

Textes choisis et présentés  
par Gabriel GAGNON et Luc MARTIN

(1973)

# Québec 1960-1980

## La crise du développement.

Matériaux pour une sociologie  
de la planification et de la participation

Un document produit en version numérique par Diane Brunet, bénévole,  
Diane Brunet, bénévole, guide, Musée de La Pulperie, Chicoutimi  
Courriel: [Brunet\\_diane@hotmail.com](mailto:Brunet_diane@hotmail.com)  
[Page web](#) dans Les Classiques des sciences sociales

Dans le cadre de: "Les classiques des sciences sociales"  
Une bibliothèque numérique fondée et dirigée par Jean-Marie Tremblay,  
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi  
Site web: <http://classiques.uqac.ca/>

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque  
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi  
Site web: <http://bibliotheque.uqac.ca/>

## Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf, .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

**L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.**

Jean-Marie Tremblay, sociologue  
Fondateur et Président-directeur général,  
[LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.](#)

Cette édition électronique a été réalisée par mon épouse, Diane Brunet, bénévole, guide retraitée du Musée de la Pulperie de Chicoutimi à partir de :

Textes choisis et présentés par Gabriel Gagnon et Luc Martin

**Québec 1960-1980 La crise du développement. Matériaux pour une sociologie de la planification et de la participation.**

Montréal : Les Éditions Hurtubise HMH, ltée, 1973, 500 pp. Collection “L’homme dans la société” sous la direction de Guy Rocher et Pierre W. Bélanger.

[Autorisation confirmée par Gabriel Gagnon le 18 novembre 2004, de diffuser toutes ses publications.]



Courriel : [lheureux.gagnon@sympatico.ca](mailto:lheureux.gagnon@sympatico.ca)

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2008 pour Macintosh.

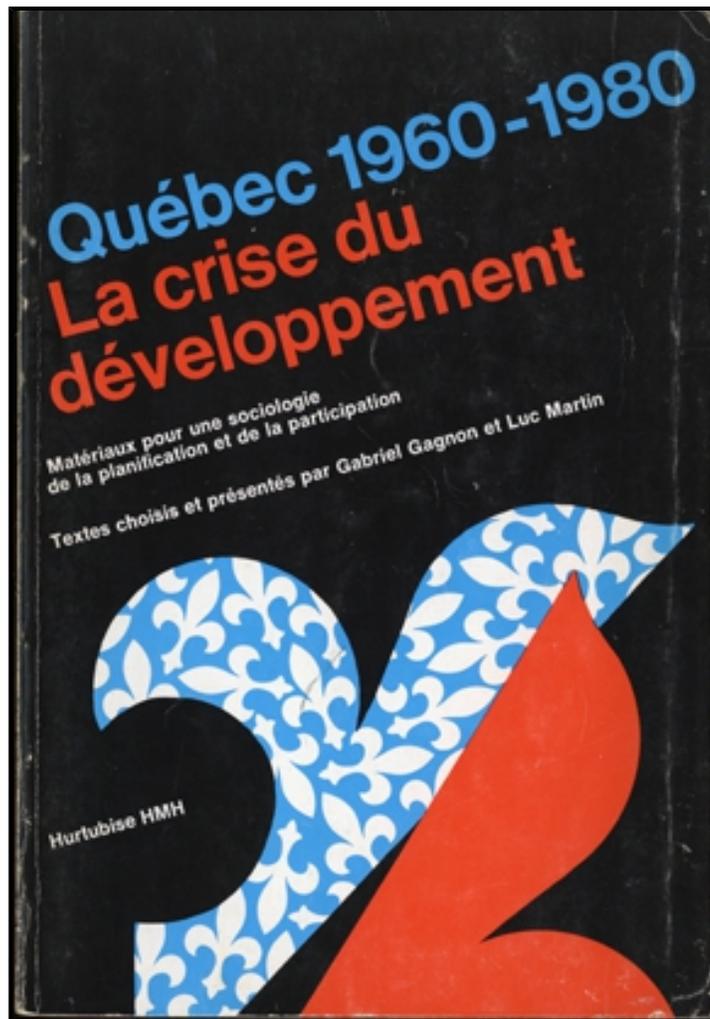
Mise en page sur papier format : LETTRE US, 8.5” x 11”.

Édition numérique réalisée le 7 janvier 2018 à Chicoutimi, Québec.



Textes choisis et présentés  
par Gabriel GAGNON et Luc MARTIN

Québec 1960-1980 La crise du développement.  
Matériaux pour une sociologie  
de la planification et de la participation.



Montréal : Les Éditions Hurtubise HMH, ltée, 1973, 500 pp. Col-  
lection "L'homme dans la société" sous la direction de Guy Rocher et  
Pierre W. Bélanger.

**Note pour la version numérique** : La numérotation entre crochets [] correspond à la pagination, en début de page, de l'édition d'origine numérisée. JMT.

Par exemple, [1] correspond au début de la page 1 de l'édition papier numérisée.

[6]

*Le ministère des Affaires culturelles du Québec  
a accordé une subvention  
pour la publication de cet ouvrage.*

Maquette de la couverture :  
Studio Gilles Robert et Associés

Éditions HURTUBISE HMH, Ltée  
380 ouest, rue Craig  
Montréal 126, Canada

Dépôt légal / 4ième trimestre 1973  
Bibliothèque nationale du Québec

*Copyright © 1973, Éditions HURTUBISE HMH Ltée*

## **Québec 1960-1980. La crise du développement.**

Matériaux pour une sociologie  
de la planification et de la participation.

# **QUATRIÈME DE COUVERTURE**

[Retour à la table des matières](#)

Avec le début des années '60, la société québécoise s'est donnée des élans de développement. Parce qu'ils mobilisaient peu, plusieurs de ces efforts ont eu le souffle court. À travers les obstacles rencontrés, d'autres se sont éteints. Aujourd'hui, le Québec a l'air d'attendre, il est sur la pointe des pieds. Son développement est vacillant, et il est aussi très inégal. Une sorte de développement en miettes.

Les textes réunis ici illustrent les cheminements incertains suivis durant les dernières années. Ils permettent de revoir des analyses faites depuis le tournant des années '60, de situer certaines expériences de développement et de participation, de saisir la diversité, voire les contradictions, des options idéologiques qui se sont aiguisées dans ce contexte et qui inspirent encore diverses façons de comprendre nos sous-développements et les solutions, correspondantes, qui permettraient d'en sortir. On trouve ici des propos de scientifiques, d'animateurs, de syndicalistes, d'hommes politiques. Ils parlent du B.A.E.Q., de l'urbanisme, de la dépendance, du nationalisme, de la participation.

Ils ne sont pas présentés ensemble parce qu'ils seraient mus par un même projet, ou encadrés par une large convergence. Ils établissent bien plutôt des enjeux et invitent à des paris qu'il faudra bientôt engager.

**Aussi :**

Yvon Daneau  
Gabriel Gagnon  
Guy Demers  
Roger Guy  
Gérald Fortin  
Jean-Claude Lebel  
J.-P. Légaré  
Claude Lemelin  
Luc Martin  
Robert Mayer  
Guy Rocher

Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec  
Rapport Higgins — Raynauld-Martin  
Rapport La Haye  
Rapport Castonguay  
L'Office de Planification et de Développement *k* du Québec  
Mission Saguenay-Lac Saint-Jean  
CERNOQ et CDSNOQ  
Cité Libre — Pierre-Elliott Trudeau  
Parti québécois  
Confédération des Syndicats Nationaux  
Fédération des Travailleurs du Québec  
Corporation des Enseignants du Québec  
Conseil du Patronat du Québec  
Parti pris  
C.A.P. Saint-Jacques

[7]

## Québec 1960-1980. La crise du développement.

Matériaux pour une sociologie  
de la planification et de la participation.

# Table des matières

[Quatrième de couverture](#)

[Préface](#) [11]

[Les auteurs](#) [12]

[Remerciements](#) [13]

Gabriel Gagnon et Luc Martin, [Introduction](#). [15]

### *Partie I*

#### — [Planification et Participation](#) [29]

- [Présentation](#) [31]

1- Gabriel Gagnon, “[Pour une planification régionale et démocratique.](#)” [35]

2- Bureau d’Aménagement de l’Est du Québec, “[Dimensions de l'aménagement.](#)” [43]

3- Rapport Higgins - Raynauld-Martin, “[Les orientations du développement régional.](#)” [53]

4- Rapport La Haye, “[La Planification.](#)” [71]

5- Rapport Castonguay, “[Le développement social.](#)” [89]

6- Roger Guy, “[La participation et les institutions politiques au Québec.](#)” [101]

7- Jean-Claude Lebel, “[L'animation sociale.](#)” [121]

8- Yvon Daneau, “[Caractéristiques du mouvement coopératif.](#)” [129]

- 9- Gabriel Gagnon, “[Les voies de l'autogestion.](#)” [143]
- 10- Claude Lemelin, “[La décennie 70 sera-t-elle celle de la croissance économique du Québec ?](#)” [157]

Lectures recommandées [167]

## ***Partie II***

### **— [Les Expériences](#) [169]**

- [Présentation](#) [171]

- 11- O.P.D.Q., “[L'Office de Planification et de Développement du Québec.](#)” [175]
  - 12- Guy Demers, “[Les conseils économiques régionaux.](#)” [194]
  - 13- Le Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec (B.A.E.Q.) “[Le Plan du B.A.E.Q.](#)” [217]
  - 14- La Mission de planification régionale Saguenay – Lac Saint Jean, “[La Mission de planification régionale Saguenay-Lac Saint-Jean.](#)” [238]
  - 15- CERNOQ et CDSNOQ, “[Le développement de la région Abitibi – Témiscamingue.](#)” [249]
  - 16- J.P. Légaré, “[Le Mouvement coopératif au Québec.](#)” [267]
  - 17- Luc Martin et Robert Mayer, “De [l'aliénation au développement : notes sur certaines analyses de la pauvreté et des comités de citoyens.](#)” [285]
- Lectures recommandées [316]

**Partie III**

— **Politique et Développement : les Manifestes** [317]

- Présentation [319]
- 18- A. Breton, R. Breton, C. Bruneau, Y. Gauthier, M. Lalonde, M. Pinard, P.E. Trudeau, “Pour une politique fonctionnelle.” [321]
- 19- Parti Québécois, “Quand nous serons vraiment chez nous.” [333]
- 20- Confédération des syndicats nationaux, “Ne comptons que sur nos propres moyens.” [357]
- 21- Fédération des travailleurs du Québec, “L’État, rouage de notre exploitation.” [383]
- 22- Corporation des Enseignants du Québec, “Premier Plan. Livre blanc sur l’action politique.” [393]
- 23- Conseil du Patronat du Québec, “Détruire le système actuel ?” [409]
- 24- Conseil du Patronat du Québec, “Mémoire du Conseil du Patronat du Québec sur les priorités budgétaires 1972-73 du gouvernement québécois.” [419]
- 25- Parti pris, “Manifeste 1965-66 de la revue parti pris.” [429]
- 26- C.A.P. Saint-Jacques, “Pour l’organisation politique des travailleurs québécois.” [445]
- 27- Gerald Fortin, “La société de demain : ses impératifs, son organisation.” [461]
- Lectures recommandées [488]

**Conclusion**

- Gabriel Gagnon et Luc Martin, “Le Québec des années 80.” [491]

[11]

## **Québec 1960-1980. La crise du développement.**

Matériaux pour une sociologie  
de la planification et de la participation.

# **PRÉFACE**

[Retour à la table des matières](#)

Ce volume de Gabriel Gagnon et de Luc Martin, *La Crise du Développement* est le premier d'une nouvelle collection, L'Homme dans la Société qui sera consacrée à des anthologies de textes entièrement ou partiellement québécois. Le besoin de recueil de textes avait déjà été manifesté par plusieurs groupes dans divers secteurs des sciences de l'homme. L'accueil qu'on a fait à notre volume *École et Société au Québec* nous a confirmé l'existence de ce besoin. Ce premier volume sera bientôt suivi de plusieurs autres déjà en préparation sur l'enseignement supérieur, les classes sociales, la politique, les mouvements sociaux, l'économie, la famille, etc.

Les avantages de ces recueils de textes sont bien connus dans les milieux anglo-saxons. Les Américains en particulier ont fait grand usage de cette formule, qui permet de réunir d'une manière facilement et rapidement utilisable des textes publiés dans différentes revues ou des extraits de livres. De plus, l'anthologie force à présenter ces textes selon un certain ordre ou une structure qui peut parfois éclairer d'un jour nouveau chacun des articles pris individuellement. On découvre, par exemple, des liens chronologiques ou des rapports de parenté qui n'étaient pas d'abord apparus, des continuités qu'on avait mal appréciées, qu'on avait trop peu soulignées ou qu'on avait exagérées.

Un autre avantage de la collection de textes, c'est qu'elle met côte à côte certains documents écrits pour l'action ou l'intervention sociale, des rapports de recherche, des textes théoriques. Les liens entre ces trois catégories de textes, ainsi que les points de rupture, apparaissent

alors avec relief. Le volume de Gagnon et Martin illustre particulièrement bien tous ces avantages.

On aurait voulu choisir un meilleur thème pour inaugurer la collection qu'on aurait pu trouver mieux. Le livre de Gagnon et Martin porte justement sur le développement. Il y a tout lieu de croire qu'il aura plus qu'une valeur symbolique pour le développement du Québec, des sciences de l'homme, et de la collection.

Guy Rocher  
Pierre W. Bélanger

[12]

## **Québec 1960-1980. La crise du développement.**

Matériaux pour une sociologie  
de la planification et de la participation.

## **LES AUTEURS**

[Retour à la table des matières](#)

Yvon Daneau, Conseil de la Coopération du Québec, Québec.

Guy Demers, Ministère des Affaires Urbaines, Ottawa.

Gérald Fortin, Centre de Recherches Urbaines et Régionales,  
Montréal.

Gabriel Gagnon, Département de Sociologie, Université de  
Montréal, Montréal.

Roger Guy, Conseil Economique Régional du Nord-Ouest du  
Québec, Rouyn-Noranda.

Benjamin HIGGINS, Département d'Economique, Université de  
Montréal, Montréal.

Jean-Claude Lebel, Conseil du Trésor, Québec.

Jean-Pierre LÉGARÉ, Directeur de la revue *Ensemble*, Québec

Claude LEMELIN, *Le Devoir*, Montréal

Fernand, Martin, Département d'Economique, Université de  
Montréal, Montréal.

Luc Martin, Département de Sociologie, Université de Montréal,  
Montréal.

Robert Mayer, Département de Service Social, Université de  
Montréal, Montréal.

André Raynaud, Conseil Economique du Canada, Ottawa.

Pierre E. Trudeau, Chambre des Communes, Ottawa.

[13]

## **Québec 1960-1980. La crise du développement.**

Matériaux pour une sociologie  
de la planification et de la participation.

## **REMERCIEMENTS**

[Retour à la table des matières](#)

Nous exprimons notre reconnaissance à tous ceux qui nous ont permis de publier leurs travaux dans ce recueil : Yvon Daneau, Guy Demers, Gérald Fortin, Roger Guy, Benjamin Higgins, Jean-Claude Lebel, Jean-Pierre Légaré, Claude Lemelin, Fernand Martin, Robert Mayer, André Raynaud, Pierre E. Trudeau.

Nous remercions aussi les maisons d'édition et les organismes suivants pour leur collaboration : revue *Cité Libre* ; Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec ; Ministère de l'Expansion économique régionale, Ottawa ; Gouvernement du Québec ; le Conseil d'Orientation Economique du Québec ; l'Institut canadien d'éducation des adultes ; revue *Parti Pris* ; revue *Forces*, Hydro-Québec ; Office de Planification et de Développement du Québec ; revue *Coopération* ; Confédération des Syndicats Nationaux ; Fédération des Travailleurs du Québec ; Corporation des Enseignants du Québec ; Conseil du Patronat du Québec ; revue *Les Affaires* ; Comité d'Action politique de Saint-Jacques.

Ce recueil doit aussi beaucoup à Jules Savaria qui nous a aidé dans le travail de recherche bibliographique et de choix de textes et à Christiane Havenne qui a assuré tout le travail de secrétariat nécessaire à sa publication.

G.G. et L.M.

[14]

[15]

## **Québec 1960-1980. La crise du développement.**

Matériaux pour une sociologie  
de la planification et de la participation.

# **INTRODUCTION**

[Retour à la table des matières](#)

Les textes que réunit cet ouvrage ont tous été écrits durant la dernière décennie. Ils suggèrent une piste pour retrouver la trame du développement que nous avons connu ici, à partir d'une coupure dans le temps qui, depuis, est devenue un point de repère utilisé de façon courante : 1960. Il y a ainsi un intérêt pratique à y référer et à examiner la séquence d'événements composant la période historique ainsi délimitée. L'examen particulier auquel invite ce recueil est celui des projets, expériences et idéologies qui ont tenté depuis dix ans de donner visage à une certaine forme de développement.

Le découpage que nous avons retenu pour tenter de donner un sens aux textes présentés ici ne doit pas laisser croire que pour nous, le début des années soixante aurait marqué une sorte de recommencement à partir de bases tout à fait nouvelles. S'il s'est amorcé alors un faisceau d'efforts par beaucoup de Québécois pour prendre leur histoire en charge, il se trouve peu d'observateurs pour rapporter à cette date le point de départ de transformations qui eussent affecté par la suite la totalité des structures socio-économiques et politiques du Québec ou le point de chute de grands cycles qui se seraient tous ajustés pour converger vers 1960.

Ce qui permet habituellement de reconnaître une certaine pertinence à ce découpage, c'est le fait que le début des années 60 a marqué un réveil sur le plan politique et culturel. Le développement à compter de ce moment commence à être défini comme un objectif à

atteindre, comme le résultat d'actions concertées. Un certain volontarisme commence à poindre, se substituant lentement à la conviction optimiste et fautive selon laquelle le hasard finirait bien par arranger les choses dans le sens du progrès. Sur un fond d'impatientes disponibilités émergent alors les bribes d'un projet collectif de développement. Cela ne veut pas dire que cette émergence est survenue par hasard, qu'on ne peut que la constater, sans pouvoir expliquer ou repérer ce qui l'a déclenchée. Elle ne s'explique pas d'elle-même et doit être mise en rapports avec les contradictions et problèmes qui rendent compte des tensions et conflits croissants qui avaient marqué les années d'après-guerre.

Les transformations qui avaient caractérisé la répartition de la main-d'œuvre selon les secteurs primaire, secondaire et tertiaire depuis la fin de la guerre, l'accélération de l'urbanisation, mais aussi les revendications ouvrières et le blocage pratiqué par le duplessisme, tout cela représentait des facteurs favorables à l'émergence de ce qui a été ressenti en 1960 comme « la nécessité du changement », sans que le contenu et le modèle de société envisagés ne soient précisément affirmés, sans qu'aient eu le temps de s'installer les débats et conflits qu'a présenté la dernière décennie et qui, du reste, ont été rendus possibles par l'action des « modernisateurs » du début de la période. Il faut aussi indiquer plus fondamentalement que les locomotives de la croissance relative que connaissait alors le Québec étaient sises hors de la province, voire du pays, et qu'en ce qui regarde l'action gouvernementale, même si elle était [16] celle de dirigeants libéraux et faiblement interventionnistes, c'est le gouvernement du Canada qui était le plus déterminant dans ce qui s'est façonné sur le plan économique depuis la fin de la guerre jusqu'au tournant des années 60.

Il fallait que ça change en 1960, mais tout n'a pas changé et il faut rester soucieux de reconnaître les lignes de force qui traversaient la période immédiatement antérieure et qui se sont prolongées au-delà de 1960. L'expression « révolution tranquille » qui nomme, depuis, le début de cette période, connote bien la simultanéité de la continuité et de l'évolution dont témoigne cette conjoncture. S'il y eut mise en branle, il n'y eut pas et il n'y a pas encore mise en place en des institutions de gestion et de participation nouvelles, des objectifs et des intentions qui mobilisent divers groupes de la société depuis le début de la dernière décennie.

C'est l'objet de ce volume de permettre de toucher du doigt ce qu'ont été les débuts et les cheminements du regain d'autonomie politique qui a marqué le Québec à cette époque et la conviction qu'il veut communiquer est que ce regain ne doit pas être recherché ni lu au niveau seulement de l'action gouvernementale ou au niveau politique au sens strict du terme. Même si 1960 aura surtout marqué le début d'une certaine affirmation du politique au niveau de l'action de l'État du Québec, orientée vers la modernisation des mécanismes les plus visiblement retardés des institutions en place, la prise de conscience qui s'est alors manifestée débordait largement le cercle des élites politiques. La reconnaissance de l'autonomie comme constante de notre histoire marque elle-même un trait distinctif de la dernière décennie. Les études historiques y ont repris de la vogue. Comme si le présent, tourné vers l'avenir, avait senti le besoin d'appuis et devait redécouvrir dans sa perspective et en fonction de ses questions propres, un passé profondément ignoré jusqu'alors. Poètes et chansonniers aussi ont permis la réappropriation des lieux, des hommes et des temps forts d'une vie collective en voie de se reconnaître. Mais surtout d'autres groupes sociaux (syndicats de cols blancs, comités de citoyens, associations d'étudiants) ont manifesté de façon renouvelée leur insertion dans les rapports de production et les processus de prise de décision caractéristiques de notre organisation institutionnelle. Identifier le développement à la prise de décision technocratique qui s'est élaborée aux débuts des années 60, ce serait négliger non seulement les effets de rétroaction qu'elle a engendrés, mais aussi la mobilisation qu'elle pré-supposait et qui s'est épanouie par la suite selon des lignes de force propres, à travers des expériences de développement régional, des processus d'animation, des débats idéologiques posant des objectifs nouveaux et élargis au développement.

En regroupant sous ce thème du développement les textes qu'il présente, ce recueil indique que nous attribuons plusieurs dimensions à cette notion. Nous aurons l'occasion de les préciser en fin d'introduction, après avoir rappelé succinctement les traits de la période allant de l'immédiat après-guerre et les caractéristiques de la dernière décennie au Québec.

[17]

## *1. Investissements étrangers et disparités régionales*

La période qui va de l'après-guerre jusqu'aux débuts des années 60 a vu l'accentuation et l'accélération de tendances déjà inscrites dans l'évolution, depuis les années de la dépression et de l'après-dépression et ce à cause des mutations provoquées par la seconde guerre mondiale. Mais certains processus se sont affirmés avec une telle détermination durant cette période qu'il faut les isoler dans l'appréciation de la situation au tournant des années 60.

Il faut d'abord insister, à la suite d'études nombreuses, sur l'accentuation très marquée, depuis la fin de la guerre, de la part des investissements directs étrangers, c'est-à-dire américains, dans l'économie canadienne. Ces investissements directs, le Canada les a accueillis à la fois dans le secteur des matières premières et dans celui des produits manufacturés. Dans le secteur de la production des biens de consommation, la mainmise américaine « a été dans une large mesure financée par l'épargne que les sociétés ont tiré de la vente des matières premières canadiennes extraites et traitées par la main-d'œuvre canadienne, ou par la vente aux consommateurs canadiens de produits manufacturés par des filiales américaines, à des prix protégés par les barrières douanières »<sup>1</sup>.

Plusieurs travaux<sup>2</sup> ont montré la cascade de conséquences politiques qui découlent de cet état de fait et souligné notamment que le contrôle étranger, c'est-à-dire américain, « atteint son maximum dans les industries où la formation des préférences des consommateurs et l'innovation technologique sont les plus avancées dans la métropole : industrie de l'automobile (97%), produits du caoutchouc (97%), produits chimiques (78%), appareils électriques (77%) et aéronautiques (78%) (...) Les industries qui demeurent sous contrôle canadien sont,

<sup>1</sup> Voir K. Levitt, *La capitulation tranquille*, Montréal Réédition Québec, 1972, pp.74-75

<sup>2</sup> En particulier le Rapport Watkins (1968), le Rapport Gray et l'ouvrage cité plus haut de K. Levitt.

dans l'ensemble, celles où les unités de production sont de dimensions restreintes, comme dans le cas des aciéries, de la construction et de certains produits alimentaires ou celles dont l'avenir est plutôt sombre, comme dans le cas des textiles <sup>3</sup>.

Cette succursalisation de l'économie s'est affirmée durant les années d'après-guerre et traçait dans la même mesure un défi au développement d'un pays qui devait investir d'autant plus de ressources dans la réalisation d'une politique nationale, comme il l'avait fait dans le passé, qu'il était particulièrement vulnérable aux déterminants géographiques. Ce défi ne pouvait que grandir dans la mesure où ces investissements étrangers, s'ils contribuaient à produire un niveau de vie remarquablement élevé, étaient gérés en fonction des impératifs de preneurs de décision isolés et étrangers aux préoccupations du pays. Leur pénétration dans l'économie canadienne a contribué à créer des disparités de croissance et à définir des régions-pôles qui drainaient des ressources en capital et en main-d'œuvre des régions délaissées par cette intégration aux USA selon des axes nord-sud. La gestion de ces conséquences, sur le plan politique et social, n'appartenait pas aux investisseurs étrangers. Elles n'en contribuaient pas moins à créer ici un développement inégal.

Cette pénétration américaine, productrice à la fois de croissance et de pauvreté, s'affirmait également sur le plan culturel. Les niveaux de vie au Canada présentaient sans doute une moyenne décalée par rapport aux standards moyens américains eux-mêmes, mais se comparaient avantageusement avec [18] ceux des autres pays industrialisés. Mais de fait, c'est tout un mode de vie qui s'incrétait à travers la diffusion des produits de consommation et c'est toute une structure d'aspirations qui venait installer ses modèles. Cette période est celle de l'implantation mondiale de l'expansion américaine et de l'étalement des succès américains. C'est durant cette période que prend place, et singulièrement au Canada, une sorte d'hégémonie faite de puissance militaire, de biens de consommation et d'efficacité administrative. Les rapports internationaux se recomposent dans un climat de guerre froide, on assiste à une répartition internationale des états par camps, mais également, et simultanément, à l'implantation de sociétés dites multinationales et à la diffusion de par le monde de l'image améri-

---

<sup>3</sup> Voir K. Levitt, *op. cit.* p. 143.

caine de la société prospère, qui arrive joyeusement à surmonter ses problèmes de survie.

La jonction de la production scientifique, des innovations technologiques et du progrès économique font en effet apparaître ce pays comme un modèle pour les pays des deux blocs. Ces facteurs et leurs résultats servent de fondement à la diffusion d'une idéologie qui proclame la fin des grands débats idéologiques et qui masque les facteurs économiques créateurs de cette prospérité (rapports des États-Unis avec les pays dits du tiers-monde, importation aux États-Unis des matières premières, « brain-drain ») et les problèmes sociaux qui côtoient cette prospérité, tant pour les pays dits sous-développés, mais effectivement satellisés, qu'en ce qui regarde les coûts sociaux de la croissance intérieure américaine, elle-même inégale (disparités régionales, discriminations, problèmes urbains, etc.).

Le Québec, comme le reste du Canada, s'insérait dans cet ensemble dynamique. Les pénétrations multiformes dont nous avons esquissé les contours à grands traits marquaient des points ici comme au Canada anglais. Mais tant la structure économique particulière du Québec que sa structure sociale singularisent sa situation. Comme sous-ensemble du Canada, le Québec se démarquait, par rapport à l'Ontario notamment, quant au taux de revenu per capita et quant aux taux moyens de salaires. Ces écarts, sans s'être développés durant la période qui nous intéresse ici, s'y sont maintenus. Cette situation relativement défavorable se jumelait avec des inégalités plaçant spécifiquement les Canadiens français en position d'infériorité par rapport aux autres groupes ethniques et au Canada et au Québec. D'autre part, à l'intérieur du Québec, Montréal et sa région se démarquent comme seul pôle de croissance. Durant les dernières années de la décennie cinquante, elle est, avec la Côte Nord, la seule région économique qui a un solde positif sur le plan migratoire. Ailleurs au Québec, la situation peut être appréciée de diverses façons : qu'il suffise de mentionner que les taux de chômage par exemple, entre 1954 et 1963 étaient de 15% (taux moyen) pour la Gaspésie, de près de 14% pour le Lac St-Jean, sur la Côte Nord de près de 13%, alors qu'il n'était que de 7.5% pour la région de Montréal. En 1961, les Montréalais jouissaient d'un revenu moyen par tête de \$1,603.00 alors que dans 19 comtés de la province, la plupart à l'est et au sud de Québec, le revenu moyen par tête s'échelonnait entre \$606 et \$800 dollars.

À survoler rapidement ces caractéristiques, on ne peut s'empêcher de lire l'intégration à la vie américaine au début des années 60 dans les termes d'une liaison à des pôles centraux par rapport auxquels les situations se dégradent à mesure que l'on gagne la périphérie. De New York et des Grands Lacs, [19] vers Montréal et Toronto, puis vers les régions de la périphérie, se tisse une chaîne par rapport à laquelle Ottawa, puis Québec en particulier, avaient à se situer. Ces liaisons économiques, certains ont commencé à les reconnaître durant les années cinquante à travers les décalages et les retards qu'elles rendaient visibles pour les régions de la périphérie. Avec le début des années 60, on le verra dans ce recueil, d'autres analyses dépassent la constatation des « retards » des régions éloignées des centres moteurs et tentent d'appliquer au Canada comme au Québec d'ailleurs, une explication de ces retards en référence à des schémas mettant au centre de leur perspective la dépendance. Mais ce n'était pas là le fondement des politiques des gouvernements d'Ottawa et de Québec avant le tournant du début des années '60 dans la province.

## *2. Continentalisme et imitation*

La période allant de la fin de la guerre aux débuts des années 60 se caractérise par l'affirmation d'une politique de développement ouvertement favorable à l'investissement étranger et américain au Canada. L'objectif visé par les gouvernements « libéraux » qui se sont succédés au pouvoir jusqu'en 1957, se formulait en terme de plein emploi. L'installation en terre canadienne de filiales de maisons américaines contribuait à la croissance de l'économie et apparaissait aussi, alors, comme la réponse la plus positive aux problèmes de pauvreté, liés au chômage, si fortement ressentis au pays durant les années de la Dépression. Pour pallier à l'insécurité, pour assurer une couverture des besoins essentiels de la population, le Canada développait durant cette même période divers programmes dits de sécurité sociale : l'assurance-chômage en 1941, les allocations familiales en 1945, les pensions fédérales aux vieillards en 1952, l'assistance aux invalides en 1955, l'assurance-hospitalisation en 1958.

Les problèmes sociaux de l'avant-guerre invitaient à l'abandon du laisser-faire traditionnel et la guerre avait favorisé la centralisation du

pouvoir à Ottawa. C'est de là que l'on présidait à la croissance, en accordant une préférence nette et reconnue à l'entreprise privée. Le traitement des conséquences sociales de la croissance inégale se confinait aux instruments caractéristiques du « welfare state » et il faudra attendre 1963 pour qu'une politique de développement régional <sup>4</sup> vienne s'attaquer aux régions sous-développées comme ensembles structurellement en retard.

Quant aux conséquences économiques et politiques du continentalisme qui avait statut d'orientation globale de l'activité économique d'alors, on peut voir dans l'élection des conservateurs en 1957, le signe que l'on commençait à les entrevoir, mais encore là, c'est seulement vers le milieu des années 60 que certaines analyses ont pu permettre d'en mesurer l'ampleur : caractère aigu des disparités régionales, incapacité de générer des innovations, absence d'installations de recherche, etc. On est ainsi loin d'une politique globale de développement sur le plan économique. L'intervention de l'État se réduit au minimum, elle procède par programmes ad hoc, et, bien sûr, les initiatives proviennent de deux niveaux de gouvernement dont les rapports ne favorisent guère l'émergence de consensus sur des priorités données.

Ce sont les États-Unis qui tiennent lieu de modèle, avec les avantages et inconvénients qui y sont liés. G. Grant aura été l'un de ceux qui ont insisté sur [20] le poids incommensurable de ces derniers, puisqu'il interprète, avec une forte nostalgie, le continentalisme régnant depuis la fin de la guerre comme un corridor conduisant à la disparition pure et simple du Canada. Diefenbaker l'avait compris selon lui, mais il aura été lui-même incompris et conspué par les élites du monde des affaires et de la politique aux commandes du pays dont il menaçait les positions privilégiées, et, en plus, il n'avait pas su s'allier des représentants du Québec français, appuis essentiels pour qui aspire à maintenir un Canada distinct des États-Unis. <sup>5</sup>

Au Québec, le duplessisme faisait rage. Il régnait sur une véritable société bloquée, en ce sens que son système de gestion, axé sur le pa-

<sup>4</sup> Nous référons ici à la loi ARDA, votée en 1963 et complétée en 1965 par la loi créant le Fond de développement économique rural.

<sup>5</sup> Voir George Grant, *Lament for a nation, The defeat of Canadian Nationalism*, Toronto-Montreal, Macmillan and Stewart Ltd. 1965.

tronage et orienté vers le respect de valeurs figées, ne pouvait qu'accumuler des retards devant l'urbanisation très rapide que connaissait la province, devant le passage des producteurs agricoles vers le marché des villes et le développement corrélatif d'un secteur tertiaire en pleine croissance. En vingt ans, soit de 1941 à 1961, la main-d'œuvre employée dans l'agriculture a diminué de moitié au Québec, cependant que la main-d'œuvre engagée dans le secteur tertiaire doublait ses effectifs. Durant cette même période, le Québec voit se développer particulièrement rapidement la production des industries liées à des ressources naturelles.

Si dans l'ensemble de la région économique du Québec l'évolution à long terme permet de reconnaître une croissance de l'économie, celle-ci laisse pour compte des fractions importantes du territoire, par exemple le territoire au sud du fleuve, où l'économie est fondée sur l'agriculture et la petite industrie. Des poches de stagnation se tissent et malgré l'augmentation des dépenses de l'État depuis la fin de la guerre, celui-ci n'intervient pas directement dans la production. Le secteur public est à toutes fins utiles inexistant et l'investissement public dans le secteur de l'éducation, réduit, permet à une petite élite seule de reproduire ses conditions d'existence. Pas plus que le Canada, le Québec n'a-t-il d'instance de planification même incitative qui tenterait de servir d'orienteur aux investissements privés. Par ailleurs, dans le secteur dit privé, la place des Canadiens français est loin d'être dominante. L'entrepreneurship, ici, est étranger. Seule la formule coopérative, dans le secteur agricole, apparaît comme une réponse un peu structurée, apportée par des Canadiens français, mais les défis qui touchent les centres moteurs de l'économie les trouvaient absents.

### ***3. Conflits sociaux et contestation de l'idéologie dominante***

On a surtout retenu de cette période qu'elle était, au Québec, celle de la grande noirceur. L'expression peut être retenue pour désigner l'acharnement avec lequel l'élite politique régnante, dont l'assise était largement rurale, refusait de reconnaître son incapacité de résoudre les problèmes véhiculés par l'industrialisation. Engluée dans son conser-

vatisme, aux commandes d'un système de patronage bien huilé, elle était dépassée et incapable de rendre compte des exigences nouvelles accompagnant l'industrialisation et qui se manifestaient notamment à l'occasion des conflits de travail qui ont éclaté au Québec, depuis 1949 en particulier.

