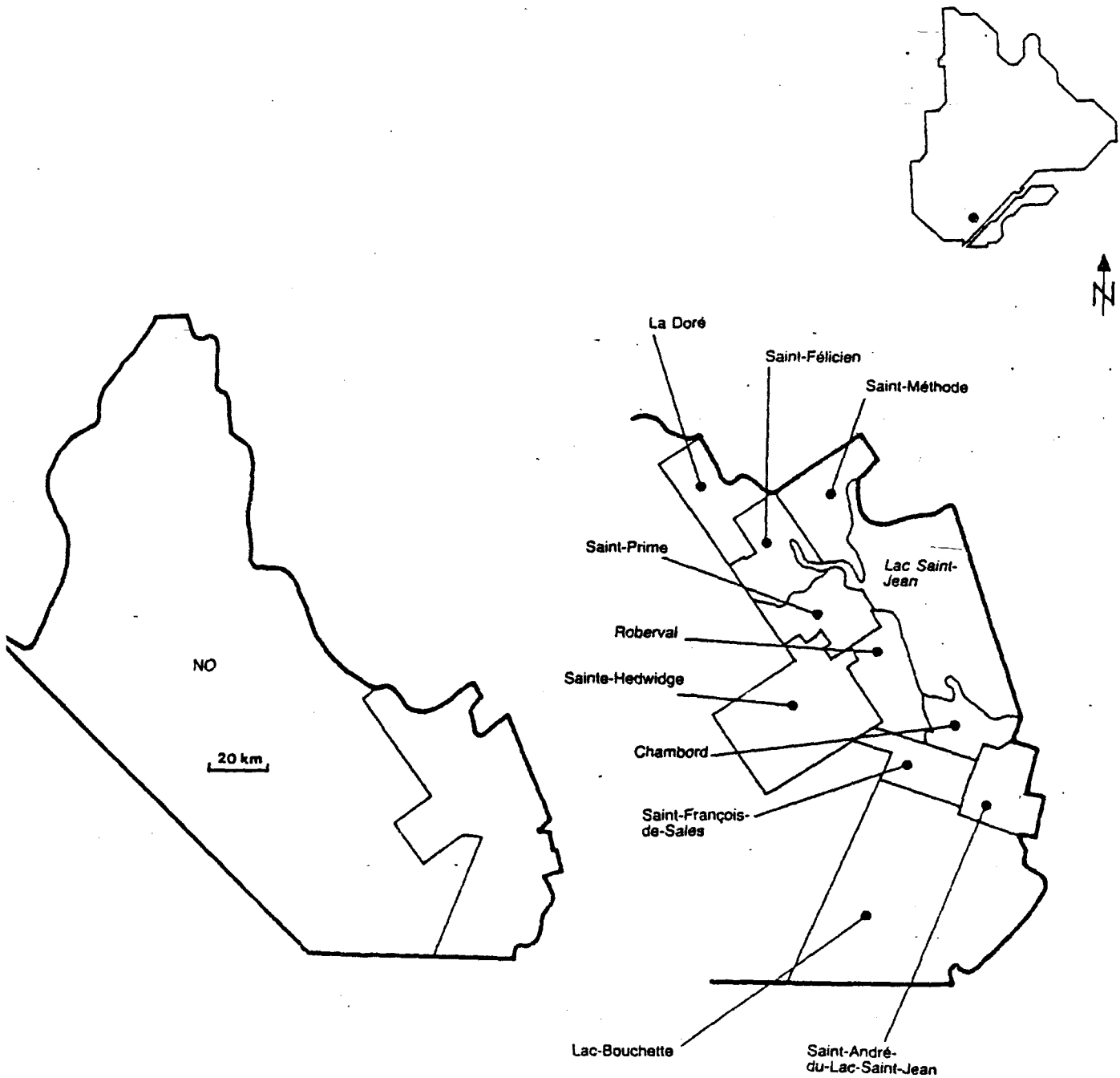
Code	Statut	Municipalité	Population	Superficie km ²
9461	SD	Lamarche	600	94,79
9334	P	L'Ascension-de-Notre- Seigneur	1 730	131,83
9310	V	Métabetchouan	3 500	112,87
1790	NO	Montmorency N° 1, partie L'Étape (en partie)	390	265,91
9313	SD	Saint-Bruno	2 630	77,88
9336	SD	Sainte-Monique	940	152,60
9317	SD	Saint-Gédéon	1 700	64,17
9332	SD	Saint-Henri-de-Taillon	740	65,50
9029	SD	Saint-Ludger-de-Milot	780	106,81
9456	CT	Taché	2 120	147,78
TOTAL			20	53 380
				2 708,81



Domaine-du-Roy (240)

de	Statut	Municipalité	Population	Superficie km ²
10	SD	Chambord	1 720	119,03
03	SD	Lac-Bouchette	1 710	919,99
90	NO	Lac-Saint-Jean-Ouest, partie Lac-Chigoubiche (en partie)	17	16 571,41
42	P	La Doré	1 870	172,23
13	V	Roberval	11 597	146,85
05	VL	Saint-André-du-Lac-Saint-Jean	590	157,75

Code	Statut	Municipalité	Population	Superficie km ²
9018	P	Sainte-Hedwidge	883	295,85
9023	V	Saint-Félicien	9 200	167,83
9008	SD	Saint-François-de-Sales	830	125,66
9041	SD	Saint-Méthode	1 140	191,86
9020	SD	Saint-Prime	2 570	153,43
TOTAL //			32 127	19 021,89



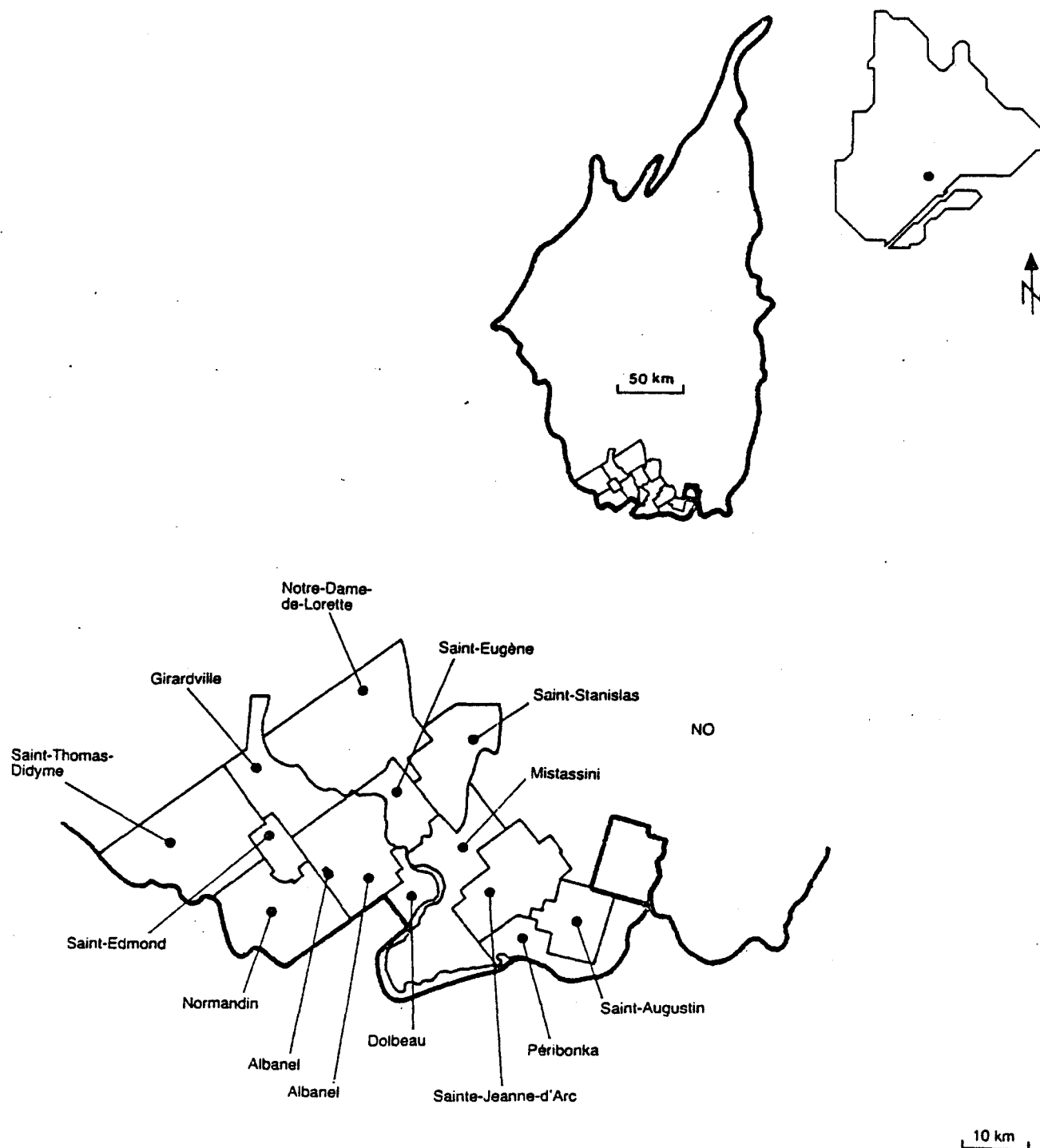
CARTE 5

10 km

Maria-Chapdelaine (260)

Code	Statut	Municipalité	Population	Superficie km ²
9049	VL	Albanel	1 010	2,02
9048	CT	Albanel	1 470	193,67
9038	V	Dolbeau	8 800	56,35
9054	SD	Girardville	1 670	76,27
9099	NO	Lac-Saint-Jean-Ouest, partie Chute-des-Passes	210	18 073,38
9093	NO	Lac-Saint-Jean-Ouest, partie Rivière-Mistassini	1	17 903,04
9035	V	Mistassini	6 800	240,22
9045	V	Normandin	4 080	211,96

Code	Statut	Municipalité	Population	Superficie km ²
9058	SD	Notre-Dame-de-Lorette	350	225,32
9026	SD	Péribonka	680	113,46
9028	P	Saint-Augustin	570	103,96
9051	SD	Saint-Edmond	590	49,65
9033	VL	Sainte-Jeanne-d'Arc	1 060	167,88
9056	SD	Saint-Eugène	700	58,94
9039	SD	Saint-Stanislas	340	29,88
9052	SD	Saint-Thomas-Didyme	1 000	275,26
TOTAL 16			29 331	37 781,26



CARTE 6

CHAPITRE 3

EVOLUTION ET ANALYSE DES PROJETS EN COURS

Les municipalités régionales de comté, brièvement décrites au chapitre précédent, concrétisent clairement les implications socio-politiques d'une loi, la loi 125. Les bouleversements majeurs qui menacent les instances consultatives régionales analysées, émergent tout droit d'un projet de loi en gestation sur "le développement des régions", projet porté par le ministre Gendron.

Permettons-nous quelques pages d'historique sur la succession d'événements qui ont conduit à l'émergence de ces deux chapitres-clé de l'histoire du Québec, qui feront l'objet dans un second temps, d'une analyse plus poussée au plan des principes.

Quant à l'analyse qui complète le chapitre, elle nous permettra de partir des conséquences vers les principes et ainsi de mieux en comprendre toute la portée.

3.1 La loi 125

Le premier cas que nous avons à situer est celui de la loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme, aussi appelée loi 125. Les antécédents de cette loi sont nombreux, variés, parfois confus, souvent incomplets et imprécis, mais

ils ont constitué autant d'étapes essentielles à franchir. Plus d'un diront qu'elles auraient pu être franchies plus rapidement, d'aucuns cependant n'oseront dire qu'elles n'ont rien apporté au débat.

Pour les replacer dans l'ensemble, la plupart des projets qui précèdent la loi 125 se situent généralement autour de l'urbanisme et des municipalités principalement, puis de l'aménagement du territoire, la notion de décentralisation étant bien plus récente.

3.1.1 La loi 125 et ses antécédents

Le Rapport LaHaye (1968), du nom de celui qui présidait la commission sur l'urbanisme entre 1963 et 1968, traite de l'ensemble des problèmes que connaissent les agglomérations urbaines dans la décennie soixante. Dans la foulée des grandes réformes instaurées sous le gouvernement libéral de Jean Lesage, la commission LaHaye sur l'urbanisme avait essentiellement pour but de dresser un tableau précis du développement municipal, (surtout urbain) alors que la province de Québec connaît un exode majeur de la population rurale vers les centres urbains. De ce phénomène ressort une problématique aigüe, celle de la planification urbaine face à l'expansion territoriale exigée. Ce rapport, en plus d'établir un diagnostic des problèmes en matière de planification et d'aménagement du territoire, proposait aussi une modernisation des lois municipales en matière

d'urbanisme et l'établissement d'une structure de planification très hiérarchisée. Outre ses recommandations se rapportant directement à l'urbanisme, le rapport LaHaye dresse un tableau des niveaux d'intervention municipale.

La commission LaHaye produit donc une série de recommandations visant à doter certaines municipalités de services d'urbanisme mais surtout il rend évident que l'urbanisme et les sciences qui s'y rapportent font dorénavant partie du décor structurel québécois. Il devient évident qu'on ne peut plus développer une ville à la petite semaine. Il faut concevoir des plans, envisager des opportunités, prévoir des expansions possibles, sectoriser les activités, penser bien sûr à la collectivité actuelle, mais aussi à celle de demain. Ce concept de collectivité, le rapport le ramène et le soutient par un concept non moins important puisqu'il sera dorénavant utilisé à de multiples occasions dans les projets gouvernementaux. Le Rapport LaHaye fait apparaître le concept de "participation" favorisant ainsi l'intégration de l'individu et de la population au processus de développement. Malgré son achoppement quasi total, le Rapport LaHaye aura été à l'origine de projets législatifs qui devaient suivre. L'idée maîtresse qui en ressort devient qu'il faut faire de l'urbanisme, il faut faire de la planification, mais avec et pour la population.

67

A ce stade-ci de l'expertise québécoise en matière d'aménagement du territoire, on ne peut guère parler plus que d'urbanisme en terme restreint. En terme restreint parce que la vision articulée de l'espace qu'on veut se donner ne couvre officiellement que les territoires urbains. A cette époque nous sommes encore loin du concept d'aménagement du territoire au sens large.

Cette notion de l'aménagement du territoire, viendra quelques années plus tard. Entre temps on songe d'abord à se doter d'instruments qu'on espère efficaces pour planifier le développement "urbain". Ce qui laisse croire que toute municipalité autre qu'urbaine se retrouve encore aussi démunie qu'auparavant face à l'expansion et au développement éventuel de son territoire. Nous entendons ici par démunie dans ses moyens prévisionnels, ses moyens de planification.

Nous connaissons près d'une décennie à l'image de ce que le Rapport LaHaye avançait en 1968 avant que d'autres modifications d'importance s'établissent en matière d'urbanisme. Il y aura eu principalement le "Rapport du groupe de travail sur l'urbanisation" présidé par Claude Castonguay (1966-1976).

Ce rapport présentait un projet de "Renouveau Municipal et Régional aussi appelé REMUR", qui suggérait que "Les communautés urbaines proposées devraient prendre en main l'aménagement du territoire, la promotion industrielle, l'évaluation

foncière, le traitement des données, les voies de circulation, l'environnement et les offices de constructions et d'habitation.²⁹ Les prémisses à la formule de décentralisation étaient lancées. Le Rapport appuyait ses projets en déclarant que:

"il nous apparaît (...) essentiel que les citoyens urbains (c'est-à-dire ceux qui habitent dans les municipalités) aient un meilleur contrôle sur leur milieu de vie. La poursuite d'un tel objectif exige que le système politique et administratif urbain soit démocratique et décentralisé".³⁰

Cette démarche, jointe à quelques autres tentatives visant à donner suite au Rapport LaHaye auront résulté en 1972 au dépôt à l'Assemblée Nationale de l'avant-projet de la loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.³¹

-
- 29- Castonguay, Claude (président) Rapport du groupe de travail sur l'urbanisation dans colloque municipal sur la décentralisation, Québec et le pouvoir municipal, "Quel pouvoir voulons-nous," p 3.
30- Ibid p 7
31- Ministère des Affaires Municipales, déc. 1972

Avec la sortie de ce document on parle officiellement pour la première fois d'aménagement du territoire tout en ne négligeant pas de parler d'urbanisme. La notion de base s'élargit et correspond beaucoup plus à la nouvelle réalité "du décor québécois".

Le principe de base de l'avant-projet de loi 12 (déc. 1972) reposait sur l'élaboration de schémas d'aménagement régionaux (au sens de région administrative - telle qu'établie par le Ministère de l'industrie et du commerce en 1966) élaborés par l'Office de Planification et de Développement du Québec (OPDQ), auxquels devaient se conformer les schémas de secteur dont découlaient les plans d'urbanismes locaux qui devaient se conformer aux précédents.

Après le passage à travers les consultations et études du document, l'avant-projet sur l'aménagement et l'urbanisme donnait naissance au projet de loi 12, sur l'aménagement et l'urbanisme. Nous sommes alors en 1976. Le projet de loi 12 proposait une nouvelle approche qui consistait en l'élaboration de schémas obligatoires au niveau des agglomérations urbaines. Le projet de loi 12 allait avoir pour effet de consacrer la division traditionnelle des municipalités en deux milieux; le rural et l'urbain. C'était une fois de plus, essayer de créer deux mondes distincts, de confirmer encore la très grande place de l'urbain sur le

70

rural. Mais le projet ne trouvera même pas l'assentiment du Conseil des Ministres et se voit relégué aux oubliettes. Il laisse toutefois un héritage important de recherche, d'expertise, d'inventaire, d'opinion et d'erreurs (politiques), qu'il faudra savoir utiliser dans les prochaines étapes.

La réforme recherchée et poursuivie par le gouvernement du Québec se poursuit malgré les embûches. Cette fois-ci, on se donne des téncrs au cabinet des ministres pour faire avancer la cause. Puisque c'est auprès des municipalités que les interventions préliminaires doivent avoir lieu, on décide d'instituer en juin 78 une Conférence Québec-municipalités.³² Ce sont les ministres Jacques Parizeau des finances, Guy Tardif des affaires municipales et Jacques Léonard, ministre d'état à l'aménagement qui animent le débat. La proposition qu'ils font aux maires des municipalités tient en trois éléments fondamentaux:

- transferts fiscaux vers les municipalités;
- une proposition d'éthique en matière de démocratie municipale;
- de nouvelles règles du jeu en matière d'aménagement du territoire.

Pour chacun des ministres, l'option était claire. Changer le

32 - Conférence Québec-Municipalités. Allocutions des ministres Parizeau, Tardif et Léonard. "La réforme proposée" Québec juin 1978 p 12.

cadre global des responsabilités par le palier décisionnel le plus près du citoyen, c'est-à-dire le pouvoir municipal. Ainsi les trois éléments fondamentaux deviennent rapidement des projets de lois sanctionnés par l'Assemblée Nationale.

La première réforme touche la fiscalité municipale avec la loi 57. Sanctionnée le 21 décembre 1979, cette loi modifie en profondeur la presque totalité du champ de taxation foncière qui relève dorénavant des municipalités.

A partir d'un rôle d'évaluation normalisé à la grandeur du Québec, les commissions scolaires ne conservent que le pouvoir de taxation foncière pour les dépenses non admissibles aux subventions du ministère de l'éducation; en contrepartie, les municipalités se voient déchargées de la perception de la taxe de vente comme source de revenus qui est laissée dorénavant au gouvernement provincial. Toutefois les municipalités récupèrent les taxes sur les édifices publics qui deviennent imposables. On peut cependant se demander si cette loi constitue vraiment une mesure décentralisatrice:

"La loi 57 présente un caractère centralisateur...au niveau de l'évaluation foncière, le pouvoir central a établi des mesures

rigoureuses." 33

De cette manière expéditive mais efficace, le gouvernement aura réglé le problème des pèlerinages à Québec pour l'obtention de subventions que les municipalités avaient tôt fait de dilapider. Par cet exercice, Québec aura tout de même donné l'occasion et les moyens aux municipalités d'assainir leur administration en les rendant plus responsables. Cette responsabilité voulait dire aussi, assumer leurs déficits budgétaires de façon plus autonome donc plus conséquente.

Mais l'application de cette loi suggère une interrogation fondamentale par rapport aux objectifs de décentralisation visés par Québec.

"Y-a-t'il lieu de conclure que les municipalités où les ressources seraient restreintes devraient limiter la qualité et la diversité des services? Si tel est le cas, cette municipalité ne sera pas autonome puisqu'elle ne pourra pas occuper les champs de compétence qui lui sont reconnus, et ceci à cause de limites financières qu'elle ne contrôlent pas...^{3 4}

33 - Fortin, Gérald. L'éveilée, Jacques. Parent, Lucie. INRS Urbanisation Colloque provincial sur la décentralisation, 10 et 11 sept. 1982. p 24

34 - Quesnel-Cuellet, Louise, Aménagement et autonomie locale, tiré de Gérard Bergeron, L'Etat du Québec en devenir, PUL p 211

A cette question, le gouvernement du Québec n'apporte pas encore de réponse valable en 1982. La différence entre les régions demeure toute aussi présente qu'auparavant. La loi sur la fiscalité municipale règle une partie du problème Etat-région mais n'atténue d'aucune façon les disparités inter-régionales.

Ce sera le Conseil de Planification et de Développement du Québec (dont le comité consultatif sur la décentralisation sera dissout sur ordonnance du premier ministre dès après le dépôt de son rapport en novembre 1982), qui présentera le premier une proposition valable et intéressante pour atténuer cette iniquité inter-régionale.

"Le Comité propose d'assurer partout les services essentiels minima financés au moyen de ressources municipales, y compris le produit d'une péréquation adéquate pour les gouvernements locaux, tandis que les services additionnels soient l'objet de décision des instances locales selon les moyens dont elles disposent, provenant de leur taxation et compte-tenu des priorités qu'elles voudraient se donner". 35

Cette recommandation fera l'objet d'une proposition formelle du gouvernement dans le document Gendron "Le choix des régions".

35 - CPDQ. Rapport du comité sur la décentralisation. Document de travail, novembre 1982. Québec p 19

14

Dans la même foulée de réforme, la loi 105 dite de la "démocratie municipale" était sanctionnée le 18 juin 1980.³⁶ Cette loi visait à améliorer la pratique de la démocratie municipale par cinq éléments majeurs. Le premier consistait à compléter la Loi 105 sur les partis politiques municipaux, le deuxième à régir la rémunération des élus, le troisième à leur imposer un code d'éthique, le quatrième à rendre concret et effectif le principe "d'un homme-un vote", et le cinquième à obliger la municipalité à informer la population sur l'état du budget annuel.

Cette loi venait en fait de donner des outils importants aux citoyens par rapport à leur administration locale et déterminait enfin des règles strictes en matière d'élection et d'administration de la chose publique locale. Cette loi devenait: "le geste le plus tangible de revalorisation du pouvoir local..."³⁷

Les deux premiers éléments fondamentaux présentés par les ministres Parizeau, Tardif et Léonard furent complétés par la sanction de la loi 74 en octobre 78 qui porte sur les ententes inter-municipales. L'objectif premier de cette

36 - Gouvernement du Québec, La loi sur la démocratie municipale. Gazette officielle, juin 1980

37 - CPDQ Op. cit. p 18

loi consiste à permettre une meilleure adéquation dans l'utilisation des équipements collectifs comme les arénas, la voirie, etc. Dans ce sens elle permet aux villes nanties de ces équipements de pouvoir en maximiser l'utilisation et en diminuer les coûts d'entretien. Pour les petites municipalités, l'avantage indéniable consiste à pouvoir offrir des services qu'elles ne pourraient se payer autrement. Mais ces ententes permettent surtout d'aller plus loin dans la gestion efficace et judicieuse des biens et services collectifs.

Le dernier des trois éléments de la proposition ministérielle de juin 1978 allait prendre forme, pour sa part, dans la loi 125, loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

3.1.2 La loi 125 et la création des Municipalités Régionales de Comté

Parmi les différentes actions que les gouvernements du Québec, qui se sont succédé depuis plus de 20 ans, ont menées en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, la loi 125 ³⁸ constitue l'une des plus importantes.

La loi 125 comprend, dans le texte, deux objectifs majeurs : faire réaliser des schémas d'aménagement par les nouvelles entités créées par la loi que sont les Municipalités

38- Gouvernement du Québec, La loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Gazette officielle. Sanctionnée le 21 novembre 1979 (loi 125)

Régionales de Comté, et faire concevoir, réaliser et appliquer des plans et règlements d'urbanisme sur tous les territoires des municipalités du Québec dûment constituées.