La grève d'Asbestos aura en effet marqué cette mise en branle qui annonçait [21] la reconnaissance par les travailleurs syndiqués de leur position de dominés et leur insertion dans une dynamique conflictuelle incompatible avec les représentations unanimistes et communitaristes des décennies précédentes. L'État, à l'occasion de cette grève, s'était rangé contre les travailleurs et en prenant ainsi position, marquait les termes clairs d'une contradiction. Ce n'est qu'au début des années 60 qu'a été proclamé ici « feu l'unanimité », mais de fait cette proclamation distançait de beaucoup le moment pratique signalant les premiers craquements de la représentation non-conflictuelle des intérêts de « toutes les classes de la société ». L'unanimité aura été pour un temps le fruit d'une perception de classe.

Paradoxalement, cette période de la « grande noirceur » aura été marquée par de nombreux conflits, par l'affirmation de nouvelles revendications et le démasquage de l'idéologie dominante. La noirceur caractérisait la fermeture de l'élite politique et colorait, si l'on peut dire, sa répression devant les groupes qui parvenaient à faire la lumière sur les problèmes non reconnus par elle et encore moins traités au niveau de l'administration publique.

C'est en négatif que s'affirmait alors la poussée de développement. C'est contre les blocages que s'exprimèrent les intellectuels de la Faculté des Sciences Sociales de Québec, que s'élevaient les analyses diffusées par l'Institut canadien des Affaires publiques. Un même objectif inspirait les rédacteurs de *Cité Libre*... L'action idéologique alors entreprise exigeait de reconnaître les décalages qui s'amoncelaient entre ce que les Canadiens français pensaient d'eux-mêmes et de leur destin et ce qu'ils étaient en train de devenir réellement. Contre le nationalisme replié et négatif, on en appelait à des références nord-américaines. Contre la mission évangélique et la « spécialisation littéraire » des élites dominantes traditionnelles, on en appelait à la nécessité d'occuper le champ économique et à celle de s'ajuster aux pistes de progrès déblayées par les États-Unis.

Une certaine conscience des retards, des marges dans lesquelles se maintenait le Québec commandait un effort de rattrapage et de modernisation. Le pôle à rattraper, le moderne à rejoindre pour les tenants de cette idéologie, c'est l'Ontario, ce sont les États-Unis. Explicitement, le défi était américain. Pendant que le monde ouvrier conduisait des luttes très dures (Asbestos, Louiseville, Arvida), les intellectuels nommaient les nouveaux décalages et contestaient les justifications de l'Église et du pouvoir politique provincial qui les faisaient accepter. Mais l'aspiration de développement n'existait pas que comme projet en sous-impression dans la critique des blocages. Cette contestation définissait comme positives l'action modernisatrice du gouvernement fédéral et celle des industrialisateurs américains qui intervenaient massivement au pays depuis la fin de la guerre.

C'est la rationalité modernisatrice des Américains que les tenants du rattrapage valorisaient. Leur approche scientifique, leur pragmatisme recevaient ici un accueil favorable. Au nationalisme renfermé et anxieux, ces éléments du modèle américain présentaient une contrepartie d'ouverture et de prospérité pleine d'assurance qui annonçait peut-être le caractère tranquille de la « révolution » du début des années 60.

Un certain type de développement commençait ainsi à être décrit et analysé. C'est un désir de débloquer qui est alors l'expression diffusée de la tension vers le développement. Le contenu souhaité, le modèle envisagé de société à constituer n'a pas la cohérence ou l'unité d'un système intégré. Des éléments [22] sont posés comme références privilégiées : le parlementarisme britannique, le pragmatisme anglo-saxon, l'efficacité américaine ; des atouts sont reconnus : les privilèges du retard, les dimensions réduites de la société, les « défis » posés par la proximité de l'Ontario et des États-Unis, la richesse des ressources naturelles, l'industrialisation relativement avancée, le haut niveau de vie, la « culture française », le contrôle d'un État provincial. Des tares sont décriées : le faible niveau d'instruction, la domination intellectuelle du clergé, la concentration dans les secteurs d'activité économique en déclin ou dans les professions libérales, la fermeture sur le monde, le complexe d'infériorité des Canadiens français, leur consommation ostentatoire, leur manque d'ambition, etc.

On le voit, malgré que ces notes ne représentent qu'un survol évidemment trop rapide, c'est une certaine façon de nommer les lacunes,

et d'en rendre compte, une certaine façon de reconnaître les ressorts possiblement mobilisateurs qui caractérisent l'idéologie dominante en 1960. Les contradictions caractérisant les rapports patrons-ouvriers, les inégalités entre les groupes ethniques français et anglais au Canada y reçoivent un traitement singulier : le progrès social et économique donne à tous la chance de se développer et il faut voir à corriger les inégalités qui persistent sur le plan de l'éducation par exemple pour donner réalité à ce postulat. La fin des années 60 allait être l'occasion de débats mettant en cause ce postulat.

#### ***4. Le développement en miettes : 1960-72***

Si l'on peut dire, en schématisant beaucoup, que la décennie 50 en a été une où, malgré la croissance de la production, dominaient des obstacles politiques et institutionnels au développement, la décennie qui débute avec le tournant des années 60 peut se caractériser par ce que l'on pourrait appeler un « développement en miettes ».

L'expression ne veut pas qu'illustrer le caractère discontinu ou encore l'approche sectorielle des interventions des divers gouvernements qui se sont succédés au Québec depuis 1960. Elle réfère aussi aux tentatives diverses de plusieurs groupes ou corps intermédiaires pour insérer leurs analyses, leurs objectifs et leurs pratiques politiques dans le débat du développement, initié tout au moins, par la Révolution tranquille. Ces groupes (syndicats, comités de citoyens) ne se recrutaient pas parmi les élites traditionnelles et ne détenaient pas nécessairement des participations prestigieuses. Leur action pouvait être parcellaire. L'avenir pourra peut-être révéler qu'elle n'aura eu de portée que limitée. Mais il nous a semblé - ce recueil en témoigne - que les initiatives politiques caractéristiques de la Révolution tranquille en particulier, pour limitées qu'elles puissent avoir été, n'en représentaient pas moins des jalons essentiels. À travers la nationalisation des compagnies d'électricité, la réforme de l'administration publique, le développement des éléments de politique salariale, la réforme de l'éducation, l'établissement de l'assurance-hospitalisation, puis, plus tard, de l'assurance-santé, la rationalisation des lois d'assurance ou de sécurité sociale, l'État québécois mettait lentement en place les conditions nécessaires au développement en même temps qu'il suscitait, ce faisant, non seule-

ment des transformations au niveau de la gestion des affaires publiques, mais aussi des formes de participation, de contestation, et des types de revendications nouveaux.

[23]

En effet, tant au niveau des régions qu'à celui de groupes dits intermédiaires, affectés les uns et les autres par les types nouveaux d'intervention de l'État, il s'est produit depuis 1960 des déclenchements et des initiatives qui font partie intégrante de l'effort de développement et que la sociologie du développement se doit de considérer. Pour les nommer, d'abord, en rendre compte dans leurs dimensions propres, et pour, ensuite, tenter d'expliquer ces émergences, en rapportant mouvements sociaux et revendications politiques aux contradictions et problèmes que leur dynamique révèle.

« Développement en miettes », on peut aussi dire que cela évoque le caractère incertain et parcellaire des initiatives qui émanent du gouvernement du Québec dans le domaine économique. Régime de rentes, Caisses de Dépôts et Placements, Société Générale de Financement, Soquem, Soquip, Rexfor, plus récemment, Société de Développement Industriel, autant d'initiatives orientées vers une prise en charge éventuelle mais dont l'intégration est loin d'être achevée. L'optimalité dans le rendement de ces instruments est encore un objectif à atteindre et il faut le noter, l'évolution qu'ont subi plusieurs de ces leviers a suivi une courbe lente et hachurée.

« Développement en miettes » enfin, c'est une idée qui signale avec netteté que les agents de développement gouvernementaux bénéficient ici de pouvoirs constitutionnels propres et souvent concurrents pour fonder leurs interventions. Il n'y a pas au Québec, malgré la formation au début des années 1960, du Conseil d'Orientation Économique du Québec (C.O.E.Q.) et plus tard de l'Office de Planification et de Développement du Québec (O.P.D.Q.) d'instance chargée de planifier le développement économique et social ou de coordonner de manière claire et perceptible pour la population les programmations sectorielles des divers ministères du gouvernement. Il y aurait du reste une telle instance qu'il lui faudrait en plus coordonner ses propres priorités avec celles du gouvernement d'Ottawa, qui lui, intervient aussi sans plan ou orientation globale dans des domaines aussi variés

que le développement régional, la formation de la main-d'œuvre, la recherche scientifique, etc.

S'il y a une thèse sous-jacente justifiant le choix de textes que nous avons fait ici pour rendre compte du développement depuis 1960, ce serait que l'État du Québec, par les initiatives mentionnées plus haut, a déclenché au départ un effort de rationalisation et de modernisation qui a, en un premier temps, mobilisé de très larges couches de la population et élargi substantiellement l'horizon des possibilités et des mobilités envisagées et, en un second temps, nourri des processus autonomes de contestation, de revendication et de participation qui ont été ou rendu possibles, ou accélérés par l'action même de l'État.

Comment ne pas indiquer sur ce plan que cette action de l'État a eu un souffle discontinu et que, corrélativement, sa capacité mobilisatrice n'a pas été au-delà de 1966. Elle avait donné un nouvel élan à ce qui peut être reconnu maintenant comme le mouvement social le plus constant et le plus important de la décennie, puisqu'il imprègne de sa coloration la plupart des autres, soit le mouvement nationaliste. Celui-ci, depuis 1968, a une expression politique, le Parti Québécois, qui reprend les éléments essentiels du projet de la Révolution tranquille et tente de mobiliser et d'impliquer la population dans la critique de la structure politique fédérale qui interdit la définition et la réalisation unifiée et cohérente des réformes qui s'imposent au Québec.

[24]

Action modernisatrice de l'État, émergence de « réponses » à cette action et d'expériences au niveau « de la base » (comités de citoyens, animation, etc.), floraison de revendications et d'idéologies nouvelles, ces trois pôles nous ont servi de guide pour constituer, par les textes, une certaine image de ce qu'a été le développement depuis 1960 au Québec.

## ***5. Le développement en trois dimensions***

La définition que nous donnons de cette notion ici se veut large. En explicitant les éléments, nous ne voulons pas impliquer que le processus complexe qu'elle désigne aurait eu ici, durant les dernières années, une unité et une cohérence qui témoignent d'un progrès linéaire et déjà

reconnaissable à l'œil. L'examen des textes que nous avons considérés révèle qu'il en a été tout autrement, que le rythme de ce développement a été inégal, que les objectifs poursuivis par les acteurs principaux ont subi d'importantes transformations et que les « blocages » et les résistances ont marqué et marquent encore ce développement. De fait, notre ambition a été ici beaucoup plus nettement d'illustrer comment ont été définis les principaux problèmes du Québec par différents analystes et acteurs sociaux et le type de mouvements qui sont venus s'affirmer à l'occasion du traitement de ces problèmes, cette double dimension permettant de reconnaître que le développement, d'abord objectif voulu, s'est transformé en débat dont les enjeux sont en voie d'élaboration.

Trois éléments nous apparaissent centraux dans la définition préliminaire du développement que nous avons retenue pour encadrer les textes présentés ici. Nous avons voulu voir le développement comme la capacité politico-administrative d'exploiter de façon optimale les ressources disponibles dans une société donnée, de répartir les fruits de cette production de façon égalitaire entre les différents membres de cette société et de mobiliser ceux-ci de manière à ce qu'ils puissent définir eux-mêmes, à diverses instances et selon diverses modalités, les conditions de leur production et de leur jouissance.

Cette définition de départ est générale. Elle décrit ce qui est devenu commun : le développement n'est pas que la croissance, il ne se réduit pas à la progression linéaire et continue de celle-ci, mesurée en termes de production nationale brute. Il n'est pas non plus que l'établissement de standards de production et de critères de répartition définis centralement ou technocratiquement. S'il implique la définition d'objectifs globaux ou partiels, à court, moyen ou long terme, il implique aussi une capacité mobilisatrice, et donc une implication des agents de production et de consommation dans le processus de décision centralisé et/ou décentralisé, et ainsi une capacité de contrôle des décisions prises par des représentants dans les cas où cette participation n'est pas directe.

En ce sens, l'une ou l'autre de ces trois dimensions, prise isolément, ne peut servir à définir le développement. Une société peut avoir des ensembles de production très élaborés, posséder une technologie avancée, sans être pour autant développée, c'est-à-dire si simultanément, par exemple, les agents développeurs y sont « étrangers ». Ils

obéissent à une rationalité indifférente aux besoins des membres de cette société et ces derniers ne disposent pas alors des leviers capables de leur permettre d'orienter leur développement selon les dynamismes de leur modèle culturel, en tenant compte de leurs besoins spécifiques. D'autre part, les deux dernières dimensions sont liées l'une à l'autre : on [25] imagine mal une société autogérée où se maintiendrait une forte inégalité dans la répartition des fruits de la production sociale ; mais en revanche, on peut imaginer aisément une société très centralisée sur le plan de la prise de décision où serait assurée une répartition égalitaire des fruits de la production.

Les textes que nous avons retenus sont présentés sous trois rubriques qui ne recoupent pas terme à terme les trois éléments de la notion de développement évoquée plus haut. Entre la vision théorique évoquée ici et les expressions concrètes illustrant l'aptitude d'une réalité sociale à y correspondre, il y a décalage. Ce sont des textes portant d'abord sur des dimensions du développement que nous présentons dans la première partie. La deuxième partie comprend des relevés d'expériences de développement et la troisième aborde les idéologies.

De façon diffuse dans ces textes, il apparaît que les expériences québécoises orientées vers le développement, au sens général donné plus haut à ce terme, ont retraduit dans leurs propres termes et dans des directions propres, les dimensions du développement dont nous faisons état. Dans le domaine économique sur lequel nous insistons particulièrement, les mots-clés à travers lesquels on a tenté d'appréhender les ressorts du développement sont indicatifs de la perspective des divers agents producteurs de changement.

C'est en particulier à travers le développement régional et l'aménagement du territoire des régions que s'incarne ici l'idée de planification ; de la même manière, la traduction fréquente, voire dominante, de la participation comme processus de mobilisation, se concrétise dans les différentes formes d'animation dont ce recueil fait état, au niveau d'expériences particulières ou de projets de réaménagement idéal des rapports de pouvoir. Dans le concret, ces notions ont beaucoup d'élasticité, ils recouvrent des réalités souvent dissemblables. Il nous fallait prendre la précaution de l'indiquer, plutôt que d'exclure du recueil les essais qui n'auraient pas collé à des définitions préalables qui auraient été les nôtres.

Ce livre, pour conserver des dimensions raisonnables, a dû être constitué au prix de certains sacrifices. Plusieurs textes, souvent cités en référence, auraient dû faire partie de ce document. Nous avons exclu par exemple des exposés relatifs à la réforme de l'éducation (Rapport Parent) et aux instruments que le gouvernement a élaboré pour structurer son action dans le domaine économique (Caisse de Dépôts, Régime de rentes, S.G.F., Soquem, Soquip). Les textes qui traduisent les intentions du législateur en ces matières sont disponibles ailleurs. Ce n'est donc pas parce que nous croyons qu'il faut sous-estimer l'importance de ces entreprises que le présent recueil n'en fait état que de manière indirecte. Au contraire, et nous avons dit plus haut la portée que nous leur reconnaissons. Notre intention a été de mettre en valeur des textes ou extraits d'ouvrages moins répandus, mais non moins significatifs du faisceau d'initiatives et d'expériences qui construisent ici, depuis une dizaine d'années, le développement.

Leur variété peut être déroutante, leur synchronisation déficiente. Ils témoignent de tentatives rarement achevées, souvent incertaines. Les acteurs sociaux (experts ou scientifiques, animateurs, idéologues) qu'ils mettent en cause n'habitent pas les mêmes classes sociales et ils ne sont pas mus par un même projet. En deçà de convergences que nous avons tous à découvrir, nous croyons que ces textes illustrent certains des enjeux qui sont les nôtres et la forme de paris qu'il faudra bientôt engager.

[26]

## RÉFÉRENCES

Les notes en fin de texte ont toutes été converties en notes de bas de page dans cette édition numérique. JMT.

[27]

### LECTURES RECOMMANDÉES

Fernand Dumont, *La vigile du Québec — Octobre 1970 : l'impasse ?* — Montréal, Éditions HMH, 1971, 234 pages.

Parti Pris, *Québec occupé*, (collection Aspects, no 9), Montréal Éditions Parti Pris, 1971, 252 pages.

Marcel Rioux, *La question du Québec*, Paris, Éditions Seghers, 1971.

Marcel Rioux et Yves Martin, *La société Canadienne-française*, HMH, 1971, 408 pages.

Claude Ryan, (sous la direction de) *Le Québec qui se fait*, HMH, 1971, 312 pages.

[28]

[29]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.**  
Matériaux pour une sociologie  
de la planification et de la participation.

# Première partie

PLANIFICATION  
ET PARTICIPATION

[Retour à la table des matières](#)

[30]

[31]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.**

**Première partie :**

*Planification et participation*

**PRÉSENTATION**

[Retour à la table des matières](#)

Le développement ne se réduit pas à la croissance. Il est un processus beaucoup plus complexe. Il implique en effet la vision et la poursuite de finalités en regard desquelles il est possible de définir l'optimalité dans l'exploitation des ressources dont dispose une société. Il est aussi capacité politico-administrative de mettre en branle les productions et de définir l'éventail des consommations. Il connote également certaines formes de participation des unités constituantes de cette société et différentes modalités de contrôle par celles-ci des résultats de leur production.

Depuis 1960, le Québec ne se caractérise pas par un développement qui eût découlé d'un projet collectif autonome, net et cohérent. Ce processus s'est plutôt constitué par bribes, par fractions. La tension vers le développement s'est manifestée par vagues, tantôt mobilisant la population vers des objectifs comme l'éducation pour tous, tantôt apparaissant à travers des revendications orientées vers un développement autonome ou encore vers la définition de cohérences dans les décisions politiques affectant l'ensemble de la collectivité. Un développement en miettes ? - En tout cas, il faut constater que la plupart des élans ont été sectoriels et que les objectifs étaient pris un à un (éducation, assurance-hospitalisation, organisation des services de santé et de bien-être, politique salariale, etc.).

Cette période a été marquée par un certain nombre d'expériences de développement « participé » et par l'élaboration d'idéologies tentant d'analyser la situation du Québec et d'orienter son développement. Les deuxième et troisième sections de ce recueil réunissent des textes qui

font état de ces expériences et idéologies. Ce que l'on trouve en tête de ce recueil, ce sont des textes qui tournent autour de deux axes principaux, soit la planification et la participation. Ces textes bien sûr ne sont pas neutres sur le plan idéologique, mais leur propos est de présenter des modèles et des priorités dont devraient s'inspirer l'action de développement. C'est cette propriété qui leur est commune. Ces modèles et priorités illustrent différentes dimensions des efforts de planification qui ont été entrepris et présentent la variété des types d'implication et de participation de la population qui ont été soumis. À la lecture, on pourra réaliser, comme nous le signalions plus haut, que ces modèles ont été conçus à des étapes différentes, à partir de préoccupations qui ne sont pas identiques dans tous les cas. Ils ont été élaborés sans qu'un plan d'ensemble ne préside à leur orientation, et si l'on ne peut dire qu'ils se sont constitués séparément les uns des autres, il faut constater que c'est à partir de préoccupations distinctes, spécifiques à un champ donné de problème, qu'ils pourront peut-être finir par se rejoindre les uns les autres. Leur complémentarité est à la fois incomplète et a posteriori et il va sans dire que leur traduction opérationnelle dans des structures actives n'est pas achevée.

L'intégration des modèles de participation aux schémas politico-administratifs qu'illustrent les textes réunis n'est pas non plus acquise. L'image d'ensemble présente les éléments d'une matrice dont les contours ne sont pas encore affinés mais dont les lignes de force commencent à émerger.

[32]

En introduction, l'article de Gabriel Gagnon, qui date de 1960, évoque rapidement l'ampleur des tâches à réaliser au début de la dernière décennie et les espoirs mis dans les capacités d'une planification décentralisée et démocratique. Les rôles respectifs de l'instance centrale de planification — l'État — et des structures régionales et sous-régionales sont mis en rapport les uns avec les autres.

La section qui ouvre cette première partie couvre des contributions plus particulièrement axées sur des tâches de planification.

Le premier document sert de base à l'élaboration du Plan de développement du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (B.A.E.Q.) (1964). Il met l'accent sur les variables stratégiques de la planification orientée vers l'aménagement régional. On sait que le tra-

vail du B.A.E.Q. portait sur le territoire du Bas Saint-Laurent et de la Gaspésie et que dans le cadre de l'expérience-pilote qu'il y tentait, il réservait une place privilégiée à la participation de la population comme moyen de réaliser les objectifs du plan proposé. Le texte présenté ici montre quel modèle de participation était alors envisagé, à travers des comités locaux, des comités de zones et des comités de mises en valeur, à l'intérieur même d'un processus de programmation axé simultanément sur le développement sectoriel et sur les problèmes de localisation.

Dans leur texte sur « Les orientations du développement régional », Martin, Raynauld et Higgins étayaient l'hypothèse selon laquelle la région de Montréal devrait être le lieu privilégié d'investissements publics dits de développement, par opposition aux investissements de croissance dont devraient bénéficier, au terme d'un ajustement de priorités entre les investisseurs privés et l'État, les autres régions du Québec, de manière à ce qu'elles puissent devenir des pôles de croissance structurellement liés à la zone de Montréal. Leur proposition veut aussi tenir compte de la spécificité culturelle du Québec car c'est selon eux en privilégiant Montréal comme pôle de développement et en y intégrant, par des liens structurels, les autres régions du Québec que la majorité des entreprises canadiennes-françaises, qui y sont sises, verraient augmenter leurs chances de survie, voire de développement.

L'extrait du Rapport de la Commission La Haye, remis au Gouvernement du Québec en 1968, présente lui un certain nombre de définitions et de précisions sur les caractéristiques du contexte juridique et socio-politique dans lequel s'insèrent au Québec les tâches de planification, en particulier, dans le domaine urbain. Les rapports entre les trois niveaux de gouvernement qui, de façon diverse, ont juridiction sur les affaires urbaines reçoivent une attention spéciale. Mais c'est surtout l'impact économique de la planification urbaine qui est mis en exergue et qui montre l'imbrication nécessaire des décisions de planification globale, sectorielle, régionale, et urbaine.

En fin de section, le texte reproduit du Rapport de la Commission Castonguay porte sur le développement social et illustre la conception générale qui a inspiré les travaux de cette commission. Dans ce cas, on abandonne les problèmes de fonctionnement et les stratégies d'organisation pour aborder directement les finalités à poursuivre, les objectifs généraux du développement. S'il y a un modèle ici, c'est dans le

sens où une certaine conception des besoins et aspirations de l'homme d'aujourd'hui inspire l'image, à composer, d'une société constituée pour satisfaire à ces besoins et capable de créer les conditions de réalisation de ces aspirations.

[33]

La seconde section de cette première partie réunit des textes sur différentes formes ou modèles de participation. Le texte qu'a écrit Roger Guy sur « La participation et les institutions publiques au Québec » en 1967 présente une discussion sur les sens multiples de la participation et débat des avantages et inconvénients découlant de l'implantation de l'une ou l'autre forme de participation de la population aux décisions qui affectent leur vie. R. Guy fait état dans ce texte des questions qui avaient une particulière actualité en 1967, mais il propose des réflexions et des principes d'organisation globale de la participation qui feraient équivaloir celle-ci à une véritable diffusion du pouvoir. Ces propos permettent de retracer des jalons importants dans le cheminement de l'idéologie de la participation et ils sont axés sur un examen concret des institutions québécoises.

Dans l'extrait qui suit, Jean-Claude Lebel traite de l'animation sociale. Il montre que l'explosion de formes multiples d'animation qui a caractérisé le Québec depuis le milieu de la dernière décennie a été l'occasion de parler d'« animation sociale » pour désigner de fait des phénomènes convergents mais dissemblables. Il renvoie l'émergence des différentes formes d'animation à des exigences nées des transformations qui ont modifié les structures économiques du Québec et rendu caducs les mécanismes traditionnels de participation, alors garants de solidarités sociales heurtées par ces transformations.

C'est ensuite un tableau des institutions coopératives que décrit Yvon Daneau dans son texte publié dans les Cahiers de l'I.C.E.A. La variété des situations où on a eu recours à la forme coopérative est illustrée, de même que sont passés en revue les avantages singulièrement méconnus de cette forme d'association, notamment sur le plan de ses aptitudes à développer le sens de l'intérêt général et le sens de la gestion des problèmes économiques propres à un secteur ou à l'ensemble de la collectivité. L'Auteur évoque également les défis qui se posent maintenant à la formule coopérative dans ses secteurs d'activités, à l'intérieur d'une société dont les lignes de force ne sont plus

celles à l'intérieur desquelles le mouvement coopératif s'était incrusté au Québec.

L'article de Gabriel Gagnon sur « les voies de l'autogestion », publié en 1967 dans la revue *Parti-Pris*, ouvre grand sur les possibilités de ré-aménagement des rapports sociaux, aussi bien dans les entreprises publiques que privées que dans les écoles et universités. Après avoir examiné différentes applications de la formule autogestionnaire, notamment en Yougoslavie, et discuté les conditions théoriques et pratiques de ces applications, l'Auteur s'arrête aux caractéristiques de la société québécoise favorables à un recours au principe de l'autogestion. L'autogestion permettrait de satisfaire à des revendications déjà présentes chez plusieurs groupes de travailleurs syndiqués et son application d'abord en des secteurs stratégiques de production pourrait amorcer un processus capable, à terme, de donner un contenu concret à un socialisme québécois.

En conclusion de cette première partie, c'est à l'examen d'un scénario d'un futur déjà proche que le lecteur est convié. Publié dans la revue *Forces* en 1970, l'essai de l'économiste Claude Lemelin, intitulé « Québec 1980 », tente de voir la physionomie qu'aura alors le Québec, à partir de l'examen des mouvements démographiques, sociaux et politiques qui ont dessiné la trame du Québec jusqu'ici, et particulièrement durant la dernière décennie. Les considérations [34] proposées portent autant sur les performances économiques d'ensemble de la société québécoise de 1980 que sur l'anatomie des villes, la structure des entreprises et les caractères des institutions culturelles. Cette projection deviendrait aléatoire si elle envisageait de brusques ruptures sur le chemin des élans qui travaillent déjà notre société. Elle ne le fait pas. Elle ne présente pas non plus, il s'en faut, une synthèse reprenant rigoureusement les principaux éléments des projets et modèles particuliers que proposent certains des textes constituant la première partie du présent recueil. De fait, comme toute idéologie, elle choisit, mais elle le fait avec des éléments de vraisemblance nombreux qui traduisent bien le propos de l'entreprise : construire les contours de ce qui apparaît en 1970 comme l'un des demains possibles.

[31]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.****Première partie :***Planification et participation*

## Texte 1

---

### “Pour une planification régionale et démocratique.”

**Par Gabriel GAGNON**[Retour à la table des matières](#)

Les conditions économiques défavorables des trois dernières années ayant révélé par un chômage alarmant la grande instabilité d'une économie québécoise, dominée par les poussées contradictoires de l'entreprise privée, plusieurs de nos principales institutions, prises de peur, sont devenues conscientes de la nécessité d'une certaine forme de prévision. On vit tour à tour syndicats ouvriers, Chambres de Commerce, Sociétés St-Jean-Baptiste, et, tout dernièrement, avant les élections, le parti libéral prononcer un mot magique et nouveau sur plusieurs de ces bouches : la planification. Croyait-on exorciser le démon du chômage grâce à la clé qui dans plusieurs pays de l'Est comme de l'Ouest ouvre la porte à une économie de plein-emploi et à une augmentation du bien-être pour toutes les classes de la société ? Il suffit malheureusement de voir les considérations pratiques teintées de mystique nationale ou capitaliste dont on entoure l'incantation, pour voir à combien de sens différents et parfois contradictoires elle se prête selon l'identité de celui qui la prononce, et à quel point ces interprétations mises en pratiques seraient loin de réaliser la libération sociale et éco-

nomique que le mot planification laisse ordinairement attendre dans un autre contexte.

Nous voudrions essayer de montrer dans cet article qu'au delà des querelles de mots, la province de Québec possède actuellement les valeurs et les institutions nécessaires à l'établissement d'un vaste système de planification et de contrôle de l'économie au profit de toutes les classes de la société plutôt qu'à celui de nouvelles catégories de profiteurs. Une action éclairée du gouvernement québécois pour mettre en contact ces valeurs et ces institutions, en collaboration avec les neuf autres gouvernements canadiens, réaliserait peut-être pour la première fois au pays l'économie de plein-emploi dont jouissent aujourd'hui plusieurs nations d'Europe Occidentale. Nous voulons cependant traiter ici exclusivement de la part que pourrait jouer le gouvernement provincial dans cette politique, part d'autant plus importante pour une véritable planification [36] démocratique que le gouvernement de Québec est plus près des besoins quotidiens des habitants de la province que celui d'Ottawa, quoique ce dernier puisse cependant avoir beaucoup plus d'influence sur l'économie. Bien que l'action isolée du Québec ne puisse à elle seule réaliser le plein-emploi, elle contribuerait cependant à réduire de beaucoup le décalage entre l'économie de la province et celle du reste du pays : son rôle principal consisterait cependant à veiller à la participation du plus grand nombre possible d'individus à la planification étatique, grâce à des organismes régionaux et de comté.

### *Ça change*

Malgré le demi-sommeil mystificateur des seize dernières années, le chômage et les faillites qui ont spécialement affecté la province n'ont pu empêcher la plus grande partie de la population de ressentir un immense besoin de direction de l'économie en même temps qu'une conscience accrue de son aliénation tant sociale que nationale, du moins dans la perception d'une partie de nos élites. Même si l'État provincial, au fur et à mesure que notre industrialisation se poursuivait, a dû s'intéresser de plus en plus aux besoins sociaux d'une population urbaine et prolétarisée, il ne l'a fait qu'en considérant comme cas particuliers les besoins des individus comme des institutions : sous le cou-

vert de ce pseudo-individualisme, on a pu instaurer le plus beau système de « bossisme », et de patronage politique, système qui n'a pu cependant faire face aux besoins sans cesse grandissants de la population tout en satisfaisant aux exigences internes de son évolution : de là sa mise en doute actuelle depuis la victoire du parti libéral.

Ce parti, venu au pouvoir sur la vague de fond soulevé par le régime Sauvé, prétend admettre ouvertement le rôle de l'État dans les domaines où il agissait déjà depuis longtemps sous le manteau et remplacer une politique administrativement inefficace par des lois sociales générales dans leur principe et supposée sans régime d'exception dans leur application. Ce désir fort louable ne fait que reconnaître d'une façon nouvelle, efficace et plus rationalisée les besoins auxquels la politique du gouvernement précédent répondait déjà en grande partie d'une autre façon (on n'a qu'à songer par exemple aux cartes roses de l'assistance publique). Ce réaménagement de l'administration et de la politique constitue sans doute un préalable essentiel à toutes planifications mais reste encore loin d'un véritable premier pas dans cette voie.

### *Fausse conception*

Planifier c'est d'abord prévoir l'évolution en plus ou moins longue période d'un phénomène, marché, population scolaire, économie, etc. ; cette prévision peut demeurer une étude passive de la réalité sans aucun effort pour l'influencer mais l'essentiel en réside cependant dans une intervention concrète pour modifier, par des moyens efficaces en longue période, l'allure prévue du phénomène étudié : toute planification nécessite alors un choix politique sur une conception de la société et de l'économie permettant une intervention dans le libre jeu des phénomènes étudiés.

[37]

Cette conception de la planification est bien comprise et appliquée par les grands cartels internationaux et par l'entreprise privée en général : nous ne toucherons pas non plus à cet aspect du problème pour nous en tenir à la planification d'ensemble d'une économie, réservée la plupart du temps aux divers gouvernements.

En 1960, au Canada et même dans la province de Québec, la majorité des groupes sociaux s'accordent sur la nécessité pour les gouvernements de faire des prévisions sur l'évolution future de l'économie et de la société et d'en communiquer les résultats au public : ce travail est confié normalement aux divers bureaux de statistiques ou, de façon exceptionnelle, à des commissions d'enquête type Gordon ou Tremblay. C'est à peu près ce travail, encore très mal organisé dans le Québec, qu'ont réclamé sous le terme planification la plupart des organismes dont nous parlions plus haut, sauf les syndicats ouvriers qui vont beaucoup plus loin : les seuls groupes ainsi favorisés seraient encore surtout les deux forces dominantes de notre société, le clergé et les petits capitalistes. Nous souscrivons ici à l'hypothèse du professeur Hubert Guindon de l'Université de Montréal <sup>6</sup> en qui voit dans l'évolution toute récente de notre société une alliance clergé-bourgeoisie autour des valeurs d'efficacité administrative en réalisation tant au niveau de l'administration provinciale que dans les institutions privées de bien-être (collèges, universités et hôpitaux) où le clergé domine. Cette alliance permettrait selon lui un meilleur contrôle de notre industrialisation au détriment des nouvelles classes moyennes et des ouvriers. L'État planifie sans doute ici, mais au premier sens du terme, fournissant aux entreprises privées à caractère économique les prévisions statistiques dont elles ont besoin et allant même jusqu'à subventionner les institutions cléricales qui règnent en maîtresses sur les domaines non-lucratifs mais combien stratégiques de la santé et de l'éducation. Le parti libéral va même jusqu'à proposer dans son programme des subventions pour un certain nombre d'entreprises marginales industrielles et agricoles qui ne pourraient subsister sans ces paiements d'appoint : une politique qui se tolère dans les domaines essentiels du bien-être devient une grave faute économique lorsqu'au lieu de supporter les pôles dynamiques d'une économie, on essaye surtout de faire subsister des secteurs anachroniques et non viables par eux-mêmes.

---

<sup>6</sup> Nous référons ici à une communication présentée en mai dernier à Kingston lors du congrès annuel de l'Association canadienne des Sciences politiques.

## *Rôle de l'État*

Dans une véritable économie planifiée, l'État doit jouer un tout autre rôle : nous ne sommes plus en effet à une période où une politique de laisser-aller suffit à assurer le plein-emploi : le chômage ne peut être réduit au minimum par de simples politiques de travaux publics et de budget déficitaire en temps de récession : le gouvernement doit intervenir beaucoup plus activement dans l'économie que ne le préconise le programme actuel du parti libéral qui veut assumer la tâche impossible de satisfaire ses principaux bailleurs de fonds, les capitalistes, tout en assurant le plein-emploi.

Même la création d'un Conseil d'Orientation Économique ne peut que jeter de la poudre aux yeux tout en réduisant très peu le chômage tant que les interventions du gouvernement dans le jeu de l'entreprise privée consisteront à exploiter les sources d'électricité non déjà concédées et peut-être à augmenter faiblement les redevances que paient les grosses compagnies qui exploitent nos [38] ressources naturelles. On se souvient que chaque fois que Jean Lesage a parlé d'assurer des revenus supplémentaires à la province pour réaliser son programme social il n'a été question que de réformes dans la manière de dépenser les deniers publics, d'expansion naturelle de l'économie, et de redistribution des pouvoirs de taxation entre le fédéral et la province. Jamais le parti libéral n'a suggéré d'aller chercher l'argent où il se trouve principalement, dans les coffres des concessionnaires de nos ressources naturelles : paradoxalement, ces ressources nous coûtent actuellement plus qu'elles ne nous rapportent puisque la province dépense plus dans les ministères qui les administrent qu'elle ne reçoit de leur exploitation.

Nous ne prônons pas l'étatisation par expropriation à la Castro de toutes les entreprises privées qui se servent actuellement à même notre patrimoine, bien que cette politique soit fort défendable dans certains contextes : un très bon moyen de contrôle serait cependant l'expropriation, après enquête destinée à les évaluer à leur prix véritable, des compagnies qui fabriquent ou distribuent l'électricité dans la province et de plusieurs autres monopoles exploitant des services publics, poli-

tique depuis longtemps réclamée par plusieurs groupements. Le gouvernement pourrait et devrait aussi prendre l'initiative dans l'établissement d'une industrie sidérurgique à Montréal ou sur la Côte Nord non seulement en fournissant des garanties aux capitalistes qui viendront chercher les profits mais en investissant lui-même une partie des fonds et en retirant une partie des profits d'une entreprise assurément rentable à brève échéance. À ces mesures plus audacieuses devrait s'ajouter un contrôle efficace et sévère des profits de l'entreprise privée pour que l'économie du Québec redevienne vraiment la propriété de l'ensemble de la population.

### *Réformer l'administration*

Une telle reprise en charge active de notre économie ne peut s'opérer qu'après certaines réformes administratives : en ce sens la création d'un ministère des ressources naturelles, s'il regroupe les domaines qui dépendent actuellement des ministères des mines, des terres et forêts et des ressources hydrauliques, sera un pas définitif vers de plus vastes projets. On devrait cependant, si l'on veut établir au-dessus des susceptibilités ministérielles un plan complet qui ne risque pas de s'enrayer dans les rouages inférieurs, former des principaux intéressés un conseil interministériel de la planification, comparable au Conseil du Trésor récemment établi : les ministres des finances, du travail, des ressources naturelles, de l'industrie et du commerce, de l'agriculture et des transports et communications devraient former la base de ce conseil. De cette autorité exécutive devrait dépendre le Conseil d'Orientation Économique dont la composition pourrait ressembler à celle du Conseil Supérieur du Travail, en ajoutant aux deux groupes actuels de patrons et de syndiqués un troisième groupe de représentants régionaux dont nous reparlerons. Ces derniers pourraient remplacer la catégorie actuelle d'économistes, statisticiens et sociologues qui deviendraient fonctionnaires à plein temps de bureaux spéciaux dépendant du seul Conseil d'Orientation. Ainsi, comme dans plusieurs pays démocratiques, la France, les Pays-Bas, l'Inde, etc., le Conseil et ses fonctionnaires pourraient préparer un plan à long terme de deux, de cinq ou de dix ans pour le développement économique et social de la province de Québec. Le Conseil [39] n'aurait évidemment aucune

autorité exécutive puisque les décisions finales émaneraient du conseil interministériel de planification et par lui du parlement.

### *L'apport des régions*

Un des points essentiels à notre avis dans la formation du Conseil d'Orientation serait d'assurer à côté des représentants syndicaux et patronaux la présence de délégués régionaux. C'est là le seul moyen d'éviter que toutes les directives viennent d'en haut dans un plan ne tenant pas compte des grandes diversités dans l'économie de la province et du décalage entre un pôle actif, Montréal, et le reste d'un territoire plus ou moins sous l'influence de sa zone métropolitaine.

Le système qui conviendrait le mieux économiquement et culturellement au Québec semble en effet une planification souple et décentralisée s'ajustant très bien à certaines institutions déjà existantes pour remplir les fonctions laissées vacantes par d'autres institutions moins désirables.

Depuis quelques années, se sont organisés dans diverses régions de la province, des conseils d'orientation économique destinés à enquêter sur l'économie de ces régions et à améliorer son état dans la mesure des ressources de ces organismes. Il serait important d'intégrer ces conseils dans un système provincial de planification en les réformant légèrement pour y retrouver à côté des représentants des diverses municipalités qui y siègent actuellement, les délégués du patronat, des syndicats, des coopératives <sup>7</sup> ou de l'agriculture dans les régions où cette fonction a plus d'importance que l'industrie.

Reconnus officiellement par le gouvernement et créés dans les régions où ils n'existent pas encore, ces conseils régionaux, grâce à une déconcentration de l'administration, pourraient jouer dans les dix régions économiques de la province le même rôle que le Conseil d'Orientation Économique provincial. L'établissement dans ce cadre d'un fonctionnaire provincial supérieur qui coordonnerait l'action de tous les employés provinciaux de la région, en plus de rendre la planification plus efficace, permettrait aussi, comme l'indiquait dernière-

<sup>7</sup> Un autre article serait à écrire sur le rôle primordial des coopératives dans une économie québécoise planifiée.

ment Gérard Filion en faisant le même raisonnement au niveau des comtés, la disparition véritable du patronage en le remplaçant par une institution aussi près du peuple que l'ancien « boss » ou l'ancien député-patroneux. Toutes les déclarations contre le patronage ne pourront être prises au sérieux que pour autant qu'on instituera un système du genre ayant les qualités de l'ancien système de patronage sans en conserver les inconvénients.

### *Les conseils de comté*

Même si c'est au niveau des régions homogènes que le système a le plus de chance d'être économiquement efficace, il serait très utile, pour rapprocher encore plus de l'individu l'administration de la chose publique, de l'étendre même au niveau des comtés. Nous trouvons encore ici une vieille institution québécoise un peu désuète toute prête à une revivication lui donnant des fonctions et une efficacité nouvelles. Il existe en effet dans la province, en dehors des zones métropolitaines de Montréal et de Québec régies par la Corporation de Montréal Métropolitain, la Corporation interurbaine de l'Ile Jésus et une [40]

éventuelle Corporation de Québec Métropolitain, 74 comtés municipaux dont les limites sont à peu près à celles des comtés électoraux : à ces divisions correspondent autant de « conseils de comté » formes des maires des municipalités rurales situées dans leurs limites et destinés à résoudre un certain nombre de problèmes communs.

Ces conseils de comté pourraient devenir l'unité de base de tout le système de planification à condition de pouvoir accueillir aussi les représentants des villes et des différents groupes sociaux et d'être en collaboration directe avec les employés provinciaux du comté dans le domaine de l'agriculture, du bien-être, du travail, etc., eux-mêmes sous la direction d'un fonctionnaire unique soumis à l'autorité régionale et par elle à l'autorité provinciale centrale.

### *Une application facile*

Par ce système, assez facile à réaliser dans le contexte actuel de la province sans réellement briser avec nos traditions d'autonomie municipale et régionale et de contact presque individuel entre le contribuable et le gouvernement, un grand nombre de gens sont mis à contribution dans l'élaboration d'un plan dont les différents éléments venus de la base, sont par échelons successifs soumis en dernier ressort à l'autorité exécutive : cette dernière peut beaucoup mieux ainsi connaître les besoins réels, les harmoniser et enfin faire redescendre plus efficacement ses décisions du sommet vers une base déjà au courant des principaux éléments du problème et prête à travailler à leur solution.

Cette politique tout en sauvegardant l'influence prépondérante de l'État dans l'économie, influence essentielle actuellement pour faire disparaître la plus grande partie du chômage, fait du gouvernement une activité à laquelle les députés ne sont pas les seules personnes à participer entre deux élections. Ils peuvent ainsi conserver leur rôle de législateurs en vue du bien commun provincial, sans être les représentants attirés de régions particulières et d'intérêts privés. Les grandes décisions d'ordre général prises par les députés et les ministres le sont ainsi d'après l'avis d'un grand nombre d'individus qui les appliquent ensuite de façon souple et nuancée selon les régions et les comtés.

De plus, de concert avec un développement accentué de la fréquentation scolaire, un tel système serait la meilleure façon de répandre l'éducation civique et de conserver une opinion publique indépendante du pouvoir mais possédant les moyens nécessaires pour l'orienter. La vaste entreprise d'éducation populaire et communautaire déjà commencée par les coopératives et les caisses populaires serait ainsi relayée grâce à l'aide de l'État de façon à fournir à toutes les classes de la société les moyens de sortir de leur aliénation économique et de dépasser une démocratie strictement parlementaire de plus en plus discréditée.

De puissants intérêts s'opposeront sûrement à une planification de ce genre qui serait la mort définitive du patronage avec la reconnais-

sance du rôle primordial dans l'économie d'un État devenu la chose de chacun grâce à sa décentralisation. Espérons cependant que l'opinion publique en exige les premiers jalons du gouvernement Lesage en attendant qu'un parti complètement libéré de l'hypothèque capitaliste en vienne dégager toutes les possibilités.

[41]

## RÉFÉRENCES

Les notes en fin de texte ont toutes été converties en notes de bas de page dans cette édition numérique. JMT.

Ce texte est extrait de *Cité Libre*  
Vol. XI, 1960, n° 29, pp. 9 à 12.

[42]

[43]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.**

**Première partie :**

*Planification et participation*

## **Texte 2**

---

### **“Dimensions de l’aménagement.”**

**Par BUREAU D'AMÉNAGEMENT  
DE L'EST DU QUÉBEC**

*Aménagement et Plan*

[Retour à la table des matières](#)

Le mandat du BAEQ est clair et précis : préparer pour le début de 1966, un plan directeur d'aménagement du territoire-pilote. Que faut-il entendre par aménagement du territoire et plan directeur ?

D'une façon générale, on peut définir l'aménagement comme l'organisation rationnelle des ressources d'un territoire déterminé en vue du mieux-être de la population qui l'habite.

Mais il faut creuser quelque peu cette définition générale si l'on veut saisir véritablement la signification opératoire de ce concept, si l'on veut mieux comprendre les mécanismes du travail entrepris par le BAEQ.

La première question qui vient à l'esprit est la suivante : quel est l'objet de l'aménagement, de quoi se préoccupe aménagement en d'autres mots quelles en sont les variables stratégiques ?

### ***1. Les quatre variables stratégiques de l'aménagement.***

La définition générale de l'aménagement a mis en lumière les dimensions suivantes : *les ressources, une organisation* (socio-économique), *un territoire, une population*.

Il est de toute évidence que ces éléments sont interreliés dans un système de relations quelconques. De ces relations surgissent des niveaux de vie donnés, des structures sociales et économiques données et un degré d'exploitation des ressources sur un territoire donné.

Il est évident de même que ces systèmes de relations ne correspondent pas nécessairement aux aspirations de la population. Ainsi dans le territoire-pilote, la population d'une part, participe à une société globale industrialisée et [44] relativement riche et d'autre part est un segment de cette société qui est insuffisamment développé. En d'autres mots, les ressources ne sont pas toujours exploitées rationnellement en tenant compte des besoins de la population. La structuration du territoire n'est pas toujours favorable aux échanges de biens et d'idées. L'organisation n'est pas toujours assez souple pour obéir aux changements de mentalité ou aux exigences de la technique moderne.

L'aménagement vise à optimiser ces interrelations, à rendre plus adéquats les systèmes de relations, par exemple, en agriculture (ressources) dans certaines zones de la région (territoire) la grandeur des fermes (organisation) est insuffisante pour assurer à l'exploitant (population) un niveau de vie satisfaisant.

La première étape logique est de savoir quel est le contenu de chacun de ces niveaux : ainsi quelles sont les ressources en question, quel est leur état, quel est leur potentiel ? Quant au territoire, comment se divise-t-il, quelle est sa structure, sa position par rapport à d'autres territoires ? Au niveau de l'organisation socio-économique, quel est son état, ses problèmes, ses blocages, ses facteurs de dynamisme ? Quelle est la structure de la population, son état à tous points de vue, quels sont ses besoins, ses aspirations ? etc. ? ...

La réponse à ces questions nous amène à nous préoccuper de la nature exacte des rapports entre ces quatre niveaux : y-a-t-il assez de ressources pour répondre aux besoins de cette population ? Cette population s'est-elle donnée une organisation socio-économique qui bloque ses aspirations ou celles-ci suscitent-elles de nouveaux dynamismes ? La structure d'occupation du territoire fige-t-elle ou favorise-t-elle une mobilité nécessaire ? Dans cette seconde étape nous nous préoccupons donc des interrelations entre ces niveaux. Toutes ces questions et les étapes pour y répondre posent un deuxième problème dans l'aménagement du territoire : y a-t-il une méthode spécifique pour apporter une réponse à ces questions ? Qu'est-ce que l'aménagement peut ajouter aux méthodologies spécifiques des disciplines scientifiques (sciences physiques et humaines) ?

Est-ce que l'aménagement sera la juxtaposition de ces différentes voies d'approche ou leur intégration ?

## ***2. Quelques voies d'approche dans la méthodologie d'aménagement.***

L'aménagement du territoire partage avec l'étude du développement économique les préoccupations sectorielles mais ajoute la préoccupation spatiale.

Les deux voies d'approche de l'aménagement sont donc sectorielles et territoriales.

Ainsi dans la première approche on peut concevoir une ressource en particulier (forêt) avec une population particulière, qui a un type spécifique d'organisation socio-économique (syndicats forestiers, scieries, grandes entreprises) et qui découpe le territoire en fonction de cette ressource (réserves, concessions, lots boisés, etc.). Nous sommes donc en présence d'un type particulier d'interrelation. Cette approche sectorielle tient compte du secteur comme unité d'analyse, chacun des secteurs étant considéré dans sa logique et son dynamisme [45] propres. Cette approche englobe toutes les variables qui peuvent influencer l'activité d'un secteur et elle établit au niveau de chacun de ceux-ci *des objectifs et des normes de développement.*

Mais l'aménagement du territoire n'est pas uniquement concerné par des études sectorielles. L'aménagement doit se situer principalement dans un effort de localisation et d'intégration spatiale de ces quatre variables. Dans cette seconde approche nous parlerons alors de zones homogènes, bio-physiques et socio-économiques, et de zones polarisées.

L'ensemble de ces zones avec leur relation d'interdépendance constitue la région. L'approche territoriale tient compte de la zone comme une unité, synthétisant l'ensemble des secteurs d'activités de la zone dans leur interdépendance.

L'équilibre entre ces quatre variables n'est pas uniquement l'équilibre acquis grâce au développement harmonieux des secteurs de la vie économique de l'ensemble de la région mais cet équilibre doit se concrétiser dans des zones précises. Cette nécessité de localisation constitue l'option fondamentale de l'aménagement du territoire. De là découle l'exigence de découper le territoire en unités fonctionnelles, i.e. en unités territoriales où les relations entre les quatre variables seront cohérentes.

Cette cohérence doit se vérifier non seulement à l'intérieur de ces unités mais entre ces unités elles-mêmes.

*Un effort d'aménagement nécessitera l'analyse de ces quatre variables stratégiques afin de les comprendre dans leurs interrelations dynamiques pour en arriver finalement à proposer des actions qui permettront d'atteindre à un système de relations de plus en plus adéquat entre ces quatre variables, au niveau sectoriel et au niveau territorial.*

### ***3. Le moyen privilégié : participation de la population***

Une ambiguïté dans la considération de ces quatre variables réside dans la variable population. En effet cette variable peut être considérée comme objet d'étude (structure, caractéristiques, aspirations, attitudes etc.) Mais il ne faut pas oublier que la population est le sujet de l'aménagement qui se fait en fonction de l'homme.

Dans cette perspective, la participation de la population est inscrite dans le sens même de l'aménagement : c'est pourquoi ce rapport en fait une dimension privilégiée et y consacre un chapitre important.

#### ***4. Les étapes de l'aménagement : les plans***

Une autre question importante reste en suspens : cet effort l'aménagement doit avoir des points de repère non seulement dans l'espace mais dans le temps : ces points de repère constituent les plans.

Avant de situer la notion de plan, il faut indiquer quel est le contexte du travail du BAEQ. Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de plan d'aménagement du territoire-pilote : donc il n'existe pas de cadre de référence régional pour juger de la validité de tel ou tel projet spécifique.

[46]

Or, comme on le verra plus loin, la nécessité d'actions spécifiques accompagnant l'élaboration du plan y est affirmée sans équivoque. Il faut donc prévoir une série d'actions préliminaires au plan, qui sans constituer le premier plan d'aménagement en serait en quelque sorte l'anticipation.

En d'autres termes lors de la préparation du deuxième plan, il y aura un cadre de référence suffisant (le premier plan) pour permettre la mise en œuvre d'actions concrètes efficaces et rationnelles et pour soutenir et la population et les spécialistes dans un nouvel effort de définition des problèmes.

Dans cette perspective le plan directeur se présente comme la mise en ordre cohérente des actions nécessaires à l'organisation rationnelle des ressources d'un territoire déterminé en vue du mieux-être de la population.

*Le plan est donc la programmation rationnelle, à un moment donné, dans une perspective sectorielle et territoriale, en collaboration avec la population, des actions nécessaires pour parvenir à un système plus cohérent et plus efficace de relations entre population-ressources-organisation et territoire.*

Après avoir, dans le premier chapitre, décrit les cadres concrets du travail du BAEQ et dans un second chapitre, quelques aspects plus théoriques, il est maintenant temps d'approfondir dans les chapitres subséquents, de quelle façon ces deux perspectives doivent se concrétiser dans *la recherche, la participation et l'action* au sein du BAEQ.

## *La Participation.*

### *1. Position du problème.*

La population du Bas St-Laurent, de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine doit participer à l'aménagement de sa région. Ce principe est inscrit dans les structures elles-mêmes du Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec.

En effet, le Bureau d'Aménagement, en tant que création des conseils régionaux d'expansion (COEB, CREEGİM), — deux organismes de participation — constitue une application dans les faits du principe de participation. Ce sont des représentants de la population concernée qui ont été chargés de préparer un plan directeur d'aménagement de la région. De plus, en se donnant une division d'animation sociale, le Bureau d'Aménagement cherchait à assurer une participation optimum de la population à l'effort d'aménagement.

Mais pourquoi la participation ? À quoi se raccroche cette préoccupation partagée à l'origine, tant par les autorités provinciales que par les directeurs du Bureau d'Aménagement ?

Dans tous les pays, la nécessité de la participation de la population est maintenant reconnue ; certains gouvernements, qui, par le passé, ont tenté un effort de planification sans cette participation, se sont butés à des obstacles insurmontables. Cette participation, que l'on considère maintenant comme partie intégrante de tout modèle de planification, peut cependant être conçue de façon très différente.

[47]

En général, cependant, la participation semble liée à des préoccupations démocratiques. En effet, on planifie pour rendre l'homme plus

maître de son devenir, pour lui permettre de dépasser le stade où il n'agit qu'en fonction de sa subsistance. Mais planifier implique en même temps que, dans les choix qu'il fait, l'individu tienne compte des intérêts du groupe, de la région, de la province, ou de la nation.

Dans un type de planification en cours dans certains pays, cette identification de l'individu à la collectivité se fait par voie de contraintes. Cela n'est sûrement pas une façon de libérer l'homme. Si, théoriquement, cette sorte de planification peut libérer les individus de certaines contraintes imposées par des conditions de vie où toute l'activité humaine se fait en fonction de la subsistance, elle lui impose, en échange, toute une série de nouvelles contraintes, les contraintes sociales érigées en système par un gouvernement de type totalitaire.

À l'opposé, la planification de type démocratique, parce qu'elle tend à remplacer l'éventail des contraintes sociales qu'implique la première par un consensus commun (régional, provincial ou national) au sujet des objectifs et des moyens de la planification, est la seule forme de planification qui puisse réaliser l'objectif de libération optimale de l'homme.

De plus, il est communément admis dans notre monde occidental, que seul ce dernier type de planification peut effectivement donner des résultats appréciables en termes d'accroissement du bien-être, que le second type de planification est plus efficace que le premier.

Dans cette optique, la participation est un objectif à long terme. C'est dans la mesure où il y aura participation que la planification portera des fruits.

Le Bureau d'Aménagement souscrit à cette conception.

## ***2. Définition de la participation***

On peut définir l'aménagement comme un processus visant à optimiser les interrelations entre la population, les ressources et l'organisation socio-économique d'un territoire donné dans le but d'y assurer un meilleur niveau de vie et, partant, une possibilité accrue de perfectionnement humain.

Cette définition nous permet de cerner de plus près la notion de participation.

Dans toute région, province ou pays, il existe en effet un système de relations quelconque entre la population, les ressources et l'organisation socio-économique du territoire concerné. Ce système n'est jamais parfaitement stable, mais se modifie à un rythme plus ou moins rapide et dans des directions plus ou moins contradictoires.

À ce système d'interrelations correspond une mentalité, des techniques et une organisation socio-économique, donc une forme d'agir des hommes tant individuellement qu'en groupes sur leur milieu.

Dans une société comme celle de la région-pilote, le système d'interrelations est un effet du hasard, le résultat d'un compromis entre différentes tendances, tensions, conflits latents ou ouverts. Aucun individu, aucun groupe n'y peut revendiquer le rôle de déterminant de cet équilibre.

[48]

Notre point de vue c'est que, dans une société évoluée, on peut et on devrait s'entendre sur un état d'interrelations optimum et sur les moyens à mettre en œuvre pour y tendre le plus sûrement possible. Cela suppose des objectifs et des moyens globaux précis. Le soin de définir ces objectifs et ces moyens ne doit pas être confié à quelques individus, mais au plus grand nombre possible de personnes si l'on veut, justement, qu'ils conditionnent ultérieurement les individus et les groupes dans leurs décisions.

La participation, c'est l'exercice de ce rôle de définisseur par la population concernée.

### ***3. Définition de l'animation sociale***

Dans l'optique de cette définition de la participation l'animation sociale devient alors essentiellement un moyen d'amorcer une participation véritable de la population, et c'est sous cet angle qu'il faut juger des structures, des techniques et des programmes de travail de la division d'animation sociale du Bureau d'Aménagement.

Par rapport à l'animation sociale, la participation est donc un objectif. Par rapport à l'aménagement, elle constitue un moyen.

Nous pourrions donc définir l'animation sociale comme un ensemble de techniques et de moyens mis en œuvre pour assurer une participation véritable de la population à l'aménagement.

Pour comprendre les efforts déployés actuellement en animation sociale, il faut en fait prendre pour acquis que, dans la région, on en est actuellement à amorcer la participation. Graduellement ce mouvement de participation devra apprendre à s'animer de lui-même comptant, pour ce faire, sur le dynamisme interne d'une véritable structure de participation.

Dans ce but, la division d'animation sociale a élaboré un programme d'actions qui repose essentiellement sur les cinq hypothèses suivantes :

- a) La participation effective est étroitement reliée au niveau général de connaissance d'une population. Une organisation systématique de la transmission des connaissances lui est donc essentielle. Et, pour ce faire, il ne s'agit pas seulement de disposer d'un bon système d'éducation scolaire mais encore faut-il pouvoir compter sur un bon système d'information et d'éducation populaire.
- b) Pour amorcer et, par la suite, assurer une participation efficace, il faut mettre en place une véritable structure de participation,<sup>8</sup> c'est-à-dire une structure qui permette, à divers niveaux, et entre chacun de ces niveaux, un dialogue fructueux de façon à ce que les objectifs d'aménagement imprègnent les décisions de ceux qui prennent part à ce dialogue.
- c) Les premières démarches qui seront proposées à ces personnes, individus comme représentants de groupes ou d'associations, devront favoriser une prise de conscience réelle de la situation, c'est-à-dire des responsabilités des individus et des

---

<sup>8</sup> On pourrait élaborer longuement sur la signification de cette structure de participation. Qu'il suffise pour le moment de dire que cette structure suppose l'existence de structures parallèles (administratives et exécutives) intégrées comme elle à une structure globale de planification.

groupes face à cette situation et des possibilités qui s'offrent à eux de changer cette situation.

[49]

- d) Pour donner des résultats, cette structure et ce programme de travail doivent favoriser l'émergence d'un « leadership » d'aménagement<sup>9</sup> capable d'animer cette structure.
- e) Ce « leadership » doit être réel, c'est-à-dire doit exercer une véritable influence sur les décisions des individus et des groupes dans la vie de tous les jours ; il doit donc, d'une part, être reconnu comme tel par l'ensemble de la population et, d'autre part, représenter effectivement les centres de décision du territoire concerné.

#### ***4. Structure de participation***

##### *a) Comités locaux*

C'est dans cette optique que la division d'animation sociale a entrepris, en novembre 1963, la formation de comités locaux dits d'aménagement dans toutes les localités du territoire-pilote. Ces comités tendent à représenter tout ce qu'il y a de centres de décision au niveau local, qu'ils soient de caractère public ou privé, individuel ou de groupe<sup>10</sup>

Ils ont pour rôle d'amorcer un dialogue fructueux au niveau local pour favoriser l'identification" d'objectifs communs aux

---

<sup>9</sup> Il ne s'agit pas nécessairement de remplacer le « leadership » actuel. Il s'agit de favoriser l'émergence d'un « leadership » d'aménagement qui réunira éventuellement les leaders actuels et de nouveaux leaders.

<sup>10</sup> Cette structure est complètement nouvelle en ce sens qu'elle ne privilégie aucun centre de décision existant. Mais elle est ancienne en ce sens qu'elle les rejoint tous. Il faut également préciser qu'aucune des associations socio-économiques du territoire ne peut, ni à l'heure actuelle, ni plus tard, constituer une structure de participation parce que, par définition, elles sont particularistes dans leur voie d'approche. Mais elles doivent toutes se rencontrer au niveau de la structure de participation puisqu'elles constituent des centres de décision importants.

centres de décision les plus diversifiés et tendre à ce que toute décision de caractère individuel ou collectif, privé ou public soit conditionnée par ces objectifs. À cette fin, le comité doit faire en sorte que le dialogue qu'il rend possible à l'intérieur de ses cadres les déborde et s'étende à toute la population locale.

### *b) Comités de zone*

Mais on ne peut pas s'en tenir à une structure locale de participation. L'aménagement débordé considérablement les cadres de la localité, et ses objectifs les plus globaux pourraient être irrémédiablement compromis par une voie d'approche trop locale. La méthodologie de l'aménagement elle-même nous fournit un autre niveau de participation : le niveau zonal. C'est pourquoi des comités de zone seront créés<sup>11</sup> une zone réunissant un ensemble de communautés situées dans la zone d'influence d'un même pôle. Ce comité, comme au niveau local, visera à regrouper tous les centres de décision qui se retrouveront à l'intérieur de cette zone. Les représentants des comités locaux formeront la base de ce comité. S'ajouteront à eux les cadres et les représentants d'associations socio-économiques dont l'influence s'exerce au niveau de la zone. Ce comité aura le même rôle que le comité local, mais à un palier supérieur.

#### *Intégration des comités de zone : une hypothèse de travail*

En toute logique, cette structure de comités locaux et de zone implique un nouvel échelon qui permettrait aux représentants des comités de zone de se regrouper au niveau régional.

[50]

---

<sup>11</sup> La procédure à suivre pour la formation des comités de zone sera détaillée dans un document ultérieur.

Mais que deviennent les Conseils régionaux actuels qui constituent une certaine forme de structure de participation ?<sup>12</sup> Il ne saurait pas être question de faire disparaître cette structure et de la remplacer par une autre. Mais il faut également éviter la mise en place de deux structures parallèles de participation.

À cette fin et comme étape de transition, on pourrait prévoir la participation aux activités des comités de zone, à titre de membres ex-officio, des directeurs des conseils régionaux d'expansion dans leur zone respective.

Une étape ultérieure consisterait à modifier les structures des conseils régionaux d'expansion pour en faire des organismes regroupant des représentants des comités de zone et des associations agissant au niveau régional. Ce sont les conseils régionaux d'expansion actuels qui devraient se donner la tâche d'étudier les problèmes découlant de la nécessité d'intégrer ces deux structures et de prévoir le moment et le comment de cette intégration à la lumière de l'expérience, d'un dialogue avec les gens des comités de zone et des recherches à ce sujet.

### *c) Comités de mise en valeur*

Qu'il s'agisse du niveau local, zonal ou régional, la méthodologie de l'aménagement impose aux comités une approche à la fois spatiale et sectorielle. C'est pourquoi, si le comité local, zonal ou le conseil régional doivent se préoccuper des problèmes d'aménagement d'un territoire défini, ils doivent également se donner des sous-comités sectoriels qui se préoccupent plus particulièrement du développement et de l'aménagement d'une ressource. Au niveau régional, ces sous-comités s'appellent comités de mise en valeur. Ces comités seront formés d'une part, de représentants désignés par les sous-comités sectoriels des comités de zone ; ce choix sera ratifié par le Bureau

<sup>12</sup> Les conseils régionaux d'expansion ne sont pas, dans leur forme actuelle, des structures complètes de participation parce que leur action se limite au niveau régional et parce que, même à ce niveau, ils manquent de rejoindre des centres de décision très importants.

de direction du BAEQ après consultation avec les exécutifs des deux Conseils Régionaux d'Expansion<sup>13</sup> D'autre part, ils comprendront des représentants des cadres gouvernementaux du territoire, désignés par les aménagistes en consultation avec les chefs de service de ces cadres.

On peut prévoir qu'éventuellement ces comités seront appelés à devenir des sous-comités d'étude des Conseils Régionaux d'Expansion.

Cette façon de concevoir les comités de mise en valeur, en plus de fournir un instrument indispensable de travail dans cette période de la préparation du plan, facilite l'étape de transition qu'il faut franchir avant d'en arriver à une structure unique de participation dans la région en établissant un lien fonctionnel entre les comités de zone et les Conseils via le Bureau d'Aménagement.

[51]

## RÉFÉRENCES

Les notes en fin de texte ont toutes été converties en notes de bas de page dans cette édition numérique. JMT.

Ce texte est extrait du Document I,  
Dimensions de l'aménagement, B.A.E.Q.  
(Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec)  
Juin 1964, pp. 9 à 18 ; 29 à 41.

[52]

---

<sup>13</sup> En cas de mésentente sur un membre, il y aura une réunion conjointe des trois exécutifs (BAEQ, COEB, CREEGIM) avec des représentants du comité de zone concerné afin d'en arriver à une solution satisfaisante des partis en présence.

[53]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.****Première partie :***Planification et participation*

## Texte 3

---

### “Les orientations du développement régional.”

**RAPPORT  
HIGGINS-RAYNAULD-MARTIN**

[Retour à la table des matières](#)

Les recommandations qui suivent sont fondées sur un objectif de maximisation de la prospérité et du bien-être dans l'ensemble de la province de Québec. Cet objectif ne semble pas venir en conflit avec des objectifs d'un ordre supérieur qui s'imposeraient au gouvernement fédéral. Par contre, il n'est pas exclu que l'ensemble de la province souffre d'une poursuite trop vigoureuse d'objectifs limités à certaines régions dans la province. Du moins est-ce là une des convictions que nous avons acquises au cours de la préparation de ce rapport.

Pour l'essentiel, nous proposons aux pouvoirs publics un double pari. Un pari d'ordre économique sur l'innovation et le progrès, nous conduisant inévitablement à favoriser les grands ensembles ; un pari d'ordre culturel sur la capacité de réussir des francophones du Québec. Il n'entre pas dans nos intentions en effet d'esquiver l'aspect culturel fondamental que revêt l'aménagement du territoire du Québec. Nous en traiterons plus loin. Quant à l'insistance sur les grands ensembles qui constitue notre recommandation principale, elle nous a paru se dé-

gager avec une nécessité impérieuse et de façon immédiate de l'objectif poursuivi.

### ***1.1. Le pôle de développement : Montréal***

Parier sur l'innovation et le progrès signifie concrètement que les efforts de développement pour le Québec doivent porter sur la région de Montréal. Cette région est le seul foyer autonome de dynamisme dans la province de Québec. Par ailleurs, elle constitue un pôle relativement faible et menacé qu'il est urgent de consolider si l'économie de l'ensemble du Québec doit demeurer dans l'orbite des grands courants nord-américains. Arrêtons-nous brièvement à chacun de ces deux points.

[54]

#### ***1.1.1. Montréal seul foyer autonome de dynamisme au Québec***

La région administrative de Montréal compte 3.2 millions d'habitants, la zone métropolitaine de recensement, 2.4 millions. Celle-ci a eu un taux d'augmentation de 15 p. 100 entre 1961 et 1966. Parmi les quelques vingt agglomérations américaines et canadiennes de plus d'un million d'habitants, cinq seulement y compris Toronto (19 p. 100) ont connu un taux d'augmentation plus élevé. Or, la grande taille d'une agglomération est une condition préalable à l'existence de services hautement spécialisés et aux économies externes qui caractérisent les foyers d'innovation. Nous verrons au point suivant que la taille de la région de Montréal est petite par comparaison avec les ensembles urbains extérieurs, mais sa taille semble suffisante déjà pour produire des effets d'agglomération. Elle a suscité la naissance d'activités qui lui sont propres et qui constituent des économies externes pour les entreprises qui s'y trouvent. Le chapitre 2 a fourni les indications nécessaires sur ce point. On sait que Montréal est le siège d'activités caractéristiques des grandes agglomérations dans les communications, les services financiers, les services aux entreprises et le commerce de

gros spécialisé. Dans le secteur manufacturier, Montréal « exporte » dans presque toutes les industries ; les emplois exportateurs s'élèvent au quart environ de tous les emplois du secteur ; enfin sa balance commerciale nette est très largement positive.

Dans l'ensemble, Montréal est donc tournée essentiellement vers l'extérieur. Un réseau complexe et dense le relie de façon continue aux principaux centres du monde. Les grandes entreprises de Montréal ont des bureaux, des employés, des entreprises associées dans tous les pays. En quelques heures, elles obtiennent des informations exclusives de partout. Elles sont donc en mesure d'adapter sans cesse leur mode d'opération aux standards les plus élevés et d'offrir au monde leur unique constellation de problèmes et leur unique synthèse pour l'action. Dans presque toutes les industries, les grandes entreprises de la région de Montréal sont partie intégrante des grands circuits d'échange, soit parce que des entreprises d'envergure internationale ont leur siège à Montréal, soit parce que les établissements sont des succursales ou des partenaires d'entreprises étrangères.

La diversité culturelle qu'on trouve à Montréal est une des conditions les plus favorables à l'innovation, comme nous l'avons vu au chapitre précédent. Si cette diversité soulève des difficultés, elle comporte un aspect éminemment positif et capital pour l'avenir. Dans cette diversité à Montréal, il n'y a pas que des ressources humaines et intellectuelles dispersées ; par suite d'un enracinement de longue date pour certaines d'entre elles, les communautés ont créé des institutions dans une foule de domaines, qui donnent un caractère original au milieu urbain montréalais. Quoique la chose soit difficile à mesurer, ce contact entre des groupes aux antécédents aussi variés, a marqué les mentalités comme les aspirations et modifié les comportements.