Ces deux objectifs correspondent en réalité à deux phases de planification. D'abord l'élaboration d'un schéma d'aménagement en fonction des critères gouvernementaux, (mais auxquels devront se plier jusqu'à un certain point les plans ministériels, qui, en cas de conflit, sont référés à la Commission nationale d'urbanisme). Ce schéma d'aménagement consiste en un "instrument déterminant l'organisation physique du territoire d'une Municipalité Régionale de Comté. Il fournit des éléments nécessaires à l'élaboration des plans et règlements municipaux d'urbanisme et permet d'en assurer la conformité avec les objectifs du schéma".³⁹ Dans son contenu, la loi prévoit des éléments obligatoires et facultatifs.

Le schéma doit entre autres (article 5):

- préciser les grandes orientations et les objectifs d'aménagement pour l'ensemble du territoire d'une municipalité régionale de comté;

39 - Gouv. du Québec. Ministère des Affaires Municipales, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Aménagement et Urbanisme, guide explicatif de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme fascicule no. 2, déc. 1980 p 7

- 11
- identifier et localiser;
 - . les grandes affectations du territoire
 - . les équipements et les infrastructures à caractère inter-municipal et ceux à être mis en place par le gouvernement, ses mandataires et tout organisme public sous sa responsabilité
 - . les zones où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières, les territoires présentant un intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique
 - . délimiter les périmètres d'urbanisation
 - . comprendre un [document complémentaire] portant sur les normes minimales à être respectées par les règlements municipaux. 40

La deuxième phase de planification réside dans les "plans d'urbanisme". Cet instrument détermine de façon détaillée l'organisation physique du territoire de la municipalité. Il indique comment la municipalité envisage de développer et d'utiliser son territoire et précise les éléments devant être contrôlés par les règlements d'urbanisme.

Le plan d'urbanisme comprend obligatoirement;

- "- les grandes orientations d'aménagement du territoire d'une municipalité;
- les grandes affectations du sol et les densités de son occupation;
- une programmation triennale des travaux projetés". 41

40 - Ibid p 7

41 - Aménagement et urbanisme, Op. cit. p 7

70

Par la sanction même de la loi, le contenu et le rôle des documents d'intention d'aménagement et de contrôle d'utilisation du sol, institutionnalisent les décisions des trois paliers impliqués, soit le gouvernement par la Commission Nationale de l'Aménagement, les MRC et les municipalités locales.

Le gouvernement du Québec a donc institué et institutionnalisé une démarche vieille d'une vingtaine d'années, en créant les MRC.

En fait, le cheminement du gouvernement s'inscrit dans une perspective beaucoup plus large qu'une simple préoccupation grandissante des Québécois à l'aménagement de leur milieu de vie, visant une transformation globale dans la vie communautaire et dans la répartition des pouvoirs entre les diverses instances politiques.

"cette réforme globale implique nécessairement la mise en place d'une structure politique qui servira d'assise à la décentralisation, pierre angulaire de la réforme gouvernementale".⁴²

Dans ce contexte, la MRC devient un cadre politique, géographique, social et économique, "une région d'appartenan-

42- Gibeau, Pierre. La Municipalité Régionale de Comté, M.R.C., et l'aménagement du territoire, URBEN, 1982
p 17

ce" conçue beaucoup plus dans le but de servir d'appui à la réforme globale projetée qu'en fonction de l'aménagement.

3.2 Une option particulière: la régionalisation

3.2.1 La régionalisation: une expansion élargie

Il faut ici introduire la notion de régionalisation puisque le texte de la loi 125 l'amène entre les lignes. "La régionalisation constitue cette prise de conscience d'intérêts communs (la région, le territoire considéré comme homogène par les gens qui y vivent), et l'aspiration à participer à la gestion de ses intérêts".⁴³

L'espoir véritable en la régionalisation réside dans le projet d'une mise en valeur de l'ensemble des ressources humaines et physiques pour un avenir prospère. La régionalisation consiste en réalité en un véritable projet d'ensemble, en un projet de société basé sur une dimension appropriée. "La région [se définit elle-même] en tenant compte de ses capacités économiques et des liens de traditions historiques et culturelles".⁴⁴ La régionalisation consiste donc par rapport au système étatique en une affectation des activités centrales à l'échelle d'un territoire géographique,

43 - Baguenard, Op. cit. p 10

44 - Servan-Shreiber, Jean-Jacques, cité dans Claude Latour, Aménagement du territoire et développement régional, Dalloz, 1973 p 25

lui donnant une certaine autonomie. Cette même aspiration à participer à la gestion de ses intérêts amène le débat sur la scène du gouvernement central en ce sens qu'elle nous oriente vers les buts cachés, inavoués mais évidents du gouvernement du Québec: enclencher à partir de 1976 un processus aussi complexe et imposant de remise de certains pouvoirs entre les mains des régionaux. Il s'agit de l'option de la souveraineté. Nous y reviendrons plus loin. Afin de mieux faire ressortir la conception de la régionalisation, "le gouvernement allait émettre des principes visant la diminution du nombre de municipalités et leur consolidation en des entités plus grandes (en terme de population) et partant plus efficaces".⁴⁵

Parmi les constats qu'on pouvait établir, celui de la prolifération de très petites municipalités (en terme de population), causait échec aux efforts d'établir un contrôle par l'Etat des villes d'importance qui, elles-mêmes, connaissaient des problèmes de rurbanisation par un exode des populations des centres-villes vers les banlieues. Pour contrer une partie du problème, le gouvernement allait inciter

45- Fortin, Gérald. Le gouvernement régional de demain, Les municipalités régionales de comté. CRITERE, no. 34 p 157.

des villes à se fusionner. Ce qui ne fut pas sans laisser des séquelles. Les cas de Jonquière, de Buckingham et plus récemment de Paie-Comeau-Haute-Rive, illustrent bien les difficultés.

3.2.2 La loi 125; du rêve au compromis

L'autre constat, moins récent mais tout aussi actuel, allait venir du Rapport LaHaye (commission provinciale d'urbanisme 1963-1968). La pièce maîtresse consiste en une loi-cadre. Elle sera sanctionnée en décembre 1979. La loi 125 déposée un an plus tôt est adoptée. Quinze ans d'étapes, de discussions, de propositions, d'avant-projets et de projets de loi depuis le Rapport LaHaye avec sa panoplie de propositions, pour en arriver à un compromis législatif sur l'aménagement et l'urbanisme au Québec. "A en juger par la longue période de gestation, l'urgence d'une telle loi ne semble pas s'être imposée comme une évidence aux principaux intervenants. Et pourtant, à la fin de 1979, ils sont placés devant un fait accompli".⁴⁶

La loi 125 apparaît donc comme un compromis, un

46 - Léveillé, Jacques, et Gérard Divay. L'aménagement du territoire au Québec. Du rêve au compromis MTL. Nouvelle optique 1982. p 63

compromis auquel le gouvernement est arrivé pour trouver un aboutissement aux réflexions qui avaient été menées à ce jour. Ainsi donc le compromis devenait-il valable pour certaines propositions contenues dans le livre blanc sur la décentralisation⁴⁷ préparé en 1977-78 et refusé au Cabinet en 1978.⁴⁸

Ce Livre blanc proposait la création de 91 gouvernements de comté (plus les trois communautés régionales de Hull, Québec, Montréal et Ville Laval), responsables 1) de la gestion des ressources (eau, faune, forêt, agriculture), 2) des services collectifs (éducation, loisirs, culture, santé, services sociaux, etc.), 3) de l'aménagement (équipements de transport, équipements industriels, terres agrico-

47 - Ministère d'état à l'aménagement et à la décentralisation présenté par le Ministre Jacques Léonard. Livre blanc sur la décentralisation, Québec, janvier 1978

48 - En réalité, les réformes que le gouvernement souhaitait mettre de l'avant s'articulaient autour d'une trilogie: aménagement, urbanisme et planification. "La vision qui se dégage (...) est claire, 1) la planification doit être menée de front à deux niveaux; celui de la planification économique et sociale et celui de l'aménagement; 2) au premier niveau, la cohérence horizontale doit être assurée par divers organismes ministériels et interministériels, au second niveau par des structures de planification [régionales]; 3) la relation verticale entre les deux niveaux est essentielle, elle est la responsabilité conjointe des organismes des deux niveaux et elle se concrétise par l'intermédiaire d'une planification des équipements". Tiré de Léveillé, Op.Cit. p 45

les, zonage) et 4) du développement économique et touristique.
(voir au tableau VI p 118)

Malgré cet échec (le cabinet ne s'entendait pas sur les transferts de pouvoirs), le discours sur la décentralisation se poursuit et amène finalement un compromis, la loi 125. Elle s'inspire en partie du Rapport LaHaye qui date déjà de 10 ans, crée les municipalités régionales de comté (MRC) au nombre de 94, leur donne le mandat explicite de préparer un schéma d'aménagement, leur légant les fonctions régionales des conseils de comté (sans avoir juridiction sur les cités et villes), et leur accordant la possibilité de recevoir des mandats délégués sur acceptation de l'ensemble des municipalités qui la composent.

Somme toute, les MRC ont un mandat assez similaire à celui des communautés urbaines et régionales et jouent un rôle centralisateur par rapport aux municipalités locales.

Bien que les fonctions déterminées des MRC dans la loi 125 soient relativement restreintes (leur seul mandat officiel étant de réaliser un schéma d'aménagement), l'action législative et réglementaire du gouvernement peut ajouter à leurs pouvoirs de nouvelles responsabilités.

Le cadre politique régional que constitue une MRC lui permet de devenir un agent récepteur potentiel pour un

bon nombre de décisions que le gouvernement central pourrait prendre afin de réaliser certains de ses objectifs. A ce chapitre, on peut penser à la réforme scolaire, à celle du mode de scrutin (où on prévoit faire jouer un rôle nouveau aux députés qui agiraient en conjonction avec les préfets des M.R.C. et qui pourraient siéger sur les C.R.C.I.⁴⁹), à la décentralisation politico-administrative des affaires sociales vers les CRSSS⁵⁰, à la décentralisation administrative d'autres ministères qui sont plus prêts que d'autres à effectuer des changements dans des domaines comme la voirie tertiaire, l'assainissement des eaux, etc. Enfin et surtout, puisque c'est là l'essentiel de notre propos, on peut entrevoir la décentralisation de certaines actions gouvernementales et les implications qu'elles engendreraient sur les organismes régionaux du loisir, de la culture, du tourisme, etc.

En ce domaine, si de telles intentions se réalisent, les MRC pourraient devenir de véritables gouvernements régionaux.

49 - Bédard, Marc-André, Ministre d'Etat à la réforme électorale. La Réforme du mode de scrutin, document de consultation, Gouvernement du Québec, juin 1982, pp 92-93

50 - Ministère des Affaires Sociales, "Eléments pour une décentralisation politico-administrative dans le secteur des affaires sociales", Document de consultation, 20 mars 1980

Certains arguent que les communautés (MRC) ne sont pas à proprement parler des gouvernements puisque leurs membres ne sont pas élus au suffrage universel et qu'elles n'ont pas un droit direct de taxation. D'autres, au contraire, soutiennent que les communautés sont des gouvernements dont les commettants sont des municipalités qui à l'instar des citoyens élisent des officiers et sont taxées par les communautés. Il s'agirait alors d'un gouvernement de deuxième degré.⁵¹

Le même auteur pousse plus loin sa réflexion et avance même que: "si les politiciens s'accordent pour discuter en profondeur de la situation, peut-être assisterons-nous à un fédéralisme municipal renouvelé où les MRC deviendront de véritables gouvernements intermédiaires jouissant de pouvoirs réels".⁵²

En cela, il tient le même langage que l'Union des Municipalités du Québec dans son document de réflexion intitulé "Quel pouvoir voulons-nous?"⁵³

Toutefois, l'importance de l'implantation des MRC ne réside pas dans le seul fait qu'elles récupèrent des pouvoirs, mais aussi et surtout les MRC ne sont véritablement

51- Fortin, Gérard, "Le gouvernement régional de demain, les municipalités régionales de comté" CRITERE no. 34, p 157

52 - Idem , p 164

53 - INRS-urbanisation. Quel Pouvoir Voulons-Nous?
Colloque provincial sur la décentralisation organisé par l'Union des Municipalités du Québec. 10 et 11 sept. 1982

pas des paliers intermédiaires de décision. Elles sont bel et bien "...la pièce maîtresse de la pénétration dans l'Etat territorial de la logique dominante de l'Etat central",⁵⁴ en ce sens qu'elles modifient la dynamique de gestion des rapports sociaux à l'échelle locale en professionnalisant ces pratiques. Dans les faits, "il s'agit d'une rationalité professionnelle semblable à celle qui règne dans l'Etat central".⁵⁵

La loi 125, bien qu'elle stipule des normes et établisse des procédures d'application en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme; "...apporte bien peu de nouveautés dans le domaine de l'utilisation du sol et dans les outils d'intervention réclamés depuis longtemps par les municipalités".⁵⁶ En réalité la loi 125 est bien plus l'instrument que le gouvernement du Québec se sera donné pour réaliser des projets plus globaux et n'est guère une loi d'aménagement décentralisée car elle ne paraît pas devoir modifier les pratiques effectives d'aménagement qui continuent

54- Désy, Jean et Juan Luis Klein. La loi 125; cadre d'une nouvelle articulation de l'Etat à la Société locale. Département des sciences humaines UQAC 1984 p 10

55- Op. cit. p 12

56- Commission professionnelle des urbanistes du Québec Mémoire. Projet de loi 125, mars 1979 p 47

de dépendre de l'initiative provinciale.

On peut dès lors constater que le compromis n'aura été qu'en apparence car la loi 125 n'aura réussi; "...qu'à déplacer l'ancien bloc social de l'Etat territorial, soit de l'Etat tout entier, et ce non pas par ses dispositions juridiques mais par le processus qu'elle met en fonctionnement, et par la nouvelle hiérarchie spatiale qu'elle établit,"⁵⁷ puisqu'elle déplace le positionnement des élites locales.

3.2.3 Les jalons:

La proposition de juin 1983, "Le choix des régions" n'est pas l'objet d'une réflexion spontanée que le gouvernement péquiste a décidé de présenter aux Québécois. C'est l'aboutissement d'une série d'étude, de réflexions, d'avant-projets qui ont débuté avec le discours inaugural de 1976. Mais la décentralisation désirée en 1976 n'aura pas été facile à faire cheminer.

C'est depuis 1977, en réalité, que des idées de décentralisation se présentent sur la sellette. A ce moment c'est un projet de Livre blanc sur la décentralisation qui connaît une bien courte existence officielle mais qui demeure

57- Tellier, Luc-Normand. Les dimensions économiques de l'aménagement du territoire au Québec dans "L'aménagement du territoire qu Québec; du réel au compromis."

Nouvelle Optique, p 44

Désy, Jean et Juan Luis Klein. Op. Cit p 12

l'un des textes majeurs en ce domaine. Il servira de base à tous les autres qui suivront puisqu'en 1978 une série de neuf fascicules verts ayant pour titre général; "La décentralisation: perspective communautaire nouvelle", ⁵⁸ reprend les propositions de 1977 et de 1978 (Livre blanc sur le dynamisme local et le développement régional) mais les articule différemment (présentation simplifiée) sans toutefois faire acte de consultation dans son élaboration. Outre les aspects plus techniques qu'apportaient ces documents, ils n'en proposaient pas moins des données de base qui allaient être reprises plus tard pour rédiger certains textes de loi, comme celui de la loi 125. Mais encore là, le ministre responsable des dossiers, Monsieur Jacques Léonard, alors ministre d'Etat à l'aménagement devait éviter le pire et se rétracter sur une

58 - Ministère du conseil exécutif. Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation. La décentralisation, une perspective communautaire nouvelle. Québec 1978, 9 fascicules.

- | | | |
|-----------|----|--|
| Fascicule | 1: | une vue d'ensemble |
| " " | 2: | les expériences étrangères |
| " " | 3: | l'aménagement et l'urbanisme |
| " " | 4: | l'organisation politique des comtés renouvelés |
| " " | 5: | le réaménagement des pouvoirs (non publié) |
| " " | 6: | le territoire des comtés renouvelés |
| " " | 7: | le régime fiscal des comtés (diffusion restreinte) |
| " " | 8: | la zone métropolitaine de Montréal |
| " " | 9: | les zones urbaines de Hull et de Québec. |

partie de la proposition qui déjà en 1977 avait causé les gorges chaudes au sein du cabinet. Toute la question du réaménagement des pouvoirs ne pouvait même pas être publiée. Le fameux fascicule numéro cinq restait lettre morte.

Malgré tout, certaines fuites nous ayant permis d'en prendre connaissance, nous ont aussi donné l'occasion de mieux comprendre le pourquoi des réticences. Le fascicule cinq reprend en substance la proposition de 1977, et l'article autour de transferts potentiellement réalisables et/ou obligatoirement réalisables. On comprendra, à la lumière du tableau IV qui suit, toute l'importance qu'ont pu donner les ministres à ne pas ébruiter le contenu d'un pareil document. Ces transferts de pouvoirs, signifiaient bien sûr des changements profonds au sein des niveaux décisionnels des ministères, mais voulaient dire aussi des réaffectations considérables en matière de fiscalité, de gestion du personnel, d'équipements, etc.

Mais encore plus loin que cela, une pareille réaffectation des responsabilités et des pouvoirs signifiait une impulsion du développement régional et national qui ne vient plus du centre mais bien plutôt de la périphérie.

D'un texte à l'autre jusqu'à celui présenté par le ministre Cendron, l'on constate que très peu de réaménagements du fond de la question ont été réalisés. Tout au plus, la

TABEAU COMPARATIF DES PROJETS GOUVERNEMENTAUX EN MATIERE DE DECENTRALISATION

1977	1978	1979
Le pouvoir local et le développement régional	La décentralisation; une perspective communautaire nouvelle. (fascicule 5)	Loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, loi 125
<u>Les comtés</u>	<u>Les communautés de comté</u>	<u>Municipalité régionale de comté</u>
organisme supra-municipal	organisme supra-municipal	
<ul style="list-style-type: none"> - répartis en 4 commissions 1. La Commission de l'éducation et de la culture 2. La Commission du développement social 3. La Commission de l'aménagement du territoire 4. La Commission du développement économique et touristique. 	<p><u>A l'horizon 80</u></p> <p><u>Les fonctions obligatoires</u></p> <ul style="list-style-type: none"> a) la fonction d'aménagement b) la fonction évaluation c) la fonction accueil pour les besoins sociaux et communautaires de première ligne et de première nécessité d) la fonction éducation (rôle des commissions scolaires) e) la fonction voirie (construction et entretien des routes secondaires) f) la fonction loisir et culture (équipements lourds) <p><u>Les fonctions facultatives</u></p> <ul style="list-style-type: none"> a) la fonction transport (municipal et intermunicipal) b) la fonction habitation (planification et évaluation) c) la fonction eau potable et épuration des eaux d) la fonction développement économique et touristique <p><u>A l'horizon 85</u></p> <p>Le développement socio-culturel; 4 volets</p> <ul style="list-style-type: none"> a) éducation b) services santé et services sociaux c) les loisirs et la culture d) le tourisme <p><u>Les fonctions décentralisables</u></p> <ul style="list-style-type: none"> a) <u>Aménagement du territoire</u> zonage agricole b) <u>Gestion des ressources agricoles</u> <ul style="list-style-type: none"> - gestion de l'eau - exploitation, conservation et développement de la forêt - Maintien et amélioration de la faune - Mines (sablères) - Amélioration du sol c) <u>Développement économique</u> <ul style="list-style-type: none"> - Infrastructure industrielle d) <u>Services à la population</u> <ul style="list-style-type: none"> - Accès à la forêt - Accès à la faune - Aide aux organisations touristiques et de loisirs et gestion des équipements - Aide juridique - Bureau d'enregistrement - Centres de main-d'oeuvre. 	<p><u>Fonction obligatoire</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 1. Préparation des schémas d'aménagement permettant d'identifier des projets d'intervention <p><u>Fonction désirée</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 2. Accueil des pouvoirs gouvernementaux décentralisés (porte ouverte) <p>et 1983 proposition "Le Choix des Régions"</p> <ul style="list-style-type: none"> 3. La préparation en collaboration avec le gouvernement du Québec des <u>contrats de développement</u> pour la réalisation des projets 4. Soutien au financement des SDE de concert avec le gouvernement et les organismes du milieu <p><u>Fonctions proposées</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 1. Voirie tertiaire (routes non numérotées) 2. Promotion et développement intégré des ressources agricoles, forestières, touristiques, et récréatives (en collaboration) 3. Gestion des équipements culturels et de loisir 4. L'habitation

forme aura-t-elle changé, mais ça n'aura été bien souvent qu'une question de sémantique où on aura modifié un CRO, Conseil régional d'orientation pour en arriver à un CRCI, Conseil régional de concertation et d'intervention, ou une communauté de comté pour une MRC. Mais il convient dès lors de reposer la question à savoir si au-delà de la sémantique, les termes avancés n'ont pas pris une toute autre signification que celle qu'ils laissent entendre? Y-a-t-il une différence réelle entre un CRO et un CRCI, Chacun des deux couvre-t-il tous les aspects que son dénominatif lui permet de toucher?

La comparaison des rôles et mandats de chacun d'eux nous confirme que ce n'est pas qu'un jeu de mots mais que le terme de CRCI (Conseil régional de concertation et d'intervention) correspond très bien à ce qu'il serait en mesure d'assumer comme tâches et responsabilités. Nous aurions pu douter de l'aspect intervention, mais la responsabilité de la gestion du Fonds de développement régional assorti de la répartition des budgets entre les organismes régionaux de consultation (autre le CRSSS), nous laisse croire qu'il pourra effectivement réaliser des interventions visant certains aspects du développement régional.

Mais nous comptons nous attarder plus spécifiquement sur cet aspect du noyau de la régionalisation et du dévelop-

pement régional parce qu'il constitue la pierre angulaire de la proposition gouvernementale face aux organismes régionaux de consultation.

Afin d'articuler son projet, le gouvernement a dû aussi regarder de près sur quel territoire les diverses actions devraient être menées. Ainsi la politique de régionalisation du gouvernement s'est-elle appuyée sur deux niveaux de région:

- la région administrative qui devient la région de développement et de concertation;
- le territoire de la MRC, qui est la région communautaire d'appartenance.

Ces deux niveaux de territoire régional prendront de ce fait des aspects très spécifiques à l'intérieur du processus de régionalisation.

L'implantation du concept des dix régions administratives au Québec précédait le dépôt du rapport LaHaye en 1968 et répondait à une préoccupation qui sera maintes fois reprises de chercher à harmoniser "planification économique, aménagement du territoire et urbanisme".⁵⁹ L'auteur ajoute en substance que, 1) la planification doit être menée de

59- Québec, (Gouv. du) Rapport de la commission provinciale d'urbanisme. Québec 1968, chapitre II, p 27

front à deux niveaux: celui de la planification économique et sociale et celui de l'aménagement, 2) au premier niveau, la cohérence horizontale doit être assurée par divers organismes ministériels et inter ministériels, au second niveau par des caractères de planification "régionales"; 3) la relation verticale entre les deux niveaux est essentielle, elle est la responsabilité conjointe des organismes des deux niveaux et elle se concrétise par l'intermédiaire d'une planification des équipements". 60

C'est en reprenant cette conception de la régionalisation que le gouvernement en est venu à redéfinir son cadre territorial d'intervention. Son action première fut de déconcentrer certaines de ses activités au niveau de la région administrative qu'il définit dorénavant comme "région de développement et de concertation". 61

Pour répondre aux énigmes du milieu spatial, il aura mis en place des paliers administratifs qu'il désire remodeler. La question des bureaux régionaux de l'OPDQ qui

60 - Ibid , chapitre II, pp 28-33

61 - Gendron, François. (Le Ministre...) Le choix des régions; document de consultation sur le développement des régions. Québec 1983 p 85

tentaient jusqu'à présent de concilier les efforts interministériels par la Conférence administrative régionale, (CAR) a largement démontré sa faiblesse à ce niveau, non pas qu'il n'en n'était pas capable, mais parce que son mandat n'avait jamais été clairement défini.

Quant à la relation verticale, elle s'illustre par la sectorisation des activités gouvernementales. Le fonctionnement des ministères a toujours été bien identifié à une formule de fonctionnement hiérarchique vertical pouvant très bien répondre aux exigences segmentaires de fonctions du ministère. Par ailleurs cette qualité de fonctionnement interne, bien que pas toujours efficace, n'a pas toujours fait preuve d'une grande souplesse, lorsqu'il s'agissait de concilier ses efforts à ceux d'un autre service et plus spécifiquement d'un autre ministère.