[55]

### ***1.1.2 Fragilité de Montréal***

Si les conditions sont plus favorables à l'innovation à Montréal que partout ailleurs dans la province, Montréal est demeurée néanmoins un pôle de développement faible et fragile. Si nous définissons la région administrative de Montréal comme un espace polarisé au sein du-

quel la ville (ou l'île) de Montréal constitue le pôle et le reste de la région, la zone périphérique, cet espace est petit parmi ceux avec lesquels il est en relations de concurrence ou de subordination. Contrairement à une opinion largement répandue, l'espace polarisé de Toronto est beaucoup plus massif et dense que celui de Montréal. Suivant les calculs du chapitre 2, l'espace de Toronto compte 4.5 millions d'habitants en 1966, soit 40 p. 100 de plus que celui de Montréal. La métropole économique du pays a donc quitté Montréal depuis longtemps. Les principaux espaces américains sont beaucoup plus peuplés encore. Ces populations représentent 206 personnes par mille carré à Montréal et 277 à Toronto.

Les liens entre les pôles canadiens et américains sont très étroits comme chacun sait, mais jusqu'à maintenant, on a négligé d'en tenir compte dans le développement régional. Or, à cet égard, la suprématie de Toronto sur Montréal est écrasante. On a établi <sup>14</sup> que sur une liste de 1,681 filiales canadiennes d'entreprises américaines, 632 étaient situées dans la zone métropolitaine de Toronto et 187 seulement dans la zone métropolitaine de Montréal. La situation des sièges des entreprises-mères américaines est très révélatrice des circuits de commandement et d'échanges qui existent par rapport à Toronto ou Montréal. Les principales agglomérations où se trouvent ces sociétés-mères sont New-York (307 filiales), Chicago (197 filiales), Détroit (82 filiales), Cleveland (50 filiales), Boston et Philadelphie (48 filiales chacune), Newark (46 filiales), Los Angeles (45 filiales), etc.

Tournant la plaque sur elle-même, nous pouvons observer que Montréal est surtout reliée à New-York : 74 filiales situées à Montréal ont une société-mère dont le siège est à New York (sur les 187) ; les autres filiales sont principalement reliées aux villes de l'est des États-Unis : 24 au New Jersey, 11 à Boston par exemple <sup>15</sup>, Chicago, qui joue un rôle très important à Toronto, ne compte que 11 sociétés ayant des filiales à Montréal.

<sup>14</sup> Ces informations sont tirées de D. Michael Ray *The Location of United States Branch Plants in Canada*, miméo 1967.

<sup>15</sup> Notons en passant que la région de Québec ne compte que 7 filiales d'entreprises américaines dans cette liste. Par comparaison, Saint-Jean et Sherbrooke en comptent 10 chacune, Drummondville, 9, Trois-Rivières, une seule.

Chose surprenante, Toronto est d'abord reliée à New York, tout comme Montréal. On compte 125 filiales à Toronto dont la société-mère a son siège à New-York. Cependant, les villes du Centre et de l'Ouest des États-Unis représentent une force additionnelle énorme pour Toronto. Quatre-vingt-quinze filiales de Toronto se rapportent à Chicago, 55 à des sociétés de l'Ohio, 21 à Los Angeles, 20 à Détroit, et ainsi de suite.

À moins de supposer que la présence américaine au Canada ruine la croissance, force nous est de reconnaître que Toronto a déjà pris une avance décisive sur Montréal en ce qui concerne son intégration aux marchés nord-américains.

La structure interne des deux espaces favorise également Toronto. La zone est beaucoup plus forte à Toronto par rapport au pôle de développement qu'à Montréal. Prenant la zone de recensement comme aire de référence pour le pôle, nous trouvons que le pôle de Montréal a une population, en 1966, égale à 76 p. 100 de la population de l'espace (2.4 millions à 3.2 millions). À Toronto, par contraste, le pôle représente 47 p. 100 de la population de l'espace [56] polarisé (2.16 millions à 4.52 millions). Ces proportions signifient que dans le passé tout au moins, Montréal n'était pas un pôle suffisamment puissant pour propager ses effets d'agglomération par comparaison avec Toronto. Sa zone périphérique est demeurée à peu près vide. Ce faible rayonnement a été accentué par la forme qu'il a prise. L'activité s'est répandue à travers la campagne au lieu de se concentrer dans des villes satellites à une distance raisonnable du pôle. Or, les villes satellites jouent un rôle actif dans l'expansion d'un pôle de développement. Une ville satellite n'est pas un milieu amorphe ou sans vie. Elle jouit d'un certain dynamisme interne et provoque une interaction avec le pôle qui est salutaire sinon indispensable pour les deux partenaires. Nous avons examiné cette interaction entre le pôle et sa zone dans le chapitre 4.

Nous avons mis au passé la faiblesse de Montréal à diffuser sa croissance autour d'elle. Car il semble que depuis une vingtaine d'années, la situation soit plus favorable à un mouvement de déconcentration. On a vu par exemple que les emplois manufacturiers ont augmenté beaucoup plus rapidement autour de l'île de Montréal que sur l'île : de 1961 à 1965, ces emplois ont augmenté respectivement de 25.9 p. 100 et de 4.7 p. 100. Il en est allé de même, mais à un moindre

degré, pour la période allant de 1949 à 1959, soit respectivement 19.0 p. 100 et 12.1 p. 100. Un mouvement de déconcentration vers la zone périphérique s'est donc amorcé. Reste à voir si les villes naîtront.

Le pôle de développement de Montréal est fragile à nos yeux pour une autre raison : sa position concurrentielle se détériore et sa structure industrielle vieillit. C'est de nouveau le chapitre 2 qui établit ces propositions. On a procédé en deux temps. Il ressort des calculs statistiques que la province de Québec dans son ensemble est en perte de vitesse dans le secteur manufacturier et que ce retard s'applique également à la région de Montréal, à celle de Québec ou de Trois-Rivières (les trois seules régions qui ont été examinées en détail). Les manque-à-gagner dans les emplois par suite de l'effet régional <sup>16</sup> seulement, se sont élevés à 8,209 dans la région administrative de Montréal de 1961 à 1965 (2.5 p. 100 de l'emploi manufacturier total), à 680 dans la région administrative de Trois-Rivières (1.6 p. 100 de l'emploi) et à 2,453 dans la région administrative de Québec (6.0 p. 100 de l'emploi). La structure industrielle n'est pas davantage favorable par rapport à la structure canadienne dans son ensemble. La province de Québec souffre d'une concentration excessive dans des industries à croissance lente et a perdu 16,233 emplois à ce chapitre au cours de la période de 1961 à 1965. On peut aisément en déduire que ce n'est guère le moment d'affaiblir encore l'espace économique de Montréal quand la province entière accuse des signes d'essoufflement. Par ailleurs, les débuts de déconcentration qui se manifestent sont heureux et nous recommanderons dans un moment de s'en inspirer dans une politique générale de développement du Québec.

Nous pensons que la faiblesse relative de Montréal tient encore à quelques raisons supplémentaires. Contrairement à Toronto, Montréal n'est le siège d'aucun gouvernement supérieur. Or, il est admis que le pouvoir législatif est partie intégrante de l'arsenal des moyens par lesquels un espace économique se construit et s'organise. Quand l'Etat ne se trouve pas sur place, il doit veiller doublement à ce que son éloignement ne prive pas l'espace retenu de l'attention nécessaire. En outre, il est commun, mais non moins significatif, d'observer que l'espace économique de Toronto s'appuie sur des espaces voisins [57]

<sup>16</sup> Rappelons que l'effet régional est le nombre d'emplois qu'une région aurait gagné si chacune de ses industries avait atteint le taux de croissance national.

beaucoup plus dynamiques et innovateurs du côté américain que ce n'est le cas de Montréal. Plattsburg et Albany sont des images plutôt pâles de Buffalo et de Détroit. Enfin, nous voulons noter, une fois de plus, le problème de langue et de culture. Dans le contexte de ce paragraphe, il est normal de faire ressortir qu'aux promesses de progrès que porte la dualité linguistique de Montréal correspondent des obstacles difficiles à surmonter. La langue constitue une barrière objective aux échanges et à la mobilité ; dans un climat de pessimisme, de repli sur soi et de problèmes laissés sans solution, l'espace économique de Montréal pourrait rapidement perdre le terrain gagné.

Comme on le voit, les demi-mesures ne conviennent guère à Montréal. D'un côté, on trouve de grandes possibilités de progrès, de l'autre, une assise industrielle à renouveler et un secteur très moderne fragile.

Nous avons établi au chapitre 4 qu'un pôle de développement dominait sa zone périphérique et qu'il formait avec sa zone un espace économique. Celui-ci à son tour entretient des relations avec d'autres espaces économiques d'un degré supérieur, égal ou inférieur. Ces espaces polarisés ont une dimension géographique observable, mais l'essentiel ne tient pas à ces frontières. Comme François Perroux l'a observé, il y a longtemps déjà, l'espace économique d'une entreprise ou d'un pôle s'étend jusqu'aux confins de la terre ; un espace a des racines quelque part, mais ses ramifications rejoignent à la limite le monde entier. Si les racines importent, ce sont les échanges avec les autres espaces économiques, ce sont les innovations réussies, ce sont les percées extérieures qui déterminent l'autonomie d'un espace parmi les autres et commandent son avenir. Il en va ainsi du pôle de développement et de l'espace de Montréal. Une politique économique relative à Montréal doit donc miser sur l'envergure canadienne et internationale de Montréal. Les liens avec l'extérieur doivent être renforcés dans tous les domaines parce que Montréal en dépend pour sa survie.

Une foule d'applications viennent évidemment à l'esprit sous ce rapport. Une politique d'ouverture comprend des mesures favorables à l'immigration, aux capitaux étrangers, aux entreprises étrangères quand la réciprocité est permise ; une telle politique tient pour capitale la présence de bureaux-chefs d'entreprises d'envergure canadienne ou internationale ; la législation commerciale et financière de la province de Québec vise alors à l'harmonisation avec la législation, fédérale ou avec celle des autres provinces de façon à sauvegarder l'intégrité des

marchés du travail, des produits et des capitaux. Dans le domaine essentiel de la recherche fondamentale ou appliquée, les politiques doivent s'inspirer des mêmes principes : les universités doivent pouvoir accueillir les étudiants étrangers ou des autres provinces et les étudiants d'ici doivent pouvoir poursuivre leurs études à l'extérieur ; les chercheurs et les enseignants ont aussi besoin d'aller et venir vers les endroits du monde où leur discipline fait les plus grands progrès. Dans le sport, on trouve des ligues qui représentent à l'état pur les liaisons de marché qui caractérisent aussi (mais de façon moins explicite et moins affichée) la plupart des autres industries. Montréal est une ville qui est présente sur les circuits nord-américains. Cette présence doit devenir encore plus active dans le sport comme ailleurs. Les efforts qui ont été déployés en ce sens depuis quelques années à Montréal sont non seulement légitimes mais très avantageux. Mais l'initiative la plus remarquable dans cette perspective d'ouverture sur le monde est sans [58] contredit Expo 67. Seuls le parti pris et l'envie empêchent de tenir Expo 67 pour une des plus grandes réussites du Canada.

Il est nécessaire que Montréal s'impose encore davantage sur le plan international, par la vigueur de ses initiatives, la qualité de ses activités, la compétence de ses résidants, l'appui des pouvoirs publics de tous les niveaux.

## *1.2 L'aménagement de l'espace économique de Montréal*

L'orientation majeure des politiques de développement régional du Québec consiste, à notre avis, à renforcer et à consolider l'espace économique de Montréal. Il faut maintenant examiner de quelle façon la structure interne de cet espace devrait être aménagée.

À suivre le modèle du chapitre 4, cet aménagement vise à donner plus de poids aux axes de la croissance induite par le pôle, puis à favoriser la concentration des activités périphériques dans des villes satellites. Cette stratégie est conforme à des modèles de déploiement assez répandus dans le monde, dont celui de l'espace de Toronto, comme

nous l'avons montré précédemment. Ceux de Paris, de Londres et de New-York sont analogues <sup>17</sup>.

Comme l'activité manufacturière a déjà commencé à se diriger du pôle à la zone périphérique, les politiques à appliquer dans ce but n'iraient pas à contre-courant <sup>18</sup> ; elles devraient en infléchir le mouvement de façon à éviter l'éparpillement. L'erreur serait en effet que, sous prétexte de renforcer Montréal, on laisse la région évoluer de manière anarchique avec des implantations industrielles situées n'importe où. Les villes satellites actuelles, à part quelques-unes, ne semblent pas avoir un potentiel d'accueil favorable. Du moins, l'augmentation de la population est-elle très faible.

---

<sup>17</sup> Voici un exemple concret (Xerox Corporation) des raisons qui sont avancées pour une implantation dans une ville satellite. Notons aussi comment le pôle de New York est défini.

« Why Stamford ? (environs de New-York) « We discussed Chicago and Washington, but quickly decided on the New York area, » recalls McCollough. « New-York is the commercial banking, communications, and advertising heart of the country. It's the place where most of us have to be most frequently. But we also decided we did not have to be in New York City itself. There was no advantage ». Also, he added. « we were not anxious to commute. »

Closeness to an airport, for the four corporate jets, narrowed the choice of Westchester County, N.Y., or southern Fairfield County, Conn. Both adjoin Westchester County Airport at White Plains.

Aggravating the housing situation was the fact that the Xerox move coincided with a rash of other company moves to the area. And it followed in the wake of an exodus to the suburbs by New Yorkers unhappy over New York's school crises. » (Business Week. November 15, 1969).

<sup>18</sup> Elles ne s'opposent pas non plus au « courant » de pensée que nous croyons déceler dans les travaux récents des spécialistes en économie régionale. Ceux-ci s'intéressent moins, nous semble-t-il, aux régions excentriques et davantage à la dynamique interne des grands ensembles urbains. La dernière étude du professeur J.R. Boudeville en est un exemple : *Modèle de croissance urbaine du Bassin parisien, op. cit*

| Population des agglomérations de la région de Montréal |                                       |  |
|--|---------------------------------------|--|
|  | <i>Nombre d'habitants<br/>en 1966</i> | <i>Augmentation<br/>1961 à 1966<br/>en %</i> |
| Sorel  | 34,664                                | 20   |
| Joliette   | 27,780                                | 18   |
| Saint-Jérôme   | 33,258                                | 14   |
| Granby   | 34,349                                | 9  |
| Saint-Hyacinthe  | 33,372                                | 8.6  |
| Saint-Jean   | 42,627                                | 8.5  |
| Valleyfield  | 34,120                                | 5  |
| Zone Métropolitain de Montréal                         | 2, 436, 817                           | 15.5   |

[59]

L'augmentation de la population de la zone métropolitaine de Montréal ayant été de 15.5 p. 100 de 1961 à 1966, seules les agglomérations de Sorel et de Joliette ont excédé ce taux. Toutes les autres agglomérations ont connu une augmentation beaucoup plus lente. Valleyfield, par exemple, n'a pas dépassé 5 p. 100. Le volume de la population est également insuffisant pour générer des économies d'agglomération importantes.

On peut se demander pourquoi la déconcentration de Montréal n'a pas été plus forte et pourquoi celle qui s'est produite n'a pas été davantage ordonnée vers l'expansion de sous-ensembles urbains. On doit invoquer de nouveau ici la faiblesse du pôle dans ses relations avec l'extérieur, mais le désordre et l'anémie de la zone périphérique sont aussi imputables à l'incurie des pouvoirs publics quant à l'aménagement physique du territoire concerné.

Ce fait a été reconnu récemment par la Commission provinciale d'urbanisme (Rapport La Haye) :

« Très densément peuplée, économiquement très développée, équipée des infrastructures les plus modernes et les plus complexes de tout le Québec, la région montréalaise est aussi, de toutes les régions québécoises, celle qui est la moins bien outillée, juridiquement parlant, pour résoudre ses problèmes d'aménagement physique. Ce n'est pas seulement l'état actuel des lois d'urbanisme qui la dessert. C'est aussi l'émiettement de ses administrations locales, la concurrence de ses nombreuses municipalités, la répartition inégale entre elles de ses richesses et du poids de leur financement, le peu d'habitude et la crainte qu'elles ont de collaborer à leur aménagement commun. De telles structures et de telles habitudes empêchent les diverses collectivités de la région d'aborder de front les problèmes de leur coexistence physique. Il faut les y aider »<sup>19</sup>.

La commission recommande l'adoption d'un plan régional d'aménagement : « La liaison fonctionnelle de la région avec son centre urbain commande l'élaboration d'un plan régional d'urbanisme »<sup>20</sup> Ce plan s'appliquerait à une aire concentrique s'étendant jusqu'à 35 à 40 milles du centre-ville et inclurait en tout état de cause les villes de Saint-Hyacinthe, Saint-Jean, Valleyfield et Saint-Jérôme. Le plan comprendrait un schéma directeur, un plan d'équipement, un plan de zonage et « des recommandations concernant la réorganisation des structures municipales »<sup>21</sup> ; par exception, pour raison d'urgence, le plan serait imposé par le Gouvernement du Québec<sup>22</sup>.

Nous souscrivons entièrement à ces recommandations. Nous ajoutons notre propre conviction de l'urgence de cet aménagement. Nous en ferions une urgence nationale si nous le pouvions. Nous irions même un peu plus loin ; nous agrandirions l'aire d'application du plan d'aménagement. Car il nous paraît absolument indispensable d'inclure les villes de Joliette et de Sorel dans le plan<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Commission provinciale d'urbanisme, chapitre 8, p. 52-53, Québec 1968.

<sup>20</sup> *op. cit.*, chapitre 3, p. 39.

<sup>21</sup> *op. cit.*, chapitre 10-11, p. 47.

<sup>22</sup> *op. cit.*, chapitre 10-11, p. 47.

<sup>23</sup> La loi de la Communauté urbaine de Montréal (sanctionnée le 23 décembre 1969) charge la Communauté d'établir un « schéma d'aménagement » de son territoire dans un délai de trois ans (articles 112 et 164). Le territoire concerné est beaucoup plus restreint que celui envisagé par la Commission La Haye puisqu'il s'étend seulement à l'île de Montréal, l'île Bizard et la ville de Longueuil.

Comme la distance « économique » (distance mesurée en temps de parcours) est une règle capitale pour la localisation des villes satellites et compte tenu du faible rayonnement de Montréal dans le passé, nous croyons qu'il faut d'abord favoriser l'expansion des villes, qui sont situées dans le rayon le plus court par rapport à l'île de Montréal, i.e. dans une première phase, les villes de [60] Sorel, Saint-Hyacinthe, Granby, Saint-Jean, Valleyfield, Saint-Jérôme, Joliette. Nous proposons de faire en sorte que chacune de ces villes atteignent au moins 100,000 habitants d'ici une dizaine d'années (la population de la zone métropolitaine augmente de 75,000 habitants par année, présentement).

Dans une deuxième phase, nous imaginons que l'activité va s'éloigner progressivement le long des axes formés par les premières villes satellites. Si le pôle de Montréal acquiert une certaine force de propagation et de stimulation, il va « satelliser » d'autres villes sur le parcours comme Sainte-Agathe et Drummondville. En attendant, ces villes non encore « satellisées » sont des villes relais selon la terminologie française, dont les meilleurs exemples, présentement, sont Trois-Rivières et Sherbrooke.

### *1.3 Les autres régions du Québec*

Il convient maintenant d'examiner dans quelle perspective nous envisageons le développement des autres régions du Québec. À nos yeux, l'orientation fondamentale étant de concentrer les efforts sur l'espace économique de Montréal, les autres régions doivent être considérées comme des régions de croissance dont l'avenir dépend, premièrement de leur capacité à exploiter les changements dans la demande mondiale et deuxièmement de leur intégration progressive dans les circuits en partance de Montréal.

Les activités de croissance seront l'objet de la section 5. Nous traiterons ici du problème de l'intégration régionale en termes de structures et de hiérarchies urbaines. Il apparaît que les structures urbaines deviennent de plus en plus rigides à mesure que le développement national progresse. L'une des principales caractéristiques d'un pôle de développement étant le leadership qu'il exerce en matière d'innova-

tion, cette tendance peut surprendre de prime abord. Ainsi, avec l'accélération du progrès technologique, la grande diversité des innovations et la diffusion de plus en plus rapide des nouvelles techniques, on pourrait supposer que de nouveaux pôles vont apparaître, entraînant un constant bouleversement de la hiérarchie urbaine. En fait, c'est l'inverse qui semble se produire.

Le professeur Lasuen qui a consacré beaucoup de temps et d'énergie à l'étude de ce phénomène aboutit aux conclusions suivantes :

"The data on the growth of the Spanish towns, in the last century, shows that the changes in city ranks by size have been much more pronounced in the past than in the présent, reflecting a growing homogeneity in the process of growth of the System of cities."...

"The same can be observed in Table II, which records the results of a more formai test. This test used Spearman rank correlation coefficients to compare the distributions by decreasing population size at every census year, of Spain's 49 provincial cities and of her 157 cities larger than 10,000 inhabitants in 1860, with their repective distribution in 1860."...

"Table II shows that the "fall-off" in the values of the coefficients decreased relatively as they approach the present, contrary to what would be expected if the accélération of development meant higher instability in the urban structure.

[61]

Most data on other European nations also show an increasing stability in the urban structure over time. The process is even clearer in the U.S., where the dramatic shifts in the urban structure of cities like Chicago and Los Angeles in the nineteenth and early twentieth centuries have disappeared, and where the urban hierarchy now shows a remarkable relative stability, in spite of the shifts of cities like Phoenix, Houston, Miami." <sup>24</sup>.

William Alonzo, dans une étude plus récente sur la croissance urbaine aux États-Unis aboutit à des conclusions similaires. Il montre que, de 1900 à 1965, une part grandissante de la croissance métropolitaine est allée aux grands centres à croissance rapide. Une part grandissante de la migration totale dans les aires métropolitaines fut attirée par ces centres et la part de ces centres dans l'ensemble des aires mé-

---

<sup>24</sup> Papiers non publiés et présentés au Congrès sur les centres de croissance en novembre 1969 à l'Université du Texas.

tropolitaines n'a cessé de croître. En même temps, le taux d'immigration dans les aires métropolitaines est en baisse, de même que le rôle de l'immigration dans la croissance totale des aires métropolitaines. En d'autres mots, la croissance naturelle de la population assure une part de plus en plus grande de la croissance urbaine, mais les centres forts deviennent plus forts et les gens vont de plus en plus dans les villes dont l'attraction était déjà forte dans le passé. L'étude d'Alonzo établit aussi que les villes dont le taux de croissance était supérieur à la moyenne dans les dernières décades avaient généralement une croissance rapide depuis déjà plusieurs décades.

Rien dans l'expérience du Québec ne mène à des conclusions différentes. Pour l'essentiel, les villes à croissance rapide sont les plus grandes villes et elles croissaient déjà rapidement dans le passé.

Lasuen explique la rigidité accrue des structures urbaines par les changements intervenus dans la nature de l'innovation et des « entreprises dynamiques ». Le fait est que les entreprises nouvelles, innovatrices et dynamiques, sont mobiles et non plus liées aux ressources naturelles, à la source d'énergie ou aux moyens de transport. Ceci signifie, non seulement que les entreprises dynamiques peuvent se déplacer si elles le désirent mais aussi qu'elles peuvent rester où elles se trouvent si elles n'ont pas envie de se déplacer. Et elles n'en ont pas envie. L'équipe de direction d'une entreprise, les scientifiques et les techniciens préfèrent rester dans les centres métropolitains où ces entreprises sont déjà localisées. Pour citer encore une fois Lasuen :

" Of late, the production engineering révolution has initiated an entirely new type of management and drastically changed the organisational structure of the leading corporations. The leading firm today is a loose organisation which aims, not so much to make a better and cheaper product in one main line, but to be able to deliver to the market the most profitable mix, among the changing flow of products and/or services the market wants. The idea of "adaptiveness" to innovations prevails over that of the "breakthrough" via one innovation. The latter is not safe any longer, not only because many other competitors have the ability to repeat the "breakthrough", but because the result will fast become obsolete in any event. To the corporation, what matters is to be able to move in and out of any one line, at any point, and to mix the Unes in the most profitable manner at any time." ...

[62]

"They operate plants all over the world, market thousands of products, produce many, assemble others, subcontract all sorts of functions, have footholds in agriculture, industry, services, and so on. In brief, to realise the change in corporation structure which has occurred in the last thirty years, just compare the tremendous rigidity of Krupp with the stupendous flexibility of Litton !"...

"Because of those organisational (inter and intra-firm) changes, the mapping of the activities of the Krupp-type firms and industrial complexes of the past, is necessarily bound to be more polarised over geographical space than those of the Litton type."...

"That is the reason why, from now on, when Litton (not Krupp) is likely to be the prototype of the leading adopters, with market-linkages between firms further strengthened, the acceleration of development is likely to result in much less geographical polarisation than in the past."

En bref, l'émergence de nouvelles entreprises est actuellement moins susceptible qu'elle ne l'était auparavant d'entraîner l'apparition de villes nouvelles. Il n'est pas facile de modifier les modèles de croissance urbaine et régionale. Il est beaucoup plus aisé de construire en tenant compte des tendances existantes que de les modifier. Le développement de villes comme Trois-Rivières, Québec et Sept-Îles se comprend mieux si on les considère comme un maillon d'un réseau urbain reflétant un système d'activités économiques intégrées plutôt que comme des centres isolés. Et nous devons être prêts à découvrir, dans une analyse plus vaste et plus approfondie, que ce « réseau » comprend non seulement Montréal, Hull et Ottawa, mais aussi Toronto, Hamilton, Windsor, Détroit et Chicago et peut-être même Buffalo, Cleveland, Boston et New York.

Est-il possible d'atteindre les objectifs du Québec dans le cadre d'un tel réseau de développement urbain et régional ou faut-il se résigner à long terme à la domination croissante de Montréal sur l'économie de la province ? À notre avis, les objectifs peuvent être atteints mais seulement si l'ensemble complexe des interactions des décisions publiques et privées est bien compris et les politiques établies en conséquence. De nombreux travaux seront encore nécessaires avant

que l'on puisse espérer des politiques avec un fondement réellement scientifique.

En attendant, une sagesse élémentaire pourrait être de reconnaître et d'admettre franchement qu'il n'y a pas d'autre pôle de développement au Québec que Montréal et aucun pôle de croissance - au sens où nous l'avons défini précédemment - qui soit vraiment fort, à l'exception de Sept-Iles. En d'autres termes, on ne peut pas raisonnablement espérer qu'un investissement dans une ville autre que Montréal élève plus que proportionnellement le niveau moyen de revenu et d'emploi dans la province. Il est douteux qu'une autre ville soit même un pôle de croissance faible. Un investissement dans une autre aire métropolitaine élèvera le revenu per capita de sa zone en attirant des gens de l'aire métropolitaine beaucoup plus que par les effets d'entraînement sur la zone elle-même. Il est concevable que dans des régions particulièrement en retard, un tel processus réduise encore le revenu per capita [63] de ceux qui restent à la campagne, dans les villages ou les petites villes. Et si personne, sauf les personnes âgées, les malades, les gens insuffisamment éduqués et les enfants demeurent dans les régions périphériques, il est évident que le revenu moyen en dehors de la ville va diminuer.

Il n'y a rien de répréhensible à supprimer la pauvreté et le chômage dans une région peu développée en attirant la population dans une ville dynamique ; l'essentiel des progrès passés s'est effectué précisément ainsi. Mais si tel est notre but, il faut être clair à ce propos et s'assurer que cela s'effectuera à une échelle suffisamment élevée pour éviter d'accroître la misère de ceux qui restent. Nous sommes confrontés une fois de plus avec le problème des seuils.

Dans le cas de Sept-Iles, il n'y a aucun besoin et aucune raison de vouloir vider la région périphérique. La région Côte Nord - Nouveau-Québec est une « frontière » dynamique, la seule région de ce genre dans la province. Elle est et restera une région d'immigration. La stratégie consiste plutôt à identifier les chômeurs de la région et à établir les raisons de ce chômage. Ensuite, un programme d'investissement public et privé peut être établi pour la ville - programme comprenant de la formation et de l'éducation - pour retirer ce surplus de main-d'œuvre de l'hinterland. Vu sa nature et sa taille on ne peut guère espérer faire de Sept-Iles un pôle de développement, même pour sa propre région et encore moins pour la province (cependant la croissance

continue de Sept-Iles peut fournir un certain marché pour quelques exportations. Cependant, une trop grande immigration en provenance d'autres régions empêcherait de réduire vraiment le chômage dans la Côte Nord et le Nouveau-Québec.

À long terme Québec a plus de chance de devenir un pôle et de générer des effets d'entraînement sur sa propre zone périphérique et sur la province dans son ensemble. Mais il est clair que même à Québec, un changement drastique devra intervenir quant au style et à la structure. Maintenant, les liaisons se font à contre sens : la croissance de la ville de Québec dépend de celle de la province et non le contraire. En fait, comme le montre le chapitre 2, Québec est faible dans presque toutes les activités manufacturières. La base d'exportation est très étroite : 8.2 p. 100 de l'emploi manufacturier est orienté vers l'exportation. Des échanges équilibrés supposeraient une augmentation de 65 p. 100 de l'emploi manufacturier. Ses activités tertiaires, bien que très importantes, ne sont pas de l'espèce qui entraîne des économies en termes urbains.

Cependant, vu sa taille, son environnement et son ambiance, il y a plus d'espoir d'attirer des industries complexes et mobiles à Québec que dans les deux autres villes. Néanmoins, il convient de ne pas sous-estimer les difficultés qu'il y aura à convaincre de telles industries de s'installer à Québec plutôt qu'à Montréal. De toute façon, des stimulants financiers à eux seuls seraient insuffisants et Québec, doit tendre à devenir à certains égards plus semblable à Montréal. C'est là un changement que quelques citoyens de Québec risquent de ne pas apprécier.

La ville de Québec peut facilement devenir « plus semblable à Montréal » en s'intégrant davantage à Montréal selon la manière indiquée dans le passage de Lasuen cité précédemment et conformément au modèle développé au chapitre 4. Ainsi, plutôt que de penser en termes d'entreprises de Québec [64] (ville), entreprises qui tendent à être petites et peu dynamiques, il convient de mettre Québec au contact des entreprises montréalaises dynamiques, ces contacts couvrant la recherche et le développement, l'innovation et des changements dans la structure de la production. Avant de devenir un pôle de développement autonome, les entreprises de Québec devront être satellisées par celles de Montréal — comme nous l'avons déjà suggéré, ces liens pourront concerner les relations tant internes qu'externes des

compagnies, les transports, les communications — même les réseaux d'informatique — et concerneront d'autres villes canadiennes et même américaines autant que Montréal. Lorsqu'un tel réseau sera établi, il sera alors relativement aisé d'y introduire Trois-Rivières avec ses fonctions propres. Le nouvel aéroport de Sainte-Scholastique pourra être d'un grand secours à ce propos car un grand aéroport international attire des industries de pointe et une organisation appropriée de l'aéroport pourra encourager la tendance naturelle de Saint-Jérôme à s'étendre vers Joliette. De plus, le rayonnement de Montréal peut éventuellement étendre l'axe de développement à l'ouest vers Hull aussi bien qu'à l'est vers Québec. Un pôle de croissance à Hull serait d'un grand secours pour résoudre les problèmes de l'Outaouais et du Nord-Ouest. La Commission de la Capitale nationale peut contribuer à ce développement ainsi qu'une politique de décentralisation du gouvernement fédéral. Avec un réseau ferré et routier amélioré sur la Côte Nord d'Ottawa, Montebello pourrait être à moins d'une heure d'Ottawa et de Montréal. Une amélioration des communications directes entre la ville de Québec, Montréal et Hull — Ottawa, contribuerait grandement au développement d'un bon réseau urbain.

### *1.4 Le problème culturel*

Dans une étude qu'un des auteurs a faite antérieurement <sup>25</sup>, il a été découvert que les trois quarts des établissements manufacturiers sous contrôle francophone se trouvaient en dehors de la région de Montréal en 1961. Cette répartition régionale fait un énorme contraste avec celle qui est caractéristique des établissements sous contrôle anglophone ou étranger. L'hypothèse explicative qui a été avancée dans cet ouvrage consiste à considérer l'arrière-pays québécois comme une zone d'exploitation protégée par la distance de la concurrence des établissements montréalais ; elle consiste ensuite à poser que l'exploitation de cette zone par les francophones constitue une réaction de défense et de repli. Si cette hypothèse est exacte en règle générale, les établissements sous contrôle francophone seront tournés essentiellement vers

<sup>25</sup> André Raynauld, *La propriété des entreprises au Québec*, Étude soumise à la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, 1967.

le marché local et non seulement ne chercheront-ils pas à affronter la concurrence internationale, mais ils viseront même à éviter de s'intégrer au pôle de développement de Montréal de crainte d'en mourir ; ils essaieront donc de couper les flux d'échange pour se donner de l'autonomie au sein d'une plus petite zone d'exploitation.

Cette stratégie est décevante dans le contexte d'une concurrence nécessaire et bénéfique entre un pôle de développement d'une part, sa zone périphérique et les espaces polarisés voisins d'autre part. Elle n'est pas moins inquiétante du point de vue des mentalités qu'elle reflète et de la coupure dont elle est sûrement l'indice, des courants d'information en provenance de l'étranger via Montréal. Or il est bien connu que quand des entreprises se replient sur elles-mêmes ainsi, elles ne sont même pas aptes à servir adéquatement [65] le marché local. La situation actuelle de la région de Québec, très fortement déficiente dans des activités banales, témoigne de ce fait. La disparition de ces entreprises, qui pensaient renforcer leur zone d'influence en la miniaturant, est une question de quelques années. Elles meurent d'asphyxie. Le temps venu, elles seront remplacées par des succursales ou des entreprises associées du pôle de développement si entre temps elles ne sont pas parvenues à étouffer le pôle lui-même.

Nous ne pouvons pas nous attaquer ici aux mentalités mais nous savons que le conflit (permanent et universel) entre un pôle de développement comme Montréal et l'hinterland québécois aura cette caractéristique particulière de mettre aux prises deux groupes linguistiques et culturels. Des politiques de développement régional plus efficaces pourront être abandonnées au profit de politiques moins efficaces parce que celles-ci favoriseront davantage les francophones dans l'immédiat. Nous croyons que ce serait une erreur grave d'axer les politiques de développement autour de centres urbains secondaires, non seulement du point de vue économique, mais du point de vue culturel aussi.

La difficulté essentielle, fondamentale de l'entreprise canadienne-française est celle où elle se trouve de s'insérer dans les circuits d'information et d'échange nord-américains. Ce n'est pas en favorisant son expansion en dehors de Montréal que cet obstacle sera surmonté, au contraire. Nous proposons donc la mesure qui nous semble la meilleure en matière de développement, soit le renforcement de l'espace économique de Montréal. Mais, en même temps, nous proposons

d'examiner aussi les conséquences culturelles de cette mesure et d'appliquer, s'il y a lieu, les correctifs nécessaires.

Nous croyons que l'expansion économique de l'espace de Montréal jouerait en faveur des Canadiens de langue française à plusieurs points de vue. Il est clair que l'augmentation de la population dans la région proviendrait en majeure partie de la croissance démographique interne et des migrations en provenance du reste de la province. Si jamais il y a eu des craintes quant à l'équilibre linguistique de la région, une politique de développement comme celle que nous proposons garantirait le maintien de cet équilibre sinon un changement marqué favorable aux francophones. L'ouverture vers l'extérieur que nous proposons aussi continuerait comme par le passé à assurer un flux régulier d'immigrants. Mais la proportion de ces immigrants dans la population totale de la région diminuerait sans aucun doute. De plus les francophones dans leur ensemble, seraient plus prospères que maintenant puisqu'ils quitteraient des régions à bas salaires et à chômage élevé pour s'établir dans une région à plus hauts salaires et aux possibilités d'emploi meilleures. Enfin, et ce qui importe le plus à nos yeux, ils s'adaptent plus rapidement à l'univers post industriel de demain et, dans un milieu forcément plus tourné vers l'extérieur, ils auraient plus de chances de réussir à court et à long terme.

Deux problèmes essentiels demeurent encore : le danger de l'assimilation culturelle ou linguistique et la survie de l'entreprise canadienne-française dans ce milieu « étranger ». À vrai dire, le danger de l'assimilation ne se pose pas. Il est bien établi au contraire que l'assimilation à la langue anglaise des Canadiens d'origine française est extrêmement réduite dans la province de Québec parce que le facteur déterminant de l'assimilation est la densité de population de la langue assimilatrice. Or même sur l'île de Montréal, la population de langue maternelle française s'élève à 76 p. 100 de la population totale <sup>26</sup>.

[66]

Mais cette protection du nombre ne suffit pas à nos yeux. Nous prenons pour acquise la possibilité de concilier les exigences des affaires en milieu nord-américain et celles de la langue française au travail pour ce qui concerne le Québec. Bien que cette conciliation repo-

<sup>26</sup> Rapport de la Commission royale d'enquête sur B.B., Livre I, Les langues officielles, para. 83 et 101.

sera toujours sur un bilinguisme très étendu aux échelons supérieurs de l'entreprise, le français doit pouvoir devenir une langue véritable de travail et cesser de repousser les Canadiens de langue française dans des régions sans avenir. Quand l'obstacle de la langue aura été en partie surmonté (car il ne le sera jamais tout à fait), les chances d'emploi, de promotions et de direction pour les francophones seront meilleures que maintenant. Il faudra alors qu'en la seule égalité qu'il ne sera jamais possible d'instaurer, soit l'absence de discrimination contre soi, les Canadiens de langue française affrontent leurs compétiteurs là où ils se trouvent vraiment. Et c'est à Montréal, Toronto, Boston, New York ou Chicago.

Quant à l'entreprise canadienne-française, elle est à se bâtir présentement et rien, dans ce que nous proposons, ne pourrait lui être plus favorable. S'il est exact que les grandes agglomérations génèrent des économies externes, s'il est exact que pour progresser l'entreprise doit compter sur des ressources techniques, scientifiques, financières et créatrices, l'entreprise canadienne-française ne fait pas exception et elle aussi tirera avantage à se rapprocher du seul grand ensemble urbain du Québec qu'est Montréal <sup>27</sup>. Elle aussi tirera avantage à s'insérer dans les circuits d'échange, à s'associer à d'autres grandes entreprises et à exploiter les grands marchés. À dire vrai, c'est une condition certaine de survie ; ce n'est pas un danger à redouter.

On comprendra mieux à ce stade-ci de notre analyse, la nature des paris que nous avons annoncés au début de ce chapitre. Le développement régional pour nous ne consiste pas à clôturer les champs ; il consiste à se donner les moyens de vaincre la concurrence et d'exploiter les véritables atouts qu'on peut avoir dans son jeu. Ces atouts se trouvent à Montréal. À nous de jouer.

---

<sup>27</sup> On vient d'annoncer que Bombardier ayant eu à choisir entre Sherbrooke et Montréal a choisi Montréal.

### *1.5 La gestion de la croissance*

Tout au long de ce travail, nous avons fait une distinction, qui nous paraît capitale, entre croissance et développement. C'est ainsi que nous avons parlé d'activités de croissance et d'activités de développement. Puis nous avons appliqué la distinction aux régions et nous avons défini des pôles de développement et des zones de croissance. Nous voulons maintenant étendre la dichotomie au domaine de la politique économique. Nous aurons donc des investissements publics de croissance, i.e. des investissements induits qui seront une fonction de la production présente ou projetée ; de même nous aurons des investissements publics de développement, i.e. des investissements qui expriment une volonté de susciter une demande ou de transformer les structures. Les investissements de croissance sont une réaction, les investissements de développement sont une création. Dans la même veine, il est utile de restreindre la notion de politique de développement à des investissements de développement et d'introduire la notion de politique de croissance ou encore celle de gestion de croissance pour désigner l'ensemble des mesures propres à stimuler la croissance.

Ces distinctions sont utiles, car elles permettent de placer dans une plus juste perspective la nature des recommandations que nous faisons dans ce rapport. En effet, si nous voulons concentrer à Montréal les efforts de développement, [67] il ne faut pas en déduire que nous abandonnons les autres régions du Québec à leur sort. Mais l'orientation proposée est tout à fait différente. Pour les autres régions du Québec, nous proposons une gestion efficace de la croissance. Cette gestion efficace comporte un certain nombre d'éléments déjà contenus implicitement dans ce qui précède, mais qu'il convient de faire ressortir.

Une gestion efficace de la croissance consiste dans le premier cas à créer ou à renforcer les circuits d'échange entre les régions du Québec et le pôle de développement de Montréal. Comme les effets d'entraînement dépendent non seulement de l'impulsion initiale mais aussi de la capacité de réaction des régions « entraînées », celle-ci doit être accrue. François Perroux a suggéré à cette fin des investissements de

*liaison* ou selon une autre de ses heureuses expressions, des investissements *structurants*. Ces expressions ne sont pas aussi concrètes qu'on le voudrait, mais elles sont hautement suggestives. Une fusion d'entreprises dont l'une aurait ses établissements à Québec et l'autre à Montréal illustre ce que nous avons à l'esprit <sup>28</sup>. Des liaisons aériennes plus rapides entre les régions excentriques et Montréal sont un autre exemple. Dans le second cas, une gestion efficace de la croissance consiste essentiellement à lever les obstacles. Une telle politique n'est pas aussi passive ou anodine qu'elle paraît au premier coup d'œil. L'aménagement du territoire de la zone d'influence de Montréal appartient à cette approche, et nous en avons parlé précédemment. En général, nous devons nous efforcer avant tout de découvrir la nature des obstacles à l'expansion. Et ce n'est pas peu dire que d'avouer la profonde ignorance dans laquelle nous nous trouvons en ce domaine.

On a toujours la tentation d'élaborer de vastes programmes à long terme (et sans doute jugera-t-on que nous succombons nous-mêmes à cette manie), alors que nous négligeons les devoirs élémentaires. Une de ces tâches consiste à identifier les difficultés auxquelles font face les entreprises dans chaque secteur (suivant les liaisons inter-firmes et inter-industries décrites au chapitre 4), puis à prendre des mesures correctives ad hoc. La levée des obstacles comprend aussi des investissements importants dans l'infrastructure, routes, ports, voies d'accès à des ressources naturelles, exploration, utilités publiques telles que l'eau, l'électricité, le téléphone et ainsi de suite. Enfin, une bonne gestion signifie une attention expéditive et intelligente aux affaires journalières.

La politique de croissance que nous préconisons pour les régions du Québec en dehors de Montréal, tant pour le renforcement des liaisons avec Montréal que pour l'exploitation des ressources, laisse une large place à l'initiative gouvernementale. Il n'est pas exclu que des projets d'investissement d'envergure puissent être entrepris pour des régions comme Québec ou Sept-Îles. Mais dans notre perspective, ces projets doivent être des propositions rentables strictement du point de vue de l'ensemble de la province de Québec. Cette règle, dans notre esprit, exclura les projets qui ne font que déplacer les activités d'une

<sup>28</sup> L'intégration des entreprises est un exemple facile de liaison. Il ne s'agit cependant que d'un moyen parmi plusieurs autres de diffuser l'information et le know-how. L'objectif est d'exploiter tous les véhicules d'information.

région à une autre au sein de la province sans création nette au niveau de l'ensemble. Par contre, elle devrait favoriser l'encouragement d'activités complémentaires à celles qui se trouvent à Montréal.

Aucune allusion n'a encore été faite aux coûts afférents à une politique de développement favorable aux grands ensembles urbains. Aux économies externes et de dimension, on a l'habitude d'opposer des coûts d'agglomération et pour certains, les coûts excéderaient les avantages. Pour d'autres, c'est l'incidence des coûts et des bénéfices qui inquiète : les bénéfices seraient perçus [68] par les entrepreneurs tandis que les coûts retomberaient sur les consommateurs ou les pouvoirs publics. Nous ne pouvons pas approfondir ici une question aussi complexe, mais on est en droit de connaître notre opinion sur le sujet sous réserve de recherches ultérieures. En premier lieu, nous disons que ces difficultés ont assez peu de rapport avec l'orientation proposée puisque nous suggérons une déconcentration de Montréal ; en second lieu, nous acceptons comme une conclusion démontrée l'existence à la fois d'économies et de déséconomies d'agglomération. Cependant, nous refusons d'admettre que seuls les avantages soient touchés, tandis que les coûts seraient subis par d'autres. Il n'y a personne d'autre en cette matière à moins de supposer que, par les impôts, les grands ensembles urbains soient subventionnés par la campagne. Il faut donc supposer que la tendance spontanée à l'urbanisation exprime une combinaison de coûts et d'avantages qui est favorable à l'ensemble urbain. En troisième lieu, nous estimons que Montréal est encore une petite concentration et qu'il faut éviter de lui imputer les stigmates d'ensembles dix fois plus grands. En quatrième lieu, nous ignorons encore si les déséconomies urbaines sont inhérentes au phénomène ou si elles sont le fruit de la négligence ou de l'inertie : "We do not really know when a city is too big or too congested either than merely poorly organized"<sup>29</sup>. Une gestion efficace de la croissance consiste donc aussi à aménager les centres urbains de façon à faire bénéficier les résidents des avantages sans les laisser étouffer. Finalement, en cinquième lieu, nous sommes conscients que l'orientation proposée implique des migrations vers les centres urbains et que ces migrations comportent des coûts sociaux et parfois des coûts psychologiques pour les personnes

<sup>29</sup> Lloyd Rodwin, "Urban Growth Strategies Reconsidered", papier présenté au symposium de l'University of Texas on Growth Centres", en novembre 1969.

concernées. Personne ne connaît bien ces problèmes, autant l'avouer. Mais à première vue, ces coûts ne peuvent pas être élevés. Les coûts d'infrastructure imposés par les migrations, par exemple, sont certainement minimes, parce que les migrations étant lentes, le capital restant peut avoir perdu déjà toute valeur économique. Quand c'est le cas, seules les différences régionales dans les coûts de remplacement sont des coûts sociaux pertinents. De même, on peut faire observer que quand la population augmente, des frais d'infrastructure sont nécessaires quelque part. Seules comptent de nouveau les différences régionales dans le coût des investissements requis. Quant aux coûts individuels de la migration, ils dépendent des fonctions d'utilité de chacun. Bien malin celui qui avancerait avec certitude qu'ils sont excessifs compte tenu des avantages qui y sont attachés.

Une dernière remarque : en plus des composantes de développement et de gestion, une politique régionale comprend une composante sociale qui vise à fournir des services publics sur un pied d'égalité à tous les citoyens où qu'ils demeurent et à répartir équitablement les revenus entre riches et pauvres. Si nous voulons permettre en effet aux plus forts d'exercer leur action de puissance, c'est seulement dans la mesure où celle-ci bénéficiera à l'ensemble de la communauté. Mais certains en souffriront sans aucun doute. Il appartient donc aux pouvoirs publics d'offrir les contrepoids nécessaires et de s'assurer que le bien-être de tous sera sauvegardé par une politique sociale qui sera d'autant plus généreuse que le pays sera plus prospère.

[69] [70]

### *Conclusions*

Nous pouvons maintenant conclure. On nous a demandé de définir les grandes orientations que devrait prendre le développement régional du Québec dans les années soixante-dix. Les options que nous avons choisies mettent en cause la stratégie générale qui a été suivie depuis quelques années au Québec. Nos options consistent :

- à favoriser l'expansion de Montréal ;
- à y stimuler les activités de développement ;

- à renforcer la position concurrentielle de Montréal sur les marchés internationaux et canadiens ;
- à encourager la déconcentration de Montréal vers sa zone périphérique de façon à obtenir un certain nombre de villes de 100,000 habitants et plus ;
- à multiplier les effets d'entraînement de Montréal auprès de la zone périphérique et des autres régions du Québec par une politique de croissance (distincte d'une politique de développement) visant à intégrer les régions du Québec aux circuits montréalais et partant aux circuits canadiens et étrangers.

## RÉFÉRENCES

Les notes en fin de texte ont toutes été converties en notes de bas de page dans cette édition numérique. JMT.

*Ce texte est extrait de : Les orientations du développement économique, Ministère de l'expansion économique régionale, Ottawa, 1970, pp. 135 à 152 incl.*

[71]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.****Première partie :***Planification et participation*

## Texte 4

---

### “La planification.”

#### RAPPORT LA HAYE

[Retour à la table des matières](#)

En tant que concept, c'est-à-dire abstraction faite des qualificatifs qui l'accompagnent habituellement, la planification désigne, de manière très générale, l'une des composantes du processus administratif. La planification, écrit <sup>30</sup> Gulich, « est la première phase du processus administratif que parcourt toute organisation dont la fonction première est de promouvoir l'action ».

#### *Les quatre étapes du processus de planification*

La planification est l'essence même de l'action administrative, car elle en détermine les objectifs dans le temps et dans l'espace, hiérarchise ces objectifs, c'est-à-dire établit des priorités, et indique les moyens de réalisation. Un théoricien de l'aménagement, Robert C. Young, distingue quatre étapes dont la réunion caractérise, à ses yeux,

---

<sup>30</sup> (*Planning*) is the first step in the administrative process applicable to very kind of organization that casts for action. L. Gulich, Papers on the Science of administration.

le processus de planification. Ce sont : la définition des buts (goal-setting), la détermination de critères quantitatifs, ou de normes, l'application de ces normes aux buts poursuivis de façon à les transformer en objectifs réalisables, la détermination des moyens permettant d'atteindre les objectifs fixés.<sup>31</sup>

C'est ainsi qu'en matière de planification économique, si l'on décide par exemple d'atteindre le plein emploi, cette décision demeurera théorique et n'aura valeur que de simple but, tant qu'on n'aura pas défini les données ou les critères permettant de calculer le taux dont le dépassement signifiera la réalisation du plein emploi (compte tenu des tendances à long terme de l'économie, des variations en moyenne période et de la conjoncture immédiate). Ainsi traduit en quantités, le but devient un objectif — création de tant d'emplois, en tant d'années, dans tant de secteurs — dont la réalisation suppose la mise en œuvre de divers moyens d'ordre fiscal et monétaire, de mesures d'investissement public, etc.

[72]

La planification est ainsi à la fois un choix et une décision. Elle est donc un acte essentiellement politique, quelle que soit la nature particulière, le plus souvent non politique, des éléments sur lesquels se fonde cette décision. Elle est un acte politique en ce que la décision, à quelque niveau et dans quelque perspective qu'elle soit prise, a des effets sur une collectivité quelconque.

En ce sens, la planification a un caractère universel qui la distingue du simple champ opératoire où les décisions sont appliquées et où triomphent les particularités de Faction. Celle qui nous intéresse est plus spécifiquement la planification que définissent les pouvoirs publics. Mais elle se situe à tous les niveaux de l'action publique : tous les gouvernements, tous les organismes dotés d'un pouvoir exécutif la pratiquent ou peuvent la pratiquer. Toutefois, elle prend un sens différent, à ces divers paliers de gouvernement, selon qu'elle est sectorielle, régissant un secteur particulier, ou globale, embrassant tout le champ de la croissance. Le choix de ces mots, la définition de ces différences, révèlent un ensemble de significations économiques qui couvrent toute l'étendue de la planification.

<sup>31</sup> Robert C. Young, Goals and Goal-setting, *Journal of the American Institute of Plan-ners*, Vol. XXXII, N° 2, p. 78.

### *1.1. La planification est universelle*

Au départ, il faut dire que tout le monde fait de la planification : les individus, les ménages, les entreprises. Les individus et les ménages ont des désirs qu'ils essaient de satisfaire compte tenu de leurs ressources présentes et futures. Les entreprises suivent une politique de développement qui tient compte des relations entre leurs investissements présents et leurs bénéfices futurs. Que les collectivités elles-mêmes essaient, par l'intermédiaire de leurs représentants politiques, de formuler des plans n'a rien de surprenant, surtout si ces collectivités ont les moyens de les mettre à exécution. La planification collective n'est en somme que l'extension, à l'échelle de l'organisation publique, d'un système de décision auquel les firmes et les ménages ont également recours. Il va de soi, cependant, qu'elle pose des problèmes singulièrement plus complexes. Cette complexité, liée au caractère universellement applicable de ses décisions, lui confère une physionomie globale en même temps que des traits distinctifs. C'est pourquoi on s'est accoutumé, à bon droit, à associer l'emploi du mot « planification » à l'utilisation qu'en font, ou que peuvent en faire, les pouvoirs publics.

#### *Interdépendance des planifications individuelles et collectives*

Il vaut la peine, néanmoins, de rappeler l'existence de multiples planifications individuelles à côté des planifications collectives, en raison de l'interaction des unes et des autres, de l'influence que les choix économiques des personnes exercent sur les calculs des planificateurs publics, et sur l'efficacité de ces calculs. En particulier, les bureaux gouvernementaux de planification se trouvent dans la nécessité, lorsqu'ils établissent des plans pour une période opératoire de quatre ou cinq ans, de tenir compte dans toute la mesure du possible des plans que les collectivités locales et les firmes échafaudent pour une durée différente (à court ou, au contraire, à très long terme, des plans

d'utilisation des revenus courants ou des plans dont la durée se confond avec celle des investissements).

[73]

## *1.2. La planification se situe à tous les niveaux de l'action publique*

Tous les gouvernements, toutes les administrations, centrales, régionales ou locales, déléguées ou non, qui sont investis d'un pouvoir exécutif ont, du fait même, le pouvoir de planifier. Dans l'état du droit international public, cela n'est évidemment pas possible pour une organisation internationale. Quand les Nations unies administrent un programme d'aide aux pays sous-développés, elles ne font pas de la planification, car elles n'ont aucun des attributs d'un État souverain. Elles se contentent d'appliquer les décisions prises par la collectivité des États membres. Encore ne revient-il pas à ceux-ci de décider de l'utilisation particulière que chacun des pays bénéficiaires fera de l'aide accordée. Or c'est uniquement à un tel niveau qu'intervient la planification. Quels sont à cet égard les pouvoirs des divers ordres de gouvernement ?

### *A) Position théorique du problème*

Il est théoriquement normal que les divers ordres de pouvoir qui se manifestent à l'intérieur d'un État aient, chacun, une capacité distincte en matière de planification. La chose est évidente quand on envisage les relations d'une autorité régionale ou locale avec l'État. Mais elle est en soi tout aussi nécessaire, au sein d'un État fédéral, dans les rapports entre un État provincial ou fédéré et l'autorité fédérale.

Cependant, les conditions concrètes de fonctionnement d'un régime fédéral ne permettent pas toujours des distinctions aussi tranchées. Tout dépend, dans ce cas-là, de la nature particulière des relations que la constitution a prévues entre les membres et de la répartition, plus ou moins définie, des pouvoirs entre eux.

On sait qu'en matière de politique économique un ensemble de prérogatives qui sont, en théorie, l'apanage d'un État fédéral peuvent parfois être revendiquées par un État membre. Songeons, par exemple, à la politique de l'emploi. L'intérêt global de l'autorité fédérale, qui ne peut amorcer une politique conjoncturelle sans jouer sur le taux de l'emploi, entre normalement en conflit avec l'intérêt plus localisé de l'autorité provinciale, que le souci de diriger à plus long terme les investissements par secteur et par région peut conduire à calculer un taux d'emploi très différent dont les manipulations fédérales risquent de gêner la réalisation.

### *Utilisation régionale des plans nationaux*

On peut comparer, en un sens, la difficulté des relations fédérales-provinciales en matière de planification, aux obstacles qui s'opposent, même sous un régime politique unitaire, à l'utilisation régionale des plans nationaux. Les régions ont un intérêt vital au développement économique global dont les effets directs et indirects sur leur propre développement sont nombreux et importants. Les objectifs et les moyens de la planification globale n'ont malheureusement pas encore été définis de manière à tenir compte des besoins des régions. On parle du produit national brut, de l'emploi, de la balance des paiements, du flux des investissements, des dépenses gouvernementales, de [74] l'activité des divers secteurs industriels. Ces données, rarement localisées, ne se prêtent guère à une utilisation régionale. C'est ainsi que le plan régional, défini à long terme pour la durée des investissements, entrera souvent en conflit avec le plan national, calculé pour une courte période.

Dans la mesure où l'on peut admettre que l'État provincial représente une région par rapport à l'ensemble que régit l'État fédéral, la difficulté d'adoption des impératifs régionaux aux exigences du pays et du long au moyen terme suffit à définir les relations des deux ordres de pouvoir en matière de planification.

### *Conflits entre État provincial et État fédéral*

Mais le fonctionnement d'un État fédéral révèle de plus graves complications. Les relations de la région avec l'État central sont hiérarchiques. Celles de l'État provincial avec l'État fédéral sont concurrentes. Aux insuffisances d'ordre économique, s'ajoutent des obstacles constitutionnels et, plus concrètement, des problèmes découlant des dimensions et de l'individualité de chacun des espaces économiques. Une planification conçue dans ses éléments verticaux et horizontaux, sectoriels et régionaux, et bien coordonnée par un organisme central, bref une planification à la française, peut s'efforcer de pallier la première sorte de difficultés. Elle est impuissante à remédier à la seconde.

C'est ainsi qu'au Canada il est impossible de songer, dans l'état actuel des choses, à une planification du type français. Deux gouvernements définissent chez nous ce que doivent être les priorités nationales. Chacun de ces gouvernements est plus ou moins libre de s'opposer aux priorités définies par l'autre et même de les contrecarrer. Le choix des priorités est influencé par l'importance des ressources financières que l'un et l'autre ont à leur disposition. Les processus de décision sont lents et incertains. Il est extrêmement difficile en conséquence d'en arriver à une définition rapide, certaine et durable des objectifs à poursuivre au niveau gouvernemental.

La discussion est à ce point complexe entre les deux ordres de gouvernement qu'il est impossible d'y admettre la participation des autorités locales ou municipales, sans la collaboration desquelles, toutefois, on ne peut tenter d'harmoniser les plans régionaux et le plan global. De fait, cette participation des intérêts locaux ne peut se concevoir qu'à l'intérieur de chaque province avec l'État provincial. L'aptitude de celui-ci à se lancer dans une planification de caractère global en est renforcée d'autant. Ce qui ne signifie pas, cependant, qu'un État provincial dispose de moyens suffisants pour faire un plan complet. Les pouvoirs de la fédération et de l'État membre forment souvent un écheveau inextricable. Le recours à une planification du type français est à écarter en raison de la structure fédérale du Canada et de la situa-

tion économique du pays. Les groupes verticaux et horizontaux y ont beaucoup moins de cohésion qu'en France. La forte centralisation à tendance monopolistique de l'industrie française n'a pas d'équivalent ici. De plus, nos industries les plus importantes sont en grand nombre contrôlées de l'étranger et leur essor dépend presque entièrement des marchés étrangers. Ce dernier trait s'applique également à certaines industries de base sous contrôle canadien. Enfin, les gouvernements canadiens n'ont pas le pouvoir que possède le gouvernement français de diriger [75] les investissements grâce au contrôle du système bancaire. Les banques restent privées et relativement libres de prêter aux conditions qu'elles jugent les meilleures pour elles.

Ces considérations générales nous permettent de circonscrire le champ des pouvoirs dont disposent les divers ordres de juridiction en matière de planification.

### ***B) Pouvoirs du gouvernement fédéral***

La politique économique du gouvernement fédéral et donc, en dernière analyse, son pouvoir de planifier s'exercent sur la valeur du produit national brut, sur la constitution et l'utilisation de l'épargne (et donc le volume de l'investissement), sur le niveau de l'emploi, sur l'ampleur des dépenses du gouvernement, sur le volume des importations et des exportations, sur les taux d'intérêt et de réescompte, sur la monnaie, bref sur l'ensemble des réalités économiques et des moyens d'action qui lui permettent d'une part, de faire face à la conjoncture, d'autre part, de pratiquer une politique de croissance. Ce sont les pouvoirs que possède n'importe quel État central, national ou fédéral. Jusqu'à une époque toute récente, Ottawa n'a vraiment utilisé de manière systématique les moyens mis à sa disposition que dans l'ordre de la politique conjoncturelle. Les perspectives de croissance, dont la planification globale est le débouché logique, lui demeuraient relativement étrangères, soit que les responsables fédéraux se rendissent compte que de multiples centres de décision échappaient à leur contrôle, soit que leurs préoccupations théoriques, à la suite des économistes keynésiens, demeuraient attachées aux variations de la conjoncture.

### *Rôle du Conseil économique du Canada*

La création du Conseil économique du Canada, il y a deux ans, a marqué la volonté des autorités fédérales de recourir à des méthodes qui, sans déboucher immédiatement sur une planification du type français, s'en rapprochent par leur esprit. Pour remplacer les commissions horizontales et verticales du système français, on a cru pouvoir au moins grouper les divers intérêts dans un grand organisme où ils seraient en mesure de discuter sur un pied d'égalité. Le Conseil économique du Canada a un secrétariat qui s'occupe de rassembler les données de base et de faire les études. Il produit annuellement un certain nombre de publications, dont la plus importante est son Exposé annuel. Ce document articule les projections essentielles et détaille les objectifs auxquels le Canada devrait aspirer. Le Conseil organise en outre des conférences sur des thèmes d'intérêt immédiat, notamment sur les relations patronales-ouvrières, le commerce international, l'agriculture. On est encore loin de l'économie concertée du type français. Mais le fait de pouvoir disposer de renseignements précis sur l'évolution probable de l'économie et sur les objectifs qu'il faudrait atteindre contribue à susciter dans l'opinion publique le courant nécessaire à la réalisation de ces objectifs. Il convient en outre de souligner que la démarche du C.E.C. est typiquement celle d'un organisme de planification. Le C.E.C. ne se contente pas de décrire une situation et d'indiquer une série de buts. Le travail qu'il accomplit passe par les quatre phases que nous mentionnions plus haut à savoir la définition des buts, le calcul des normes, la détermination des [76] objectifs et même l'identification des moyens de réalisation. C'est le contrôle de l'exécution qui fait défaut, étant donné que cette planification n'a qu'une valeur indicative et n'engage pas directement le gouvernement. Mais celui-ci ne peut prétendre ignorer les moyens qu'il lui faudrait utiliser en fonction des objectifs, ou de tel d'entre eux, que lui indique le C.E.C. Car ce dernier lui désigne également, au moins de manière générale, les moyens appropriés.

### *Planification fédérale de l'habitation*

Il faut souligner aussi que, dans des domaines spécifiques, le gouvernement fédéral a accompli une œuvre déterminante qui peut être apparentée à une réelle entreprise de planification. Rappelons l'immense influence qu'ont exercée et que continuent d'exercer la Loi nationale de l'habitation et la Société centrale d'hypothèques et de logement. La politique suivie en matière d'habitation a laissé une empreinte indélébile d'un bout à l'autre du Canada, non seulement parce que le gouvernement fédéral a été le premier à s'occuper de la question, mais parce qu'il l'a fait de façon rationnelle en distinguant les catégories sociales de logement, en définissant les moyens de leur réalisation, en fixant des priorités, en prévoyant une politique de financement et d'aide. Sans doute la préoccupation sociale de l'habitat implique-t-elle au premier chef l'action des provinces, qui notamment au Québec, s'efforcent aujourd'hui d'occuper ce champ. Mais les choses sont telles qu'aucun gouvernement provincial ne pourra vraisemblablement y parvenir sans s'inspirer de l'exemple fédéral.

### *C) Pouvoirs du gouvernement provincial*

Des pouvoirs de planification économique supposent l'utilisation d'instruments tels que le crédit public, la monnaie et la fiscalité, ainsi que la possibilité d'exercer au moins un droit de regard dans des domaines tels que les échanges commerciaux et le commerce extérieur, la production et l'emploi.

### *Interprétation des pouvoirs constitutionnels*

L'Acte de l'Amérique britannique du Nord ne spécifie pas que les provinces puissent intervenir dans les principaux domaines de la politique économique, à l'exception du crédit public et de la fiscalité utilisés « pour des objets provinciaux ». Cependant, l'interprétation lo-

gique des alinéas 10 (juridiction sur les ouvrages et entreprises d'une nature locale), 11 (droit de constituer en corporations des compagnies pour des objets provinciaux et de légiférer à cette fin), 13 (compétence en matière de propriété) et 16 (juridiction sur toutes les questions d'intérêt purement local ou privé dans la province) de l'art. 92 conduit à penser que les provinces ont effectivement le pouvoir de pratiquer une politique globale en ce qui a trait à l'économie provinciale. Quel serait, autrement le contenu effectif de leur compétence en matière de droit de propriété, de législation sur les sociétés industrielles et commerciales et sur toutes les entreprises à caractère local ou privé ? Leur intervention consciente et judicieuse dans ces domaines peut modifier les conditions de production et d'emploi. Il reste que les provinces n'ont aucun pouvoir constitutionnel à l'égard de la monnaie et du commerce extérieur, qui relèvent exclusivement du gouvernement [77] fédéral. Mais, sous le rapport du commerce extérieur, la pratique s'est chargée de préciser le champ des influences qu'elles peuvent exercer et même l'étendue de leur droit d'initiative. L'Ontario gère depuis longtemps à l'étranger des bureaux commerciaux et des bureaux d'immigration. Le Québec s'est à son tour, ces dernières années, engagé sur cette voie. Reste à savoir si de telles influences sont suffisantes.

### *Responsabilités réelles*

De quelque manière qu'on interprète les droits des provinces, celles d'entre elles, que leur situation particulière pousse à pratiquer une politique économique globale, sont obligées, à l'instar du gouvernement fédéral, de se soucier de la production, de l'emploi, du commerce extérieur et même de l'équilibre d'une balance provinciale des paiements qui, pour n'être pas comptabilisée selon les barèmes d'usage, n'exerce pas moins une influence réelle. Et elles ont, plus encore que le gouvernement fédéral, à se préoccuper de l'aménagement du territoire.

### *Planification globale et planification régionale*

De là découlent pour elles deux ordres de responsabilité qui définissent le vaste champ de leur intervention : politique économique

globale et politique économique régionale. Il leur appartient de faire la liaison entre les besoins divergents des régions et le développement général. Ce soin leur incombe manifestement plus qu'aux autorités fédérales. Celles-ci, malgré leur tendance traditionnelle à donner au mot région le sens d'ensemble provincial, n'ont pas vraiment pris sur les réalités régionales. L'étendue variable (selon l'angle spécifique d'observation et d'objectif sous lequel on tente de les cerner) et la mobilité naturelle (érosion, recul de la forêt) ou humaine (immigration, émigration) n'empêchent pas les régions de présenter des caractéristiques d'unité et de personnalité qui déterminent de fait un territoire restreint. La province doit alors être comprise comme un ensemble territorial composé de plusieurs régions. Il est clair que la politique fédérale ne peut se faire aisément l'écho des besoins régionaux et qu'elle est dans une large mesure impuissante à les satisfaire.

L'exercice par les provinces de leur double responsabilité en matière de politique économique les engage dans un processus complexe de discussion et d'élaboration des plans. En tant que les grands objectifs les concernent, elles doivent travailler conjointement avec le gouvernement fédéral à leur définition et à leur réalisation. En tant que le développement équilibré de toutes les régions qu'elles renferment les préoccupe, elles doivent organiser un système unifié de consultation avec les autorités locales et les associations régionales en vue de l'élaboration de plans intégrés d'aménagement. Ces deux paliers de l'action économique des gouvernements provinciaux ne sont pas indépendants l'un de l'autre. La définition des grands objectifs a des incidences marquées sur les régions. Les négociations des provinces avec le gouvernement fédéral doivent donc tenir compte des besoins de ces régions.

Une fois accomplies ces tâches de discussion et d'élaboration, ou parallèlement à la poursuite et à la révision de ce travail, les provinces ont un autre rôle à jouer. Elles doivent travailler à la réalisation concrète des plans. Elles sont en effet responsables de la plus grande partie des investissements publics.

[78]

Elles ont le pouvoir de localiser leurs investissements et d'inciter effectivement les entreprises privées à s'installer en certains endroits.

Ainsi, de manière générale, on peut définir la planification provinciale comme le complément de la planification fédérale et comme

l'aboutissement d'une action originale sur le plan des régions. Nous sommes ici à la croisée des chemins. C'est cette croisée des chemins, nous le constaterons plus loin, qui intéresse l'aménagement et l'urbanisme.

#### ***D) Pouvoirs des autorités municipales***

Les autorités municipales représentent le troisième échelon de pouvoir dont l'intervention est nécessaire à l'élaboration d'une politique de planification économique. Avant d'examiner le rôle qui leur est dévolu à cet égard, il convient de rappeler certaines définitions juridiques comme certaines lacunes du concept québécois de municipalité.

##### *Définition de la municipalité*

Par municipalité, nous entendons, conformément à la définition qu'en donne le Code municipal, le territoire placé sous la juridiction d'une corporation municipale et non cette corporation municipale elle-même. Ce territoire varie par son étendue, son peuplement, ses caractères relatifs d'unité, sa définition juridique. On distingue de fait les municipalités de comté, de cité, de ville, de village, de paroisse, de canton et de demi-canton. À chacune de ces catégories de territoire correspond une corporation municipale appropriée. Il est donc clair que, dans notre droit, la notion de municipalité recouvre des réalités territoriales fort différentes, depuis celles dont rend compte une certaine définition de l'unité régionale (comté) jusqu'aux unités géographiquement, démographiquement et économiquement les plus localisées et les plus restreintes.

##### *Lacunes de cette définition*

Cette notion révèle des lacunes dont l'effet le plus grave est de compromettre les efforts d'aménagement.