3.2.4 Les concepts de la décentralisation

Le terme "décentralisation" signifie action de décentraliser, c'est-à-dire de rendre plus autonome.⁶² La signification stricte nous indique une action simple en soi de remettre plus d'autonomie à quelqu'un ou à quelque chose. Déjà nous avons une piste mais nous sommes loin du terrier.

62- Petit Robert (dictionnaire) par Paul Robert, Société du Nouveau Littré, Paris 1969, p 410

Jean Baguenard nous dit que les Anglais conçoivent la décentralisation comme un "self government" ou un "antidote de la concentration en un lieu unique de toutes les activités et de tous les pouvoirs".⁶³ Pour lui il s'agit en fait de passer de la décentralisation des activités à la décentralisation du pouvoir. La décentralisation du pouvoir suppose l'existence d'une pluralité de centres de décision. Elle exige que des "organes locaux" aient la maîtrise juridique de leur activité; "c'est-à-dire qu'ils soient libres de prendre, dans le respect des lois et règlements, la décision qu'ils veulent".⁶⁴ La décentralisation amène un questionnement de sémantique. Il convient en effet de se demander s'il est question de pouvoir ou de responsabilité, les deux idées pouvant, à la limite, s'opposer, ce que les politicologues Gérard Bergeron appelle "l'impération de l'exécution",⁶⁵ ce qui signifie la priorité rapportée non seulement à l'exécution de la décision mais aussi à la prise de décision au

63- Baguenard, Jacques, La décentralisation territoriale. Paris PUF 1980 pp 73-74

64- Ibid p 10

65- Bergeron, Gérard. Notes de cours. Principes d'administration publique, Université Laval, 1975

tenant de la responsabilité et au processus décisionnel et exécutif. Le pouvoir déterminant à plus forte raison, l'entité suprême de décision, la responsabilité ne touchant très souvent qu'à l'exécution de la décision.

A partir de pareilles constatations, certains concepts nous apparaissent essentiels à faire ressortir. Ainsi donc, toujours selon Baguenard; "La décentralisation apparaît comme une technique mais aussi comme un enjeu".⁶⁶ Un autre concept essentiel fait dire que la décentralisation est souvent justifiée par "des considérations de rationalité et d'efficacité administratives."⁶⁷ En ce sens, les concepts de la décentralisation se rapprochent de la subsidiarité qui est un principe qui veut que; "...lorsqu'une collectivité est à même de remplir correctement une fonction, celle-ci ne doit pas être dévolue à l'autorité de l'échelon supérieur, qui en revanche a le droit d'intervenir en cas d'empêchement ou de défaillance grave à l'échelon inférieur."⁶⁸ Le principe de subsidiarité implique que le fardeau de la preuve

66- Op. cit Baguenard p 74

67- Ibid p 74

68- Lutringer, J.P. et Delaplace in Gagnon, Claude. Note philosophique sur le principe de subsidiarité.
Critère automne 1978 numéro 23 p 191

incombe toujours à ceux qui veulent priver un niveau inférieur de sa fonction et par là même, de sa liberté et de sa responsabilité. A cet égard, le niveau supérieur ne doit pas absorber les fonctions du niveau inférieur sous prétexte que, étant supérieur, il sera automatiquement plus avisé et remplira ses fonctions avec plus d'efficacité.

Par cette définition de la subsidiarité, nous nous rapprochons beaucoup plus de la décentralisation telle qu'on l'entend dans les énoncés de politique.

La raison d'être de la décentralisation vient de son diminutif syllabique, la centralisation.

"Le tort et la critique de la centralisation résident beaucoup dans le fait qu'avec le système actuel (des affaires sociales) les CRSSS et les établissements ne peuvent répondre aux besoins particuliers identifiés dans leur localité ou leur région. L'uniformisation qui résulte de la centralisation rend le système insensible aux différences régionales et aux différences locales"⁶⁹

En ce sens les raisons qui motivent les régionaux à poursuivre une politique de décentralisation s'appuient sur l'idée bien fondée "qu'on est jamais mieux servi que par soi-même".

69- Ministère des Affaires Sociales. Eléments pour une politique de décentralisation administrative. Document de consultation. 20 mars 1980 p 35

Ainsi définie et située, la décentralisation devient assurément de nature politique, c'est-à-dire qu'elle implique la remise à des instances composées d'élus, de fonctions assumées jusque là au niveau central ou supérieur. Cette délégation suppose aussi un pouvoir réel de décision et d'octroi des budgets correspondants.

Les principes qui motivent, en général une politique de décentralisation, sont donc de quatre ordres:

- la décentralisation doit chercher à situer la prise de décision aussi près que possible du lieu d'action;
- la décentralisation implique qu'un climat de confiance et un esprit de collaboration s'installent dans l'action et la prise de décision des différents collaborateurs;
- la décentralisation a des chances de réussite si elle établit clairement les champs de responsabilité de chacun des intervenants et qu'un pouvoir réel de décision leur est réservé;
- la décentralisation ne doit pas supprimer le besoin d'objectifs généraux, de structures organisées, de lignes d'action et de normes. Elle en accentue d'autant la nécessité.⁷⁰

Toutefois la définition de ces objectifs, orientations et normes ne doit pas signifier que leur application soit uniformisée et ignorer les caractéristiques régionales. C'est dans un esprit de collaboration entre les niveaux décisionnels et d'application que les relations doivent se maintenir afin que les services à la population soient

améliorés.

Le Rapport LaHaye aura misé juste malgré son échec législatif. L'option de participation des collectivités visant à amener les décisions à leur niveau n'aura pas été vaine. Elle aura permis de rapprocher la population du niveau décisionnel auquel elle a droit, et de l'importance de décision qu'elle est en mesure de prendre.

Il n'en demeure pas moins que malgré cette étape cruciale vers la démocratisation des instances décisionnelles, la réalité nous montre un tableau fort différent. Même encore aujourd'hui, il faut se poser sérieusement la question par rapport au pouvoir et la démocratisation de son usage. Le Rapport LaHaye n'aura certes pas tout dit en cette matière mais il aura jeté les bases d'un processus important qui se poursuit encore aujourd'hui.

3.3 Un choix: la décentralisation (concepts théoriques vs concepts gouvernementaux)

Il paraît toujours présomptueux d'écrire sur la décentralisation. Depuis très longtemps, cette question figure dans les réflexions des penseurs politiques, dans les intentions de nombreux grands administrateurs, dans les velléités de certains politiciens. Elle est devenue d'actualité avec les Etats-Nations modernes, car leur constitution exigeait une bonne dose de centralisation et les analyses comparatives menées par Tocqueville continuent de retenir l'attention. En fait, on devrait encore remonter plus loin dans le temps. La

décentralisation pose tous les problèmes d'organisation de l'Etat et si l'on voulait faire un historique complet de la pensée occidentale sur le sujet, il faudrait sans doute partir de la "République" de Platon.⁷¹

Après avoir considéré, sous quelques angles précis l'un des éléments qui compose la trilogie de la régionalisation, c'est-à-dire l'aménagement du territoire, nous allons entamer le deuxième volet qui lui touche, la décentralisation des pouvoirs. Il convient de rappeler que cette trilogie ne constitue pas la voie unique dans un processus de régionalisation mais qu'elle est actuellement celle que retient le gouvernement du Québec. En cela l'option gouvernementale rejoint l'opinion de certains auteurs. Ainsi Jean-François Gravier signale-t-il que;

"...le mouvement (régionalisme) répond à trois autres préoccupations. La première est un souci de mieux répartir les tâches des pouvoirs publics entre l'administration centrale et 95 préfectures, (coïncidence! nous avons 94 MRC); un échelon de regroupement et de coordination s'avère indispensable. La deuxième est une volonté d'aménagement du territoire...La troisième... est un sentiment plus diffus mais d'intensité croissante qui est une des formes de l'exigence humaniste;

71- Divay, Gérard. Des collectivités de co-responsabilités; Utopie ou nécessité? CRITERE. Mtl. automne 1978, no. 23 p 201

c'est de s'affirmer en tant que région...)"⁷²

Nous retrouvons, dans cette assertion, les mêmes velléités que celles du gouvernement. L'option du gouvernement du Québec vers un projet global de décentralisation n'est pas très vieux en soi. Si l'on considère l'ensemble des changements que cela entraîne, nous pouvons croire, en fait, que les étapes ont été franchies presque normalement jusqu'à présent.

Le discours sur la décentralisation, de façon officielle date du milieu des années 70. En 1976, le Rapport Castonguay dévoilait des opportunités de transfert de responsabilités du central vers les "communautés". On parlait alors des communautés urbaines (au nombre de trois, plus Laval). Depuis cette période où la timidité des actions allait de pair avec la faible volonté politique, les démarches pour en arriver à "démocratiser" l'utilisation du pouvoir par les citoyens se sont additionnées à des prises de position fermes de la part du gouvernement en matière d'aménagement, d'urbanisme et de démocratie municipale, sous forme de projets de loi.

72- Gravier, Jean-François. La question régionale. Ed. Flammarion. Paris 1970 pp 4-7

Près d'une décennie de travaux de recherches, de réflexions, de consultations peut paraître bien longue. Mais lorsque l'on considère les changements en profondeur des structures institutionnelles déjà en place, de leur omniprésence dans le milieu, des changements d'habitudes aussi que cela peut entraîner, non pas tellement auprès de la population en général, mais bien plutôt auprès des populations spécifiques (les principaux intéressés), nous sommes d'avis que le processus a suivi son cours normal, oserions-nous dire même un cours démocratique quant aux étapes. Les propositions pour leur part, viennent d'un processus plus centralisé comme on s'y attend souvent lorsque l'Etat devient ultra-interventionniste.

Cette section de notre étude veut dresser un tableau général critique des actions que le gouvernement a pu mener vers une décentralisation, tant administrative que politique. Nous relèverons donc à travers les écrits officiels réalisés depuis près de dix ans, la véritable vision du gouvernement face aux régions en matière de développement, que l'on confrontera aux analyses critiques de spécialistes en la matière. Dans un deuxième temps, nous reprendrons les principales étapes qu'on retrouve dans toute la politique de décentralisation: déconcentration, aménagement et décentralisation (régionalisation).

3.3.1 "La longue marche des technocrates..."

"Le choix des régions", document de consultation sur le développement des régions présenté en 1983 par le ministre François Gendron, constitue la voie officielle tracée par le gouvernement québécois en matière de régionalisation. Il constitue en fait, la synthèse d'une réflexion amorcée en 77. C'est de cette date que nous allons partir pour faire cheminer non pas seulement la réflexion gouvernementale mais aussi la nôtre et celle des régionaux.

L'option gouvernementale en matière de décentralisation a véritablement connu son départ avec la présentation au Cabinet des ministres du Livre blanc sur la décentralisation de 1977. Les ministres Léonard d'abord et Gendron par la suite n'auront dérogé que très peu de la philosophie émise dans ce document. Quant à l'application, elle aura subi un temps d'arrêt, mais les données incluses dans ce premier document sont demeurées omniprésentes dans la tête et dans les écrits des ministres.

Le Livre blanc jetait les bases d'une politique assez bien articulée visant à remettre une partie importante de responsabilités jusqu'alors dévolues au seul pouvoir central et à son administration. La visée du projet consistait à rapprocher la population des décisions dans des sphères d'activités qui les touchent de très près.

Le discours n'aura pas changé depuis, non seulement sur la philosophie de base mais aussi dans les principes. Le constat voulant que l'Etat interventionniste devenait de plus en plus présent en s'immisçant désormais dans une foule de sphères jusqu'alors occupées par le secteur privé, demeure valable encore aujourd'hui dans le texte du document Gendron. Cette situation réfère aussi très nettement à un contraste d'Etat providence qui institue et initie une foule d'organismes dans des champs d'interventions aussi diversifiés que l'industrie, la santé, le loisir, les PME, le tourisme et la culture.

Une des conséquences en est que l'omniprésence étatique incite, voire même oblige de plus en plus le citoyen à se rapprocher du Cabinet ministériel pour inciter qui de droit, à changer son fusil d'épaule ou à prendre la bonne décision car "toutes les décisions importantes ou non, remontent à Québec".⁷³ Ce concept d'auto-détermination, de souveraineté projeté à l'échelle régionale est à la base de tout ce qui est avancé par le projet Gendron. "La souveraineté est le caractère d'un état ou d'un organe qui n'est soumis à aucun autre

73- Livre blanc sur la décentralisation, Gouvernement du Québec, décembre 1977, p VIII

état ou organe; c'est la puissance suprême. Quant au véritable souverain, c'est le peuple"⁷⁴ (dans une démocratie).

Le ministre Jacques Léonard, en avril 1983, à ce moment ministre des affaires municipales et principal instigateur de la réforme, alors qu'il était ministre délégué à l'aménagement du territoire en 1976, déclarait; "...qu'une décentralisation comme les Québécois la souhaiteraient, avec une nouvelle ventilation des ressources, passe nécessairement par la souveraineté de l'Etat".⁷⁵ En effet, "il semble qu'on ne puisse décentraliser des pouvoirs que l'on possède et que l'on exerce à d'autres qui en ont déjà et qui les exécutent. De même l'on ne peut se permettre de décentraliser des pouvoirs que l'on ne possède pas et dont on n'assure que la gestion".⁷⁶ Il devient oiseux de décentraliser ce qui ne peut l'être.

Mais le problème se situe surtout au niveau de la reconnaissance des juridictions respectives des deux gouver-

74- Derriennic, Jean-Pierre. Notes de cours, thèmes de la pensée politique, Université Laval, automne 1974

75- Léonard, Jacques. "Le succès d'une liberté et les libertés du succès". Notes pour le discours de Monsieur (), Ministre des affaires municipales. Québec, le 28 avril 1983, p 16

76- Lajoie, André Les structures administratives régionales. Déconcentration, décentralisation au Québec. P.U.M. 1968 p 291

nements supérieurs. Qu'il s'agisse simplement de considérer qu'en terme d'aménagement du territoire et de développement régional, le fédéral influe considérablement sur les projets éventuels par les juridictions qu'il possède en particulier dans le domaine des ports nationaux, des voies navigables, des transports, etc. Comment alors réaliser un schéma d'aménagement équilibré si dans la loi il n'est prévu que de tenir compte des objectifs provinciaux alors qu'on fait fi de ceux du fédéral. Il semble qu'une première concertation doive s'établir à ce niveau d'abord, à moins que les forces du milieu ne génèrent suffisamment d'énergie de défense de leurs intérêts pour véritablement influencer sur les décisions (parfois les blocages) politiques d'un niveau de pouvoir comme de l'autre.

Quant au discours étatique sur l'ensemble de la question, il s'exprime très clairement dans ce qui suit:

"...Bref, la décentralisation implique essentiellement un nouveau partage des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales et elle n'a de sens que dans un contexte politique fondamentalement différent où le pouvoir réel passerait directement dans les mains des citoyens par l'intermédiaire de leur gouvernement local, la municipalité, ainsi que par le comté renouvelé, la municipalité régionale de comté".⁷⁷

77- Gendron, François. Allocution de l'honorable....) à l'occasion du 40e congrès annuel de l'Union des Conseils de Comté du Québec. "L'aménagement comme outil de développement régional" Montréal, 25 sept. 1981 p 13

Le gouvernement en est venu à cette définition après avoir constaté les nombreux problèmes engendrés par la modernisation accélérée de l'appareil politico-administratif. Sa volonté de se rapprocher de ses clientèles s'est exprimé par la déconcentration d'abord, afin de contrer (partiellement toutefois) la démission graduelle des citoyens face à une bureaucratie lourde et envahissante.

Outre l'ouverture des bureaux régionaux de divers ministères, le gouvernement procédait à la création d'organismes régionaux de consultation, de concertation et de gestion.

A cet égard, le Comité ministériel sur la décentralisation des activités gouvernementales soulignait entre autres "le manque flagrant de politique d'ensemble, la multiplicité des découpages territoriaux, la poursuite d'objectifs propres à chaque ministère, sans harmonisation des orientations".⁷⁸

Les conférences administratives régionales (CAR) étaient instituées pour contrer le mal de coordination qu'on retrouvait trop souvent chez les ministères et organismes gouvernementaux implantés en région. La réussite fut bien timide voire inexistante dans bien des cas puisqu'on devait constater

78- Gendron, François. Notes pour le discours du ministre François Gendron au congrès annuel de l'Union des Municipalités du Québec, Montréal, 29 avril 1982
pp 7-8-9

que le gouvernement avait reproduit en région ce qu'on déplo-
rait pour le Québec soit; ⁷⁹ segmentation des activités
(création des organismes régionaux et implantation régionale
de certains ministères), manque de coordination (échec relatif
des CAR), confusion (imprécision dans la responsabilité des
dossiers, et multiplicité des intervenants lien véritable),
lutttes des pouvoirs (entre les organismes et aussi entre les
ministères par rapport à leur juridiction respective) prouvant
une fois de plus qu'il y a cohérence dans le fonctionnement
vertical d'un ministère (c'est-à-dire, d'un point supérieur,
ou vice-versa) mais que l'échange horizontal n'est pas encore
chose faite, c'est-à-dire l'échange de décisions et d'actions
d'un ministère à l'autre sur un même dossier.

La décennie 70-80 aura été marquée par l'âge d'or
de la centralisation. Cette situation aura été renforcée
encore plus avec la crise économique et la récession vécues
entre 1980 et 83 particulièrement.

Le constat de l'omniprésence en amène d'autres qui
en sont les conséquences: elle crée un amorphisme chez le ci-
toyen, annihilant son initiative, sa créativité et son dynamisme.

79- Baccigalupo, Alain, L'administration québécoise.
Institut international d'Administration Publique.
Ed. Berger-Levreault. Paris 1976 p 34

Ainsi donc le gouvernement se trouve-t-il placé devant un état de fait. L'Etat interventionniste de la période 1960-1983 doit modifier sa façon d'agir en région. Le regard qu'il porte sur ses interventions et les champs d'actions qu'il embrasse l'amène à considérer que la population se désenchante, qu'elle vit une désillusion et qu'elle se sent en mal d'autonomie voire même "d'auto-détermination". Le peuple souverain désire prendre la place qui lui revient. Il veut régner à sa façon.

Mais encore une fois, le gouvernement aura récupéré non seulement un état de fait, mais un état d'esprit. Il utilise son pouvoir d'intervention et commence à modeler sa politique en affirmant que son projet vise à répondre à "cet esprit de redonner aux individus, en tant que citoyens et en tant que producteurs et consommateurs, une plus grande prise sur le développement de leur milieu de vie immédiat...".⁸⁰

En réalité, le constat d'échec à la planification économique nous semble une critique acceptable pour expliquer les plans gouvernementaux. D'après Tellier,⁸¹ cet échec

80- Léonard, Jacques, Ministre de l'OPDQ. Projet de Livre blanc. Le dynamisme local et le développement régional, 20 janvier 1978 pp 2-3

81- Tellier, Luc-Normand, "Les dimensions économiques de l'aménagement du territoire au Québec" IN L'aménagement du territoire, Op. cit. p 43

relève du fait que le Québec a dû s'avouer vaincu devant l'impossibilité de doter les dix régions administratives de schémas de développement régionaux confiés en 1977-78 à autant de bureaux de l'Office de Planification et de Développement du Québec, relevant de ce fait une proposition datant de l'avant-projet de loi 12 en 1972. En réalité;

"l'abandon du concept de planification économique s'explique du fait, d'une part, que le régime constitutionnel canadien rend presque impossible l'opérationnalisation de ce concept..."⁸²

Il s'agit à ce chapitre de considérer les compétences en matière de politique économique partagées entre le pouvoir provincial et le fédéral. Les pouvoirs de taxations et de dépenses illustrent bien aussi le type de blocages à la planification économique et sociale.

"...et d'autre part, du fait que le type d'économie de marché qu'on retrouve en Amérique du Nord se prête mal à une telle politique".⁸³

En réalité, le discours mené dans le document Gendron laisse très clairement comprendre que les deux gouvernements vivent des pressions diamétralement opposées quant à de multiples aspects du développement au sein des régions.

82- Ibid p 57

83- Ibid p 57

"...., la tendance actuelle du gouvernement du Canada à saupoudrer des fonds directement aux intervenants régionaux nuit souvent à la cohérence des actions régionales et modifie les règles du jeu acceptées partout, notamment dans le cadre de la réforme municipale".⁸⁴

La compréhension du problème du développement des régions par le gouvernement devait lui permettre de démontrer et d'appliquer trois principes majeurs qui allaient animer son action: sa compréhension du problème régional, sa sollicitude face aux régionaux et à leurs institutions et son pouvoir plénipotentiaire avec tout ce que cela peut avoir de signification.

3.4 Une nouvelle donnée technique à la décentralisation; la concertation.

Aucune décentralisation ne peut se faire sans qu'il y ait délégation d'une marge de manoeuvre réelle. Chaque niveau, chaque unité doit avoir le pouvoir réel de décider de ce qui doit être fait dans une relation avec son environnement-client spécifique, et ce à l'intérieur d'un cadre d'ensemble qui définit les grandes priorités.⁸⁵

La décentralisation exige beaucoup du gouvernement central lorsqu'il enclenche un tel processus auprès et envers

84- Gendron, François. Le choix des régions, Op. cit. p 39

85- Blondin, André, Janon Hamel, Jocelyn Jacques et Jacques Mathieu. "Nos organisations désorganisées". In Crise et leadership, Boréal Express, Montréal 1983
p 24

les gouvernements subordonnés ou les entités responsables auprès de la population. Mais la décentralisation peut engendrer nombre de problèmes de fonctionnement surtout lorsque l'Etat initiateur est lui-même en période de fragilité, de crise même. Cette apparente volonté de partager des responsabilités peut parfois peser lourd sur la cohérence des décisions qui ne sont pas centralisées. En conséquence le développement régional peut en payer une note élevée. Pour atténuer cette possibilité d'incohérence de décisions et d'actions au sein même des entités décentralisées un outil devient quasi obligatoire, sinon nécessaire, c'est la concertation.

L'Etat devant passer "d'un rôle de producteur de multiples biens et services à celui, plus léger mais plus influent et plus complexe, de "manager de la cohérence" de l'action des groupes et acteurs sociaux, de puissance publique pourvoyeuse de cadres à leurs activités (le droit), il devient le "responsable" des grandes lignes "de l'avenir de la collectivité" (planification et stratégie)". ³⁶

Ce nouveau rôle de l'Etat, celui de l'évaluation technique, ne peut être assumé que par lui seul malgré ses

86- Ouellet, Lionel. "La Concertation" In Crise et Leadership, Op. cit. p 147

ressources techniques énormes, la société était devenue trop complexe. Il doit compter sur l'information et le concours des groupes, "leur nécessaire participation devenant pour lui une technique de management plus encore qu'une recherche de sa démocratie".⁸⁷ En fait l'organisation de la participation dans l'Etat sert la logique et la dynamique de l'action politique elle-même, c'est-à-dire la double dialectique ordre/mouvement et lutte/gestion. A partir de ces dialectiques, Ouellet avance quatre modes d'institutionnalisation de la participation allant d'une implication faible à une très forte soit: "l'information, la consultation, la concertation, et le co-gestion".