### *Défaut de concordance*

- 1) D'abord, il n'y a pas concordance, loin de là, entre le territoire juridique et le territoire réel. Cela est particulièrement vrai des cités et des villes. Leur territoire est la plupart du temps sensiblement plus petit que celui de l'agglomération réelle. Il n'y a donc pas coïncidence entre l'étendue des pouvoirs dont disposent la corporation municipale pour faire de l'aménagement et les dimensions de la zone où cet aménagement devrait être effectué.

### *Émiettement juridique*

- 2) Le deuxième défaut, corrélatif au premier mais plus marqué encore, tient à l'émiettement juridique des catégories territoriales. La distinction que l'on a établie entre une cité et une ville, ne recouvre <sup>32</sup> très souvent aucune différenciation réelle des territoires de l'une et de l'autre. Deux [79] agglomérations légalement constituées en corporations municipales et de même importance démographique comme de même signification économique seront en droit de requérir, l'une le statut de cité, l'autre celui de ville, et d'exercer en conséquence des pouvoirs différents.

### *Concept archaïque*

- 3) Cet inutile émiettement vient, dans une bonne mesure, du troisième défaut que traduit notre concept de municipalité : il est archaïque et désuet. Il correspond à des préoccupations administratives dont on a pu se satisfaire tant que l'activité sociale tenait aisément, pour l'essentiel, dans les limites de la localité ou dans celles de régions à faible contenu urbain. Mais la rapidité de l'urbanisation a eu pour effet de gruger les anciennes catégories et de les vider de leur contenu effectif. Cela est particulièrement vrai,

<sup>32</sup> « Le mot *cité* est par ailleurs fort discutable dans le sens employé ici ».

singulièrement grave aussi, dans le cas du comté, qui a été longtemps la seule institution régionale à caractère légal. La municipalité de comté s'est vue peu à peu amputée du territoire des cités et villes qu'elle contenait. Le conseil de comté, dont les pouvoirs en matière de voirie et de travaux publics étaient déjà limités, a cessé par conséquent d'avoir juridiction sur les corporations municipales de cité et de ville en ce qui concernait les questions d'intérêt commun au comté. Ce qui était vrai pour le conseil de comté le fut, par la force des choses, pour la fédération de conseils de comté (qui n'est d'ailleurs pas prévue par le Code municipal). Ces deux organismes cessaient d'être des autorités régionales réelles. Aucune autre institution n'est venue les remplacer.

Une double constatation doit donc précéder et instruire l'examen des pouvoirs de planification des autorités municipales, celles-ci étant conçues dans leurs dimensions régionales et locales.

*Inexistence des instruments régionaux  
de la planification régionale*

- i) Aucun organisme statutaire n'existe présentement à l'échelon régional, qui puisse effectivement présider à l'élaboration d'un projet de plan régional. Le soin entier de la planification régionale est ainsi laissé au gouvernement. Or, une telle planification, tout en supposant l'action coordinatrice et généralisatrice de l'État, exige l'initiative particulière des collectivités régionales. Celles-ci ne sont pas représentées. La planification régionale est à deux pôles. L'un de ces pôles manque.
- ii) Au niveau local, les pouvoirs sont effectifs, surtout pour les municipalités de cité et de ville. Mais la distribution de ces pouvoirs ne suit pas une ligne de partage rationnelle correspondant à l'importance des agglomérations réelles.

Faute de pouvoir parler ici des autorités régionales, contentons-nous d'esquisser de la façon la plus générale la physionomie actuelle des pouvoirs des autorités locales.

Il convient tout d'abord de rappeler que les corporations municipales n'exercent leurs pouvoirs qu'en vertu d'une délégation qui leur est faite à cette fin par le gouvernement de la province. Le caractère intrinsèquement régalien des droits dont elles ont l'usage, notamment en matière de planification urbaine [80] et d'urbanisme, est à souligner au moment de proposer une loi-cadre d'urbanisme qui ne peut que favoriser le renforcement du rôle dirigeant de l'État dans ces matières. Car le caractère régalien, qui est inscrit dans la structure profonde du droit municipal en vigueur, traduit l'importance des prérogatives de l'État. Ce caractère doit servir de base à toutes les réformes d'urbanisme, pour y prendre appui. D'autant que l'évolution récente a amené l'État à instituer des contrôles nombreux, ravivant ainsi l'origine régaliennne du droit municipal.

Les corporations municipales sont cependant autonomes. En ce sens, elles votent elles-mêmes leur budget, lèvent les fonds nécessaires par voie de fiscalité, recourent à l'emprunt sans être admises à la garantie d'État, gèrent d'importantes dépenses d'immobilisation, adoptent les règlements municipaux et veillent à leur exécution. Mais l'exercice de leur autonomie est soumis à des limitations dont les plus importantes sont d'ordre financier. C'est ainsi qu'elles doivent soumettre à l'autorisation de la Commission municipale de Québec leurs règlements d'emprunt et que les conditions de leur endettement sont surveillées. (Nous verrons au chapitre VIII que ces limitations ne sont pas toujours très fonctionnelles et qu'elles ont largement inopérantes au point de vue de l'urbanisme.)

### *Planification urbaine*

Compte tenu de ces restrictions, les corporations municipales ont des pouvoirs financiers qui, surtout par l'intermédiaire des budgets d'immobilisation, exercent une grande influence sur le développement de la localité et leur permettent, si elles le veulent, de faire systématiquement de la planification urbaine.

Il va sans dire que la préoccupation plus ou moins consciente des autorités municipales en matière de planification les oriente principalement vers l'organisation physique du territoire qu'elles administrent.

Leurs pouvoirs économiques sont essentiellement d'ordre financier. Elles disposent à cet égard, avons-nous dit, de deux moyens, l'impôt et l'emprunt. Or ces deux moyens traduisent, l'un, une origine physique, l'autre, une destination physique. La structure de l'assiette fiscale repose essentiellement sur le rendement de divers impôts fonciers établis en fonction de critères immobiliers. Quant à l'emprunt, il sert à alimenter les budgets d'immobilisation qui financeront la construction des équipements publics urbains (voirie, canalisation, réseaux de communication rapide, habitats à loyers modérés financés par la ville). En dernière analyse, par conséquent, la planification urbaine, dont le fisc et l'emprunt sont les grands instruments, aboutit à la mise en œuvre d'une planification physique, c'est-à-dire à l'élaboration de plans d'urbanisme.

#### *a) Domaine de la planification urbaine*

En tant que processus administratif, la planification urbaine est appelée à prévoir et à organiser l'agencement de toutes les fonctions du gouvernement municipal, en vue du développement optimum de la société et de l'économie urbaines.

[81]

1) La planification urbaine est un processus administratif.

Nous n'avons pas à revenir sur la définition précitée de L. Gulich. Ce sont évidemment les autorités municipales ou les représentants légaux de la collectivité publique concernée (c'est-à-dire les représentants de la région ou de l'Etat lorsque, comme cela arrive dans certains pays fortement centralisés, la « commune » est en tutelle ou ne jouit pas d'une compétence suffisante) qui ont le pouvoir de prendre toutes les décisions relatives à l'organisation de l'ensemble de la collectivité urbaine. Ces décisions sont de caractère public ; leur champ est donc limité par les pouvoirs dont la constitution, les lois ou une charte particulière réservent l'exercice à l'administration responsable.

Une planification urbaine peut ainsi ne pas couvrir tous les aspects de droit public de la vie urbaine. De fait, un très grand nombre d'éléments de décision échapperont à l'emprise des autorités municipales qui, pour planifier leur action, auront néanmoins besoin de connaître les intentions des autres pouvoirs publics. Une planification urbaine postule, par conséquent, une coordination administrative intergouvernementale. Par ricochet, et ce n'est pas sa moindre exigence, elle suppose le recours des gouvernements supérieurs au processus de planification.

2) La planification urbaine est appelée à prévoir et à organiser l'agencement de toutes les fonctions municipales, compte tenu, évidemment, des limites imparties à l'action des autorités municipales.

Il s'agit d'une méthode de gouvernement ; elle se confond avec l'action même de gouverner. Le domaine de planification urbaine n'est donc pas, par priorité, l'organisation de tel ou tel service municipal ou l'orientation d'une fonction particulière. Elle s'applique aussi bien à la gestion des finances publiques qu'à la politique de voirie, au service des pompiers et au fonctionnement de la police qu'au traitement des eaux usées ou qu'au lancement de projets d'habitation à loyer modéré. Mieux encore : pour autant qu'elle est une méthode scientifique d'administration, elle vise à déterminer des objectifs de développement et à assurer à cette fin la synthèse de toutes les fonctions concernées et de toutes les décisions. Il se peut que, compte tenu des relations entre les objectifs poursuivis et la conjoncture, la priorité soit accordée à une politique particulière, par exemple à la construction de grands réseaux de communication, et qu'une hiérarchie des moyens administratifs soit conformément à l'exécution de cette tâche jugée prioritaire. Mais la priorité, qui est transitoire, est prévue dans un calendrier qui en fixe les étapes d'exécution. Pour chacune d'elles, il oriente un nouvel agencement des fonctions, et définit les conditions du passage ultérieur à d'autres priorités.

3) La planification urbaine est de la compétence du gouvernement municipal.

Ce point est sujet à controverse. Pour être cohérente, la planification urbaine doit pouvoir s'appliquer à l'ensemble du territoire urbain dont, en pratique, la municipalité n'occupe seulement qu'une

partie, une même agglomération allant jusqu'à grouper de nombreuses municipalités dans les grands centres (p. ex. Montréal et Québec). Car l'efficacité administrative à quoi tend la planification urbaine, est fonction de l'espace administratif [82] qui, dans les régions à forte densité urbaine, ne correspond plus aux limites du territoire, ne permet pas d'en comprendre le dynamisme ou encore impose à l'une des administrations municipales de supporter une part plus que proportionnelle du fardeau financier de la croissance générale. L'idéal serait sans doute de procéder à la *fusion* ou au *regroupement* des entités municipales qui se partagent un même territoire.

Cependant, au point de vue de la planification urbaine et de l'urbanisme, l'essentiel est de parvenir à administrer le territoire réel. Cet objectif peut être atteint par une coordination intermunicipale dont la responsabilité peut être confiée à une sorte de gouvernement régional ou à un organisme représentatif des divers conseils municipaux. Ce qui est en cause ici, c'est le double problème de la planification régionale à définir en fonction des centres de croissance que sont les villes et de l'urbanisme régional. Ce rapport en traitera abondamment.

4) La planification urbaine vise au développement optimum de la société et de l'économie urbaines.

En s'appliquant indifféremment à tous les objets de l'administration municipale, la planification urbaine les subordonne à une visée globale qui est d'agir sur les conditions du développement économique et social de l'agglomération tout entière. Elle définit les objectifs et les moyens de cette action. En théorie, elle devrait se concrétiser en une série de propositions de même caractère, sinon de même durée ou de même étendue, que le plan national. Compte tenu de données localement quantifiables, concernant notamment le rapport entre l'activité industrielle à l'intérieur de l'agglomération et l'économie foncière qui définit l'importance du rendement fiscal, le planificateur urbain aura normalement à déterminer une série d'objectifs socio-économiques à la réalisation desquels devrait tendre l'administration responsable. Par exemple, une politique municipale de croissance industrielle peut viser plusieurs buts

complémentaires ; elle peut tendre à l'élargissement de l'assiette fiscale, à l'augmentation et à la spécialisation de l'emploi, à la consolidation du prestige de la ville comme cité industrielle, à l'acquisition par la ville d'industries appartenant à des secteurs de production dont la structure de ses activités commande la présence, à l'expansion des industries existantes, à la réinstallation des entreprises forcées de quitter des secteurs urbains en voie de réaménagement, etc. Le planificateur urbain devra évaluer ces buts, définir ceux qui ont préséance sur les autres, établir des normes et fixer des moyens de réalisation.

Ainsi définie, la planification urbaine est une planification économique. « Le noyau d'un plan de développement économique (étant) habituellement constitué par un budget des investissements publics (à tous les niveaux de gouvernement) »<sup>33</sup>, le plan urbain tournera normalement autour d'un programme multiennal d'investissement public<sup>34</sup>. Celui-ci permettra, entre autres avantages, de contrôler les mécanismes de la croissance urbaine, d'adopter une véritable politique d'équipement, de pratiquer une politique financière complexe faisant jouer l'influence de la ville sur le marché monétaire et sur le marché financier. La mise en œuvre d'un tel programme est en outre de nature à introduire dans les relations [83] avec les autorités gouvernementales supérieures, qui ont elles aussi des projets d'équipement concernant le territoire de l'agglomération, un élément de continuité favorable à l'élaboration d'une politique permanente d'aménagement du territoire. Voyons cela d'un peu plus près.

---

<sup>33</sup> Charles Haar, Benjamin Higgins et Lloyd Rodwin, *Economic and Physical Planning : Coordination in Developing Areas*, Journal of the American Institute of Planners, Berkeley, California, 1958, Vol. XXIV, n° 3, p. 167.

<sup>34</sup> Pour une définition plus détaillée du programme d'immobilisations et d'équipement, voir ch. III.

### ***b) Influence de la planification urbaine***

Ce que l'on vient de dire, au sujet de l'établissement de programmes urbains d'investissement public, indique l'influence que la planification urbaine peut exercer sur l'établissement des plans économiques régionaux et du plan national ou provincial. Cette influence ne s'est pas encore traduite formellement dans l'élaboration de la politique économique globale. Mais elle est potentiellement significative. Un spécialiste américain de l'aménagement régional, Thomas A. Rainer, écrivait récemment : « Dans une certaine mesure, le travail du planificateur urbain vient chevaucher et influencer celui du planificateur de l'économie nationale. Tel est le cas des mesures visant à réserver des terrains aux usages industriels... Par-dessus tout, le planificateur urbain se trouve au cœur de l'étude des coûts et revenus sociaux qui ont d'importants effets sur la productivité et le bien-être général... L'intérêt que les planificateurs urbains portent aux problèmes fonciers, dont le prix des loyers est l'expression quantitative, devrait se traduire dans la planification nationale par l'évaluation des frais locatifs et des frais corrélatifs de transport, et par celle des variations des conditions de financement, d'offre et de demande qui sont liées aux problèmes spécifiques de localisation... L'étude des conditions d'emplacement, des frais d'administration locale, des économies résultant de la concentration urbaine et de toutes autres questions relevant généralement de la planification urbaine peut exercer subsidiairement une influence significative sur (l'élaboration du) plan national »<sup>35</sup>

Il y a lieu d'insister sur l'importance des renseignements que toute action de planification urbaine met à la disposition des responsables de l'organisation économique nationale (unitaire, fédérale ou provinciale). Jusqu'à une époque récente, toutefois, les économistes ne se sont pas intéressés activement à cet aspect des relations économiques. Ils ont surtout étudié les phénomènes macro-économiques, par exemple ceux de l'emploi et de l'investissement globaux, tout en se limitant le plus souvent à l'examen des variations conjoncturelles de ces phénomènes. Le souci récent de pousser l'étude des économies régio-

<sup>35</sup> Thomas A. Rainer, *Economic Planning*, Journal of the American Institute of Planners, Berkeley, California, mars 1966, vol. XXXII, n° 2, p. 117.

nales et locales et de faire de la micro-analyse paraît lié à un effort nouveau de dépassement de la conjoncture et même d'organisation et de prévision économiques à très long terme. Cette liaison semble logique, étant donné que les éléments localement mesurables de l'activité économique, ou les facteurs de localisation de l'économie (spécialisation de la main-d'œuvre, densité du peuplement, nature des industries de base) trouvent leur reflet statistique dans les immobilisations à long terme de l'équipement public et privé physiquement localisé.

Du même coup, le cadre territorial et la dimension physique des problèmes posés à la recherche économique régionale et locale apparaissent comme déterminants. Les questions que soulèvent les relations de la planification globale avec la planification urbaine trouvent ainsi leur expression dans l'aménagement physique. Elles renvoient aux difficultés où sont les économistes [84] de tenir compte des travaux des aménagistes (urbanistes, architectes, ingénieurs civils), et ces derniers de fonder leurs projets sur les analyses des premiers. Nous examinerons plus à fond ce problème en traitant des rapports entre la planification physique et la planification économique.

*Exercice effectif des pouvoirs  
en matière de planification urbaine*

Nous avons supposé, jusqu'à présent, pour la clarté de l'exposé théorique, que la planification urbaine correspondait à un usage établi. Dans la mesure où le pouvoir d'en faire coïncide avec l'exercice d'un pouvoir de gestion, dont les collectivités publiques responsables usent effectivement, la supposition est valable. Cependant, la définition que nous avons donnée engage des notions moins sommaires, faisant de la planification urbaine tout à la fois une technique scientifique de décision municipale et un ensemble intégré de propositions d'ordre socio-économique présentées en liaison avec la planification globale. À ce point de vue, il faut bien reconnaître que son emploi méthodique est encore, au Québec, tout à fait inexistant. Cette situation s'explique par un ensemble de circonstances qui tiennent autant à l'insuffisance des recherches et des concepts de base, notamment en matière d'économie urbaine, qu'aux structures du droit municipal actuellement en vigueur. Si ce dernier ordre de circonstances définit la position québécoise du

problème, en revanche, l'insuffisance des recherches manifeste la difficulté que tous les pays fortement urbanisés ont à résoudre le phénomène même de l'urbanisation.

### 1) Insuffisance des recherches sur l'économie urbaine.

Toute politique de planification urbaine repose sur l'établissement d'un inventaire des ressources nées de l'activité urbaine. Cet inventaire doit prendre en considération l'ensemble d'une production de biens et de services directement imputable à l'agglomération. La difficulté est évidemment considérable : il faudrait pouvoir convenir d'une définition de ce qui est « direct » et de ce qui ne l'est pas, afin de sélectionner des quantités statistiques qui puissent être rapportées à l'activité productrice d'une agglomération. En fait, il faudrait établir des indices et tenir compte dans leur calcul des soldes laissés à une balance commerciale urbaine et à une balance urbaine des capitaux. Cela est impossible dans l'état actuel des connaissances. Il n'existe pas telle chose qu'une comptabilité urbaine, qui serait l'équivalent de la comptabilité nationale, à une échelle réduite. C'est à peine si, dans un État fédératif, les autorités provinciales parviennent à établir une comptabilité provinciale dont l'établissement ne requiert qu'un ajustement des instruments statistiques. À la nécessité de cet ajustement, qui se révèle laborieux, s'ajoute dans le cas des grandes villes le besoin du raffinement de l'analyse micro-économique.

On ne peut se faire une idée exacte de l'importance des ressources nées de l'activité économique d'une grande ville sans la rapporter globalement à l'économie nationale. Cette liaison est d'autant moins à mettre en question que l'économie moderne porte dans toutes ses manifestations, même agraires en pays développé, la marque déterminante des techniques urbaines. Mais il convient de souligner la nécessité où l'on est d'établir le rapport non par induction, mais par déduction. Encore cette déduction ne peut-elle être que grossièrement pressentie. Les instruments [85] permettant d'y procéder ont trait au calcul de la valeur des expéditions, au volume des effets bancaires négociés dans les chambres de compensation, à celui des titres enregistrés d'emprunt et de propriété, aux

données fiscales relatives à la taxe de vente et à l'imposition foncière, etc. Aucune de ces données ne dégage des quantités imputables uniquement à l'activité de la ville considérée. Elles mesurent l'accumulation et la centralisation commerciale de certains types de revenus, elles n'en indiquent pas la provenance fort diversifiée. Elles indiquent en termes globaux l'influence du développement de l'économie nationale (et internationale) sur l'économie de la ville, elles ne permettent pas de chiffrer la part de cette dernière dans le développement général.

### *Nécessité des plans d'équipement*

Une mesure plus exacte peut être donnée par l'évaluation des immobilisations faites dans l'industrie de la construction, en particulier par celle des investissements affectés à l'aménagement des installations productives et des équipements publics. Les statistiques relatives à ces investissements concernent des masses nettement localisées qui expriment tout à la fois l'influence de l'économie globale sur la région urbaine considérée et la croissance de l'économie locale. Bien que l'indicateur ainsi établi n'ait qu'une signification partielle, il n'en fournit pas moins l'un des seuls critères sûrs permettant l'analyse économique des phénomènes urbains. En attendant que celle-ci soit plus poussée, toute tentative de planification urbaine doit s'appuyer sur une évaluation de l'équipement immobilier productif en milieu urbanisé. Pareille évaluation de l'équipement peut être faite au moyen de programmes municipaux d'immobilisation ou de plans municipaux d'équipement établis pour un certain nombre d'années et révisés annuellement (voir Ch. III).

L'usage de ces plans ou programmes commence aujourd'hui à se répandre. Dans tous les pays où on y a recours (notamment en Union Soviétique, en France, aux États-Unis), ils n'ont cependant que la valeur d'instruments comptables, les décisions d'investir étant prises à un autre niveau. En Amérique du Nord, où ce sont les municipalités qui les élaborent, ils ne concernent pas l'ensemble des projets d'investissement en équipement immobilier productif. Seules les décisions municipales en matière d'immobilisation et

celles des autres corps publics (quand ils veulent bien assurer une collaboration à laquelle ils ne sont pas légalement tenus) y trouvent leur expression statistique.

Au Québec, les plans d'équipement ne sont pas encore entrés dans les usages. La ville de Sherbrooke est la seule municipalité à y avoir recours depuis quelques années. Elle ne peut y inclure, toutefois, que les éléments sur lesquels elle a directement prise, le gouvernement provincial et les autres corps publics n'ayant pas encore pris l'habitude de renseigner les municipalités sur ceux de leurs projets d'immobilisation qui concernent chacune d'elles. Cette déficience, il est vrai, n'est pas seulement attribuable à un manque d'habitude ; elle l'est plus encore à la carence des moyens administratifs permettant de centraliser ce genre de renseignements (voir, sur ce point, le chapitre V).

[86]

Les plans d'équipement sont à l'heure actuelle les seuls instruments que l'état des recherches met à la disposition des responsables d'une planification urbaine. L'expression de celle-ci devant être un ensemble intégré de propositions d'ordre socio-économique présentées en liaison avec la planification globale, on ne saurait exiger moins d'un plan d'équipement qu'une aptitude à traduire idéalement les décisions d'immobilisation prises par les responsables du plan économique national. Force est de constater que tel n'est pas ici le cas.

## 2) Structures du droit municipal québécois.

Nous analyserons tout au long de ce rapport et notamment dans les chapitres IV et V l'insuffisance des structures juridiques des municipalités québécoises au regard de la planification urbaine. L'on verra en particulier dans l'émiettement des compétences en matière d'équipement public l'une des causes principales de l'incapacité des villes à ordonner leur croissance. Soulignons ici l'omnipotence de la règle voulant que toute affectation de dépense fasse l'objet d'une inscription au budget annuel et l'impossibilité où se trouvent les villes, comme d'ailleurs les gouvernements, d'établir

un budget pluriennal ayant même valeur légale qu'un budget annuel. L'établissement d'un plan quinquennal d'équipement et sa révision annuelle pour l'adapter au budget sont les moyens actuellement offerts de remédier à cette lacune. Encore faudrait-il qu'une loi détermine les conditions qui devraient présider à l'établissement de ce plan.

### *1.3. La planification est sectorielle ou globale*

La planification est tantôt sectorielle, tantôt globale. Elle présente simultanément ces deux caractéristiques, lorsqu'elle est intégrée, quel que soit le niveau politique auquel se réalise l'intégration. Il n'y a pas de différence à ce point de vue entre la planification nationale ou provinciale, la planification régionale et la planification urbaine.

#### *Planification verticale*

Une planification est dite sectorielle ou verticale lorsqu'elle prend en considération un secteur particulier de l'activité socio-économique. On parlera donc d'une planification forestière, agricole, minière, d'une planification de l'industrie d'équipement, d'un plan de l'équipement routier, etc.

#### *Planification horizontale*

Une planification est dite globale ou horizontale lorsqu'elle prend appui sur l'ensemble des secteurs pour définir entre eux des relations mesurées en termes d'équilibre de croissance. Elle se préoccupe par conséquent d'indiquer ou d'ordonner des priorités et vise à décrire les moyens financiers de leur réalisation. La politique fiscale, la politique de financement budgétaire, la politique de l'emploi expriment quelques-uns des aspects que la planification horizontale est susceptible de prendre.

[87]

## *Le POSDCORB*

Ces distinctions ne correspondent pas à une réalité aussi nettement tranchée. Leur intérêt méthodologique n'empêche pas toute décision planificatrice de participer à la fois d'une action verticale et d'une action horizontale. Plus une planification est intégrée, plus est étroite l'interrelation de ces éléments. Il doit en aller ainsi pour toute politique particulière. Si l'on examine, par exemple, le rôle dévolu au ministère de l'Agriculture, il apparaît évident que l'expression sectorielle de sa politique est conditionnée par l'établissement des moyens administratifs et financiers de sa mise en œuvre.

L'Américain Gulich, déjà cité, a résumé en un mot formé d'une succession d'abréviations. *POSDCORB*, l'enchaînement des étapes d'un processus de planification marqué par la verticalité et l'horizontalité des décisions. *POSDCORB* veut dire en anglais : "Planning. Organizing. Staffing. Directing. Coordinating. Reviewing. Budgeting". Chacune de ces opérations contient sa part de planification, globale en ce qu'elle est reliée à toutes les autres, sectorielle en ce qu'elle se préoccupe d'un aspect particulier de la décision administrative.

## **RÉFÉRENCES**

Les notes en fin de texte ont toutes été converties en notes de bas de page dans cette édition numérique. JMT.

*Ce texte est extrait du Rapport de la Commission Provinciale d'Urbanisme, Gouvernement du Québec, 1968, chap. 2, pp. 4 à 21 incl.*

[88]

[89]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.**

**Première partie :**

*Planification et participation*

## **Texte 5**

---

### **“Le développement social.”**

**RAPPORT CASTONGUAY**

#### ***La nature du développement social***

[Retour à la table des matières](#)

On peut définir le développement social comme la mise en œuvre par la société de l'ensemble des moyens propres à faire accéder chacun de ses membres au maximum d'épanouissement dont il est capable. Cette définition souligne les principales caractéristiques du développement social. En effet, elle affirme que l'homme est l'agent principal de son bien-être, qu'il se développe grâce à l'ensemble des moyens que la société met à sa disposition et que l'épanouissement, qui est l'objectif poursuivi par les divers agents, est limité pour chaque individu. Le développement social permet à l'homme de tendre au plein épanouissement de lui-même au plan individuel d'abord, puis au plan familial (perpétuation de l'espèce) et finalement au plan social (rapports avec ses semblables).

Le développement social est un ensemble, un tout. Ses aspects politiques et sociaux sont à ce point interdépendants qu'il est impossible d'en négliger un sans nuire à tous les autres. Il met l'accent sur la qua-

lité de vie plutôt que sur le niveau de vie et s'intéresse à l'homme dans son intégrité.

Puisqu'elles se situent au niveau de l'existence, les mesures de développement social doivent être suffisamment souples pour satisfaire les besoins de l'homme qui sont influencés par une multitude de facteurs et qui varient parfois profondément d'une région à l'autre. Elles doivent tendre à se rapprocher des normes, non seulement au niveau de leur région, mais également au niveau de leur localité et de leur famille.

Une politique de développement social vise à éliminer ou du moins à réduire les déséquilibres entre les régions et entre les citoyens d'une même communauté. Elle met l'accent sur l'aspect humain des problèmes économiques et sociaux pour que chaque individu puisse jouir de sa dignité, quelle que soit la région où il habite.

[90]

Pour qu'une société puisse affirmer qu'elle s'engage dans une politique de développement, il faut qu'elle s'attache, de façon délibérée et continue, à accélérer son évolution sociale et sa croissance économique et à corriger les conditions qu'elle juge être des obstacles à cette accélération <sup>36</sup>. Une telle politique exige la collaboration du gouvernement et de tous les membres de la société et doit être planifiée avec soin.

Le développement social pose des problèmes extrêmement complexes à l'intelligence humaine et les sciences sociales ne sont pas encore arrivées à une connaissance exhaustive des lois de l'évolution sociale. Cependant, ces sciences ont progressé de façon telle qu'elles ont poussé les hommes à tenter un effort collectif et organisé en vue de choisir les moyens qui leur paraissent les meilleurs pour accélérer le développement. L'application rationnelle des connaissances de l'homme sert de base à son action. Les sciences de l'homme apportent donc une contribution essentielle au développement.

L'élargissement continu du champ des connaissances engage de plus en plus l'humanité à se considérer responsable des dégâts qu'elle produit par l'utilisation des sciences et des techniques.

---

<sup>36</sup> Voir à ce propos *La planification du développement*, par A. Waterston, *op. cit.*, pp. 22ss.

Cette conception du développement social s'oppose à celle que le libéralisme se fait de l'évolution sociale et, par conséquent, à la notion selon laquelle le changement est responsable des inégalités de plus en plus grandes à l'intérieur des sociétés et entre les sociétés. Il s'oppose également au déterminisme marxiste, car son terme n'est pas unique et prédéterminé, mais multiple, suivant les aspirations de l'homme et de la société.

Le développement est une entreprise complexe. Il est très utile de bien connaître les expériences tentées à l'étranger, que celles-ci aient abouti à des succès ou à des échecs. Mais il ne faut pas croire que nous devons nécessairement reprendre chez nous les expériences heureuses des autres pays où les conditions sociales, économiques et politiques sont différentes.

### *A. — L'opposition artificielle du social et de l'économique*

Le relevé des expériences entreprises à travers le monde montre que le concept de développement a servi le plus souvent à désigner la situation économique ou l'action volontaire destinée à l'améliorer. Selon les données de la science économique, on mesure le développement à l'aide d'un certain nombre d'indicateurs publiés dans les rapports économiques de presque tous les pays. Ces indicateurs sont la capacité de production et son efficacité, le niveau de consommation, le pouvoir d'achat, etc. Les théories mises de l'avant et les indicateurs utilisés influencent considérablement les stratégies de développement de L'économie <sup>37</sup>

Si énergiques que soient les efforts pour résoudre les problèmes économiques, les difficultés n'en sont pas moins multiples et les résultats parfois assez décevants. L'expérience démontre que le développement économique n'est possible que si l'on change profondément l'ensemble des structures sociales et politiques. On peut alors parler du développement socio-économique d'une société. Au début, on avait

---

<sup>37</sup> Voir à ce propos le Rapport de la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques (Rapport Gordon), Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1957.

tendance à identifier le développement social à une [91] meilleure répartition des biens et des services. On associait très étroitement les critères de développement au niveau de consommation, quoique l'accent portait sur la répartition plutôt que sur la quantité. Cependant, ces deux dimensions demeurent toujours fortement liées.

À la notion de répartition s'ajoute l'idée de qualité de vie. Il ne suffit pas de disposer de plus de biens et de plus de services ; il faut savoir quels biens et quels services doivent être l'objet d'une répartition.

On a malheureusement tendance à considérer isolément la réalité économique et la réalité sociale ; certaines cloisons administratives sont hautement significatives à ce sujet. À notre point de vue, réalité économique et réalité sociale sont étroitement liées, car elles se conditionnent mutuellement à long terme. La politique sociale ne doit pas servir à pallier les conséquences néfastes que le système économique engendre chez les individus et les sociétés. Il faut toujours considérer le développement économique comme une dimension du progrès social<sup>38</sup>

Comme le note le rapport de 1961 des Nations Unies sur la situation sociale dans le monde, l'emploi des mots « social » et « économique » risque de créer une sorte d'opposition artificielle qu'il serait regrettable d'encourager. D'ailleurs, la séparation des domaines social et économique est le produit de l'analyse théorique et de la division arbitraire des services publics. S'il convient de séparer les deux domaines pour des fins d'analyse et d'administration, il est essentiel d'en arriver à une synthèse pour élaborer une politique de développement. Dans les récentes réalisations de la planification du développement à travers le monde, on évite d'utiliser aussi bien le mot social que le mot économique.

Dans sa psychologie particulière, la masse perçoit spontanément la réalité comme un tout et ne cherche pas à établir des distinctions intellectuelles. Par exemple, les comités de citoyens qui se forment dans les zones défavorisées ne prennent pas la peine de faire des recherches

<sup>38</sup> Voir à ce propos « Economic Boom — or Social Bust ? », par Reuben C. Baetz, *Canadian Welfare*, septembre-octobre 1965, vol. 41, N° 5, pp. 236-242. Voir également *Economic Progress and Social Welfare*, par Leonard H. Goodman. Columbia University Press (for the National Conference on Social Welfare), New York et Londres. 1966.

pour savoir s'ils discutent de problèmes économiques ou de problèmes sociaux ; ils essaient de résoudre leurs problèmes dans l'immédiat.

Les hommes de science eux-mêmes ne peuvent fournir suffisamment de raisons valables pour trancher les controverses soulevées par cette distinction. La maladie, par exemple, entraîne des répercussions sur la production, non seulement à cause des absences mais aussi à cause des heures de travail accomplies plus lentement. L'amélioration des conditions sanitaires réduit la perte que représente sur le plan économique le nombre d'enfants qui meurent avant d'avoir atteint l'âge productif et augmente ainsi la période de vie économique de l'individu. Par contre, il existe d'autres arguments qui font du problème de la santé un problème d'ordre social.

L'interdépendance des facteurs économiques et sociaux oblige plusieurs pays à réviser leur politique en matière de développement social et de développement économique. Ainsi nous voyons les pouvoirs publics accepter de plus en plus de responsabilités dans ces domaines <sup>39</sup>. L'élaboration de mesures sociales et de programmes économiques suscite, lorsqu'il s'agit de fixer des priorités budgétaires, des divergences d'opinion et même des rivalités en matière d'allocation de crédits et soulève des questions de principe qui sont extrêmement difficiles à résoudre.

[92]

### ***B. — L'interdépendance du développement social et du développement économique*** <sup>40</sup>

On ne doit plus considérer le développement économique comme un élément négatif au point de vue du développement social. Les maux sociaux dont souffraient autrefois certains milieux industriels ou urbains (conditions inhumaines de travail, salaires de famine, travail

<sup>39</sup> Voir à ce sujet *The Elimination of Poverty : A Primary Goal of Public Policy* par Wilbur G. Cohen, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1964.

<sup>40</sup> L'ONU consacre une partie importante de son rapport de 1961 sur la situation sociale dans le monde à l'étude de l'interdépendance du développement social et économique et au nécessaire équilibre entre les deux.

des enfants, rupture de la vie familiale) ont toujours engendré une certaine inquiétude, mais celle-ci tend à disparaître à la suite de l'amélioration générale des conditions de travail.

En d'autres termes, on ne considère plus ces maux comme la conséquence logique de l'industrialisation. Les maux qui retiennent aujourd'hui l'attention sont reliés à la pauvreté et à la surpopulation des régions urbaines ; ils existent indépendamment du développement économique et résultent généralement, comme nous l'avons déjà mentionné, du transfert, causé par le phénomène de la migration urbaine, de la misère rurale dans les villes où la misère devient plus apparente. Le remède ne consiste pas dans une industrialisation moins poussée mais au contraire dans une industrialisation plus poussée. L'expansion industrielle, comme toutes les formes d'expansion économique, est indispensable pour fournir du travail à la main-d'œuvre, élever le niveau des revenus et créer pour la société des ressources financières qui permettent une action sociale plus efficace. Par le développement économique, il faut réussir à accroître le montant total des ressources financières mises à la disposition de la société. Cette conception du développement économique a profondément modifié les théories de la politique et de l'action sociale.