"La concertation constitue, parmi ces formes de participation, celle dont l'impact sur la société est la plus considérable puisqu'elle repose sur "l'harmonisation" (sinon la convergence) des valeurs des partenaires, ainsi que des stratégies communes et des choix cohérents, quant à l'avenir de la société".⁸⁸

87- Ibid p 147

88- Ibid p 148

TABLEAU 4

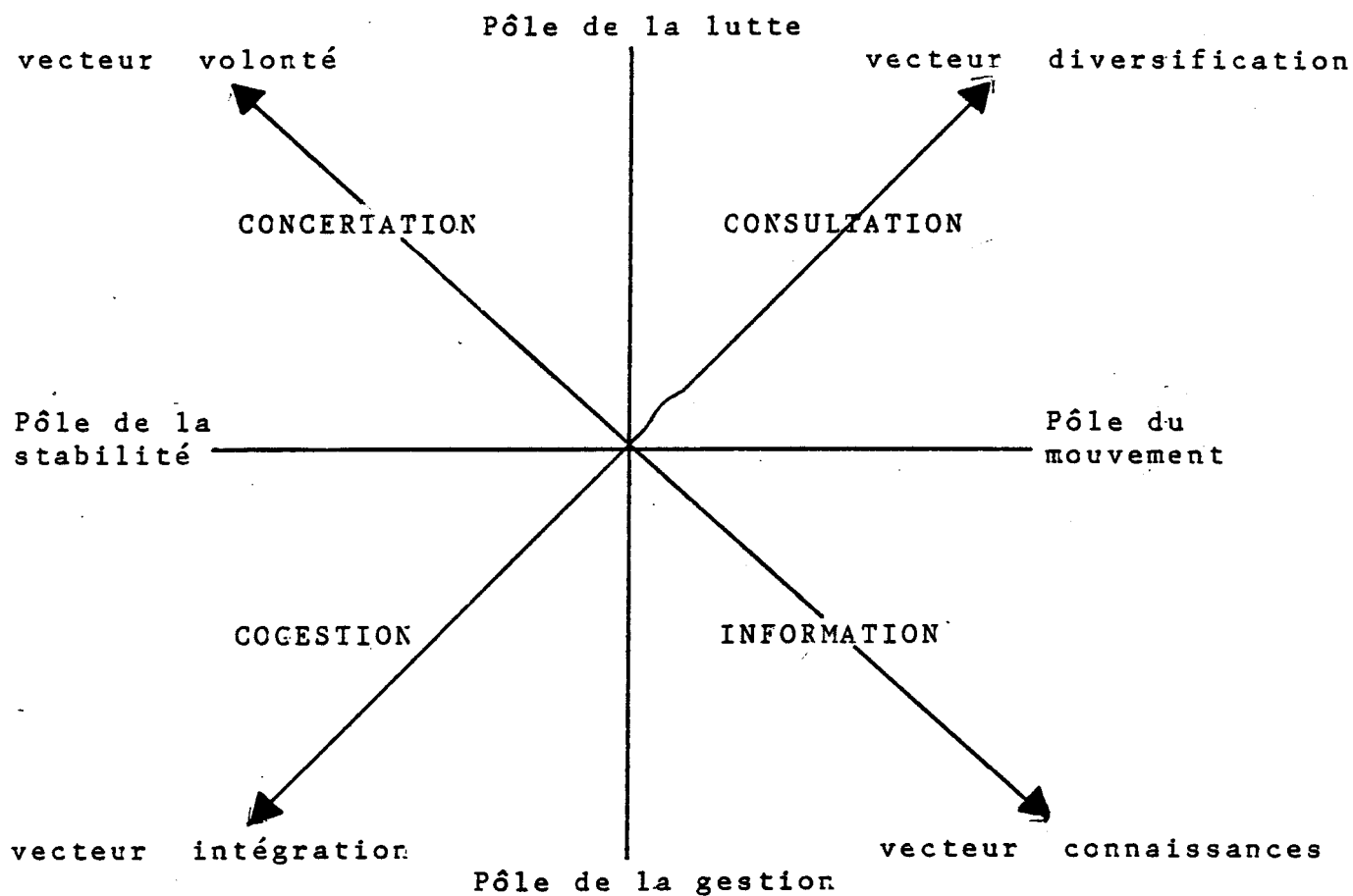
Paramètres et modalités de la participation institutionnalisée dans l'état:

Caractéristiques	Modes de participation			
	Information	consultation	concertation	cogestion
dialectique de l'Etat (rôle)	changement	changement	stabilité	stabilité
dialectique de la société (rôle)	gestion	lutte	lutte	gestion
champ	support tactique	support logistique	décisions stratégiques	décisions opérationnelles
logique de l'action	habilitation des acteurs	représentation des acteurs	recherche de consensus	rationalité technique
objectif	obtenir réaction des acteurs	expression des valeurs	management des conflits	partage des rôles et responsabilités
produit	données diffusées chez les acteurs	avis (input à la décision)	codécision	biens et services
vecteurs	connaissances des acteurs	diversification des acteurs	volonté des acteurs	intégration des acteurs

Source: Crise et Leadership
p 187

Tableau de la participation institutionnalisée dans l'Etat

TABLEAU 5



Source: Crise et Leadership
p 188

3.5 Les interventions de l'Etat en matière de développement régional: déconcentration, aménagement, décentralisation

Le scénario gouvernemental face aux régions, se sera joué sur trois tableaux: 1) La déconcentration. Cette démarche, qui date déjà, aura consisté à déconcentrer certaines activités gouvernementales en implantant des bureaux régionaux, ce qui rapprochait non pas le lieu de décision, mais le lieu de traitement des demandes.

Les termes de concentration et de déconcentration s'appliquent surtout dans le domaine administratif. Le Robert définit la déconcentration comme étant en administration seulement, "un système dans lequel les agents et organismes locaux, résidant sur place mais soumis à la centralisation, ont le pouvoir de décision".⁸⁹ Lionel Ouellet pour sa part stipule que;

"Dans une administration déconcentrée, les agents continuent d'agir au nom de l'administration centrale et la discrétion dont ils disposent ne porte que sur les moyens d'exécution, la politique administrative étant décidée dans ses moindres détails par l'administration centrale".⁹⁰

89- Petit Robert Op. cit. p 415

90- Ouellet, Lionel. Borgeat, Louis/ Dusseault, René.
L'administration québécoise, organisation et fonctionnement, Presse de l'Université du Québec, L'ENAP, p 55

La déconcentration c'est aussi un système dans lequel le pouvoir de décision est exercé par des agents et organismes locaux ou régionaux résidant sur place, normés et non élus, et soumis à une autorité centrale.

Ainsi définie, la déconcentration au Québec correspond essentiellement à l'implantation en région, des services de différents ministères sans que les directions régionales respectives n'aient de véritable pouvoir de décision rattaché à leurs responsabilités administratives, ou plutôt leur pouvoir de décision se situe essentiellement dans les moyens de parvenir aux fins de la décision établie et prise à Québec.

2) L'aménagement du territoire. Le deuxième pas que l'Etat franchissait allait se dessiner de sa main; sous l'égide d'une loi, il élaborait une série de normes et de procédures en matière d'aménagement du territoire. Mais aux yeux de plusieurs politologues, il est maintes fois démontré que la population manifestait un désintéressement croissant à l'égard des administrations municipales et il devient de ce fait douteux que les simples payeurs de taxes suivront avec plus d'intérêt et d'assiduité l'ensemble des initiatives menées

sous l'égide des MRC.⁹¹ Que faut-il penser alors de tout l'aspect de la participation et de la contribution populaire dont le gouvernement a tant fait état avec la présentation de la loi 125?

La loi 125, outre ses aspects techniques, instituait un instrument politique polyvalent en apparence, les MRC. D'abord créés dans le seul but officiel de réaliser des schémas d'aménagement, le législateur laissait place dans la lettre du texte de la loi pour donner aux MRC, les pouvoirs et responsabilités que l'Etat voudrait bien lui donner, le moment opportun. Malgré le caractère coercitif de la loi, le gouvernement désirait implanter les MRC après consultation auprès du peuple. Dans chaque région (administrative) la population pouvait se prononcer.

Mais se prononcer sur quoi? Essentiellement se prononcer sur une question de forme qui de toute manière était déjà arrêtée dans ses grandes lignes. Cette consultation sur la forme consistait pour la population à re-déterminer la délimitation du territoire que chaque MRC aurait à couvrir:

91- "Or, ce qui est plus étonnant c'est que la vedette ici est le citoyen. En effet, des 112 directives, 40 soit 35.7% obligent l'un ou l'autre des acteurs à l'informer. Ce nombre est d'autant plus significatif qu'il représente 45.2% des directives lui attribuant une fonction". Désy, L. Op. cit. p 21

la "région d'appartenance".⁹² Et de toute manière, en de nombreux cas, l'Etat aura tranché la question. Quant au fond du projet, il restait indiscutable; l'Etat s'en chargerait en totalité.

Cette action de l'Etat semblait malgré tout démontrer le bon vouloir du gouvernement en matière d'aménagement du territoire, élément majeur du processus de régionalisation.

3) La régionalisation. Le troisième tableau allait se dessiner d'une toute autre façon. L'enjeu de la décentralisation était malgré tout d'une importance équivalente sinon supérieure à celui de l'aménagement du territoire. Encore une fois le gouvernement décidait d'y aller d'une autre consultation. Nous croyons que là encore l'exercice n'aura été qu'un subterfuge plus ou moins habile, mais tout de même réussi. En fait, cette consultation sur le document "Le choix des régions" n'allait déterminer que le "quoi" du "pourquoi" puisque le "comment" était déjà en place pour une bonne part.

En termes plus clairs, il s'agissait de savoir "quoi" remettre aux régions pour les satisfaire en partie afin qu'elles

92- On sait qu'à ce chapitre, le gouvernement avait déjà, en 1978, envisagé d'implanter 91 communautés de comté dont les mandats s'avéraient très imposants. Le terme "région d'appartenance" poursuivait son chemin.

puissent "à leur façon" se développer dans un but ultime de mieux-être collectif, et pour réaliser un développement national exigible et réaliste.

Le processus de consultation qui a suivi la présentation du document "Le choix des régions" allait donc amener les régionaux à déterminer encore une fois, non pas le fond, mais la forme acceptable par elles afin d'arriver à articuler des bases logiques et équilibrées de développement. Nous devons constater que, encore une fois, cette consultation n'a porté que sur un seul élément de l'ensemble de la proposition, c'est-à-dire sur l'articulation de l'entente régionale que les organismes du milieu doivent se donner pour assumer la responsabilité du développement.

Mais le fond reste indiscuté et semble indiscutable. Il consiste bien sûr à discuter des structures qui doivent contribuer au développement, mais il concerne aussi la philosophie de base, le transfert des pouvoirs et de responsabilités de même que les fonds qui doivent y être impartis. En fait, cet interdit cache soigneusement le dilemme de l'attribution de nouveaux pouvoirs à des échelons inférieurs, versus la réaffectation de certaines tranches de l'assiette fiscale, débat qui freinerait toute progression dans la réflexion gouvernementale entreprise sur la décentralisation. (C'est à n'en pas douter à ce niveau que les propositions répétées du Livre blanc sur la décentralisation et du fascicule 5

(non publié) du projet de 1978, auront empêché les initiateurs de faire avancer le gouvernement dans cette démarche).

Le gouvernement prend encore les devants, présente un projet global de développement, en détermine les acteurs, règle la mise en scène qui les fait inter-agir et leur impose un cadre de référence à partir de ce qu'il définit comme prioritaire. Il oublie que la pièce, en plus de se jouer en plusieurs actes, se joue aussi sur plusieurs scènes (les régions) avec toutes des tableaux différents (l'économique, le social, le culturel,.....)

CHAPITRE 4

LE SCENARIO PROPOSE: (l'option gouvernementale face aux conseils régionaux subventionnés)

"Dans son discours inaugural, le premier ministre Lévesque annonce que dès mars 1977 son gouvernement entend faire adopter une politique de "décentralisation", de façon à inverser la tendance à la centralisation qui s'est manifestée depuis la Révolution tranquille. Il s'agit d'un projet de réforme globale qui doit toucher les secteurs des affaires sociales, de l'éducation, des loisirs et de l'aménagement, et dont l'élément central serait le transfert d'une partie des pouvoirs du niveau provincial au niveau régional". 93.

En matière d'aménagement du territoire, la réforme du gouvernement est arrivée au point de l'action régionale, à l'intervention des régionaux, à un "management de la cohérence" de l'action des groupes et des acteurs sociaux. Face aux organismes régionaux de consultation, il propose une intervention axée sur un concept de région dite de concer-

93— Quesnel-Ouellet, Louise. "Aménagement urbain et autonomie locale!" In. L'Etat du Québec en devenir sous la direction de Gérard Bergeron et Réjean Pelletier, Boréal Express 1980 p 231

tation. S'articule autour de ce concept, une action gouvernementale dirigée vers les régions.

"Le choix des régions" correspond à une synthèse des projets mis de l'avant depuis 1976 en particulier (gouvernement péquiste) et même avant, sous le régime libéral de Bourassa (1970-1976). Le projet Gendron propose un réaménagement des pouvoirs, des instances décisionnelles, des territoires de responsabilité rattachés à chaque intervenant. Il propose aussi un nouveau contrat de fonctionnement d'un nombre important de ses consultants, de ses répondants en région, tant dans les ministères, que les organismes régionaux de consultation et bien sûr des MRC, cette nouvelle entité gouvernementale intermédiaire.

4.1 La proposition globale

La tendance de la réforme que le gouvernement veut mettre sur pied ne date pas d'hier, nous pourrions le constater. Nombre d'embûches et d'implications purement politiques l'auront amené à ne présenter finalement ses cartes, que sept ans après le discours du premier Ministre en cette matière et plus spécifiquement en ce qu'a trait à l'aménagement du territoire. Son option est aujourd'hui claire et elle s'articule, quant aux organismes régionaux de consultation, autour d'une idée bien arrêtée: la concertation. Le mode de fonctionnement ainsi que la structure avancée

sont tout aussi clairs.

Le gouvernement propose la concertation régionale comme mode de participation des organismes régionaux les faisant ainsi gravir un échelon dans l'institutionnalisation. Avec un objectif déclaré de recherche d'un consensus vers la réalisation d'un développement régional réel et réalisable, le gouvernement propose de rassembler les efforts. A ses yeux, une approche jusqu'à présent trop sectorielle des structures régionales n'aurait pas permis de bonifier les expériences entreprises régionalement. Un CRCI devrait amener le consensus recherché..

4.2 Les principes de découpage territorial La notion de territoire dans le projet gouvernemental

Dans le processus élaboré par le gouvernement en matière de développement régional, tout l'aspect territorial entourant les objectifs du maître d'oeuvre a constamment joué un rôle de clé de voute à l'action qu'il entendait mener. S'appuyant tantôt sur une conception inflexible, tantôt une définition souple de l'espace régional, le gouvernement a su utiliser à son escient le concept de région pour avancer ses projets.

A partir d'une base élargie de région, au sens territorial, base mise de l'avant par le Ministère de l'industrie et du commerce en 1966 qui disait optimiser la

rationalité administrative des actions gouvernementales en disséquant le Québec en dix régions distinctives, le gouvernement aura constamment cherché par la suite à uniformiser toutes ses démarches vers une harmonisation de ce découpage. Toutes les décisions qui allaient suivre, allaient devoir s'adapter au moule.

Jusqu'à 1976, il semblait bien que les objectifs gouvernementaux pouvaient être atteints sur la base fixée dix ans plus tôt. Or, les projets allaient prendre dorénavant une toute autre allure. Il fallait réussir à rapprocher le citoyen d'un espace vital avec lequel il ressentait où vivaient des affinités. La municipalité correspondait certes à un espace immédiat propice à certaines actions et répondait à quelques aspirations. Mais ce lieu physique ne pouvait répondre à tous les besoins dans bien des cas (ex: municipalités rurales). La région d'appartenance, concept (mouvant et flou) s'il en est, allait déterminer les nouvelles bases de structuration géographique du territoire québécois, "afin de mieux répondre aux besoins des populations".

Historiquement, la province se divisait en comtés.

120

La proposition de 1977 reprenait cette dénomination sur la base de cinq critères (voir tableau VI). La loi 125 allait présenter un dénominatif nouveau, celui des Municipalités régionales de comtés, héritage des comtés dont on cherchait de longue date à redéfinir les mandats.

Dans le projet de 1977 comme dans la réalisation de 1979 (la loi 125) on reprend à toute fin pratique les mêmes critères de base (tableau VI). Le but premier émis réfère aussi au premier critère soit celui de l'allégeance, le lien de première appartenance. Du projet de former 91 régions socio-économiques de base on en arrive au résultat de 94 MRC sur le même principe.

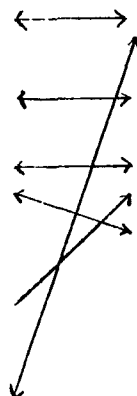
Le gouvernement constate toutefois un anachronisme qui se renouvelle en plusieurs occasions sur le territoire québécois. Des MRC se retrouvent implantées à cheval sur deux régions. Pour contrer la multiplicité des interventions et faciliter la tâche, et du gouvernement et des intervenants régionaux, le ministre Gendron en arrive à proposer une région dite de concertation. Cette région doit tenir compte de certaines contraintes reliées à un trop grand accroissement du nombre de région ce qui occasionnerait par voie de conséquence, des dépenses accrues de fonctionnement du gouvernement qui lui, s'est engagé à établir dans chacune d'elle des bureaux régionaux de ses ministères et aussi à

Projet de 1977

Territoire de comté (91)

5 critères

1. Homogénéité socio-économique
- unité d'intérêts et d'allégeance.
2. Unicité du territoire
- intégration du rural et de l'urbain.
3. Taille et capacité suffisante
- capacité technique administrative, financière et politique
- au moins 10,000 habitants
- superficie de moins de 1,000 milles²
- longueur maximum; 60 mi.
4. Limites politico-administratives existantes
- réduire le remaniement au maximum.
5. Facteurs géographiques
- contraintes spatiales
- topographie, réseau routier, distances, etc.



1979

loi 125

Territoire d'une MRC (94)

5 critères

1. être un lieu de première appartenance
- identification du citoyen par sa vie sociale et pour les services.
2. Mettre en harmonie la ville et la campagne
- catalyseur de la coopération inter-municipale.
3. Permettre l'exercice d'un pouvoir politique
- capacité technique-administrative, financière et politique.
4. Être plutôt petit que grand
- suffisamment restreinte pour que le citoyen ne se sente pas perdu.
5. Permettre l'expression d'une diversité d'opinions, d'attitudes et de comportements
- respecter la diversité pour l'enrichissement de la collectivité.

Projet 1983 (Le choix des régions)

La région de concertation et de développement

1. être l'unique référence pour tous les intervenants, tant régionaux que gouvernementaux et cela dans le but de susciter une réflexion et une action plus cohérente.
2. être satisfaisant, dans la mesure du possible pour l'ensemble des intervenants qui partagent des préoccupations communes.

La région de concertation et de développement
trouve son point de départ dans la détermination administrative telle que proposée par le MICT en 1966.

10 régions

en 1983

- délai de 3 ans pour une implantation à l'échelle de la province sur tous les intervenants:

gouv: MICT, MER, MAPA, MMSR, MT, MAC, MAM, MLCP, ME, MEQ, Communication-Québec.

Consultatif: ATR, CRL, CKC, CRE, CUMS, CRD.

Autres organismes invités:
Chambres de commerce, UPA, Syndicats.

TABLEAU VI

supporter le financement de nouveaux organismes régionaux.

L'idéal visé par le ministre Gendron serait d'atteindre le nombre de dix régions (sur la même base que la proposition du MTC de 1966). L'installation de ces "nouveaux territoire" régionaux se ferait sur une période de trois ans où chaque organisme pourrait se prononcer.

Quant à la composition fonctionnelle on y retrouve la présence de onze ministères déjà présents depuis les projets de déconcentration administrative. S'ajoutent les Conseils régionaux de consultation (dans le cas spécifique du Saguenay-Lac-St-Jean) de même que d'autres organismes invités dont le nombre peut fluctuer entre trois et cinq. C'est en substance la composition du CRCI.

4.3 La proposition

Afin de réaliser convenablement son objectif de concertation des intervenants, tant ministériels et régionaux, le gouvernement propose d'abord d'harmoniser les territoires régionaux. Afin que les intervenants à concerter puissent constamment se référer à une délimitation territoriale uniforme, il propose donc de découper le territoire du Québec en régions qui puissent répondre aux considérations suivantes:

- réajustement du territoire pour englober des MRC entières en tant que régions

d'appartenance et de cohésion socio-politique;

- réajustement de régions dont les réalités ne sont plus les mêmes, ex: Montréal-Centre, Montérégie, Laurentides-Lanaudière;

- adapter les territoires des organismes régionaux subventionnés à la région de concertation comme base territoriale d'action (ATR, CRC, CRL, et même les chambres de commerce, certains syndicats, UPA);

- regrouper les ministères ou organismes qui offrent des services ou des programmes directs aux agents de développement des régions, sur un territoire de concertation unique. Ce qui comprend le MICT, le MER, le MAPAQ, le MTQ, le MAC, le MAM, le MSCP, le MMOSR, le MEQ, le MFQ, communication-Québec et certains organismes gouvernementaux.

- Dans le cas de la région 02 Saguenay-Lac-St-Jean, les MRC Lac-St-Jean-est, Domaine-du-Roy, Fjord-du-Saguenay et Maria-Chapdelaine seraient incluses. Le territoire est aussi limité au sud par la MRC du Haut-St-Maurice, à l'est par la MRC Domaine-du-Roy, au nord par le 50e parallèle et à l'ouest par le méridien 75°30', incluant notamment les villes de Chibougamau et de Chapais.

Pour réussir, la concertation régionale doit répondre à deux objectifs majeurs;

- assurer la cohésion nécessaire dans

l'action de tous les intervenants régionaux;

- établir des rapports efficaces et harmonieux entre le gouvernement et les régions, (réalisation de projets et respect des spécificités régionales).

Il propose donc en substance de récupérer les CRD et de les modifier à l'image des CRCI projetés. Pour ce faire, un instrument serait nécessaire: "une table permanente de concertation qui serait le départ d'une nouvelle approche du développement régional. Cet organisme serait appelé le [Conseil régional de concertation et d'intervention] (CRCI)" 94 (voir nouvelle structure proposée - Figure I).

Le ministre Gendron présente le CRCI en ces termes;

- "Un conseil formé par le milieu (formation et composition différentes des CRD) regroupant les principaux agents économiques avec des budgets plus substantiels que ceux des CRD ainsi que des mandats plus clairs;
- Un conseil représentatif composé des élus, des gens d'affaires, du milieu des travailleurs salariés, des institutions socio-communautaires, des conseils

94.- Le choix des régions, Op. cit. p 97

consultatifs et autres associations;

- Un conseil basé sur des actions concertées en région afin de susciter la créativité du milieu avec des mandats précis".

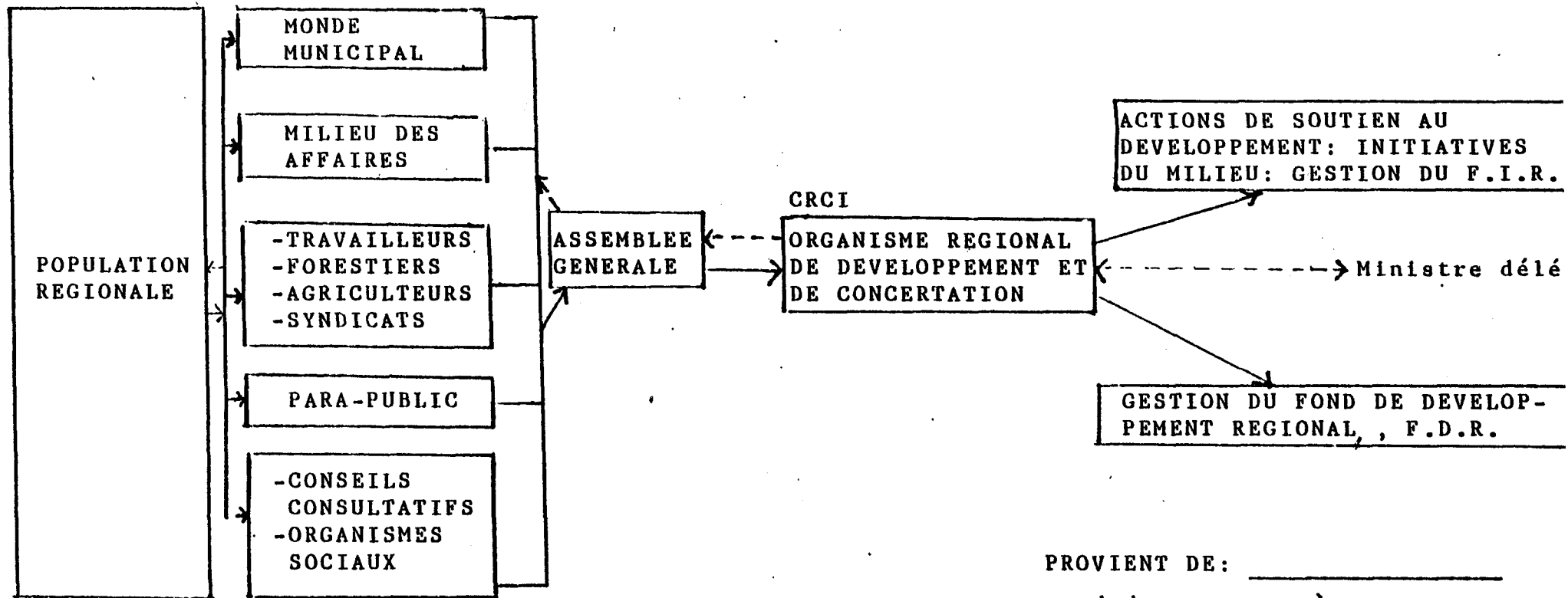
Le CRCI serait de plus un conseil initiateur de projets régionaux soutenu par un Fonds d'Intervention Régionale (FIR) en mesure d'appuyer des initiatives régionales à partir de priorités pré-fixées. Ensuite le gouvernement, en reconnaissant les CRCI comme lieux privilégiés d'actions concertées en région, lui permettrait d'identifier des projets précis à financer par le Fonds de développement régional (FDR).