Sans doute le développement économique tient-il une place de première importance dans le progrès social. Mais le développement social ne doit pas se confondre avec le progrès matériel, même si celui-ci apparaît comme la condition du développement social, qu'il s'agisse de l'alimentation et de l'habitat, de la durée du travail, de la poursuite des études ou de la protection de la santé.

Les Nations Unies ont pris position en faveur d'une politique de développement socio-économique, mais pareil choix pose le problème d'un développement équilibré, intégrant le secteur social et le secteur économique pour que les décisions prises dans ces deux domaines se complètent<sup>41</sup>. Il faut noter que, dans les milieux universitaires, le problème de la relation entre les facteurs économiques et sociaux du développement donne lieu à de nombreuses controverses. Si tous sont

<sup>41</sup> Voir à ce sujet le *Rapport sur la situation sociale dans le monde, 1961*, Organisation des Nations Unies (ONU), *op. cit.*, pp. 26ss. Voir également *Planification du développement économique et social équilibré* (six monographies). Organisation des Nations Unies (ONU), Nations Unies, New York, 1964.

d'accord pour souligner, en politique générale, la nécessité d'établir une relation appropriée entre les domaines économique et social, on ne s'entend pas sur la nature de la relation à établir entre les deux domaines. Au point de vue politique, l'équilibre du développement social et économique dépend dans une large mesure de la répartition des dépenses publiques. Il ne semble pas exister aujourd'hui de théorie valable du développement équilibré et les divers pays aux prises avec ce problème n'ont à leur disposition que des éléments fragmentaires et le simple bon sens.

L'absence d'une théorie valable du développement équilibré rend difficiles les décisions politiques. Une étude sur les finances publiques note ce qui suit :

[93]

Dans le monde entier, les ministres et les fonctionnaires s'occupent activement d'élaborer les plans quinquennaux de dépenses publiques et ils attendent anxieusement des économistes et autres experts qu'ils leur donnent des conseils sur l'ampleur appropriée de ces plans. Les conseils ne manquent pas non plus mais aucun des nombreux rapports publiés n'indique comment les auteurs ont fixé le niveau approprié des dépenses et la répartition de celles-ci. Dans le secteur des finances publiques, les jugements ont à peine plus de valeur que les opinions personnelles <sup>42</sup>

On doit concevoir les objectifs mêmes du développement économique dans une optique de développement social, c'est-à-dire avec la préoccupation de donner à tous des chances égales d'accès aux biens et aux services <sup>43</sup> La raison d'être du développement est d'assurer le bien-être de chaque citoyen dans son milieu social. Développer une société devient ainsi synonyme d'épanouir l'homme ; développer veut

<sup>42</sup> Extrait de « Patterns of Public Revenue and Expenditures », par Allison M. Martin et W.A. Lewis, dans *The Manchester School of Economics and Social Studies*, Manchester, septembre 1956, pp. 216-217.

<sup>43</sup> « Pour l'étude du développement économique... ce qui compte avant tout ce n'est pas l'inventaire physique des installations et de l'équipement ; c'est, pour une large part, le capital investi dans les individus et dans la structure économique et sociale générale, dont dépend l'utilisation des installations et de l'équipement. » Extrait de « Population. Income and Capital », par Simon Kuznets, cité dans « Factors of Economic Progress ». *International Social Science Bulletin*, 1954, vol. VI, N° 2, p. 170 (traduction libre).

dire prendre les moyens, accomplir les actions nécessaires pour que les citoyens d'une société s'épanouissent pleinement. L'efficacité de l'action exige parfois des transformations profondes dans le système social, dans le système politique ou dans le système économique. Même si elle se mesure plus facilement dans l'économie, la rationalité de l'action ne peut être restreinte à cette seule sphère de l'activité humaine ; elle doit s'étendre à tous les secteurs de la vie sociale. En définitive, le développement de la société ne peut être que global et doit toujours être fondé sur l'épanouissement intégral de l'homme. Cette notion de développement exige, avant d'être transposée en des principes et des objectifs opérationnels, une conception globale de l'homme et de la société.

Toutefois, la croissance économique et, en particulier, l'augmentation de la productivité et de la production, apparaît comme une condition du développement social, c'est-à-dire de la réalisation d'un meilleur système de santé, d'un régime plus complet de sécurité sociale, d'un programme de logements adéquats, etc. Ces mesures ne seront possibles que si les gains de la productivité et de la production se réalisent. L'épanouissement des membres de la société présuppose une situation de relative abondance, une continuation de la croissance économique et aussi une augmentation substantielle de la productivité du travail. Cependant, la relation entre croissance économique et développement social n'est pas une relation à sens unique. Ceux qui ont étudié sérieusement les conditions de la croissance économique réelle et soutenue affirment tous qu'elle n'est possible que dans la mesure où les transformations nécessaires s'effectuent dans les structures socio-culturelles d'une société<sup>44</sup>. De nouvelles aspirations, de nouvelles façons de penser, une nouvelle rationalité doivent la précéder et l'accompagner. L'anthropologie illustre comment, dans presque toutes les sociétés, la production, au lieu d'être redistribuée selon les besoins, a renforcé le pouvoir des classes dirigeantes et, par conséquent, a empêché aussi bien la croissance économique que le progrès social et culturel.

<sup>44</sup> Voir à ce propos *The Economics of Take-Off into Sustained Growth : Proceedings of a Conference Held by the International Economic Association*, par W. W. Rostow. Macmillan, Londres, 1963. Voir également *Stratégie du développement économique*, par Albert O. Hirschman, traduit de l'anglais par Françoise Pons, Éditions ouvrières, Paris, 1964.

Pour réaliser une société plus humaine, il est essentiel que le travail avilissant disparaisse le plus rapidement possible. Cette exigence impose un effort très considérable de rationalisation et d'automatisation dans les secteurs primaire et secondaire de l'économie. Il faut donc hâter l'application totale des techniques connues afin de libérer l'homme et de l'orienter vers un travail plus [94] créateur dans les secteurs tertiaire et quaternaire. On doit toutefois opérer cette rationalisation du travail de façon programmée afin d'éviter les mises à pied trop nombreuses ou trop brutales en l'absence de mécanismes appropriés de récupération, de recyclage et de placement.

La notion de développement équilibré implique manifestement une relation appropriée entre facteurs économiques et sociaux ; on doit alors accorder à chaque secteur du développement l'attention qui lui est due dans l'ensemble considéré.

Le rapport des Nations Unies sur la situation sociale dans le monde souligne en 1961 :

Cette notion suppose donc avant tout une valeur ou un but, c'est-à-dire un idéal à atteindre même si l'on n'en a qu'une vague idée. On a analysé comment le problème du développement équilibré se pose par suite de l'interaction et de l'interdépendance des facteurs économiques et sociaux les uns sur les autres, des exigences ou besoins réciproques à prendre en considération ou des conséquences de la disparité des rythmes de développement. Pourtant l'étude de l'interaction et de l'interdépendance des facteurs économiques et sociaux même lorsqu'elle repose sur des données les plus précises ne fera pas pleinement ressortir comment devra être la structure du développement parce qu'interviennent également des questions de valeurs, valeurs qu'il convient d'attribuer, par exemple, à l'éducation en soi ou à la promesse d'un enrichissement futur par rapport à la consommation présente <sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Extrait du Rapport sur la situation sociale dans le monde, 1961, Organisation des Nations Unies (ONU), op. cit., p. 43.

## *Les objectifs du développement social*

Le développement social propose à l'action volontaire de l'homme et de la société un certain nombre d'objectifs qui permettent d'envisager l'avenir avec plus de stabilité et de certitude. La connaissance aussi précise que possible de ces objectifs devient un élément essentiel du développement, puisqu'elle détermine et oriente par la suite le choix des moyens et l'élaboration des programmes d'action.

Ces objectifs ne sont pas tous situés sur le même plan. Aussi importe-t-il d'en établir une hiérarchie et d'en identifier un qui sera l'objectif ultime vers lequel tous les autres seront ordonnés. De fait, cet objectif doit s'imposer de lui-même par la seule force de sa valeur intrinsèque.

### *A. — L'objectif ultime*

Conformément à notre conception de l'homme et de la société, l'objectif ultime du développement social est le bien-être des membres de la société. Le bien-être est l'état dans lequel se trouvent les personnes dont les besoins et les aspirations ont reçu satisfaction. Ainsi, le bien-être comme tel ne peut être identifié à une donnée concrète. Il constitue un idéal qui incite les hommes et les sociétés à élargir constamment leurs horizons, car il est ce que tout homme perçoit confusément, lorsqu'il se représente, avec une nature droite, l'idée de bien humain. La notion de bien-être prend sa source dans [95] l'expérience acquise à la suite d'une multitude d'observations de la société. Sa valeur est relative, mais, la synthèse conceptuelle qu'elle présente à la suite d'une assez longue évolution est extrêmement précieuse. Elle devient le terme de l'intention et du désir de la majorité des citoyens. En d'autres termes, le bien-être est l'une des causes de la société politique et en même temps l'un de ses effets. Le concept est complexe du fait qu'il implique l'idée de bien et l'idée de communauté. De l'idée de bien-être se dégage nécessairement l'idée de distribution et de partici-

pation. Le bien-être doit être accessible à tous pour que chacun puisse en jouir selon ses aptitudes et sa condition.

Il faut s'attendre à ce qu'une telle conception du bien-être, aussi intimement liée à la notion de développement et aux exigences qui en découlent, ne soit pas spontanément et favorablement accueillie par tous, car elle implique de nombreux changements. Le conservatisme naturel des uns, la recherche de la sécurité chez les autres, la peur de l'innovation et les habitudes de facilité du plus grand nombre, engendrent la méfiance qui constitue un puissant facteur d'opposition et même de résistance aux changements non seulement dans l'ordre des idées mais aussi dans l'ordre des faits.

Quoi qu'il en soit, l'évolution sociale actuelle rend inévitable l'acceptation du nouveau concept de bien-être, lequel devra le plus tôt possible inspirer une politique, se traduire dans des programmes, entraîner une modification des attitudes et provoquer des changements importants dans le caractère et la structure des institutions, sous peine, pour les sociétés qui refusent ou sont incapables de se conformer à ces exigences, de se trouver rapidement dans une situation de régression.

Pusic décrit ce bien-être, dans son acception la plus générale, comme l'un des grands objectifs de la société politique et il définit cet objectif comme la satisfaction la plus désirable ou la meilleure des intérêts communs de ceux qui composent cette société. Le mot « intérêt » est pris ici dans son sens objectif, soit la « maximisation » tant pour un individu seul que pour un groupe d'individus, d'une valeur reconnue ou acceptée socialement <sup>46</sup>.

### ***B. — Les objectifs intermédiaires***

Cet objectif ultime ne peut être atteint immédiatement ou directement, car il existe une foule de facteurs qui peuvent exercer une influence sur l'état de bien-être. Ces facteurs, dont les principaux sont d'ordre moral, culturel, social, psychologique, économique et politique, régissent dans leur ensemble les conditions sociales et, par voie

<sup>46</sup> Voir à ce sujet « The Political Community and the Future of Welfare », par Eugen Pusic, dans *Welfare and Wisdom*, *op. cit.*, p. 83.

de conséquence, la vie de l'homme et de la société. Ils déterminent un certain nombre de besoins dont la satisfaction est essentielle à l'état de bien-être.

S'il est relativement facile d'isoler les catégories de facteurs qui peuvent influencer l'activité humaine et sociale, il est extrêmement difficile d'évaluer leur interaction et leur interdépendance, de même que d'identifier les besoins qu'ils peuvent susciter dans la société. La relation entre ces facteurs ne peut s'exprimer par un simple rapport de cause à effet, car il arrive que certains ont une incidence inévitable sur d'autres, sans qu'on puisse toutefois en mesurer l'importance.

Les faits et les phénomènes humains posent une foule de difficultés méthodologiques à l'intelligence, lorsqu'il s'agit de les analyser et de les évaluer.

[96]

Ces faits se prêtent mal aux constructions logiques, parce qu'ils évoquent une matière relativement indéterminée et souvent empreinte d'irrationalité. Notre intelligence est capable de comprendre la nature de l'homme, mais elle rencontre une infinité d'obstacles lorsqu'elle veut saisir ce qui touche à l'espace et au temps. Les résultats de cette démarche n'ont jamais une valeur absolue et cette connaissance est toujours relative. Sir Arthur Eddington en donne une illustration assez éloquente :

Human life is proverbially uncertain ; few things are more certain than the solvency of a life insurance company. The average law is so trustworthy that it may be age of  $x$  years. But that does not tell us whether the span of life of young A. McB. is already written in the book of fate, or whether there is still time to alter it by teaching him not to run in front of motor-buses. The eclipse in 1999 is as safe as the balance of a life insurance company ; the next quantum jump of an atom is as uncertain as your life and mine. <sup>47</sup>

En dépit de ces difficultés, il est quand même possible d'envisager une analyse des différents facteurs de développement. Il faut cependant au départ effectuer un choix entre la méthode quantitative qui

<sup>47</sup> Extrait de *The Nature of the Physical World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1933. p. 300

consiste à isoler un nombre limité de facteurs mesurables et une méthode plus descriptive qui pourrait tenir compte de leurs éléments qualitatifs. La première, malgré ses limites réelles, peut à l'aide de données et d'indicateurs faciliter l'orientation de l'activité reliée au développement ou permettre une évaluation relative des choix de la société.

Cette première méthode plus facile que la seconde a permis aux hommes de s'attaquer depuis déjà assez longtemps à l'étude des facteurs économiques et de parler du développement économique. Les économistes ont souvent réalisé l'importance des autres facteurs, mais dans la pratique ils ont eu tendance à les laisser de côté pour se limiter à un petit nombre de variables commodes et mesurables. D'où la tendance au cloisonnement dans l'étude des facteurs de développement. Cette tendance encore très perceptible aujourd'hui marque bon nombre de tentatives de développement social, parce que les esprits ne sont pas suffisamment convaincus de l'interdépendance de tous ces facteurs.

L'identification des besoins au niveau des objectifs intermédiaires du développement découle sur le plan pratique des choix exprimés par une société pour tenter d'atteindre le bien-être. L'élaboration théorique de ces objectifs exige une connaissance parfaite de l'activité humaine, non seulement sous son aspect quantitatif, mais également sous son aspect qualitatif. Le choix des moyens pour atteindre le bien-être est de plus en plus soumis à l'examen critique de la connaissance. Cette connaissance engage l'homme non seulement à se préoccuper du passé et du présent, mais aussi à s'interroger sur l'avenir pour anticiper les besoins de demain. Cette préoccupation n'est pas un simple jeu de l'esprit ou une vague curiosité sur le destin de l'homme et de la société. Elle est, par l'orientation qu'elle dégage, le principe même de l'action volontaire des individus et des groupes.

[97]

Plus une société reconnaît l'importance d'organiser de façon rationnelle son développement social, plus elle prend conscience de la nécessité de prévoir son avenir. Il faut se rendre compte que toute action qui cherche une solution à un problème passé ou présent influence

l'avenir. Corriger le passé, améliorer le présent, c'est déjà orienter l'avenir et l'enfermer dans des structures plus ou moins rigides <sup>48</sup>.

L'homme cherche à améliorer le présent tout en travaillant à s'assurer un avenir convenable. Il lui faut donc choisir les objectifs qui paraissent réalisables et le type d'action qui correspond le plus aux valeurs fondamentales et aux aspirations de l'ensemble de la société. Il ne s'agit pas de faire appel uniquement à l'analyse scientifique mais également à un système de valeurs, à une conception de l'homme et de la société, bref, à une philosophie de la vie humaine et sociale.

C'est à partir d'une analyse des situations concrètes et d'une projection vers l'avenir que se dégage depuis quelques années une conception du développement plus étendue que celles qui, à l'origine, se réduisaient à la seule dimension de croissance économique. Dans une perspective de développement, il faut, avant de résoudre les problèmes purement techniques (choix des moyens), faire face à la grande question politique que constitue le choix des objectifs intermédiaires. Ces objectifs à la fois d'ordre moral, culturel, social, psychologique et politique, qui peuvent être plus ou moins nombreux, doivent s'inscrire dans une échelle de valeurs qui gouverne la vie de l'homme et de la société.

Des objectifs de cette nature impliquent une nouvelle orientation de l'action politique ; on perçoit déjà cette orientation dans la plupart des pays occidentaux. Autrefois, la société s'organisait en fonction du passé et du présent ; aujourd'hui, elle s'interroge sur son avenir et manifeste ainsi le besoin de définir un pôle d'intégration à l'action volontaire des individus et des groupes.

C'est pourquoi les planificateurs, tout en cherchant davantage à résoudre les problèmes présents, tentent de construire un avenir meilleur <sup>49</sup>. L'édification de l'avenir s'effectue pour eux en trois étapes. En premier lieu, il s'agit, à partir d'observations, de déterminer les orientations possibles de la société et d'en fixer les normes en tenant

---

<sup>48</sup> Voir à ce sujet « Forecasting the Future », par Erich Jantsch, *Science Journal*, octobre 1967, vol. 3, N° 10, pp. 40-45. Voir également *Le plan ou l'anti-hasard*, par Pierre Massé, *op. cit.*

<sup>49</sup> Voir à ce propos le *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme (Rapport La Haye)*, *op. cit.*, chapitre II : « Planification économique, aménagement du territoire et urbanisme ».

compte des ressources mises à la disposition de l'homme. Dans une deuxième étape, il faut examiner les diverses situations favorables à la réalisation des orientations définies. En dernier lieu, on choisit le type d'action le plus souhaitable, c'est-à-dire celui qui correspond fondamentalement à une conception humaine de la société. Les deux premières étapes sont d'ordre analytique et la dernière, d'ordre décisionnel. Dans ce dernier mouvement, la science et la technique perdent leurs droits pour laisser à l'esprit le soin de faire un choix conforme au système de valeurs des individus et des groupes. En conclusion, les objectifs intermédiaires du développement deviennent ceux qu'une société choisit en vue d'assurer le bien-être de ses membres.

### ***C. — Les objectifs immédiats***

Les objectifs intermédiaires du développement découlent de la nécessité de satisfaire un certain nombre de besoins avant d'atteindre la société de bien-être. Ces besoins sont le résultat d'un choix de la part de la société et ils peuvent [98] parfois varier d'une société à l'autre suivant les facteurs qui conditionnent ces sociétés. Il existe cependant certains besoins essentiels qui s'imposent à toutes les sociétés et qui ont déjà fait l'objet d'une reconnaissance universelle pour prendre la forme de droits sociaux. Ce sont le *droit au travail*, le *droit au repos et aux loisirs*, le *droit à la santé*, le *droit à l'éducation*, le *droit aux services sociaux*, le *droit à un logement convenable* et le *droit à la sécurité du revenu*. Aussi longtemps que les membres de la société ne pourront jouir de ces droits, il demeurera impossible de parler d'une société de bien-être. La réalisation de ces droits devient une priorité et c'est pourquoi, aux yeux de la Commission, ils représentent les objectifs immédiats du développement.

Ces droits s'imposent à toute la société ; ils correspondent à des besoins essentiels facilement perceptibles et dont la satisfaction exige une action coordonnée des citoyens et du pouvoir politique. Leur nature particulière ne permet pas de les restreindre, comme les droits civils, à des normes relativement rigides ou de leur assigner, comme pour les droits politiques, des applications spécifiques. Ils sont avant tout des moyens essentiels au développement humain.

En regard de l'objectif ultime du développement social, ces objectifs immédiats apparaissent comme les parties d'un ensemble dont la finalité est le bien-être. On peut alors parler de secteurs du développement social. La nécessité impérieuse de coordonner l'activité des différents secteurs exige, il va de soi, une définition précise de leurs propres objectifs intermédiaires et immédiats.

La réalisation des objectifs immédiats suppose que tous les citoyens ont une chance égale de se procurer les biens et les services nécessaires à leur épanouissement personnel. Cette égalité de chances ne doit pas être uniquement une égalité théorique mais doit se traduire par une égalité réelle. Celle-ci entraînera obligatoirement la disparition de la catégorie sociale d'assistés. Dans cette optique, toutes les mesures qui restreignent la distribution des biens et des services à des catégories particulières d'individus ou de familles défavorisés doivent disparaître.

Néanmoins, l'égalité de chances, même pratique, ne réussira pas à supprimer les inégalités entre les hommes. Si tous les citoyens jouissent d'un niveau de vie déjà acceptable selon une définition collective et si tous retirent de leur épanouissement personnel une source suffisante de satisfaction, ces inégalités ne résulteront pas de privilèges. C'est le défi qu'il faut relever et la règle qu'il faut à tout prix mettre en application.

Même s'il existe des inégalités dans la capacité de production et dans la consommation de certains biens, il est une égalité qu'on doit sauvegarder à tout prix et pour chaque individu sans exception : il s'agit de l'égalité dans la participation active à la vie politique, à la définition des besoins et au type d'épanouissement désirable pour l'ensemble des citoyens. Des structures nouvelles sont nécessaires pour réaliser cette égalité politique qui, malgré les difficultés, constitue la condition essentielle à la disparition des maux dont souffrent les citoyens de deuxième zone. Les mesures universelles de redistribution des biens et des services risquent d'échouer, si on ne réalise pas cette égalité fondamentale. Tous les auteurs contemporains s'accordent sur ce point : la véritable pauvreté dans les sociétés développées n'est pas surtout [99] économique ; elle est morale, sociale et politique <sup>50</sup> Autant

---

<sup>50</sup> Voir à ce sujet *Les inégalités socio-économiques et la pauvreté au Québec*, Symposium tenu à l'Institut coopératif Desjardins à Lévis du 7 au 9 sep-

les mesures universelles doivent tendre à faire disparaître la pauvreté économique, autant le renouveau politique doit supprimer cette pauvreté plus profonde qu'est la pauvreté sociale.

Les objectifs immédiats du développement social doivent être suffisamment précis, car leur réalisation doit se traduire par un partage plus équitable des biens et des services, c'est-à-dire la pratique d'une véritable justice distributive. Au cours des vingt dernières années, le cinquième de la population défavorisée du Canada a reçu entre 5 et 6 pour cent du revenu national tandis que le cinquième de la population favorisée en a reçu 40 pour cent. Une telle situation est anormale. Ces objectifs ne doivent pas être tels, comme il arrive souvent, que des programmes ne profitent pas aux groupes les plus défavorisés, mais avantagent les groupes mieux organisés. Dans le domaine de l'habitation, par exemple, ce ne sont pas les classes les plus pauvres, mais les classes les plus aisées qui profitent en grande partie des crédits hypothécaires.

## RÉFÉRENCES

Les notes en fin de texte ont toutes été converties en notes de bas de page dans cette édition numérique. JMT.

[100]

*Ce texte est extrait du Rapport de la commission d'enquête sur la santé et le bien-être social Vol III. Le développement, tome I, 1971. Gouvernement du Québec, pp. 217 à 230.*

[101]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.****Première partie :***Planification et participation*

---

**Texte 6**

---

**“La participation  
et les institutions publiques  
au Québec.”****Par Guy ROCHER**[Retour à la table des matières](#)

Le Québec s'est engagé depuis peu dans un débat dont l'issue est susceptible d'influer grandement sur nos institutions politiques. Rappelons quelques déclarations et quelques faits récents qui nous permettent de délimiter les contours — assez larges — de ce débat : le Gouvernement du Québec indiquait dernièrement son intention d'élargir le COEQ actuel pour en faire un Conseil Économique et Social où les « corps intermédiaires » seraient davantage représentés ; lors de l'ouverture de la session actuellement en cours (1966-67), ces corps intermédiaires avaient délégué des représentants sur invitation spéciale du Gouvernement, lequel a indiqué qu'il projette de les faire participer davantage à la chose publique, en instaurant une « démocratie de participation » ; certains députés et commentateurs politiques ont par la suite laissé voir qu'ils n'appréciaient guère ces intentions qu'ils qualifiaient de « corporatistes » ; par ailleurs, d'autres députés souhaitaient au même moment que les élus du peuple jouent un rôle plus actif dans la vie politique ; enfin, les centrales syndicales québécoises

ont exprimé leurs vues sur la participation, l'une demandant qu'on l'élargisse (rapport moral du président au dernier congrès de la CSN), l'autre exposant ses craintes que les gouvernements s'en servent comme prétexte pour fuir leurs responsabilités ou retarder les réformes (mémoire de la FTQ au Conseil Supérieur de l'Éducation).

Quel rapport y a-t-il entre ces différentes prises de position et que signifient-elles dans le contexte du Québec d'aujourd'hui ? Elles sont révélatrices, me semble-t-il, d'une prise de conscience par la Société québécoise de l'insuffisance de la démocratie traditionnelle et de la nécessité de mettre en place de nouveaux mécanismes pour parer à cette insuffisance. Certains ont cru trouver une réponse facile à ce problème en découvrant la participation. D'autres se demandent s'il s'agit bien là d'une découverte et s'il ne vaudrait pas mieux améliorer le fonctionnement des institutions politiques dont on dispose déjà.

[102]

Ce débat met en cause nos institutions politiques actuelles et, de ce fait, sa portée est beaucoup plus grande qu'on peut le supposer au premier abord. Le problème de la participation, de la consultation, et des structures qui doivent les supporter nous conduit à une réflexion globale sur notre système politique. Cette réflexion nous oblige à faire de nombreuses distinctions et à définir de plus en plus strictement les termes du débat en cours.

En même temps qu'il se veut l'expression d'un point-de-vue, ce travail veut contribuer à l'établissement de ces distinctions et à la formulation de ces définitions.

Les réflexions que j'apporterai seront groupées autour des quatre questions suivantes, qui me semblent résumer le débat :

- Qu'est-ce que la participation ?
- Où doit-on situer la participation ?
- Qui doit-on inviter à participer ?
- Comment systématiser la représentation ?

## Partie I

### QU'EST-CE QUE LA PARTICIPATION ?

On donne au concept de participation plusieurs significations. En premier lieu, on peut vouloir désigner le fait pour un individu de prendre part à la vie de la collectivité, d'être actif dans son milieu, d'assister aux réunions des organisations dont il est membre, d'accepter des charges, etc. C'est l'entendement populaire du terme. Plus souvent qu'autrement, cette participation n'est que formelle ou restreinte à des « tâches » ; elle ne rejoint pas l'essence des mouvements de participation qui est une création.

D'autre part, on peut l'utiliser dans le sens « d'avoir part à ». On désigne alors la part qui nous revient d'un bien quelconque. C'est le sens qu'on lui donne dans les expressions « participation aux bénéfices » et « participation à la connaissance ».

Mais, dans le débat actuel, lorsqu'on parle de participation des citoyens ou de démocratie de participation, on veut habituellement désigner cette participation qui est de nature consultative et politique, c'est-à-dire le privilège qu'on veut donner aux citoyens ou aux associations diverses d'être consultés par l'État avant qu'une décision qui les concerne ne soit prise. La démocratie de participation serait une systématisation de cette démarche de consultation. Comme on le verra plus loin, la participation « consultative » a toujours existé dans la démocratie ; le débat actuel porterait, en fait, sur l'opportunité et sur les moyens d'étendre cette participation.

Le terme participation peut cependant avoir un sens plus général et plus profond. Selon ce dernier sens, la participation désignerait toute part que les citoyens prennent, sous quelque forme que ce soit, à la vie politique de la nation. Cette part comprendrait autant la participation telle qu'entendue dans le sens populaire, que la participation par le vote, par la consultation, etc.

[103]

Dans ce sens, la participation est synonyme de démocratie, et l'expression « démocratie de participation » devient un pléonasme. C'est

ce sens très général que nous donnerons au terme « participation » dans la suite de ce travail.

Ce concept de participation, que les Européens utilisent depuis quelques années et que l'expérience du BAEQ a rendu familier aux Québécois, est en fait un renouvellement de l'idée de démocratie. Ce renouvellement a été rendu nécessaire par le fait qu'on en est venu à donner une définition uniquement mécanique de la démocratie. Pour la majorité des occidentaux, celle-ci se réduit, en effet, au pouvoir qu'a le peuple d'élire ses gouvernants et de faire un choix entre plusieurs candidats, équipes ou partis. C'est une démocratie « dans la forme », illusoire à bien des égards. Car l'idéal démocratique est beaucoup plus substantiel : il vise la *diffusion du pouvoir*, et la capacité pour tous les citoyens de définir le milieu, et les conditions dans lesquels ils veulent vivre ; autrement dit, le pouvoir de définir le sens de la vie collective et les modes qu'elle emprunte. Il est manifeste que ce pouvoir échappe en bonne partie au citoyen moyen de 1966.

La participation veut donc raviver l'idée de démocratie. Elle veut en quelque sorte rendre cette idée opérationnelle : inventer des mécanismes qui permettront à tous de prendre réellement part à la définition de leur devenir, aux décisions qui les concernent et qui affectent leur vie quotidienne.

*L'extension de la participation est-elle vraiment nécessaire ?*

La diffusion du pouvoir ou l'extension de la participation peut être combattue par certains au nom de l'efficacité. C'est un fait qu'il est plus difficile de décider à plusieurs qu'à un seul. Mais les sociétés ont de moins en moins la possibilité de choisir, et l'expérience démontre que l'efficacité est aujourd'hui fonction de la diffusion du pouvoir. Car si le citoyen ne participe pas, c'est-à-dire s'il n'adhère pas à la vie collective, sa passivité vis-à-vis les projets collectifs et les entreprises de l'État, diminue l'efficacité de ces entreprises et les chances de réussite de ces projets.

De façon plus fondamentale, le degré de participation détermine l'existence ou la non-existence du vouloir-vivre collectif ou de la

conscience de la valeur de la vie en collectivité, comme mode de vie. Il est facile d'observer que le citoyen s'isole de plus en plus, qu'il se réfugie dans le privé. Il n'a pas le choix, n'ayant plus de prise sur le social. On observe alors ce phénomène de sabotage social qu'on appelle aussi absence de responsabilité ou de sens civique. Cette situation provient de ce que, après deux siècles d'appel aux principes démocratiques, le pouvoir reste concentré entre les mains de possédants et de quelques rares politiciens et technocrates. On peut même dire qu'il est davantage concentré qu'il ne l'était au moment de l'instauration des démocraties : ceci parce que la vie en collectivité s'est complexifiée beaucoup plus vite que les mécanismes démocratiques. Les projets sont beaucoup plus nombreux et plus complexes, alors que les mécanismes qui sont à la disposition des citoyens pour leur permettre de se prononcer sur ces projets sont demeurés pratiquement les mêmes. Par ailleurs, ces mécanismes sont lents alors que le rythme de la vie collective a considérablement augmenté.

[104]

Le suffrage universel, comme expression de la volonté populaire, est significatif de fort peu de chose. L'objet sur lequel le citoyen exprime sa volonté en votant est extrêmement réduit. Surtout dans un pays comme le Québec où les lois électorales consacrent le bipartisme : car alors, le vote ne sert même pas à faire valoir des préférences idéologiques (ce qui devrait être sa fonction première) ; le RIN et le PSQ n'ont pas de voix au parlement du Québec. Les programmes diffèrent peu dans les deux principaux partis québécois ; si peu que les partis se disputent souvent le mérite d'avoir pensé les premiers à telle ou telle mesure. Le système électoral au Québec nous permet tout au plus de choisir une équipe de dirigeants, de nous prononcer sur la compétence des équipes en lice, laquelle diffère peu également. L'élection devient une lutte de personnalités, un concours de charme. Si donc la démocratie consiste à pouvoir tenir des élections libres, elle se résume à bien peu de chose.

À ces constatations, il faut ajouter celle-ci : les autres mécanismes de participation quelque peu efficaces qui existent chez nous (les syndicats) ont été conçus pour une société de production, alors que la consommation définit davantage la société actuelle. Le syndicalisme est évidemment encore nécessaire (et il faudrait qu'il recouvre l'ensemble des activités de production), mais l'absence de mécanismes vi-

sant à faire participer *consciemment* le consommateur à la définition de ce qu'il veut consommer est de moins en moins acceptable. C'est devenu, en effet, un truisme que de dire que les besoins sont de plus en plus définis par le producteur et suggérés au consommateur par d'imposantes machines publicitaires. Le mythe du besoin défini par les consommateurs à travers les mécanismes du marché est aussi réel que le mythe de la volonté populaire exprimé par le suffrage universel.

Tout compte fait, le citoyen est constamment — et sur tous les plans — l'objet d'une manipulation plus ou moins déguisée dont il a peu conscience. L'extension de la participation apparaît donc comme une nécessité vitale.

## Partie II OÙ DOIT-ON SITUER LA PARTICIPATION ?

La participation s'exerce à des moments déterminés et elle se situe forcément quelque part. Dans une société complexifiée, la démocratie directe (situation où la totalité des citoyens gouverne directement en assemblée plénière du peuple) ne peut donner aux citoyens une prise souple et continue sur leur univers social ; il faut donc canaliser la participation vers des appareils ou des institutions qui l'ordonneront et, en quelque sorte, la programmeront. Ces institutions, à travers lesquelles les citoyens peuvent agir sur l'univers social, sont multiples et très variées. Il y a d'abord les institutions proprement politiques, c'est-à-dire, celles dont la raison d'être est strictement de gouverner ou d'ordonner la vie collective. C'est l'appareil étatique avec toutes les institutions qui l'entourent et le prolongent. Dans ce travail, nous traiterons de la participation [105] qui s'exerce dans cet appareil et à l'intérieur de cette fonction dite étatique. Nous verrons que la participation à l'activité proprement politique peut être de différents types et qu'elle peut s'exercer à travers différents canaux.

Mais la participation peut s'exercer également à travers l'appareil de production et de distribution des biens et des services. C'est un fait que l'appareil économique contribue énormément à façonner l'univers social, et selon le rôle que l'ensemble des citoyens joue ou la position

qu'il occupe à l'intérieur de cet appareil, il participe ou non à ce façonnement. L'étude de ce canal de participation ne sera pas abordée dans ce travail. Il ne faut pas cependant en minimiser la portée : si, en effet, comme c'est le cas dans nos sociétés capitalistes, l'appareil économique est distinct de l'appareil étatique et fonctionne de façon presque autonome, la concentration de pouvoir qui en résulte restreint considérablement la portée du pouvoir politique ; dès lors, si les citoyens n'ont pas de prises sur cet appareil économique, leur participation politique a une portée forcément restreinte. En fait, leur degré de participation dépend d'une part, du poids relatif de l'appareil étatique dans le façonnement de l'univers social et d'autre part, de la structuration et du fonctionnement de l'appareil étatique, lesquels permettent une plus ou moins grande diffusion du pouvoir.