Le tableau comparatif des modes de financement nous donne un aperçu de moyens envisagés et réalisés par le gouvernement en rapport avec les institutions qu'il a mise ou désire mettre sur pied.

Le CRCI devient un outil privilégié par le gouvernement pour établir des rapports plus harmonieux entre les régions et le central. Il désire se doter d'un autre moyen qui, joint au CRCI devrait lui permettre de compléter le tableau, soit une conférence annuelle régionale qui permettrait d'établir les priorités de développement.

"Le choix des régions" garde une partie toute spéciale pour son intervention auprès des conseils consulta-

**NOUVELLE STRUCTURE PROPOSEE
pour la concertation régionale**



PROVIENT DE: _____
rend des comptes à

Tableau comparatif des modes de financement
Des nouveaux intervenants

TABLEAU 8

1978
les comtés

1979
les MRC

1983
les CRCI

1. Revenus autonomes
(champ de l'impôt foncier)

Pour le schéma

1. Financés par le gouvernement
a) Montant de base 200 000\$
b) et pondération selon les régions

2. Nécessité de la péréquation
(amoindrir les disparités régionales)

1. Subvention du gouvernement et
2. prorata de l'évaluation des immeubles imposables apparaissant aux rôles d'évaluation de ces municipalités

Le Fonds d'Intervention Régionale (FIR) remplace le Fonds d'Initiative à la Concertation (FIC, 1982)

3. Règles de jeu claires

Le FIR:

Pour les contrats (option 83)

- cotisation de 20% des régionaux
- maximum de 200 000\$ du gouvernement soit 4\$ du gouvernement par 1\$ régional

1. Programmes réguliers du gouvernement

2. Fonds de développement régional (FDR)

3. Participation du milieu

Mandats

tenir annuellement une conférence de tous les partenaires de la région (Sommet régional)

dégager les priorités de développement

s'impliquer dans l'attribution du FDR

donner des avis sur les programmes gouvernementaux

concerter les agents du milieu et favoriser les dynamismes régionaux

attribuer les budgets respectifs aux organismes de consultation et de promotion.

- établir annuellement avec le gouvernement par le biais de la Conférence Annuelle Régionale, les priorités d'intervention à inscrire au FDR.
- assurer la concertation dans la région
- définir avec le gouvernement les grandes orientations du développement de la région
- administrer le FDR
- être l'interlocuteur du gouvernement en région.

Représentativité

le monde municipal (représentants des des MRC)

3 à 6

groupes socio-économiques

6

organismes consultatifs

5

monde scolaire, services sociaux et santé

6

députés (observateurs)

2 20

- le monde municipal (préfets et maires)
- le milieu des affaires (groupements d'entreprises, chambres de commerce et et coop. etc.)
- le milieu des travailleurs, des producteurs agricoles et forestiers et et des syndicats
- les institutions d'enseignement (commissions scolaires, CEGEP, Université) et le réseau de la santé et des services sociaux (CRSSS)
- les conseils consultatifs et les diverses associations de la région (CRC, CRL, ATR, (CRE, AFEAS, etc.)

Permanence

ans l'hypothèse de réalisation d'un CRO ou d'un CRCI, les agents disponibles, à même le personnel u CRD de même que le personnel administratif, seraient transférés aux CRO ou CRCI.

Tableau synoptique
(des trois aspects mis en évidence dans le projet Gendron)

DECENTRALISATION

MRCs

CONCERTATION

CRCI

COORDINATION

ODRQ

PHILOSOPHIE DE BASE

1. La décentralisation vise à rapprocher des citoyens les pouvoirs de décisions dans les domaines qui les touchent quotidiennement.
2. La décentralisation devrait également reconnaître l'autonomie financière des collectivités locales. Les transferts de nouveaux pouvoirs entraîneront des modes de financement appropriés.
3. Les schémas d'aménagement établiront sans doute des champs d'application plus précis de la décentralisation.

1. La concertation vise à assurer la cohésion nécessaire dans l'action de tous les intervenants régionaux.
2. Elle vise à établir des rapports efficaces et harmonieux entre le gouvernement et les régions.

1. La coordination vise à soutenir les initiatives du milieu par une aide technique et d'administration-gestion du programme PECEC entre autres.
2. Vise à concerter avec le milieu régional.
3. Vise à coordonner l'activité gouvernementale en région.
4. Vise à élaborer des politiques de développement régional.

MANDATS

CONCERTATION DES REGIONAUX

1. Préparer un programme d'action triennal qui contiendrait les orientations de développement et les priorités régionales (responsabilités définies pour chaque intervenant).
2. Définir annuellement, de concert avec les agents de développement et les promoteurs régionaux, les projets les plus susceptibles d'être réalisés à court terme.
3. Assurer le suivi des engagements de chaque intervenant et veiller à leur réalisation.
4. Soutenir les initiatives et la concertation du milieu.

COORDINATION MINISTERIELLE

1. Soutenir les initiatives du milieu
 - aide technique
 - administrer le FDR et le PECEC.
2. Concarter avec le milieu régional.
3. Coordonner l'activité gouvernementale en région.
4. Elaborer des politiques spécifiques de développement régional.

ROLES

Rôles du CRCI tels que souhaités par le gouv. p/r au développement régional.

1. Assurer la concertation dans la région.
2. Définir avec le gouvernement les grandes orientations de développement de la région.
3. Etablir annuellement avec le gouv. par le biais de la Conférence Annuelle Régionale, les priorités d'intervention à inscrire au FDR.
4. Administrer le FIR.
5. Etre les interlocuteurs du gouvernement en région.

Le Rôle du délégué à l'action régionale

1. Assurer le lien entre l'Office et les CRCI auprès duquel il agit comme principal interlocuteur administratif.
2. Assurer la coordination interministérielle en région.
3. Assurer le suivi, effectuer des évaluations et fournir des avis sur les investissements et programmes gouvernementaux.
4. Assurer en région l'analyse technique et le suivi des projets du FDR, la gestion du PECEC et autres programmes.
5. Assurer le suivi des engagements gouvernementaux.
6. Favoriser et appuyer techniquement l'expression des dynamismes régionaux ainsi que la mise sur pied de projets de développement dans la région.
7. Assurer le soutien technique nécessaire et le suivi des contrats de développement.

tifs. Bien que très succincte, cette partie de la proposition intègre des éléments de fonctionnement qui modifient en profondeur le fonctionnement, voire même la raison d'être des organismes consultatifs.

Deux hypothèses sont avancées quant à leur avenir;

- "une première hypothèse consiste à les intégrer et à les transformer en commissions sectorielles du CRCI. En plus de favoriser une concertation plus active, cette proposition offre l'avantage d'une mise en commun des équipement, des locaux et des services. Les budgets annuellement versés à ces organismes seraient attribués en totalité au CRCI;

- une seconde hypothèse propose de les maintenir en place dans leur forme actuelle. Cependant afin d'associer davantage les conseils consultatifs aux activités du CRCI, deux modes de financement sont envisagés;

la première formule consiste à récupérer toutes les subventions des organismes, à les verser au CRCI qui verrait à les verser selon les priorités aux divers organismes. Cette formule comprendrait et les subventions de fonctionnement et les subventions de développement;

la deuxième formule laisserait recevoir par les organismes leurs subventions de fonctionnement par leur ministère. Quant au fond de développement, le CRCI se chargerait de la distribution selon les priorités.

Comme l'indique le document de consultation gouvernementale "les CRCI auraient donc un rôle majeur à jouer dans le développement régional. Ainsi ils pourraient;

- assurer la concertation dans la région;
- définir avec le gouvernement les grandes orientations de développement de la région;
- établir annuellement avec le gouvernement, par le biais de la conférence annuelle régionale, les priorités d'intervention à inscrire au Fonds de développement régional (FDR);
- administrer le Fonds d'intervention régionale (FIR);
- être les interlocuteurs du gouvernement en région".⁹⁵

4.4 Une évaluation critique

Le terme passe-partout de "concertation" qu'utilise à tour de bras le gouvernement dans une série de documents plus ou moins récents, nous laisse perplexe quant à la valeur réelle à y accorder. Non pas qu'en soi, le terme soit vide de sens mais bien plutôt qu'il en soit extirpé toute signification réelle pour une utilisation outrancière.

Nous voulons expliquer nos appréhensions face à la proposition du gouvernement en cette matière parce qu'elle risque de nous conduire (les régionaux) dans un ghetto d'inhibition d'actions pour le seul but sacro-saint d'établir

95- Le choix des régions. Op. cit. p 105

un consensus d'opinions, d'actions et même idéologies. Nous croyons sincèrement que le risque est grand d'annihiler le dynamisme et l'originalité des intervenants que la politique du gouvernement recherche pourtant et qu'à la limite, cet exercice consiste à récupérer les objectifs régionaux aux fins propres du pouvoir central.

Nous ne sommes pas, dans ce discours sur la décentralisation, contre le phénomène de concertation. Là où nous opposons nos réticences, c'est dans la manière d'en arriver à ce but.

La concertation en soi signifie pour les intervenants qui s'y prêtent, un assujettissement de leur propre leadership, de leur initiative et de leur originalité qui puisse amener à réaliser le leadership politique. De fait "le concept de concertation est intimement lié à celui de leader. Les crises sociales se résolvent par écrasement des uns ou par accommodement des autres, en instituant un nouvel équilibre entre les protagonistes; le rôle des leaders est, en la conjoncture, fondamental". ⁹⁶

96- Ouellet, Lionel, Op.cit.. p 148

D'emblée nous pouvons appréhender les complications qui se dessinent. En réalité ces complications peuvent découler d'éléments aussi simples que celui du mode de participation politique au projet. Il est influencé par des variables organisationnelles comme, l'attitude, la formation, et l'habileté des leaders qui constituent en soi les aspects déterminants.

Car concertation signifie aussi consultation. En ce sens toute consultation n'est valable que si les règles du jeu sont bien établies. Par voie de conséquences, il nous apparaît essentiel qu'un programme précis, qui cerne bien la mécanique opérationnelle de la concertation, soit établi afin d'éviter qu'elle ne se transforme en entrave au développement. Dans le contexte de consultation et de participation régionale que le gouvernement s'est fixé, l'élaboration d'un tel programme ne doit pas relever du gouvernement central car de cette façon il ne respecterait pas les objectifs majeurs qu'il s'est fixés, tout au moins dans les écrits, de redonner aux citoyens, aux régionaux, plus de liberté d'action et de décisions quant à leur avenir de collectivité. Le gouvernement peut bien sûr prendre la responsabilité ultime de censeur pour assurer un développement régional qui soit en harmonie avec l'ensemble du Québec, mais à notre avis il ne doit pas brimer l'initiative régionale dès le départ.

Qui plus est, il nous semble risqué pour une société en état de crise de concevoir des structures qui tendent à éliminer toute concurrence dans un milieu donné sous prétexte de poursuivre un grand objectif commun, prétexte qui nous apparaît fallacieux par moment. Parce que : "...quand une seule structure occupe toute la place, il n'existe plus de correctifs possible dans le cas d'une défaillance majeure".⁹⁷

En effet, une structure unique, puisque le projet Gendron vise à toute fin pratique à annihiler les autres organismes en les assimilant dans une structure unique comme celle d'un CRCI, comporte nombre d'avantages et de désavantages, surtout si on la considère comme une structure complexe, et nous croyons qu'elle le sera en raison des multiples intervenants sectoriels présents. Nous croyons valable d'en faire ressortir un certain nombre. Ainsi un système complexe comprend de nombreux problèmes qui ont tendance par voie d'addition à rendre inopérants ces systèmes :

- "diminution relative de la capacité pour un individu donné d'appréhender l'ensemble du système;
- diminution du niveau de participation du public dans le processus décisionnel;

97- Meynaud, Jean. Les groupes de pression. PUF, Paris 1960 p

- éloignement grandissant entre le niveau décisionnel et le public;
- croissance de la participation des experts du processus décisionnel;
- croissance disproportionnée des coûts de coordination et de contrôle;
- interaction de plus en plus déhumanisante entre le public et le système;
- croissance des niveaux d'aliénation;
- croissance des niveaux d'incertitude quant aux conséquences de l'action politique;
- augmentation de la rigidité du système;
- diminution de l'éventail possible de l'innovation;
- augmentation du nombre et de l'incertitude quant aux événements perturbateurs;
- diminution de la légitimité du leadership;
- augmentation de la vulnérabilité du système;
- diminution de la performance globale du système;
- détérioration croissante du système social;
- improbabilité pour la plupart des participants du système à percevoir la détérioration croissante."98.

98- Riverin, Alphonse. Crise et leadership, Boréal Express, Montréal 1980, pp 89-90

D'où la nécessité de changer les relations de pouvoir, en d'autres termes, "penser globalement, agir localement". Ces mêmes problèmes inhérents ne viennent pas seuls. Nous en avons déjà signalé quelques autres.

En soi, nous ne contestons pas l'objectif du gouvernement de doter les régions d'un plan triennal d'interventions par la concertation des intervenants régionaux. Mais nous nous opposons à la méthode utilisée, qui tronque littéralement la volonté première du gouvernement de remettre des responsabilités aux régionaux afin qu'ils déterminent eux-mêmes leurs choix, puisque la méthode initie les projets et laisse les citoyens en état de réaction.

Le gouvernement va plus loin dans la récupération du principe de concertation. Il en détermine les qualités (un conseil représentatif), les actions (préparer un programme, définir des projets réalisables, les modalités du suivi des engagements, et de support des initiatives, les fonctions (un conseil initiateur de projets), les moyens financiers (récupération des fonds d'interventions régionales (FIR) anciennement les fonds de développement régional (FDR), les moyens structurels (récupérer les CRD), et humains (le personnel permanent des CRD) ainsi que l'organisation interne (la représentativité des intervenants régionaux). De plus il change les règles du jeu en faisant des CRCI non pas des

interlocuteurs privilégiés des régions auprès du gouvernement tel que les organismes l'étaient, mais l'inverse soit les interlocuteurs du gouvernement en région.

Par la mise sur pied de pareils conseils, le risque est grand pour les organismes de subir un contrôle encore plus évident de la part du gouvernement. Bien sûr le gouvernement a à faire avec tous les intervenants et tout ce que cela peut comporter de représentativité, mais par le biais d'un seul et unique organisme, le CRCI. De cette manière il peut exercer un contrôle a priori (sur le versement de subvention), peu importe laquelle des deux formules de financement préconisée.

La proposition gouvernementale laisse donc entrevoir de nombreux problèmes. A ceux-ci s'ajoute un anachronisme par rapport à ce qu'il véhicule comme idéologie et maintes fois signalé par de nombreux intervenants, c'est que le gouvernement, malgré ses consultations, semble continuer à agir seul. En ce sens, nous croyons que le gouvernement devra répondre aux doléances des régions s'il veut effectivement établir une politique de décentralisation. Nous croyons fermement que le rythme d'apprentissage des régions doive être respecté au cours de la démarche.

Il ne faut pas oublier que tout comme la décentralisation, la concertation n'est pas une fin en soi, mais un

177

moyen, puisque se concerter n'a aucune espèce de signification s'il n'y a pas d'action commune qui respecte les partenaires.

Dans les faits nous pouvons identifier des problèmes pratiques que la création d'une structure comme le CRCI peut engendrer directement chez les organismes régionaux. Ces problèmes ne sont pas d'origine endogène comme ceux identifiés au préalable (pp 134-135) mais plutôt de type exogène à la structure conceptuelle, c'est-à-dire au mode de fonctionnement et parmi les composantes.

Une structure supra-organisationnelle comme le CRCI peut engendrer:

- une récupération des organismes membres (intégration partielle ou totale) par la supra-organisation;
- une récupération du personnel permanent (partielle ou totale);
- une récupération des budgets de développement (dans le cas qui nous intéresse) des organismes sectoriels;
- un contrôle a priori (parce que le gouvernement n'octroie qu'un budget minimal de fonctionnement, souvent identifié comme insuffisant pour les instances concernées, pouvant couper pour une raison que lui seul aura jugé valable dans le budget de développement);
- un contrôle a posteriori aussi parce qu'il n'aura à se référer qu'à un seul organisme quant au contrôle des dépenses par rapport aux projets;
- une perte partielle ou totale d'autonomie

pour les organismes intégrés;

- une diminution du volontarisme et du bénévolat par une surcharge de responsabilités assortie d'une diminution de pouvoirs.

Si, comme le propose le ministre Gendron, les organismes régionaux de consultation, devenaient des commissions, il serait fort probable qu'elles y perdent en autonomie, en intérêt des membres et en responsabilités, même si la responsabilité peut être assurée par le dynamisme et l'intérêt sectoriel des personnes intéressées. Il convient cependant de se poser un questionnement quant à la participation des citoyens face à une super-structure régionale que serait un CRCI si déjà au niveau local et au niveau sectoriel d'activité il y a désenchantement et désintéressement.

Lorsqu'on analyse même sommairement les phénomènes de participation dans les CLSC et les CRSSS, de même que dans les comités d'école, ceux-ci génèrent des effets d'entraînement sur l'implication des citoyens qui paraissent fort limités "comme en témoignent leur incapacité à mobiliser davantage les clientèles défavorisées, le faible degré de participation des citoyens, la rareté des débats sur la nature même des services offerts, la faible participation (donc démobilisation) à l'élection des membres de toute une pano-

plie de conseils d'administration".⁹⁹ Par des formules faussement décentralisées, on laisse croire à une plus grande responsabilité du citoyen qui demeure confirmé dans un vécu de client dépendant.

Si la situation n'est pas plus reluisante dans le domaine de la santé et des affaires sociales, où pourtant la communauté bénéficie régulièrement des services qui en dépendent, quel intérêt pourrions-nous déceler chez le citoyen pour parler de développement régional, concept philosophique a priori, qui, qu'on le veuille ou pas, se situe loin des préoccupations des citoyens, à part un groupe restreint d'individus, impliqués, intéressés (qui y ont des intérêts à défendre) ou érudits. N'a-t-on pas souvent reproché au discours sur la décentralisation qu'il relevait bien plus de la haute voltige d'intellectuels universitaires que du pratico-pratique tant recherché par les citoyens en général?

99- Brousseau, Op. cit. p 81

CHAPITRE V

LE SCENARIO DESIRE (le choix de la région)

Le gouvernement a clairement indiqué la voie qu'il entend suivre face aux organismes régionaux de consultation. Le foisonnement des organismes sectoriels de consultation au niveau de la région doit maintenant être jugulé sinon ralenti. Pour ce faire il désire mettre sur pied un organisme de concertation régionale, le Conseil régional de concertation et d'intervention, le CRCI.

L'objectif premier qu'il émet, c'est-à-dire la concertation, est louable en soi. Nous ne saurions trop encourager une action en ce sens. Mais c'est au plan de l'action même que la réalisation de l'objectif nous semble accrocher. Notre perception se confirme aussi par les opinions qu'ont émises les divers organismes touchés par ce projet. C'est maintenant ce que nous allons regarder de plus près.

5.1 L'évaluation générale des régionaux

Lors des audiences publiques organisées dans le cadre de la consultation que visait "Le choix des régions", tous les organismes auront tout de même eu l'opportunité de se

prononcer ouvertement sur l'ensemble du projet Gendron. Le niveau de réponse des conseils de la région 02 aura été très variable. Il convient tout de même de relever le pourquoi de ces variances qui à notre avis déterminent quelques signes précis de ce que sont et ce que connaissent les organismes.

La plupart des organismes régionaux auront cherché à se prononcer sur "Le choix des régions" avec célérité. Tous n'auront pas réussi, certains pour des raisons internes de fonctionnement, d'autres pour des questions de priorité.

De l'ensemble des présentations qui ont été faites, quelques conseils ont pu bénéficier au préalable d'une expertise provinciale. Ce fut le cas, particulièrement du Conseil Régional des Loisirs qui a pu utiliser une grille d'analyse fort bien montée de la part de la CORLQ, (Conférence d'organismes régionaux de loisir du Québec).¹⁰⁰ Avec cet outil, le CRL du Saguenay-Lac St-Jean-Chibougamau a pu réaliser un mémoire très articulé. Sans reprendre point par point la grille d'analyse, le CRL a su utiliser les questionnements pertinents du document d'analyse et avancer ses propres conclusions. Il aura produit ainsi l'un des mémoires les plus

100- CORLQ. Grille d'analyse pour l'étude du document "Le choix des régions", document de consultation sur le développement des régions. Montréal, juin 1983
pa 23

articulés, les plus documentés et les plus intéressants quant aux alternatives envisagées.

Le CRD pour sa part, allait produire un document qui précédait celui des Conseils régionaux de développement associés du Québec (CRDAQ). Toutefois, des consultations provinciales allaient orienter unanimement le choix des régions, un consensus de compréhension et d'analyse ayant été établi au niveau provincial. La principale question que le CRD 02 se pose à ce moment, est de savoir s'il est valable de changer encore une fois les CRD puisqu'ils ont été auparavant des Conseil d'orientation économique (COR) et du Conseil économique régional (CER).

Rien ne s'oppose à d'autres mutations. La question n'est pas là. Nous devons savoir comment, à quel prix, et pour quelle raison faut-il changer de structure et peut-être même de philosophie, dans la poursuite d'objectifs majeurs à l'avancement et au développement régional.¹⁰¹

Là comme ailleurs dans les mémoires présentés par les divers conseils consultatifs régionaux, outre une faible allusion sur l'aspect du développement de la région, on discourt sur la structure et les modalités de fonctionnement

101-- CRD Saguenay-Lac St-Jean-Chibougamau. "Le choix des régions" avis du CRD 02. Septembre 1983 p 9

de la concertation exigée par le gouvernement.

L'idée maîtresse qu'on retrouve dans les mémoires du CRC et du CRE tourne autour de la même problématique: comment assurer notre survie? Seule, l'Association Touristique Régionale est absente du débat, tant lors des audiences publiques que lors de la remise des mémoires, des difficultés internes l'ayant empêchée de produire un pareil document. Nous avons cependant appris que l'option de l'ATR se rapprochait de celle des autres organismes de la région, cherchant avant tout à consolider ses acquis.

L'option générale que nous pouvons dégager des considérations des organismes, confirme qu'ils désirent avant tout démontrer leur nécessité d'existence, leurs acquis expérientiels, leur importance dans le milieu, leur forte représentativité de la collectivité dans leur secteur respectif, leurs besoins financiers, la concertation qu'ils exercent tous, indépendamment des autres et quelquefois avec les autres.¹⁰²

En fait, les organismes sectoriels affirment tous qu'ils émanent du milieu et estiment qu'ils répondent à des besoins et que la spécificité de leur mandat leur permet de

102- A ce chapitre, les conseils de l'environnement, de la culture et des loisirs ont maintes fois uni leurs efforts sur des dossiers communs.

mieux véhiculer les particularités des différentes facettes qui composent le développement régional considéré dans sa globalité.

Là-dessus, le gouvernement estime que "les conseils consultatifs sont à l'origine de plusieurs réalisations, cependant leur efficacité varie d'une région à l'autre".¹⁰³ Leur action dirigée d'abord sur une dimension sectorielle des réalités régionales, rend difficile la cohésions des actions et la poursuite d'objectifs communs de développement.

En réalité le gouvernement veut trancher la question de la multi-sectorisation des organismes en les confrontant dans un seul organisme qui verrait à orienter, de concert avec eux, les grandes lignes directrices du développement, et à concentrer le lieu décisionnel. Ces actions amèneraient des conséquences importantes pour les organismes et pour la structure fonctionnelle des intérêts régionaux.

Certes on se retrouverait avec un interlocuteur unique, ce qui renverse la vapeur mise en action par le gouvernement actuel depuis 1976 qui reconnaissait chez tous ces organismes régionaux autant d'interlocuteurs privilégiés dans leur domaine respectif.

103- Gendron, François. (Le Ministre...) "Le choix des régions p 104.

5.2 Des demandes précises

Dans les faits, les organismes rejettent unanimement deux hypothèses du gouvernement;

1. "une première hypothèse consiste à les intégrer et à les transformer en commissions sectorielles de CRCI. En plus de favoriser une concertation plus active, cette proposition offre l'avantage d'une mise en commun des équipements, des locaux et des services. Les budgets actuellement versés à ces organismes seraient attribués en totalité au CRCI" 104

Une pareille proposition devient inacceptable pour plusieurs raisons car si elle se réalise, l'exercice aura consisté à récupérer en totalité ces mêmes organismes. Cette récupération serait d'autant plus importante qu'elle concentrerait tout le personnel en un seul lieu et pourrait engendrer d'énormes conflits d'intérêts entre certains organismes. Certains pourraient facilement se sentir démunis face à quelques-uns. Pour d'autres il pourrait s'agir d'une diminution de personnel, le gouvernement pouvant arguer qu'une maximisation des tâches pourrait nécessiter moins de personnel. En fait, il s'agirait de voir cette initiative comme une concentration des énergies avec tout ce que cela peut

engendrer de changements superficiels et profonds. Bien d'autres effets négatifs pourraient se faire sentir, mais nous y reviendrons dans notre analyse.

2. la deuxième hypothèse propose de les maintenir en place dans leur forme actuelle. Cependant, afin d'associer davantage les conseils consultatifs aux activités du CRCI, deux modes de financement sont envisagés:

- le ministre délégué à l'aménagement et au développement régional verserait au CRCI une enveloppe budgétaire équivalente au montant total des subventions accordées aux organismes de consultation de la régions. Le CRCI se verrait alors confier le soin d'allouer, selon les priorités établies et de concert avec tous les intervenants, la part des subventions qui revient à chacun des organismes de consultation (conseil régionaux de la culture, des communications, des loisirs, etc.);

- les différents conseils de consultation recevraient des ministères concernés la subvention nécessaire pour assurer leur propre fonctionnement. Par ailleurs, le CRCI, à même les montants réservés par les ministères au financement des projets de développement de ses organismes, distribuerait, en fonction des priorités, un budget de développement aux différents conseils de consultation pour les aider à préparer des projets qui exigents le recours à des compétence spécifiques". 105

L'opinion exprimée par les organismes face à l'alternative proposée est claire bien qu'elle ne s'accompagne pas d'une analyse étoffée de la proposition gouvernementale. Le scénario que les organismes envisagent tous d'un commun accord, dans un esprit "concerté" s'exprime en substance comme suit;

- l'autonomie des organismes régionaux doit être préservée;
- afin d'être mieux en mesure de répondre adéquatement aux exigences de leur mandat ces organismes devraient bénéficier des ressources financières et humaines adéquates;
- une clarification de leur champ d'action devrait être apportée;
- il est nécessaire qu'il y ait concertation entre ces différents organismes à l'intérieur d'une structure de concertation régionale;
- "pour réaliser une concertation fonctionnelle, que les intervenants gardent leur entité propre et qu'ils se regroupent sur une base égalitaire de façon à ce que le consensus déterminant les objectifs, de développement respecte la pluralité des besoins et l'équilibre entre les approches de développement".106
- il faut créer des organismes souples et efficaces pour mieux coordonner leurs actions dans le développement inhérent de leur région;

106- CRC 02. Les choix de la région. Document de travail, novembre 1983 p 8

- "que la table de concertation régionale n'ait pas de mandats d'intervention directe mais un rôle d'établir un consensus sur les priorités de développement et de proposer l'utilisation du fonds d'intervention régionale".¹⁰⁷

En somme, les organismes régionaux souhaitent voir le gouvernement reconnaître une place plus déterminante aux organismes régionaux dans le développement régional. Le respect de l'autonomie des agents régionaux est primordial dans le dynamisme de leur intervention et motive, d'une façon importante, leur participation au développement régional. Ils s'objectent à ce que les organismes sectoriels membres de l'organisme permanent de concertation multi-sectoriel régionale (le CRCI) soient déterminés de façon rigide. "La participation à cette table de concertation doit se faire sur une base incitative et volontaire",¹⁰⁸ et la composition du membership de cet organisme doit pouvoir refléter les particularités de la région qu'il dessert.

Chacun aura exprimé aussi qu'il se sentirait nettement "limité à des fonctions de consultation gouvernementale, atrophiant ses rôles de soutien au développement, de groupe de pression et d'organisme d'intervention sur le

¹⁰⁷ - Ibid p 10

¹⁰⁸- CRC. Saguenay-Lac-St-Jean-Chibougamau-Chapais,
janvier 1984 p 7

"terrain". 109

Les organismes suggèrent donc au ministre de conserver un statu quo relatif en lui demandant d'augmenter leurs enveloppes budgétaires respectives, et en leur permettant de se concerter à leur façon, à leur rythme et sur une base volontaire sans créer une structure supplémentaire qui risquerait d'annihiler leurs efforts respectifs et collectifs déployés depuis de nombreuses années.

Leur critique s'arrête sur des éléments majeurs quant à leur avenir mais porte bien peu d'éléments novateurs face à la concertation, à la décentralisation et au développement.

5.3 Une évaluation critique

Les organismes régionaux subventionnés auront réagi à la proposition du gouvernement en y mettant la même emphase que l'Etat a bien voulu mettre sur la valeur des éléments de régionalisation qu'il propose. Car l'Etat n'aura qu'effleuré ces sujets sans avancer de véritables idées nouvelles ni même de projets précis de développement régional. Outre un tableau concis du développement des régions tel que vécu jusqu'à présent, le gouvernement ne montre pas vérita-

blement de philosophie d'ensemble en cette matière ajoutant quelques pièces au puzzle sans en modifier ni même en donner l'image générale.

Les organismes auront répondu à l'appel selon le même modèle. Aucun n'aura avancé sa véritable philosophie du développement régional. Tous se seront défendu sur le terrain que le gouvernement leur aura tracé, c'est-à-dire une superficialité relative du débat, voulant que les régions se prononcent sur les structures, donc la forme, et non sur le développement, c'est-à-dire le fond. Pour plusieurs, toutefois la priorité ne réside pas nécessairement dans les orientations de développement mais plutôt sur leur avenir corporatiste, leur survie respective.

Ils n'auront pas réussi à dépasser la simple analyse de leur situation propre. Au plus, ils auront réussi à sensibiliser un autre ministre aux ambitions très corporatistes qu'ils affectionnent tous. Autant ils auront pu argumenter sur l'élément de la concertation sous l'égide d'un CRD remodelé soit le CRCI, autant ils auront passé à côté du fond même de la question qui consiste à articuler une véritable réflexion sur le devenir régional en l'occurrence par le développement. Bien sûr, le sommet économique de 84, aura sans doute permis à tous et chacun de se prononcer sur le sujet mais l'occasion qu'amenait le ministre Gendron constituait, à notre avis, un premier tremplin pour amener les

considérations de tous et chacun sur le sujet du développement.

Est-ce par couardise, manque de temps simplement, manque d'expertise, directive provinciale, ou pour tout autre motif, qu'aucun des organismes de consultation de la région 02 n'a pas amené le sujet des débats sur la scène du développement? Nous croyons que c'est entre autres choses par esprit de pur corporatisme avec tout ce que cela entraîne de protectionnisme sectoriel. Qui plus est, certains n'ont même pas cru bon de se prononcer. Nous en convenons, ils ont pu connaître des problèmes majeurs d'organisation (nous parlons de l'ATR). Mais qu'en est-il du groupe des bénévoles (les membres du Conseil d'administration) qui normalement doivent défendre les intérêts de la corporation et du secteur économique qu'il touche. La crise interne a-t-elle été à ce point importante qu'aucun des membres du Conseil n'a même cru bon de participer aux audiences publiques? Car il s'agit pourtant de la survie de l'organisme.

Malgré tout, malgré ce désintéressement relatif de certains, malgré la valeur incontestable de quelques mémoires présentés au ministre, nous sommes d'avis qu'ils ont manqué là une occasion rêvée de pouvoir articuler, non seulement la défense de leurs intérêts propres, comme ils l'ont tous fait, mais d'exprimer une opinion articulée sur le développement qu'ils préconisent et qu'ils envisagent de défendre à l'inté-

rieur de la concertation régionale projetée.

Ils se sont tous réfugiés derrière le paravent des droits acquis, d'une mission indispensable, d'intérêts des membres à sauvegarder, du droit inaliénable à l'existence et de finalités qui leur sont propres, cherchant à justifier le bien fondé de leur existence, afin de s'opposer à toute mesure susceptible de provoquer des réalignements majeurs.

En définitive, les groupes interviennent en permanence sur les autorités et, à moins de changer fondamentalement l'esprit de notre régime, il paraît impossible d'interdire, voire même de limiter, de telles démarches. Par là, ils entendent peser sur les décisions et orienter, pour leur secteur particulier, le fonctionnement de la machine gouvernementale. Mais la politique ne consiste-t-elle pas à infléchir la conduite des affaires publiques. 110

Mais encore là, le blâme ne doit pas leur revenir en totalité, surtout si on considère qu'en tout temps, le sceau "leadership" doit apparaître officiellement sur tout programme d'action des corps intermédiaires, groupes de pression, structures de consultation ou de concertation, comités ad hoc. "Les administrateurs et le personnel permanent des organismes doivent constamment faire montre de dyna-

100

misme et de créativité pour éviter que leurs "corporations" soient en quelque sorte dirigées de l'extérieur et soient influencées par le rôle intégrant du gouvernement qui innove sans cesse dans l'adoption de "mesures de neutralisation",¹¹¹ ne serait-ce que parce qu'il en est leur principal banquier.

L'odieux de la chose ne doit d'autant moins leur être imputé en totalité que comme nous l'avons déjà signalé, tous ont été en état de réaction par rapport au projet présenté, subissant ainsi l'action menée par le gouvernement et devant de ce fait utiliser une approche attentiste face au dit projet. Ils ont donc joué leur rôle et en ont d'emblée accepté les règles.

111 Brousseau, P. et Y. Sirois. Le développement régional versus "Le choix des régions" 1980, p 105

CHAPITRE VI

LE SCENARIO PROBABLE (option du compromis gouvernement/région)

Maintenant que nous connaissons l'option respective de chacune des parties impliquées dans la question, et qu'elles ne se rejoignent pas sur la forme, voyons si une option de compromis ne peut pas être envisagée en d'autres termes, quel sera le compromis auquel le gouvernement en arrivera face aux organismes régionaux?

6.1 Un cheminement critique

Si on se fie aux longues démarches auxquelles le gouvernement s'est prêté depuis 1977, si on se fie à ce qu'il propose dans son document de consultation "Le choix des régions", si de plus on y regarde de près dans les méthodes d'intervention qu'il utilise en matière de développement régional, si enfin on tient compte de ce que le gouvernement a déjà exprimé comme désir de modifications face aux CRD (propositions antérieures au "choix des régions", à l'époque des premières transactions réalisées entre les CRD et l'OFDQ), on peut croire que le gouvernement ne fléchira que très peu sur sa proposition.

Toutefois, de l'autre côté de la "négociation"

nous retrouvons un nombre important d'organismes consultatifs régionaux, ¹¹² issus pour la plupart d'une volonté du milieu et qui répondait à des besoins, voire même à des aspirations profondes des populations, et qui ne veulent que très peu subir des modifications.

Face à un pareil dilemme, un compromis s'impose. Il devra venir des deux parties, idéalement, sinon d'une seule des parties. Le scénario probable se dessinera encore une fois de la main du gouvernement et sera modelé à l'image de ce que le gouvernement aura déjà présenté. Quelques ajustements relativement mineurs pourront permettre aux organismes de trouver une oreille attentive à leurs demandes.

6.2 Un compromis réaliste

Ce scénario pourra être que le gouvernement utilisera la deuxième hypothèse qu'il présente dans son document, c'est-à-dire de conserver les organismes dans leur état actuel en leur versant, par l'entremise des ministères respectifs, des subventions de fonctionnement. Malgré tout, le gouvernement les intégrerait dans une structure de CRCI avec des mandats de commissions sectorielles. Le compromis que le gouvernement pourrait accorder serait que ces commissions

112- voir tableau p 163

Organismes régionaux	Nombre d'organismes régionaux		Ministère responsable	Composition des organismes rég.			Budget 1981		Changements encourus
	rég.	loc.		Personnel élu	Personnel organismes	Personnel total	Auto-financement (000\$)	Subventions (000\$)	
-1-	-2-		-3-	-4-	-5-	-6-	-7-	-8-	-9-
Organismes de gestion									
CRSSS (CLSC, CSS, CA. hôpitaux, CH)	13	-	M.A.S.	157	315	472	754.0	11923.4	Oui
	-	989	-						
Comm. de formation professionnelle et de la main-d'oeuvre	11	-	M.T.M.O.S.R.	99	414	513	-	14300.0	Non
Bibliothèques centrales prêt	11	-	M.A.C.	89	116	205	558.4	4072.1	Oui
Organismes mixtes & particuliers									
Commissariats industriels	88	-	M.I.C.T.	870	143	1013	4312.9	2373.8	Oui
Associations touristiques régionales	16	-	M.I.C.T.	277	42	319	667.7	1024.2	Non
Organismes de consultation									
Conseil régional de développement	10	8	O.P.D.Q.	305	58	363	157.0	1850.8	Oui
Conseil régional des loisirs	14	-	M.L.C.P.	180	129	309	642.1	4391.3	Oui
Conseil régional de la culture	11	-	M.A.C.	175	24	199	291.3	988.0	Oui
Conseil régional de l'environnement	2	-	M.E.Q.	20	3	23	35.0	45.0	Oui
TOTAL	176	997		2172	3396	3416	7318.4	4978.6	Oui: 7 Non: 2

prendraient un mandat de consultation sectorielle, mais qu'elles pourraient garder le mandat de réalisation de projets de développement identifiés et acceptés au CRCI. Celui-ci n'aurait qu'à remettre les sommes imparties à ces projets à l'organisme réalisateur et pourrait de plus utiliser, sous son contrôle cette fois, des argents disponibles à même le Fonds d'interventions régionales.

De cette façon, le gouvernement y gardera la main-mise qu'il désire imposer en région (bien que de façon diffuse) par un financement à la demande (sur des projets de développement où le dynamisme régional permettra de décrocher plus ou moins). Il réussira aussi à instaurer une structure supplémentaire mais plus facilement contrôlable, (parallèle aux gouvernements régionaux que pourraient devenir les MRC) par les CRCI, en imposant partout où il le juge nécessaire, que ces mêmes organismes soient dans les dix régions administratives, n'augmentant que partiellement les enveloppes budgétaires régionales, en récupérant "par la bande" sur les fonds de développement qu'il accordait aux différents organismes en région.

6.3 Une analyse critique

Le scénario du compromis entre la proposition gouvernementale et l'option régionale nous semble être une créature hybride où aucune partie ne trouvera sa pleine

satisfaction. Ce scénario nous propose une structure où la situation d'un des organismes ne sera pas plus claire qu'elle ne l'est actuellement avec le CRD. Le gouvernement avancera sûrement dans la voie qu'il s'est tracée et modifiera de nouveau le CRD pour en faire un CRCI. La part du mandat qu'il pouvait récupérer serait sans doute d'assurer la concertation mais celle-ci ne sera effective que lorsque les membres et en particulier les organismes régionaux le reconnaîtront comme tel. Cette reconnaissance toutefois risque de leur être imposée, puisque tous leurs projets de développement (dans lesquels le gouvernement semble devoir inclure tous les projets en général qui sortent des budgets de fonctionnement des organismes) devront obligatoirement passer par le CRCI. C'est entamer sérieusement la survie et la vivacité d'un organisme, si celui-ci ne veut pas se prêter aux règles du jeu.

Nous croyons donc qu'une participation, même passive bien qu'elle ne soit en aucune façon avantageuse et pour l'organisme et pour la région, soit nécessaire voire même obligatoire, si l'objectif premier des organismes est effectivement la réalisation de projets de développement dans leur secteur respectif. Qui plus est, l'on pourrait se retrouver avec la même situation d'avant 1976 où le CRD assumait seul les dossiers du tourisme, de la culture et du développement régional. Le CRCI aurait tous les moyens de jouer ce rôle pluri-sectoriel dans le cas où il y aurait des dissidents.

Le scénario du compromis pourrait être la bougie d'allumage que les organismes régionaux attendent tacitement. Si vraiment le projet Gendron ne convient pas tel que présenté, ces derniers auront l'opportunité de faire la preuve de leur capacité à se concerter sans qu'une structure ne leur soit imposée. Le seul fait qu'ils aient tous présentés individuellement une conclusion similaire leur donne le moyen qu'ils recherchent chacun de leur côté de faire valoir leur point de vue. Ce moyen ils l'ont créé en vase clos, il s'agit qu'ils l'expriment ensemble. La concertation recherchée, ils l'expriment à l'unison lorsqu'ils parlent de fonctionnement, de structure et de survie.

Un paradoxe ressort toutefois. Aucun d'entre eux n'aura initié le mouvement. Et pourtant ils auront réussi à se concerter sur bien d'autres dossiers. Qu'il s'agisse de songer au projet de Parc Saguenay où non seulement ils ont produit un mémorandum conjoint inter-organisme mais aussi inter-régional. Que penser aussi du cas des Monts Valin où plusieurs auront apporté leur collaboration, leur expertise et leur enthousiasme à la réalisation de ce qui pourra devenir un véritable parc récréo-touristique.

Aucun d'entre eux n'a pu prendre le "leadership". Peut-être est-ce une bonne raison d'instituer de toute pièce une entité qui enclenchera cette formule du consensus régional?

CHAPITRE VII

LE SCENARIO OPTIMAL (un développement harmonisé)

7.1 Une vue d'ensemble

Nous l'avons déjà signalé, la principale lacune des discours présentés tant par le gouvernement que par les conseils consultatifs, réside dans le fait qu'ils n'ont pas présenté et articulé leur projet de réforme pour un, et leurs réponses pour les autres autour d'une philosophie de base du développement.

On pourrait bien affirmer que dans le cas du gouvernement, celui-ci présente un projet qui vise à atténuer les disparités entre le centre économique (Montréal) et la périphérie pourvoyeuse (les régions) mais ce serait là faire une grave erreur. Le gouvernement ne peut que donner la place légitime aux régions tout en consolidant la position de Montréal comme point central au développement. Quant aux organismes, certains auront défendu une thèse d'autodétermination appuyée par une plus grande mise en valeur des acquis de la collectivité (acquis physiques et humains) mais n'auront pas poussé très loin dans ce dossier. Le sommet économique qui s'est tenu au cours de l'année 84 serait plus à même de nous

dévoiler la philosophie que les organismes représentent, s'il en est pour certains.

Pour notre part, nous désirons baser notre scénario sur un modèle de développement qui paraît correspondre tout au moins dans la lettre, sinon dans les faits, à ce que bon nombre auront déterminé comme étant une volonté du milieu à se définir et à se développer.

Sans vouloir paraphraser sur le concept du développement régional disons simplement qu'il a été qu Québec le fait d'initiatives sporadiques jonchées d'échecs et de demi-réussites. Les gouvernements qui se sont succédé au Québec depuis la guerre n'ont jamais véritablement élaboré de politiques articulées de développement régional. On nous citera bien sûr l'essai du BAEQ, mais c'est justement là un exemple que la politique de développement des régions n'a été valable qu'à la pièce puisque le modèle s'est avéré plus souvent qu'autrement infructueux dans d'autres régions, mais tout particulièrement dans cette même région, où on aura plus atrophié un espace régional en tentant d'exiler des populations pour un soi-disant développement maximisé, que valorisé cet espace régional à partir de ses acquis.

L'option de développement que nous pouvons privilégier fait partie d'un vocabulaire plus ou moins néologiste. Michel Jourdan l'identifierait à "l'éccsociété québécoise".

coise", et Olivier Godard en parlerait en terme de développement endogène:

Nous vivons dans un monde où tout est devenu gigantesque; les entreprises, les villes, la technologie, les institutions, les états...L'écologie propose l'écosociété, c'est-à-dire une société qui aura pour caractéristique de respecter les équilibres naturels...Il s'agit là d'une véritable révolution culturelle par laquelle les valeurs sociales actuelles (consommation, croissance, richesse, matériel, pouvoir, ordre, profit, individualisme) seront remplacés par de nouvelles valeurs; qualité de vie, justice, paix, harmonie, tendresse, auto-suffisance, convivialité. 113

La région devient, ainsi exposée, l'unité naturelle de l'écosociété. Pour ce faire tout le mode de vie mais aussi le mode de gestion doivent être modifiés.

"L'enjeu principal du développement endogène est d'assurer l'intégration horizontale des dimensions économiques, socio-culturelles et écologiques du développement, de manière que les populations parviennent à conquérir une autonomie de développement viable sur la longue durée à partir de ses interactions avec son environnement". 114

-
- 113- Jourdan, Michel. "La région dans l'écosociété québécoise". Critère, no. 23, automne 1978. La région pp. 109-110-111
- 114- Godard, Olivier, Décentralisation et planification du développement endogène. VII World Conference on Future Studies, June 6-8, 1982

Le développement endogène constitue une réponse au mal développement qui affecte un grand nombre de sociétés. Il repose d'abord sur "une émergence de la capacité des populations locales à prendre en charge la définition de leurs besoins et à mobiliser leurs ressources matérielles et culturelles autour de projets élaborés de manière autonome".

A lire ces phrases on serait d'emblée, porté à croire que les objectifs du gouvernement du Québec en matière de régionalisation et plus spécifiquement par la décentralisation, établiraient une réponse éclairée de ce qui peut être exigé des régions. Mais en fait, le développement endogène signifie beaucoup plus que cela, il exige beaucoup plus. Ce qu'appelle le développement endogène, c'est d'abord et avant tout l'instauration de nouveaux rapports entre l'Etat et la société civile, une réorganisation des rapports entre les divers niveaux d'organisation territoriale. Ignacy Sachs nous en donne les prémisses de la façon suivante:

"le mal-développement est l'aboutissement d'une croissance mimétique qui se fait dans l'inégalité sociale et régionale et aboutit à la destruction de l'environnement. Dès lors, le développement doit s'appuyer sur trois piliers;

- l'autonomie des décisions (self reliance) et la recherche de modèles endogènes propres à chaque contexte historique, culturel et écologique;

- la prise en charge équitable des besoins de tous les hommes et de chaque homme; besoins matériels et immatériels, à

commencer par celui de se réaliser à travers une existence qui ait un sens, qui soit un projet;

- la prudence écologique, c'est-à-dire la recherche d'un développement en harmonie avec la nature".115.

L'éccdéveloppement débouche sur la planification participative de fait et sur un rééquilibrage du pouvoir entre le marché, l'état et la société civile, au profit de cette dernière...116

Nous pouvons croire que le grand projet que veut épouser le gouvernement québécois semble à priori répondre à ces exigences. Mais de nombreuses lacunes s'y dessinent. D'abord, dans l'état actuel des relations fédérales-provinciales, il manque inévitablement un échange de rapport entre ces deux niveaux. Ensuite, bien que des échanges relativement cordiaux existent entre le municipal et le provincial, il n'en demeure pas moins que Québec aura imposé un intermédiaire de taille, la MRC, qui supplée dans plusieurs cas aux rapports préalablement établis entre les localités et Québec. De nouveau, la valeur même des échanges n'est pas équilibrée. Enfin, le développement endogène devant découler des régions, toutes différentes l'une de l'autre, il va de soi que le projet Gendron ne puisse arriver à répondre à pareille attente

115.- Sachs, Ignacy. Stratégies de l'éccdéveloppement. Paris. Edit. Economie et humanisme. Coll. développement et civilisations, 1980 p 32
116.- Ibid p 23

puisque'il impose de nouvelles structures, évitant ainsi les difficultés inhérentes à la pratique d'une planification du développement qui soit basée sur la pluralité des milieux.

En fait l'intégration des intervenants que nécessite le développement endogène existe bel et bien dans le projet Gendron. La concertation et l'outil qu'elle impose, le CRCI, correspondent pleinement à cet aspect de l'éccdéveloppement. Toutefois c'est dans la forme (CRCI) et les modalités que nous croyons qu'il puisse y avoir incohérence. Incohérence d'abord dans le fait que la proposition nie l'expertise locale et régionale en imposant au centre de décision une structure qui brime dès le départ la volonté participative du milieu. Incohérence ou incompréhension aussi, en ce sens que, encore une fois, l'état central tend à "globaliser", à utiliser le même modèle pour toutes les régions. Ce qui constitue de l'avis des régionaux une erreur d'application et de compréhension importante qui a pourtant fait ses preuves par l'absurde.

Car malgré que l'Etat et les gouvernants se targuent de jouer à la juste disposition démocratique, ils en dérogent à l'occasion non pas par esprit dictatorial, mais souvent par esprit d'efficacité. Et c'est Jean-Jacques Rousseau qui disait;

"L'agrandissement de l'Etat donne aux

dépositaires de l'autorité publique plus de tentations et de moyens d'abuser de leur pouvoir".

Rendu à ce point, il est évident que certains critères dits d'efficacité et de rentabilité peuvent motiver le gouvernement à agir. Mais nous vivons dans un régime parlementaire. Le commentaire d'un "vieux" parlementaire nous éclaire sur ce qu'on doit malgré tout en penser.

"...On veut un système efficace. C'est en contradiction, à mon avis, avec le mot "parlement" pour commencer". "Le système démocratique n'est pas efficace du tout. Si vous voulez un système efficace, le système dictatorial est le plus efficace au monde, mais il n'est pas démocratique. Un système démocratique - Churchill a dit que c'est le pire au monde, mais le meilleur qu'on avait - doit être inefficace, parce que c'est démocratique de gaspiller notre temps, c'est cela, le système démocratique. Si on doit parfois, comme on dit ici, gaspiller 250 heures pour l'étude des crédits, je dis; oui, on doit le faire, parce que le problème que j'ai eu ici autour de la table aujourd'hui, c'est qu'on parlait comme des politiciens et non pas comme des parlementaires".¹¹⁷

La méthode gouvernementale émise par le document Gendron oblige en ce sens que toute la proposition s'intègre au processus voulu et exercé par le centre sans véritablement

117 - Blank, Harry. Député libéral de St-Louis. Journal des députés de l'Assemblée Nationale du Québec, commissions parlementaires, troisième session, 32^e législature, mardi, le 19 octobre 1982, no. 179, p E-8553

tenir compte de la multiplicité et de la diversité des milieux qui eux devraient s'intégrer à leur échelle. La méthode cherche à être efficace.

La véritable responsabilité doit conduire le niveau central à appuyer et à assister les initiatives de développement régional, en identifiant et en levant autant que possible les obstacles nombreux au développement local et régional, en intervenant activement sur les conditions qui permettent de reconstituer, là où il est défaillant, un terrain local d'où les initiatives de développement pourront effectivement jaillir, serait soutenu par un Etat interagissant avec les initiatives locales, pour les mener à dépasser la base étroite et ponctuelle qui est souvent la leur afin de développer un véritable processus décisionnel horizontal.

"Le rôle de l'Etat se trouve défini tout autrement, ne se limitant pas à la prise en charge mais en exerçant une véritable rétroaction sur les processus locaux de développement, dans le respect de l'autonomie locale".¹¹³

En fait, le développement endogène constitue un véritable choix, un choix de société, "un choix d'écosociété impliquant que l'homme réapprenne à être responsable de la

118- Godard, Ibid p 13

terre et qu'il reprenne en main son propre destin afin que les villes, les écoles, les villages, les régions, les administrations scient l'affaire de ceux qui y vivent".¹¹⁹

La poursuite d'une plus grande autonomie locale et régionale est l'une des conditions essentielles à l'avènement d'une écosociété qui se veut être, comme le dit si bien E.F. Schumacher,¹²⁰ une société à dimensions humaines.

La région devient ainsi le cadre privilégié pour un nombre important de décisions collectives, car elle constitue une entité naturelle (lorsque définie et vécue), un véritable écosystème parce qu'elle correspond à une population homogène ethniquement et culturellement.

En ce sens, les interventions répétées de l'Etat au niveau des régions "de développement et de concertation" et des régions "d'appartenance" ne sont pas dénuées de sens. Il s'agit de voir si la place laissée et occupée par les régions et les régionaux suffit pour qu'ils puissent se définir véritablement.

119. - Jourdan, Michel. Op. cit. p 111

120. - Schumacher, E.F. Small is Beautiful. Une société à la mesure de l'homme. Points, Contretemps/Le Seril 1980, p 216

7.2 L'écodéveloppement comme outil de planification régionale

"L'écodéveloppement n'est pas une doctrine, ni encore moins un ensemble de prescriptions rigides. Il s'agit d'un outil heuristique qui permet au planificateur et au décideur d'aborder la problématique du développement dans une perspective plus large moyennant une double couverture sur l'écologie naturelle et l'écologie culturelle".¹²¹

Nous essaierons à ce stade-ci d'intégrer à la conception de l'écodéveloppement la situation optimale des organismes étudiés. Pour ce faire nous mettrons en relief certains aspects des concepts d'écodéveloppement et de développement endogène en y insérant notre vision du devenir potentiel des organismes régionaux de développement et de consultation dans cette "philosophie", cette approche, cette pratique du développement. Cet exercice nous permet aussi d'adhérer au postulat voulant que la région et les régionaux puissent être adéquatement représentés dans certains secteurs d'activités, par les organismes sectoriels et leurs commettants.

Nous avancerons dans cette avenue en utilisant comme instrument de base le tableau du "Jeu de l'harmonisation"

121- Sachs, Op. cit. p 32

élaboré par Sachs ¹²² car nous croyons sincèrement que le modèle puisse être utilisé et mis en pratique ici, dans certaines régions du Québec, bien que le modèle ait été d'abord et avant tout élaboré, conçu et testé avec des pays du Tiers-Monde.

Comme nous l'avons déjà signalé, le développement harmonieux nécessite des préalables importants. Il faut d'abord pouvoir réaliser une planification articulée et adaptée. Cette planification engendre fréquemment une décentralisation des pouvoirs et des politiques d'aménagement du territoire qui visent toutes deux à rapprocher des populations locales et les pouvoirs de décision et les orientations désirées par les collectivités quant aux aménagements territoriaux. A ses actions bien précises doivent se greffer d'autres réalisations collectives qui puissent permettre de réaliser convenablement le développement envisagé. Doivent donc se joindre des notions importantes et bien articulées de participation, laquelle peut se définir et se concrétiser en différentes phases. ¹²³ Arrive alors le procédé de la concertation, antithèse dans la lettre et dans les faits de la confrontation, à laquelle on est le plus souvent habitué. Le modèle peut, à partir de ses éléments, prendre diverses

122 - Ibid p 69

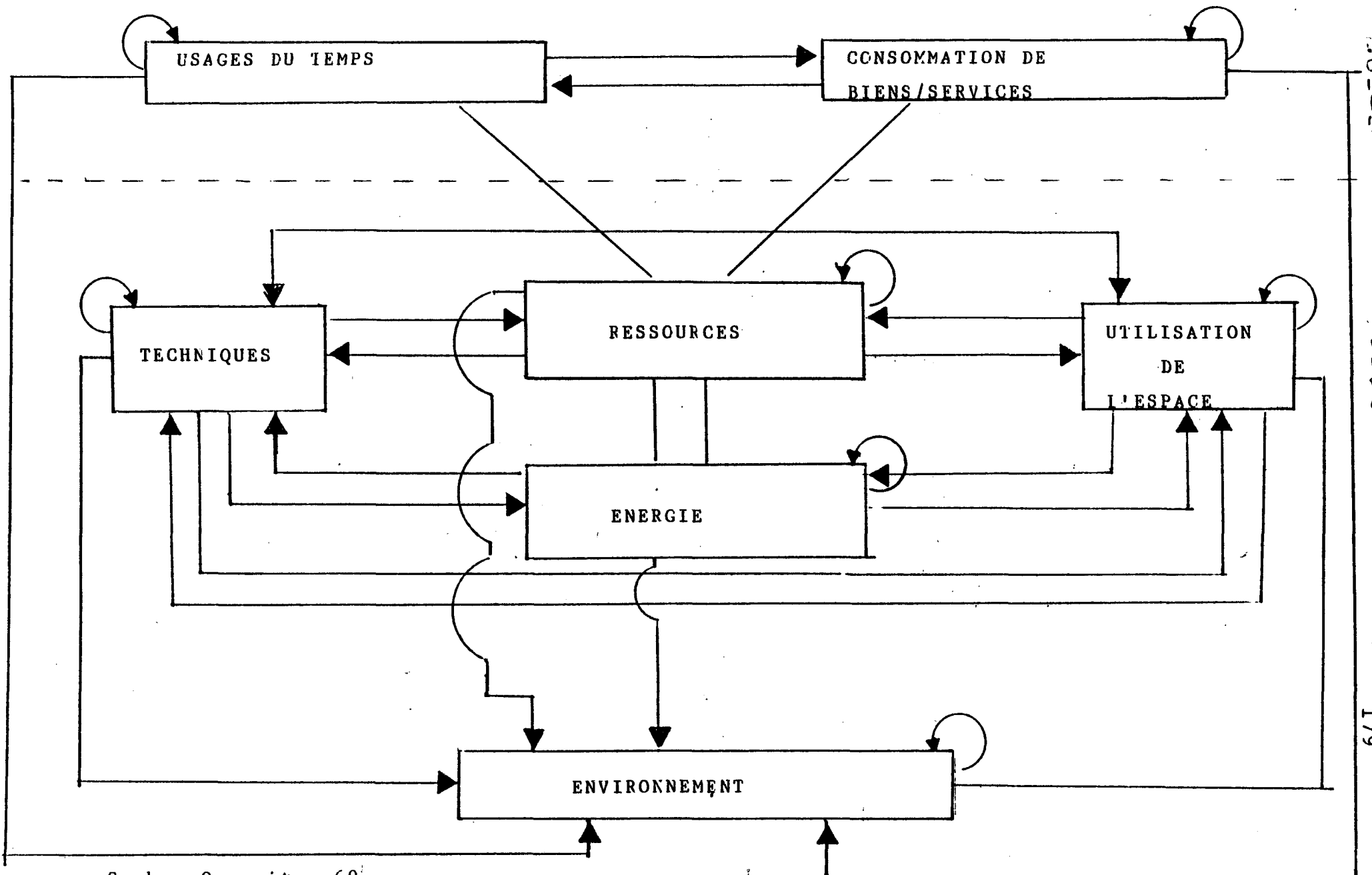
123 - Se référer pour exemple au tableau réalisé par Lionel Ouellet et représenté à la p 104-105

formes allant d'un extrême, d'autarcie à l'autre, d'autogestion ou le développement endogène.

Mais afin d'en arriver simplement à un processus équilibré de décentralisation effective, il faut pouvoir remplir quelques conditions. D'abord, l'aspect majeur de l'autonomie ne peut être bien réalisée que si la capacité collective des divers acteurs économiques et sociaux et des institutions concernées n'est nettement affirmée. Ils doivent pouvoir "adopter et mettre en oeuvre de manière opérationnelle une approche plus "intégrée" et plus "horizontale" des problèmes et des actions, afin d'accroître leur niveau de maîtrise des problèmes et de densifier les complémentarités et les synergies locales, tout en prenant compte les spécificités écologiques et sociales de la communauté locale".¹²⁴

124- Gcdard, Olivier. Décentralisation et développement local en France, avril 1984 p 3

Le jeu de l'harmonisation



Tout ce tableau nous démontre la totalité de l'enjeu et les niveaux où il se négocie. La réalité pratique en fait que les organismes peuvent se retrouver à chacun des trois niveaux mais qu'ils se situent physiquement dans la structure au niveau jouant leur rôle en tant qu'apport technique, soutien à la demande de ressources, producteur d'expertise et élément de concertation des populations intéressées. Ils deviennent, à ce titre, des parties actives d'un tout en constante évolution, si bien sûr la région considérée se trouve en état latent ou effectif de synergie.

L'intervention des organismes régionaux concernés devrait se situer à différentes phases de l'activité dans un processus d'éccdéveloppement régional. Ils dcivent d'abord jouer le rôle d'incitateurs au développement harmonieux des régions. Pour ce faire, leur représentativité régionale, leurs acquis en connaissance du milieu et en expertise sectorielle qu'ils ont pu mener et qu'ils continuent d'assumer, leur garantit une valeur sûre. Ce rôle d'incitateur ou d'initiateur (sorte de bougie d'allumage) devrait servir dans certains cas, sinon dans tous les cas à causer une émulsion dans l'imagination créatrice collective.

Les organismes conserveraient aussi leur rôle de conseil. Dans ce cas, la tâche devrait se produire dans les deux sens de l'échange de communication, c'est-à-dire que l'aspect conseil dcit autant se produire des régions vers le

gouvernement que vice versa. Une telle formule permettrait d'une part aux régions de faire adéquatement connaître leurs points de vue en matière sectorielle. Quant au gouvernement, il pourrait pleinement assurer son rôle de synthétiseur du développement assurant par ce biais consultatif une harmonisation de la qualité des services offerts et à offrir.

7.3 Le jeu de l'harmonisation

L'enjeu du projet du gouvernement actuel se situe entre deux échelles de décision et d'intervention dans les régions. Qui de l'harmonisation et du compromis pourra remporter la partie mais surtout sera plus apte à répondre aux besoins spécifiques des régions?

Le choix de l'harmonisation ou du compromis signifie l'acceptation par les régions:

"...entre une logique de soumission de l'organisation collective aux intérêts et aspirations qui se forment et aboutissent dans l'espace local, et une logique de soumission du local à certains intérêts supérieurs de la collectivité, tels qu'ils peuvent être définis par les institutions représentant le niveau collectif".¹²⁵

"La notion "d'harmonisation", désigne ici le processus par lequel une situation contradictoire parvient

125.- Godard, Olivier. Planification du développement endogène et articulation des espaces de développement régionaux et micro-régionaux, février 1984 p 5

à déboucher sur une forme d'organisation supérieure où les deux termes de la contradiction se trouvent préservés en quelque sorte conciliés pour un temps du moins. Elle se distingue de celle du "compromis", qui désigne une solution à mi-distance entre les deux termes de la contradiction. Dans le premier cas, la contradiction et le conflit sont générateurs d'un gain organisationnel qui se traduit par l'invention de nouvelles formes d'unité. Dans le second cas, la contradiction se trouve seulement atténuée sans être la source d'aucun apport organisationnel, sans être la base d'aucune créativité". 126

L'organisation collective régionale doit, d'après cette thèse, jouer un jeu d'harmonisation car nous n'en sommes plus, nous ne devons plus en être à une étape de compromis qui de toute manière, ne peut satisfaire pleinement toutes les parties. L'autonomie locale nécessite d'être vécue dans un véritable processus de planification afin que les résultats ne soient pas constamment étouffés dans le sporadique et l'éphémère. Il faut réussir à dépasser la réalisation de projets "à la pièce". L'objectif véritable consiste en fait à définir en accord entre toutes les parties (c'est-à-dire, les commettants gouvernementaux, leurs répondants en région, les élus, les collectivités, les institutions qu'elles se sont données et tous les intervenants intéressés) une politique articulée de développement des régions, qui tienne compte

de façon constante des acquis et des lacunes, qui puisse s'articuler sur une base harmonieuse des dires et des actions et qui a priori puisse laisser suffisamment d'autonomie aux régions pour décider, mais de vraiment décider avec tout ce que cela implique de moyens disponibles (finance, expertise humaine et technique, institutions et populations, etc).

En ce sens l'intervention multipliée de l'Etat en matière d'institutions représentatives a répondu d'abord et avant tout à son besoin de contrôler. Le gouvernement s'est doté, somme toute, d'une panoplie diversifiée et spécialisée d'organismes, même d'institutions qui lui permettent de mieux "voir venir" et qui correspondent dans certains cas à un acte non avoué et presque diffus de centralisation. A ce titre le cas des Municipalités Régionales de Comté devient à notre avis un cas intéressant.

La MRC peut très bien être perçue comme une institution qui vit d'une ambivalence fondamentale. La MRC peut très bien être perçue comme étant d'abord un relais, puisqu'elle exprime certaines exigences et certains intérêts de la base qu'elle représente (par un mode électif de 2e niveau, c'est-à-dire par une composition d'élus), dans une confrontation qui se déroule à l'intérieur d'un espace institutionnel propre. Mais elle est aussi un écran, puisque cette confrontation n'est pas directe et ne repose pas sur la violence effective du rapport de forces, mais qu'elle est organisée de manière

à aboutir à une harmonisation ou à un compromis social.

La MRC correspond particulièrement bien à cette description en ce sens qu'à priori elle est une création "non désirée" des régions, donc imposée, mais que a posteriori elle apparaît aux utilisateurs comme étant utile voire même indispensable. Elle convient aussi à la définition parce que le mandat d'abord défini, n'est pas complet et que la loi lui laisse une large marge de manoeuvre pour récupérer certains champs d'intérêt jusqu'alors dévolus aux municipalités, à certains ministères et aux organismes régionaux. Le MRC peut être perçue comme un outil de planification. Mais elle n'est pas à l'abri des états non désirés de toute nouvelle organisation administrative. En ce sens elle risque fort de devenir très bureaucratisée et de fonctionner par elle-même. Elle risque aussi, de ne pas toujours pouvoir jouer son rôle d'agent de planification en faisant dévier ses projets par un groupe (d'élus en l'occurrence) qui visent des sphères de pouvoir plus élevées. Enfin, la procédure administrative peut amener l'organisme à se scléroser dans une foule de modes d'emploi plus inopérants et dilatoires que l'inverse.

Dans le décor régional, la MRC reste un outil gouvernemental de premier ordre. Lorsqu'on regarde les mandats qu'elle détient, (réalisation des schémas de développement), qu'on anticipe ce qu'elle peut aller chercher et enfin qu'on y intègre les responsabilités émises par le projet Gendron, tels

que les contrats de développement, l'on constate qu'elle devient le pivot, la charnière en région des projets de l'Etat. Elle en est en tout cas un répondant majeur.

Sur un autre niveau, les organismes régionaux tels les CRD, CRL, ATR, CRC et CRE peuvent eux aussi être perçus dans une même situation d'ambivalence. Et le projet Gendron les y place d'autant plus qu'il envisage non pas de les consolider mais de les restructurer, de les replacer sur l'échiquier, à l'intérieur d'une nouvelle structure encore une fois soumise aux régions, par le gouvernement central. Cette situation, loin de contribuer à l'harmonisation régionale contribue à déséquilibrer la balance déjà bien peu stable.

L'harmonisation ne cherche pas à stabiliser tout le processus du développement régional. Mais puisque le chaos et l'anarchie n'apporte que très peu sinon rien aux collectivités, il faut songer obligatoirement à des éléments structurants qui puissent un tant soit peu progresser dans une formule souple mais relativement stable. A notre avis il faut cesser de modifier les ncms, les structures, les formules de fonctionnement pour le plaisir de le faire. Les velléités politiques à cet égard nous apparaissent bien souvent, peu valables. D'avoir transféré en cinq ans le tourisme du MICF, au MICT pour finalement en faire un ministère autonome mais qui se cherche encore puisque le transfert ne s'est pas

entièrement produit, le tourisme social relevant toujours du MLCP, ou encore de vouloir changer le MAS pour le ministère de la santé et des affaires sociales apporte bien peu à la population même s'il le définit mieux. La réalité en est qu'il en coûtera beaucoup d'argent aux Québécois ne serait-ce qu'en papeterie, formules de toutes sortes, affiches, publicité). L'utilité ne nous apparaît pas évidente.

Mais cette stabilité va bien plus loin qu'aux simples noms. Pour pouvoir assurer une quelconque harmonisation, il faut bien sûr d'abord et avant tout l'être avec soi-même avant de le faire avec les autres. Cette prémisse semble évidente. Et pourtant elle ne l'est pas dans les faits. Nombre d'organismes n'ont même pas atteint des niveaux respectables de fonctionnement, des vitesses de croisière. Ils n'en sont pas pleinement responsables. Certains souffrent d'un financement trop faible, (pour ne pas dire tous), d'autres n'obtiennent pas la représentativité régionale recherchée, que ce soit par manque de leadership ou par manque de volonté régionale à s'impliquer. Enfin certains assument des mandats qui ne leur sont pas dévolus et s'immiscent dans la juridiction d'autres organismes.

Le modèle de l'harmonisation oblige une intégration fonctionnelle des entités administratives et consultatives, décisionnelles et opérationnelles qui composent l'échiquier du développement régional. Elle nécessite aussi un entendement

commun des problèmes et des solutions. L'harmonisation en soi va beaucoup plus loin que la concertation. Cette dernière rapproche certes les intervenants, elle cherche à les unir sur une idée commune face à un projet spécifique, mais n'existe qu'à un niveau inférieur dans la philosophie, du développement régional. Elle ne devient qu'un outil parmi d'autres.

L'harmonisation pour sa part entraîne qu'il y a nécessairement concertation au niveau régional parmi les intervenants. Qui plus est, l'harmonisation est un schème de pensée et une philosophie qui doit être acceptée par tous en matière de développement. Elle a de plus l'avantage de pouvoir réussir à concilier les éléments confrontants sans en arriver à toutes les fois à un simple compromis. Elle ouvre la porte à des débats libres sur des sujets à forte tendance d'opposition idéologique des partenaires. Les grandes avenues peuvent se rencontrer et discuter, négocier, s'entendre sur une option acceptable pour tous. Elle ne signifie nullement le compromis puisqu'elle n'atténue pas la position des parties. Elle vise plutôt à les utiliser pour en faire ressortir les meilleurs éléments. Pour les organismes de développement, l'harmonisation nous apparaît la solution à envisager, bien plus que la concertation.

La concertation devient toutefois dans le contexte une étape majeure et essentielle à franchir. Chaque organisme

sectoriel doit pouvoir réussir à s'entendre, à se parler, voire même à s'unir avec son voisin. Et le défi se situe préalablement à ce niveau puisque idéologiquement parlant et même dans les structures organisationnelles de fonctionnement, plusieurs parties s'opposent et se situent même l'un par rapport à l'autre aux antipodes. Il semble en fait que l'obstacle majeur provienne de la composition même des conseils d'administration des organismes qui puisent leur membership aux sources qu'ils identifient comme essentielles. Pourtant, il n'est pas exclu de pouvoir un jour retrouver des industriels au sein du Conseil Régional de l'environnement et de voir des écologistes siéger au Conseil Régional de Développement (La deuxième possibilité est toutefois moins aléatoire).

L'on décèle plus loin que la concertation engendrera plus que de simples ententes sporadiques mais qu'un jour, les objectifs concertés sur bon nombre de sujets régionaux amèneront à identifier un style de développement, un modèle qui semble se prêter à toutes les aspirations. C'est peut-être là, procéder par l'absurde mais c'est peut-être aussi la seule façon qui puisse fonctionner efficacement dans la situation actuelle. Assisterons-nous à une identification d'un modèle de développement régional qui vienne des régions plutôt que d'être une émanation des hautes sphères technocratiques de l'Etat central? Nous croyons que oui.

Il s'agira, non pas de se précipiter, mais d'affir-

mer clairement, tous et chacun, les objectifs fondamentaux qui animent chaque organisme. De cette manière, c'est-à-dire, de la manière où la région se sera donné un projet assez précis de société, par un développement que les "responsables régionaux" auront identifiés chacun, de façon indépendante, alors une structure d'animation et de planification du développement aura sa véritable raison d'être et pourra devenir efficace et pertinente.

Mais un tel outil, un tel lieu social (que pourrait être un CRCI par exemple) doit obligatoirement respecter des conditions.

"La première condition que doit satisfaire une telle structure est son ouverture à la pluralité des acteurs économiques, sociaux et culturels qui forment la base sociale de la démarche du développement. Elle doit permettre l'expression équilibrée des intérêts. Elle doit aussi ménager les conditions pour que puisse résulter une orientation structurante du développement en laissant aux individus et aux groupes sociaux la possibilité de s'y insérer de manière plurielle".¹²⁷

Cela conduit à mettre en avant des orientations qui doivent être respectées par tous afin que tous puissent bénéficier d'une norme d'équilibre à peu près semblable et aussi que les intérêts sectoriels soient respectés. Nous nous

127- Godard, Op.cit . p 13

permettrons d'utiliser ce que Godard avance comme pronostic de situation.

Les orientations sont au nombre de trois:

- "le plein accès des partenaires concernés à l'information sur la situation locale, sur les supports entretenus avec les niveaux supra-locaux et sur les projets et programmes envisagés ou décidés;
- le partage de l'accès à l'expertise de manière à permettre en particulier l'élaboration de variantes et de contre-projets;
- la garantie d'une autonomie relative pour l'organe d'animation de cette planification, afin d'éviter la mainmise de quelque acteur ou groupe social que ce soit sur le processus de concertation et de planification. Cet organisme doit être défini comme une organisation à la fois autonome et multi-dépendante dont l'autonomie relative, gagnée par un jeu d'équilibrage des dépendances envers de multiples partenaires, lui permet de reporter au coeur des tensions et des enjeux du développement et d'assurer la plus large ouverture possible du processus de planification."¹²⁸

Nous pouvons dès lors constater combien il peut être difficile de planifier par un développement endogène, c'est-à-dire planifier pour l'autonomie. Car ce modèle amène des contradictions nombreuses et des obstacles importants.

¹²⁸- Ibid p 14

Ainsi, de vouloir planifier pour l'autonomie, c'est d'abord accepter une planification participative qui mise sur les hommes plutôt que de s'imposer à eux; c'est aussi de vouloir une planification démocratique. C'est enfin vouloir une planification qui engage les élus politiques responsables des collectivités territoriales, sans que le monde économique et la société civile ne soient soumis de ce fait à une nouvelle tutelle.

CONCLUSION

La grande réforme que le gouvernement du Québec a entamée n'est pas terminée. Ses objectifs n'ont pas tous été atteints mais la démarche qu'il a entreprise se continue normalement.

D'un grand projet de planification économique à l'échelle du Québec dont il a dû faire son deuil en raison des nombreuses enbûches structurelles et constitutionnelles qu'il subit de par sa position particulière sur l'échiquier nord américain, l'Etat du Québec s'est ravisé et a trouvé certains moyens d'intervenir et de faire intervenir sa population.

L'identification de la région comme récepteur de nouvelles responsabilités et de nouveaux pouvoirs n'est pas un principe nouveau. Bien d'autres Etats modernes y ont adhéré avant le Québec. Tous n'ont pas réussi à un niveau égal, mais l'exercice aura tout de même démontré le bien-fondé d'une pareille application dans le développement de l'Etat.

L'expérience de la régionalisation poursuit donc son cours au Québec. Certaines étapes primordiales auront été franchies à la suite d'une longue prise de conscience des implications qu'elles pouvaient apporter. L'aménagement du territoire se réalise dorénavant selon des normes et des

structures politiques bien définies. La loi 125 aura certes apporté des méthodes en matière d'aménagement du territoire, mais n'aura que très peu modifié les habitudes en ce domaine. La déconcentration des activités gouvernementales aura rapproché le citoyen des moyens institutionnels étatiques pour répondre à ses besoins sans cesse plus imposants. Mais cet exercice n'aura pas donné plus d'autonomie, plus de pouvoir aux utilisateurs qui demeurent malgré tout des clients d'un système qui leur appartient.

La prochaine étape à franchir devrait consister pour l'Etat à déléguer des pouvoirs et des responsabilités. Ce devrait être la phase majeure de la décentralisation. Le projet est ambitieux, il est surtout délicat dans son application. Cet autre exercice ne consiste pas seulement à déléguer des pouvoirs et responsabilités mais à s'assurer de bien le faire, et s'assurer que le milieu récepteur saura bien utiliser les mandats qui pourraient lui être confiés. Le problème se situe non seulement à ce niveau mais aussi et surtout dans le fait que ces responsabilités ne peuvent relever de toutes celles qui devraient être en mesure de recevoir cette délégation, c'est-à-dire les municipalités.

A ce chapitre, le gouvernement aura clairement identifié son champ d'action. La localité que représente la corporation municipale ne peut devenir le champ récepteur parce qu'elle ne correspond que trop restrictivement au milieu

de vie exigible et vécu par le citoyen. Pour l'Etat, la région ne peut être que le meilleur milieu pour recevoir ses champs de responsabilités et de pouvoirs qu'il veut remettre aux populations régionale. Le gouvernement suit en cela l'idée véhiculée par d'autres Etats et que certains politiciens auront contribué à raffermir. N'est-ce pas Georges Pompidou qui affirmait que;

La région doit être conçue, non comme échelon administratif se superposant à ceux qui existent, mais avant tout comme l'union des départements (MRC au Québec) permettant la réalisation et la gestion rationnelle des grands équipements collectifs. 129

En ce sens le pouvoir régional doit être conquis, délégué aux régionaux. Les régions doivent se définir elles-mêmes en tenant compte de leurs capacités économiques et des biens et traditions historiques et culturelles.

Comme l'aménagement, la décentralisation se fait à l'intérieur d'une culture donnée. On ne peut pas copier au Québec des modèles de décentralisation à la française ou à l'anglaise par exemple. Le projet gouvernemental entend suivre une stricte conformité en cascade tant en matière d'ur-

129 - Pompidou, Georges. Discours du président Pompidou, tiré de Saulnier, Jean-Paul, "La régionalisation française; mythe ou réalité". Critère automne 78 no. 23 p 67

banisme, d'aménagement, de décentralisation que de développement; plan provincial/, plan régional/, plan supralocal/, plan municipal. Il reste à espérer que les échanges véritables s'établiront dans les deux sens et à tous les niveaux.

Il faut convenir de plus que le projet de décentralisation ne peut se réaliser dans toutes les sphères et principalement à tous les niveaux de pouvoir. Une harmonisation du développement des régions ne peut être réalisée qu'avec et par un juste équilibre, dont les normes et les moyens ne peuvent être établis que par l'Etat seulement. Il ne devient plus concepteur mais pondérateur, agent d'équilibre et d'équité.

Le grand projet en est donc rendu à une étape cruciale. Il faut qu'il définisse qui recevra quoi? Quand, où et comment?, "son choix des régions" nous le précise assez clairement. Toutes les structures réceptives sont soit en place, soit définies, voire même très articulées.

Les organismes régionaux de consultation deviennent maintenant un enjeu dans le décor réformiste. De l'éclatement à la fusion, nous croyons sincèrement que leur avenir se situe dans une intégration semi-volontaire au sein d'une structure formelle qu'ils n'auront pas définie dans ses modalités de fonctionnement, mais qu'ils connaissent déjà en partie dans ses applications. Ce changement des CRE en CRCI ne constitue pas en soi qu'un simple transfert, non plus qu'un choix volon-

taire, mais une réalité qui sera imposée par le centre. "Les voix de l'Etat sont-elles impénétrables"?

Il sera sûrement fort intéressant d'observer et d'apporter notre contribution de même que notre critique aux prochaines étapes de réalisation de la grande réforme. En y regardant de plus près, les réformes que le gouvernement entend réaliser d'ici peu permettront possiblement de définir très clairement ce que sera la région. Qu'en adviendra-t-il lorsque toutes les réformes, du monde municipal, du monde scolaire, du processus électoral, de l'organisation parlementaire, des affaires sociales, de l'organisation régionale seront en place? Toutes les pièces du puzzle sont identifiées. Il ne s'agit plus qu'à les mettre en place. Il ne s'agit pas de savoir où elles se situeront mais bien plus de savoir ce que le gouvernement entend en faire.

Le gouvernement n'a pas réussi à démontrer qu'il désire véritablement procéder à une décentralisation des pouvoirs. Les instruments qu'il met sur pied semblent à priori donner plus l'effet inverse que celui recherché. La décentralisation s'effectue peut-être du centre vers les régions, mais à ce niveau, il s'en est établi une nouvelle qui est tout aussi sclérosante.

Si nous en arrivons à la conclusion que les politiques mises de l'avant par le gouvernement en matière de déve-

loppement régional et par voie de conséquence en décentralisation, aboutissent à un essor des régions, ce résultat s'apparentera à une issue quasi involontaire des aspirations de cet l'Etat. La réalité nous démontrera bien plus que c'est par "la formation des hommes, le changement des mentalités et la pression de la société civile qu'un profond changement dans le jeu du système politique se sera produit, que les élus auront su assumer un rôle d'animateur du développement, que l'Etat aura à la fois transformé son administration et affirmé concrètement l'importance de la problématique du développement (régional), et enfin que les structures d'une planification concertée, intégrée et contractuelle auront été peu à peu mises en place afin de susciter et d'animer le développement régional et local". 130

130- Tiré et adapté du texte de Godard, Olivier, Décentralisation et développement local en France, Op. cit. p 14

Questionnaire général présenté aux organismes régionaux,
printemps 1983:

1. Connaissez-vous les mandats actuels des MRC?
2. Connaissez-vous la loi 125 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme?
3. Etes-vous sensibilisé au projet du ministre François Gendron concernant la décentralisation des pouvoirs gouvernementaux?
4. L'organisme régional que vous représentez s'est-il questionné au sujet de l'implantation des MRC?
5. Croyez-vous que les MRC puissent changer le tableau des structures décisionnelles de votre organisation?
6. Le projet Gendron que vous entrevoyez vous permet-il de prévoir une augmentation de vos pouvoirs de décision et d'action?
7. La concertation régionale vous apparaît-elle réaliste à l'intérieur d'une nouvelle structure (organisme régional)?

Note: Ces 7 questions ont systématiquement été posées aux directeurs généraux et/ou aux présidents des organismes régionaux, et quant aux réponses elles auront a priori, servi à établir les balises pour le traitement futur, en particulier lors de la parution des mémoires.

Quant aux 23 autres questions, elles ont beaucoup plus servi à un questionnement personnel, quelquefois présentées à des représentants d'organismes.

QUESTIONS:

- a) MRC organismes régionaux
- b) MRC projet Gendron
- c) Organismes régionaux projet Gendron
- d) MRC gouvernement central
- d) MRC région

1. Quels sont les mandats que le gouvernement veut remettre aux MRC?
2. Qu'advient-il du grand ensemble régional (région administrative) avec ce découpage territorial?
3. Assistons-nous à une véritable division administrative des régions par les régionaux?
4. A qui seront dévolues les responsabilités?
5. Allons-nous être les témoins d'une consolidation grandissante d'une oligarchie régionale?
6. Le milieu régional est-il conscient de la charge de responsabilités que le gouvernement s'apprête à lui céder?
7. Le milieu régional sera-t-il en mesure d'assumer ces nouvelles charges? Est-ce que le milieu possède le "savoir faire" nécessaire?
8. Le nouveau palier de gouvernement (MRC) sera-t-il en mesure d'assurer la coordination entre les différents niveaux de gouvernement? La responsabilité doit-elle lui revenir?
9. Quelle place le gouvernement du Québec laisse-t-il au plan pan-canadien dans la hiérarchie de responsabilités qu'il instaure?
10. Que deviendront les mandats des organismes régionaux (régions administratives) dans un pareil contexte?
11. Assisterons-nous à une scission de "l'unité régionale" ou au contraire vivrons-nous la solidarité jusqu'à présent si chavirée?
12. De quelle(s) façon(s) le gouvernement du Québec veut-il ou peut-il s'y prendre pour réaliser ses projets de décentralisation (loi, décret, démocratie, consultation, concertation, élection, référendum)?
13. Les MRC apparaissent-elles comme l'outil rêvé pour que le gouvernement du Québec réalise adéquatement ses objectifs?

14. Quelle sera la place des technocrates du central dans la nouvelle répartition des tâches, responsabilités et pouvoirs?
15. Quel sera le rôle de ce dernier dans l'élaboration des plans?
16. Parallèlement, quel sera la place du citoyen et son niveau de participation?
17. D'après le plan Gendron quel pourra être la composition des C.A.?
18. Le projet Léonard-Gendron s'insère-t-il essentiellement dans un projet plus global de souveraineté du Québec?
19. N'y-a-t-il pas un risque de déplacer une technocratie bureaucrat du centre vers les périphéries?
20. La responsabilité de la planification du développement économique se verra-t-elle remise entre les mains des MRC.
21. Que deviendront l'OPDQ et la CAR dans cette nouvelle orientation?
22. Qui assumera la cocrdination et la planification des activités et des organismes au niveau de la région
23. A qui relèguerons-nous ou déléguèrons-nous la responsabilité de la planification régionale? OPDQ, OPDR, C. Rég. des MRC.

BIBLIOGRAPHIE

LIVRES

- Baccigalupo, Alain. L'administration québécoise. Institut international d'administration publique. Paris: Berger-Levreault, 1976, 135 p.
- Baguenard, Jacques. La décentralisation territoriale. Paris. Presse universitaire de France, 1980. 124 p.
- Bergeron, Gérard et Réjean Pelletier. L'Etat du Québec en devenir. Montréal, Boréal Express, 1980. 407 p.
- De Rosnay, Joël. Le Macroscop. Vers une vision globale. Coll. Points No. 80, Paris: Seuil, 1975. 305 p.
- Dufresne, Jacques et Jocelyn Jacques (Sous la direction de) Crise et Leadership: les organisations en mutation. Montréal. Boréal Express, 1983, 326 p.
- Dulong, Renaud. La crise du rapport état/société local au travers de la politique régionale, Tiré de Nicos Poulantzas, La crise de l'Etat, Paris, PUF, 1976. pages 210-231.
- Duverger, Maurice. Institutions politiques et droit constitutionnel. coll. Thémis, Sciences politiques. Paris. Presses Universitaires de France. 1973.
- Gélinas, André. Les organismes autonomes et centraux de d'administration québécoise. Montréal; PUQ, 1975. 346 p.
- Gravier, Jean-François. La question régionale, Paris: Flammarion, 1970, 233 p.
- Lajoie, Andrée. Les structures administratives régionales. Déconcentration et décentralisation au Québec, Montréal, PUM, 1968, 322 p.
- Léveillé, Jacques. (sous la direction de....) L'aménagement territoire au Québec (du rêve au compromis). Montréal, Nouvelle optique, 1982, 166 p.
- Meynaud, Jean. Les Groupes de pression. Paris. Presses Universitaires de France.

Simard, Jean-Jacques. La Longue marche des technocrates.
Laval, Québec. Edit. coopérative Albert St-Martin,
1979, 196 p.

Schumacher, E.F. Small is Beautiful. Une société à la mesure
de l'homme. Coll. Points. no. 105. Paris. Contre-
temps/Le Seuil, 1978, 325 p.

Sirois, Y. et P. Brousseau. "Le développement régional versus"
Le choix des régions. Montréal CRIAQ 12-11-83, 210 p.

Tofler, Alvin. Le choc du futur. Coll. Médiations. no. 110
Paris, Denoël, 1971, pp 414-526.

PERIODIQUES

- Bélanger, Marcel. "A propos de la régionalisation" Critère, (Automne 1978), No. 23, La région. 35-39.
- Bouchard, Louis Marie. "La régionalisation de l'administration au Québec". Critère.
- Comteis, Jean. "La décentralisation au passé et au futur." Critère, automne 1978, No. 23, La région pp 161-168.
- Céron, Jean-Paul. "Développement micro-régional, initiatives locales et planification décentralisée." Correspondance municipale, juin 1983, 23 p.
- Divay, Gérard. "Des collectivités de co-responsabilités" Critère, automne 1978, No. 23, La région, pp 201-230.
- Divay, Gérard. "Le coût des services publics décentralisés." Critère, hiver 1979, No. 24, pp 121-139.
- Dufresne, Jacques. "Les régionalismes à travers le monde." Critère, automne 1978, No. 23, La région pp 9-25.
- Gagnon, Claude. "Note philosophique sur le principe de subsidiarité." Critère, automne 1978, No. 23, La région pp 191-200.
- Gagnon, Donat. "L'avenir est notre affaire. Continuité ou discontinuité d'une oeuvre." Critère, automne 1978, No. 23, La région, pp 99-107.
- Godard, Olivier. "Décentralisation et planification du développement endogène." VII World Conference on Future Studies. The Future of Politics, June 8, 1982, 17 p.
- Gagnon, Jean-Paul. "Aménagement et décentralisation." Critère, hiver 1979, No. 24
- Gauthier, Fernand. "Centralisation et décentralisation." Critère, automne 1978, No. 23, La région, pp 153-160.
- Jouandet-Bernadat, Rolland. "Planification régionale et planification nationale." Critère, automne 1978, No. 23, La région, pp 169-180.
- Jurdant, Michel. "La région dans l'écosociété québécoise." Critère, automne 1978, No. 23, La région, pp 109-113.

Lafond, Nicole. "La loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme." Revue de droit de l'université de Sherbrooke, Vol. 12, No. 2, pp 43-72.

Léonard, Jacques. "La politique québécoise en matière de pouvoir local." Critère, hiver 1979, No. 24, pp 151-165.

Montin, Yves. "Objectifs nationaux et pouvoirs locaux; problématique de la décentralisation." Critère, hiver 1979, No. 24, pp 7-15.

Pisani, Edgar. "La mise en cause de l'Etat." Critère, hiver 1979, No. 24, pp 141-149.

MEMOIRES ET RAPPORTS

- L'A.T.R.A.Q. (Les Associations Touristiques Régionales Associées du Québec). Mémoire présenté à l'Honorable Rodrigue Biron, Ministre du l'Industrie, du Commerce et du Tourisme. Paul-André Ménard, responsable de recherche. 15 décembre 1981, 37 p.
- L'Association Touristique du Saguenay-Lac St-Jean-Chibougamau. Pour une relance économique de l'industries du tourisme au Saguenay-Lac St-Jean-Chibougamau. Mémoire présenté à la Conférence Socio-économique sur "Le Tourisme, Perspective de Relance, 30, 31 oct., 1er nov. 1978.
- Association Touristique du Bas St-Laurent. Mémoire présenté à l'Honorable François Gendron, Ministre délégué à l'aménagement et au développement régional dans le cadre de la consultation populaire sur le document "Le choix des régions". Rivière-du-Loup, nov. 1983.
- Association Touristique de l'Estrie. Mémoire présente à l'Honorable François Gendron, le Ministre délégué à l'aménagement et au développement régional, relativement au document "Le choix des régions", Estrie, le 25 janvier 1984, 34 p.
- Association Touristique de la Gaspésie. Mémoire présenté au Ministre délégué à l'aménagement et au développement régional. "Le choix des régions"...." mais est-ce vraiment les régions qui choisissent?". le 8 novembre 1983, 10 p.
- Conseil régional de la Culture des Laurentides. Mémoire présenté à Monsieur François Gendron, Ministre délégué à l'aménagement et au développement régional, fév. 1984, 8 p.
- Conseil régional de la Culture de l'Estrie. Avis du CCE présenté au Ministre délégué à l'aménagement et au développement régional "Le choix des régions". le 25 oct. 1983, 3 p.
- Conseil régional de la Culture du Saguenay-Lac St-Jean-Chibougamau-Chapais. "Le choix des régions", mémoire présenté à Monsieur François Gendron, Ministre, janvier 1984, 10 p.

Conseil régional de l'environnement du Saguenay-Lac St-Jean-Chibougamau. Avis du CRE pour le Ministre délégué à l'aménagement et au développement régional du Québec, Monsieur François Gendron, nov. 1983, 8 p.

Conseil régional de développement de l'Est du Québec. "Le développement régional et la régionalisation". Mémoire du C.R.D.E.Q. sur le document de consultation "Le choix des régions", Rimouski, octobre 83, 84 p.

Conseil régional de développement de l'Estrie. La gestion du changement ou le double rôle de la concertation. Avis déposé dans le cadre de la consultation sur le développement des régions, Sherbrooke, novembre 1983, 12 p.

Conseil régional de développement des Laurentides. Le choix de la région des Laurentides. Mémoire présenté au Ministre François Gendron, Ministre délégué à l'aménagement et au développement régional, novembre 1983, 17 p.

Conseil régional de développement du Saguenay-Lac St-Jean-Chibougamau. "Le choix des régions avis du..." sept. 1983, 28 p.

CRD associés du Québec, (Les...) Notes de monsieur Jean-Claude Roy, président des CRDAQ, pour la présentation du mémoire des CRDAQ lors des audiences du Ministre délégué à l'aménagement et au développement régional, Monsieur François Gendron, sur "Le choix des régions", Montréal, 16 mars 1984, 16 p.

CRD associés du Québec (Les). Avis des CRDAQ, présenté au Ministre François Gendron dans le cadre de sa consultation sur "Le choix des régions". Québec, 15 nov. 1983, 26 p.

Conseil régional des Loisirs de l'Estrie. Le loisir et la MRC. Cadre de référence, décembre 1982, 20 p.

CRL, Estrie. La prise en charge de la consolidation, de la concertation et du développement local et régional par les intervenants du milieu en association avec l'Etat. Mémoire présenté au Ministre François Gendron, CRLE. Nov. 1983, 15 p.

Conseil régional des Loisirs de l'Est du Québec. Pour un choix des régions respectueux de la base. Mémoire présenté par le CRLEQ au Ministre Gendron, nov. 83, 21 p.

- Conseil régional des Loisirs des Laurentides. Mémoire présenté à François Gendron par le CRL, nov. 1983, 15 p.
- CRL, Saguenay-Lac St-Jean. "Les choix de la région". (Avis du ...) déposé au Ministre François Gendron, document de travail, nov. 1983, 14 p.
- Conseil régional de la Santé et des Services Sociaux du Saguenay-Lac St-Jean. Réaction du CRSSS-2 au document de consultation du M.A.S. sur "des éléments pour une politique de décentralisation administrative", juin 1980, 23 p.
- Conseil de planification et de développement du Québec. CRDQ. Rapport du comité sur la décentralisation. Document de travail, novembre 1982, 51 p.
- SPDQ. Avis et recommandations au premier ministre et aux ministre délégué à l'aménagement et au développement régional sur; "La décentralisation vers les gouvernements locaux", nov. 1982, 17 p.
- CORLQ. Grille d'analyse pour l'étude du document "Le choix des régions", document de consultation sur le développement des régions, juin 1983, 23 p.
- C.U.M.S. Réflexion sur "Le choix des régions" présenté au Ministre François Gendron. Alma, 18 novembre 1983, 3 p.
- Union des Municipalités du Québec. Colloque sur la décentralisation. INTER URBA, Edition spéciale, 15 sept. 1982, 10 p.
- Union des municipalités du Québec, Mémoire de l'UMQ, sur le document de consultation, "Le choix des régions", février 1984, 43 p.
- UMQ. Quel pouvoir voulons-nous? Colloque municipal sur la décentralisation. Document de l'institut national de la recherche scientifique-urbanisation. Montréal, sept. 1982, 67 p.
- UMQ. Quel pouvoir voulons-nous? Colloque municipal sur la décentralisation. Québec et le pouvoir municipal août 1982, 24 p.
- Ordre des ingénieurs forestiers du Québec. L'aménagement du territoire par le développement communautaire; mémoire présenté au premier ministre du Québec, Sillery, 1976, 47 p.

Délégation à l'Aménagement du territoire et à l'action
régionale. (DATAR). La méthode des scénarios; une
réflexion sur la démarche et la théorie de la pros-
pective. Paris, la documentation française, 1975,
133 p.

DOCUMENTS PUBLICS

- Gendron, François, (Ministre) "La décentralisation, objet de consultation et sujet de concertation. Notes pour le discours du ministre Gendron au congrès de l'U.M.Q. Montréal, 29 avril 1982, 18 p.
- Gendron, François, (Le ministre ...). Rapport d'étape du comité ministériel sur la décentralisation des activités gouvernementales. Mémoire au Conseil des Ministres, Gouv. du Québec, 23 juin 1982, 51 p.
- Gendron, François, (Ministre). Rapport d'étape présenté au Conseil des Ministres sur la décentralisation, (confidentiel), Gouv. du Québec, décembre 1981, 12 p.
- Gendron, François, (Allocution de l'Honorable Ministre ...). Union des Conseils de comté du Québec. L'aménagement comme outil de développement régional. Montréal, 25 sept. 1981, 13 p.
- Gendron, François, (Le Ministre). Le choix des régions; document de consultation sur le développement des régions, Québec, 1983, 132 p.
- Bédard, Mard-André, (Le Ministre d'Etat à la réforme électorale). La réforme du mode de scrutin, document de consultation, Québec, juin 1982, 121 p.
- Ministère des Affaires Sociales. Eléments pour une politique de décentralisation administrative. Document de consultation, M.A.S. mars 1980, 80 p.
- Léonard, Jacques, (Le Ministre d'Etat à l'aménagement). Priorités du comité ministériel et permanent de l'aménagement. Rapport au comité des priorités. Québec, 22 fév. 1977, 3 p.
- Léonard, Jacques, (Ministre de l'OPDQ). Le dynamisme local et le développement régional. Projet de Livre blanc, Québec, 20 janvier 1978, 44 p.
- Léonard, Jacques, (Ministre). "Les succès d'une liberté et les libertés du succès". Notes pour le discours de Monsieur Jacques Léonard, Ministre des Affaires Municipales. Congrès de l'UMQ, Québec, 28 avril 1983, 31 p.

Secrétariat des Conférences Socio-économiques. La revalorisation du pouvoir municipal; décentralisation - perspective communautaire nouvelle, Québec 1978, 2 vol.

Ministère du Conseil exécutif. Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation. La décentralisation; une perspective communautaire nouvelle, Québec 1978, 9 fascicules.

- fascicule 1. une vue d'ensemble
 2. les expériences étrangères
 3. l'aménagement et l'urbanisme
 4. l'organisation politique des comtés renouvelés
 5. le réaménagement des pouvoirs (publication non-officielle)
 6. le territoire des comtés municipaux
 7. le régime fiscal des comtés
 8. la zone métropolitaine de Montréal
 9. les zones urbaines de Québec et de Hull

Commission provinciale d'urbanisme. Rapport de la commission provinciale d'urbanisme. (Rapport La Haye) sous la présidence de Jean-Claude La Haye, Ottawa. Imprimeur de la Reine, 1968, 10 volumes.

Lévesques, René. Discours du Premier Ministre. Congrès de l'UMQ. Colloque municipal sur la décentralisation, Jonquière, 25 mars 1983, 10 p.