Ce dernier point qui constitue pour l'heure notre propos, est d'une importance primordiale dans la conjoncture du Québec actuel : d'une transformation de l'appareil étatique dépend, en effet, la transformation ultérieure de l'appareil économique de façon à élargir la participation à l'intérieur de ce dernier appareil (par le syndicalisme de cogestion ou le socialisme auto-gestionnaire). C'est dans ce sens que l'État doit constituer un instrument privilégié entre les mains des Québécois.

### *Les types de participation à la fonction étatique*

On peut distinguer, me semble-t-il, trois types de participation à l'intérieur de la fonction étatique.

Le premier, qu'on peut appeler « électif-formel », est cette participation qui s'exprime par le vote et au moyen duquel les citoyens désignent les individus qui détiendront le pouvoir formel dans les appareils gouvernementaux (provincial, régional, local).

En deuxième lieu, il y a la participation de type consultatif qui s'exerce au moment où les détenteurs du pouvoir formel demandent aux citoyens d'exprimer leur avis sur telle ou telle question, tout en se réservant le droit de prendre la décision finale.

En troisième lieu, on peut distinguer une participation de type « contestatif » qui consiste pour les citoyens à exprimer, de différentes façons et sans qu'on le leur demande, des points-de-vue qui mettent en

question l'ordre existant ou les décisions des détenteurs du pouvoir. La contestation est une participation en ce qu'elle pèse effectivement sur les décisions qui se prennent aujourd'hui ou, virtuellement, sur celle qui se prendront demain.

[106]

### *A. La participation élective-formelle*

Cette participation, qui est le symbole de la démocratie classique (et non toute la démocratie), pourrait et devrait devenir beaucoup plus qu'un symbole. Il est certain que le pouvoir électif-formel doit toujours détenir seul le pouvoir ultime de décision ; les contradictions que peut faire apparaître la participation consultative donne au pouvoir électif-formel une fonction d'arbitrage que nul autre pouvoir ne peut exercer.

L'extension de la participation à travers le système électif-formel est sans doute l'aspect le plus difficile de la diffusion du pouvoir. L'application des mesures suivantes, que plusieurs réclament depuis longtemps, apparaît néanmoins essentielle, au Québec :

- Le système électoral doit être repensé de façon à ce que les tiers partis aient une représentation au parlement dans la mesure où les citoyens les ont soutenus à l'occasion d'élections. Il est nécessaire de faire en sorte que l'assemblée législative exprime les diversités idéologiques plutôt que les rivalités oligarchiques.
- La démocratisation des partis et l'assainissement de leur mode de financement sont des mesures qui conditionneront directement le degré de participation de la collectivité à son propre gouvernement.
- Il faut refaire la délimitation des circonscriptions électorales en fonction des critères qui privilégient les hommes plutôt que l'espace.

- Les partis doivent se politiser, c'est-à-dire forger des visées politiques, plutôt que d'improviser et de s'amuser entre eux à des jeux d'escarmouches.
- Les députés sont là pour prendre part à l'élaboration de ces visées politiques et pour les véhiculer et les vulgariser. Leur principale occupation devrait être d'étudier, d'approfondir leur pensée et de participer aux débats politiques ; ainsi, ils n'auraient plus à se demander s'ils ont un rôle para-administratif à jouer dans leur comté.
- Enfin, la participation des citoyens au pouvoir électif-formel serait favorisée par la création d'un niveau intermédiaire de gouvernement entre le local et le provincial. Un gouvernement régional pourrait rapprocher des citoyens les décisions qui peuvent l'être sans nuire à l'intérêt national, tout en augmentant par ailleurs l'efficacité politique et administrative.

### ***B. La participation « consultative »***

Dans la démocratie classique, la participation de la masse des citoyens ne s'exerçait qu'à travers les institutions du pouvoir électif-formel. Est-il possible aujourd'hui de se contenter de ce type de participation ? Certains le souhaitent, tout en suggérant d'améliorer le fonctionnement des institutions électives-formelles, [107] tel qu'indiqué plus haut. On invoque alors l'argument de la responsabilité des élus du peuple. La consultation peut, en effet, servir à ces élus à masquer leur responsabilité, en invoquant l'avis reçu. C'est pourquoi, il faut qu'il soit bien entendu que la responsabilité des décisions qui sont prises finalement repose toujours sur les élus du peuple. C'est la tâche (prendre des décisions) pour laquelle ils sont élus. Mais une fois qu'il a voté et élu ses gouvernants, le citoyen n'entend pas avoir tout dit. Parler une fois tous les quatre ans ne suffit évidemment pas. Le citoyen veut avoir l'occasion d'exprimer son avis sur les projets qu'on élaborera entre temps. D'où le besoin de la participation consultative. En s'opposant à la consultation, on invoque également l'argument de la souveraineté de l'ensemble de la collectivité. Cet argument ne vaut que si la consultation est partielle. D'autre part, nous avons vu dans la

première partie de cet article que la démocratie formelle — même si nous améliorons son fonctionnement — ne permet pas aux citoyens d'exercer un contrôle réel sur leur univers. Le peuple n'est souverain que par rapport à un nombre très réduit de décisions.

Pour parer à ces insuffisances, les démocraties modernes sont en train d'édifier un véritable réseau d'institutions nouvelles dites consultatives, qui fonctionneront parallèlement aux institutions électives-formelles, mais dans un processus d'interaction constante avec elles. Ce nouveau réseau d'institutions semble appelé à devenir aussi important, sinon plus, que le réseau formel. Ce dernier se limiterait de plus en plus à la fonction spécifique d'exprimer les visées politiques globales ou les idéologies, tandis que le réseau consultatif permettrait aux citoyens d'exprimer leurs vues sur des politiques particulières ou des ensembles limités de politiques. Tous les gouvernants consultent. Mais cette consultation a plus ou moins d'étendue et elle prend un sens différent selon l'intention des gouvernants. On peut consulter soit pour obtenir un éclairage technique ou politique, soit dans l'intention manifeste de partager son pouvoir et de faire en sorte que les décisions soient collectives.

La consultation en vue d'obtenir un éclairage technique est évidemment nécessaire, les gouvernants ne pouvant posséder toutes les connaissances. Si d'autre part ces derniers consultent pour obtenir un éclairage politique, c'est qu'ils veulent mesurer la capacité de tel groupe de citoyens, ou de la collectivité dans son ensemble, d'accepter telle ou telle innovation.

Mais le réseau de structures nouvelles dont nous parlions plus haut veut surtout institutionnaliser le troisième type de consultation : celle qui serait un partage du pouvoir et un processus permettant aux citoyens de s'entendre sur des projets collectifs. Le débat actuel dans le Québec me semble porter sur la façon d'organiser cette consultation.

### *Les principaux canaux de participation consultative*

Ces distinctions étant faites, voyons quels sont ou quels pourraient être les principaux canaux de cette participation consultative.

[108]

***a) L'appareil administratif***

Les détenteurs du pouvoir formel consultent le personnel de l'administration, d'abord pour obtenir des avis techniques. Le danger du « technocratisme » réside dans le fait de privilégier ce type de consultation et d'asseoir les décisions sur des fondements uniquement techniques.

***b) Les partis politiques***

Les partis politiques ont toujours été le principal canal de participation consultative (le parti en tant que tel, et non les députés qui, eux, représentent le pouvoir formel). Plusieurs cherchent à revaloriser ce type de participation et il n'y a pas de doute que la démocratie y gagnerait. Le poids de la participation qui s'exerce à travers ce canal peut même devenir plus fort que celui de la participation électorale-formelle ; c'est ce qui se produit par exemple dans les systèmes politiques qui postulent le parti unique. Le parti unique n'est pas une absence de démocratie ; la participation y est toujours possible, mais elle se déplace de l'arène électorale vers le parti ; le degré de démocratie est alors fonction de l'envergure du parti. Toutefois, ce régime politique permet à un moindre degré l'expression des divergences idéologiques ; mais à ce compte, le bipartisme québécois n'est guère plus avantageux. Le multi-partisme veut surtout, dans la pensée occidentale, systématiser une fonction politique essentielle : celle de contrôle des gouvernants. Les partis de l'opposition sont chargés de surveiller la gestion de l'État par le parti au pouvoir.

### *c) Les commissions d'enquête et les référendums*

Les commissions d'enquête constituent un canal de participation consultative souvent utilisé dans les pays anglo-saxons. Elles n'assurent cependant qu'une consultation sporadique et partielle, outre que celle-ci est complètement dépendante du bon vouloir des gouvernants. De plus, la plupart du temps les commissions d'enquête ne sont pas tant un moyen de consulter la population qu'une tentative de circonscrire un problème donné et de le définir scientifiquement. Cette démarche se justifie dans les secteurs où il y a peu de scientifiques et où il faut faire appel aux experts-praticiens ; dans ce cas, les commissions d'enquête s'apparentent plutôt aux comités d'étude ou aux groupes de recherche.

Le référendum est une consultation directe de l'ensemble des citoyens portant sur un point précis. Le professeur Guy Bourassa en faisait dernièrement une critique fort juste. Ce canal de consultation est dangereux parce qu'il n'existe guère de questions auxquelles on peut répondre par un oui ou par un non, et parce que le sens de la question peut facilement être déplacé. Signalons que dans certains cas, le référendum peut être plus qu'une consultation et avoir force de décision.

[109]

### *d) Les groupes de pression et de lobbying*

La participation à travers ce canal peut être plus ou moins étendue, plus ou moins occulte et plus ou moins systématisée. Plus souvent qu'autrement, elle est le fait de groupes qui veulent préserver ou acquérir des privilèges.

Ce « libéralisme consultatif » est assez dangereux : la participation y est floue, non articulée, non contrôlable par l'ensemble de la collectivité, et difficilement décelable parce que, la plupart du temps, non publicisée (seuls les gouvernants sont en position de faire la synthèse des pressions qui s'expriment ainsi). De plus, elle n'est à la portée que

de certains groupes qui connaissent les « trucs et les ficelles » et de ce fait, elle peut facilement devenir une manipulation de l'opinion publique. Enfin, ceux qui participent ainsi ne se soucient que d'intérêts particuliers et ne sont pas mis en position d'avoir à faire des synthèses politiques qui pourraient pondérer ces intérêts.

Cependant, c'est un fait qu'il existe telle chose que les intérêts particuliers qui, inévitablement, en viennent à exercer des pressions. La question est de savoir comment canaliser ces pressions, comment les convertir en débats publics et comment faire en sorte qu'elles débouchent sur des projets acceptables par l'ensemble de la collectivité.

### *e) Structures de participation intégrées à l'appareil de planification.*

Ce type de structures veut justement répondre aux exigences posées précédemment. L'appareil de planification serait cet ensemble de structures fonctionnant à tous les niveaux (local, régional et provincial) et dans tous les secteurs (production, consommation, services, aménagement territorial, etc.), et dont le rôle serait d'évaluer des politiques passées et d'élaborer les politiques futures ou les projets collectifs.

Cet appareil est en voie d'édification au Québec. Bien entendu, nous en sommes encore aux tâtonnements et on ne peut affirmer qu'il se fait de la planification chez nous. Remarquons surtout que les structures existantes (COEQ, CER et autres) voudraient cumuler deux fonctions différentes : planification proprement dite (recherche et élaboration de politiques) et consultation. Il faudra en venir à séparer ces deux fonctions pour les confier à des organismes différents, mais reliés entre eux. Ainsi, la structure de consultation étudierait des politiques élaborées par une autre structure dont cette élaboration serait le rôle spécifique et où les techniciens et spécialistes se retrouveraient. Ce qui ne signifie pas que la structure de consultation serait sous la dépendance de l'autre structure ; elle pourrait au contraire avoir par exemple le pouvoir de lui commander des travaux.

La participation à travers ce canal de consultation peut avoir plus ou moins de poids ; tout dépend du statut et des pouvoirs des struc-

tures en question. Ainsi, les lois peuvent obliger ou non les gouvernements à soumettre leurs politiques aux organismes de consultation (la différence de poids entre le Conseil supérieur de l'éducation et le Conseil supérieur de la famille tient en partie à ce que le Gouvernement est tenu de consulter le premier, mais non le second).

[110]

Par ailleurs, les travaux de ces organismes de consultation doivent être publicisés de façon à susciter des débats publics ; autrement, ces organismes deviennent des cartels de lobbying.

La grande question concernant ce canal de participation consultative est de déterminer la façon de concevoir la représentation à l'intérieur des structures qu'il comporte. Le débat actuel autour des corps intermédiaires s'inscrit dans cet ordre de préoccupations. Nous reviendrons plus loin sur cette question.

*L'importance relative de chacun  
de ces canaux de participation consultative.*

L'appareil administratif et les partis politiques demeureront toujours pour les détenteurs du pouvoir formel des canaux de consultation. Leur rôle, cependant, est limité. Aussi, les partis politiques sont de moins en moins en mesure d'élaborer des politiques d'action ; cette tâche devient trop complexe et exige des équipes de spécialistes. Nous avons vu, ces dernières années, le Parti Libéral utiliser les conclusions des travaux du COEQ et des équipes ministérielles dans la construction de ses programmes politiques ; de même, l'Union Nationale a dû inviter des spécialistes non membres du parti à exposer leurs vues au cours d'un congrès dans le but d'inspirer ses membres. Reste que les partis, en plus de véhiculer les idéologies, auront encore pendant un certain temps le rôle de faire les estimés des « possibles politiques ».

Les partis (ceux de l'opposition) remplissent également la fonction de contrôle de la gestion de l'État ; mais du fait qu'ils aspirent à remplacer le parti au pouvoir, leur critique peut difficilement demeurer objective. Ils « en mettent ». La fonction de contrôle se transforme alors enjeu électoral et le citoyen peut difficilement faire la part du jeu et du sérieux.

À cause de ces limitations inévitables, les partis devront de plus en plus faire de la place pour le canal que constituent les structures de consultation reliées à l'appareil de planification. Ce dernier canal est sans doute appelé à devenir la principale voie de participation consultative. Ce canal devra intégrer l'action des groupes de pression, tandis que le lobbying devrait perdre le poids, qu'on lui accorde. Quant aux commissions d'enquête, elles deviendront de moins en moins nécessaires à mesure que s'édifiera l'appareil de planification. Le référendum pour sa part, est un canal de consultation qui appartient à un monde simple qui est maintenant révolu. Les partis et les structures de consultation reliées à l'appareil de planification devraient donc être les principaux canaux de consultation, sinon les seuls.

### *C. Participation « contestative »*

Tel qu'indiqué plus haut, la contestation est une forme de participation en ce qu'elle pèse effectivement sur les décisions qui se prennent aujourd'hui ou, virtuellement, sur celles qui se prendront demain. Elle est la principale source des innovations. La contestation existe dans les autres types de participation (électif-formel et consultatif), mais elle n'y peut être que fort [111] réduite. À trop forte dose, elle dure peu, parce que le canal rejette l'élément qui conteste afin de protéger son intégrité. Cependant, dans une situation politique saine, le pouvoir électif-formel et les canaux officiels de consultation tolèrent au maximum la contestation en leur sein (en *ce sens*, le parti libéral québécois est relativement en santé).

En dehors d'un régime politique ou des institutions politiques officielles d'un pays donné, la contestation prend un caractère beaucoup plus global : c'est l'ordre social lui-même qui est alors mis en question. Elle sera, dans ce cas, tolérée ou non-tolérée, selon que l'ordre social est plus ou moins fort ou qu'elle prend des formes plus ou moins violentes. Parmi les formes de contestation tolérées, mentionnons les formes organisées (partis politiques aspirants, groupements divers) et les formes spontanées et individuelles. Au Québec, à cause du bipartisme, les partis politiques aspirants (RIN, PSQ, RN) sont à peine reconnus officiellement et, à toute fin pratique, ils n'ont pas accès aux autres formes de participation (élective-formelle ou consultative).

La contestation non-tolérée peut également être organisée ou non. Elle prend alors la forme de délinquance politique (FLQ) ou de délinquance sociale (crimes divers).

### *L'importance relative des différents types de participation*

L'exercice de la démocratie exige ces trois types de participation politique. Jusqu'ici, les démocraties ont surtout appuyé sur la première (élective-formelle) ; il faudra développer la seconde (consultative). Ce qui suppose l'édification d'un réseau d'institutions qui, à la longue, deviendra aussi important, sinon plus, que le réseau électif-formel.

C'est donc à un véritable réaménagement de l'ensemble de nos institutions politiques que nous devons procéder.

Ce réaménagement devra avoir comme objectif de rendre la participation universelle et quotidienne. L'élaboration des projets collectifs, ou l'activité politique, deviendra alors un processus continu engageant toute la collectivité et s'exerçant à travers un appareil global qui comprendra plusieurs réseaux (électif-formel, consultatif, administratif) étroitement intégrés à tous les niveaux (local, régional, provincial).

## Partie III QUI DOIT-ON INVITER À PARTICIPER ?

J'ai souligné plus haut le problème que pose la représentation dans les structures de consultation. Il s'agissait alors de ces structures qui sont reliées à l'appareil de planification et à travers lesquelles les citoyens peuvent participer.

[112]

Le problème de la représentation est d'une importance capitale : selon la réponse qu'on y apportera, il y aura ou il n'y aura pas de diffusion du pouvoir.

Certains voient dans la consultation le danger de créer de nouvelles oligarchies élargies et de freiner ainsi le mouvement de réforme. Ce danger ne doit pas nous faire conclure à l'impossibilité de ce type de participation. La véritable participation-consultative n'a pas pour effet de freiner le mouvement ; elle l'accélère plutôt. *S'il y a freinage, il est dû au fait que ceux qui ont intérêt à ce que « ça change pas trop vite » sont les seuls à être représentés.* Si tous les sans-voix pouvaient parler, nul doute que beaucoup de choses changeraient.

Reste que la façon dont plusieurs conçoivent la représentation à l'intérieur des structures de participation-consultative (notamment le COEQ ou l'éventuel Conseil Économique et Social) fait souvent frémir ; il est concevable que s'instaure chez nous un régime néo-corporatiste, et ce, sans que la majorité s'en rende compte. En effet, sauf chez quelques rares individus, les promoteurs de ce régime ignorent qu'il s'agit de néo-corporatisme.

### *A. La situation actuelle*

Dans la plupart des organismes québécois où la population doit être représentée, les critères qu'on utilise pour établir cette représentation sont extrêmement variés, flous, partiels et souvent contradictoires. De façon générale, on pense d'abord aux élites ; ceux qui doivent participer sont ceux qui sont « capables », ceux qui « connaissent ça », et évidemment ceux qui ont déjà un certain poids. Si on pouvait faire la somme de tous ceux qui sont ainsi sélectionnés, on se rendrait probablement compte qu'ils forment un groupe très restreint, et surtout, qu'ils ne représentent qu'une mince couche de population. Ces individus se ressemblent, ils se reconnaissent entre eux ; ce sont des cadres, des professionnels, des hommes d'affaires, etc. Ils forment un groupe, une couche sociale. La grande masse n'est pas là. C'est pourquoi celle-ci ne se reconnaît pas dans ces organismes qui, supposément, la « re-présentent ».

Soulignons que cette non-représentativité des structures de consultation (COEQ, CER, etc.) provient en partie de ce qu'elles se veulent des structures de recherche en même temps que de consultation ; on est amené alors à y incorporer des éléments experts (techniciens et

praticiens) en même temps que des éléments représentatifs. Pour éviter cette confusion, les fonctions « définitions scientifiques des problèmes » et la fonction « consultation de la population » doivent être confiées à des organismes différents.

### ***B. Représentation et représentativité***

La représentation est cette situation où un individu (ou groupe) tient la place de quelqu'un d'autre (ou d'un autre groupe) et le rend présent auprès d'un tiers (individus ou groupe). Il arrive que, la plupart du temps, le représentant ne fait que tenir la place de quelqu'un d'autre, sans être capable de « le rendre présent », pour la bonne raison qu'il ne lui ressemble pas. Sa représentativité (capacité de représenter) n'est alors que juridique ou formelle. Elle n'est pas réelle ou sociologique, en ce sens qu'elle ne reflète pas « les idées, les réactions, les attitudes, les traits essentiels » de celui qui se fait représenter.

[113]

Le problème de la représentation vient d'abord de cette absence de représentativité sociologique des représentants. N'appartenant pas, la plupart du temps, à la même couche sociale que les représentés, ils ne les reflètent pas. En conséquence, la majorité ne se reconnaît pas dans les institutions politiques, elle n'a pas le sentiment de participer, d'être engagée dans une œuvre commune.

### ***C. Représentation de quels groupes ?***

En deuxième lieu, le problème de la représentation vient de la difficulté de définir les groupes ou les entités qu'on veut représenter. C'est là que se situe le débat sur les corps intermédiaires et le corporatisme.

Qu'arrive-t-il lorsqu'on veut établir la représentation à l'intérieur d'une structure comme le COEQ ? L'objectif que nous poursuivons alors est de reproduire en plus petit le corps social vu comme une entité globale. On essaiera donc de représenter chacune des parties de ce

corps social ou chacune des entités particulières, comprises dans cette entité globale. Mais quelles sont ces parties ou ces entités particulières ?

À cette question, on donne toutes sortes de réponses : ce sont les différents métiers, les différentes associations, les différentes communautés locales ou régionales, les différentes puissances économiques, etc. En fait, on se réfère alors, implicitement, à une certaine idée, à une certaine représentation mentale qu'on se fait de la société, des forces qui s'y manifestent ou du jeu social. On se dit : toutes les forces qui participent au jeu social doivent être représentées.

Mais tous ne perçoivent pas ces forces de la même façon, ou ne perçoivent pas les mêmes forces. Et selon la perception que l'on a de ces forces, on construit différents schémas de la société.

Pour définir ces différents schémas, il faut d'abord faire une première distinction. Dans une société on peut d'abord voir soit des hommes, soit des structures (ou des forces neutres et dépersonnalisées). Si l'on voit des structures, il s'agit des corps administratifs, des gouvernements locaux, des entreprises, etc. Ce schéma, bien qu'utilisé parfois, n'a pas autant de prise que les autres, sur lesquels je veux surtout m'arrêter. Si l'on voit d'abord des hommes dans la société, on peut construire trois schémas différents.

### *a) Le schéma communautariste*

Selon cette perception de la société, cette dernière est formée de l'ensemble des communautés locales ou des collectivités qui vivent dans une entité géographique donnée. Ce schéma simple, qui correspond aux sociétés archaïques, privilégie les solidarités géographiques dans la définition des entités sociales particulières. Bien qu'elles aient encore une certaine force, on peut facilement observer un déclin des solidarités géographiques. Les structures socio-politiques construites à partir de ce schéma conduisent au chauvinisme et aux affrontements de clochers où la rationalité a peu de place.

[114]

***b) Le schéma corporatiste***

Selon ce schéma, le corps social est formé d'entités dont la cohésion vient de l'activité ou de la tâche commune. Ainsi, tous ceux qui s'occupent des soins de santé, de l'assistant-infirmier au grand chirurgien, formeraient une corporation et se sentiraient solidaires les uns des autres parce qu'ils accomplissent une même tâche sociale (le soin des malades). De même pour tous ceux qui s'occupent d'éducation, tous ceux qui travaillent dans les banques (des commis aux présidents) et ainsi de suite jusqu'à ce que tout le monde soit dans une corporation. Une fois toutes les corporations formées juridiquement (avec des pouvoirs comme ceux de la corporation des médecins), on les réunirait toutes ensemble en un conseil corporatif, une chambre des faisceaux (fascisme mussolinien) ou une chambre corporative (Portugal de Salazar).

Ce schéma, qui correspond également à une société simple (Moyen-âge) où les tâches sont peu nombreuses et peu complexes, doit subir quelques transformations pour pouvoir s'appliquer à la société actuelle ; mais les principes demeurent les mêmes. Voici quelques citations du Père Brouillé, s.j., qui illustrent ces principes : « Les groupements qui reposent sur une similitude d'action, de devoir ou de fonction ont une unité d'action beaucoup plus forte que les groupements d'intérêt (qui reposent sur la lutte dominants-dominés) ». « Ce qui est mauvais, c'est d'organiser toute une société sur la base de conflits d'intérêt, plutôt que sur la base de collaboration commune ».

*Le corporatisme veut donc instaurer une société où il n'y aurait plus de conflits, où tout serait harmonieux et souple. Il consacre et reconnaît les inégalités dans cette société, mais veut empêcher les conflits qu'elles font naître. Les conflits étant le moteur de l'évolution, le corporatisme en vient à condamner la société à la stagnation ; c'est ce qui explique la situation économique et sociale lamentable de l'Espagne et du Portugal par rapport aux autres pays d'Europe.*

Par ailleurs, le corporatisme ne favorise la participation que d'une infime partie de la collectivité : il découpe, en effet, cette collectivité

en bandes verticales et ne fait participer que la tranche supérieure de ces bandes ; dans un autre schéma, cette tranche supérieure correspond à la bourgeoisie classique. De plus, comme chaque corporation possède des pouvoirs qui lui sont propres, plusieurs décisions échappent au contrôle de l'ensemble de la collectivité ; ainsi, la corporation des médecins est seule à prendre les décisions sur la pratique médicale, les honoraires, etc. Enfin, les solidarités de tâche ou d'activité sont illusoire dans une société comme la nôtre ; l'ouvrier ne se sent pas solidaire de son patron, il se sent solidaire des autres ouvriers. La tâche commune est devenue extérieure aux participants, de sorte qu'elle ne les unit pas.

Le corporatisme est donc une construction artificielle qui ne reproduit pas le jeu social et qui, en fin de compte, ne sert qu'à protéger les privilèges de quelques-uns. Si en effet solidarité il y a dans les corporations, elle ne repose pas sur l'humain ou sur la fraternité, mais plutôt sur des intérêts matériels et des privilèges. La question est de savoir où nous situons les valeurs : est-ce l'homme qui a le plus de poids, ou est-ce l'argent et les privilèges sociaux ?

Le néo-corporatisme transforme quelque peu ce schéma, notamment en multipliant le nombre de corporations possibles et en apportant des définitions nouvelles des « tâches communes ». Ainsi, nous avons vu dernièrement se [115] former le « conseil du patronat » ; pour les promoteurs de ce conseil, être patron est une fonction sociale. Ces vues sont d'inspiration nettement corporatiste ; mais cette façon de présenter les choses est surtout une couverture visant à désamorcer les conflits possibles : le conseil du patronat est, en fait, un conseil de l'entreprise privée.

Une grande partie de ce qu'on appelle les corps intermédiaires est ainsi d'inspiration corporatiste. Et c'est là que réside le danger de baser la représentation sur ces corps intermédiaires. Cependant, on inclut dans cette expression tout groupement qui existe entre l'État et le citoyen, sans prendre le soin de faire des distinctions entre ces groupements. Par exemple, les syndicats ouvriers ne sont pas de même nature que l'Association des Collèges Classiques ; dans le premier cas, la solidarité vient de la position sur le marché du travail ; dans le second cas, elle vient de la tâche commune. L'expression « corps intermédiaires » devrait être reléguée aux oubliettes, parce qu'elle est source d'ambiguïté et de confusion.

### *c) Le schéma couches ou classes sociales*

Selon ce schéma, les solidarités se créent dans la société sur la base de similitudes dans la position sociale, dans la position par rapport à l'appareil de production et dans les conditions de vie. Je me sentirais donc solidaire de tous ceux qui appartiennent à la même couche sociale que moi, qui ont le même mode de vie et qui ont à peu près la même position que moi dans l'appareil de production (des biens ou des services). Les forces qui agissent dans le jeu social seraient donc l'expression des intérêts de chacune des couches sociales. Nul doute que ce schéma est celui qui rend le mieux compte de la réalité sociale. L'ouvrier du quartier Saint-Henri sait qu'il a beaucoup plus d'intérêt en commun avec l'ouvrier du quartier Hochelaga, qu'il n'en a avec son patron qui demeure à Westmount. Quand cet ouvrier dit : « nous les gagne-petits », et quand ce patron parle de l'élite ou de la « classe instruite », les deux savent de quoi ils parlent et où se situent les solidarités les plus fortes.

Si donc, ce schéma est celui qui reflète le plus le milieu, nous devons concevoir la représentation (au Conseil Économique et Social, par exemple) d'abord en fonction des forces dont il rend compte, et ce, proportionnellement à l'importance numérique de chacune des couches sociales.

Reste à déterminer quelles sont ces couches sociales et quel poids on peut accorder aux autres schémas si on convient de leur en accorder.

## Partie IV

# COMMENT SYSTÉMATISER LA REPRÉSENTATION ?

Le schéma classes sociales étant celui qui reflète le mieux la réalité sociale, la représentation à l'intérieur des structures de consultation doit être conçue à partir de ce schéma ou du moins, en le privilégiant. Dans la mesure [116] où les autres schémas reflètent quand même un certain aspect de la réalité, on peut en tenir compte également dans l'organisation de la représentation. Retenons trois façons différentes de procéder dans la mise en place de cette représentation.

1. Par *recoupage*, on peut assurer une représentation diverse tout en privilégiant le schéma classes. Ainsi, après avoir défini les classes sociales et mesuré leur importance numérique relative, on organise la représentation de ces classes, mais en distribuant les représentants selon l'espace et selon l'activité. Par exemple, si la « classe laborieuse » forme 60% de la collectivité, 20% d'entre ses représentants peuvent être choisis parmi les agriculteurs et le reste parmi les différents types d'ouvriers ; ce 60% peut également être réparti géographiquement selon la densité de la population. Et ainsi de suite pour les autres classes. Il s'agit d'une représentation à deux degrés. Dans un tel système, la solidarité première demeure la solidarité de classe.
2. On peut, d'autre part, tenir compte des trois schémas, de façon autonome, mais en les *pondérant* en fonction du degré d'importance qu'on accorde à chacun. Nous pourrions ainsi accorder une importance, disons, de 80% au schéma classes, et une importance de 10% à chacun des schémas communautariste et corporatiste. Si la composition du conseil que nous voulons former est fixée à 100 membres, 80 d'entre eux seront désignés en fonction du premier schéma, 10% en fonction du deuxième et 10% en fonction du troisième. Cette façon de procéder ne m'apparaîtrait acceptable que si le schéma classes demeurerait privilégié.

3. Cette deuxième façon de procéder peut également être utilisée de façon à varier davantage la composition du conseil. En y ajoutant, par exemple, des représentants des entreprises ou ceux de certaines structures administratives. Ce serait là faire appel en partie à ce schéma de la société qui reflète ses structures économiques et administratives. Cette procédure, même si elle permet de privilégier le schéma classes sociales, est moins démocratique que les premières. Elle me semble, en outre, moins apte à assurer un bon fonctionnement de la structure de participation par le fait qu'elle introduit une ambiguïté dans cette structure (cette ambiguïté vient de ce qu'elle additionne des hommes avec des structures).

### *La désignation des représentants*

Une fois déterminée la composition théorique d'un conseil consultatif, un autre problème subsiste : celui de fixer le mode de désignation des représentants. Encore là, il y a trois façons de procéder : on peut les faire élire, les faire nommer par l'État, ou inviter certains organismes qui reflètent le mieux la composition sociale à les désigner. Idéalement, la première façon de procéder serait sans doute la meilleure ; cependant, elle suppose, pour être efficace, une certaine maturation des institutions en cause (l'appareil consultatif). La deuxième solution n'est pas davantage applicable : elle pourrait conduire à une mainmise du pouvoir formel sur l'appareil consultatif à moins que l'État ne nomme qu'un petit nombre de représentants.

[117]

C'est pourquoi, la dernière solution semble la plus pratique et la plus avantageuse pour le moment. Ce mode de désignation laisse toutefois une porte ouverte au corporatisme. Pour parer à ce danger, il faudrait que l'État désigne un ou deux organismes, reflétant le plus possible telle couche sociale, qu'il chargerait ensuite de « fournir » la représentation de cette couche sociale, et ce, à partir de certains critères de choix que la loi pourrait définir. Ces critères devraient viser à ce que les représentants ne fassent pas que tenir la place des représentés, mais qu'ils reflètent « les idées, les réactions, les attitudes et les traits essentiels » de ces représentés. Ainsi, un éventuel conseil syndi-

cal provincial pourrait organiser la désignation des représentants de la classe laborieuse (encore faudrait-il que tous les travailleurs soient syndiqués). Il s'agit là de problèmes techniques importants qu'une équipe de spécialistes pourrait travailler à résoudre.

Nous pouvons constater que les forces sociales sont en train de se structurer au Québec ; mais il y a risque qu'elles se structurent mal. Le premier ministre JOHNSON rendait compte (du moins en partie) de cette structuration lorsqu'il déclarait que le Conseil économique et social devrait réunir l'État, les travailleurs et le patronat. La place de l'État n'est pas à l'intérieur d'un tel conseil (du moins pas en tant que force), mais les travailleurs et le patronat représentent, eux, des forces. Le danger est qu'en fixant l'importance numérique de la force « patronale », on tienne compte de la valeur « argent » plutôt que de la valeur « homme ». Ce qui donnerait à cette force une importance démesurée par rapport au nombre d'individus qu'elle représente. Le résultat serait qu'un individu, parce qu'il est président de telle grande compagnie, participerait dix ou cent fois plus qu'un travailleur ; la diffusion du pouvoir ne se serait pas réellement opérée. Le Conseil du patronat ne devrait être représentatif que des grands administrateurs et des grands possédants « et non des grandes administrations et des grandes possessions ; car dans ce cas, il s'agirait d'un conseil de l'entreprise privée. Il faut choisir : ou une société privilégie l'homme, ou elle privilégie le capital.

## CONCLUSION

### *A. Le pouvoir des structures de participation consultative*

Mais, même si nous arrivions à édifier le meilleur système de représentation qui soit, si les structures de consultation n'ont aucun poids, il n'y aura pas participation. Comment donner du poids aux structures de consultation, tout en laissant aux détenteurs du pouvoir formel la pleine responsabilité des décisions finales ?

Ce double objectif peut être atteint si l'on établit certains mécanismes qui garantiront le maintien de rapports étroits entre le pouvoir formel et l'appareil consultatif, d'une part, et entre cet appareil et l'ensemble de la collectivité, d'autre part. Ainsi, tel que souligné plus haut, la loi peut obliger le pouvoir formel à soumettre ses politiques à l'appareil consultatif avant de les [118] adopter définitivement. Et, inversement, l'appareil consultatif peut être tenu de remettre des rapports périodiques au pouvoir formel *et à l'ensemble de la collectivité*.

Un autre moyen d'assurer les communications consiste à admettre, dans un type d'appareil, comme membres observateurs, des membres d'un autre type d'appareil. Ainsi, les députés pourraient être admis dans les conseils consultatifs régionaux. De même pour le personnel administratif.

La publication intensive des travaux et des débats des conseils consultatifs est le meilleur moyen de leur donner du poids. Il faut qu'une lumière constante soit jetée sur ce qui se passe. Si les détenteurs du pouvoir craignent toujours la diffusion des informations, c'est qu'ils veulent garder la possibilité de faire ce qu'ils entendent (bien qu'ils donnent toutes sortes de raisons pratiques pour justifier le maintien du secret). Le blocage des informations est la plupart du temps, pour les gouvernants, une façon de s'opposer à la participation en même temps qu'un aveu de faiblesse et une peur d'affronter l'opinion publique. (La pratique du présent gouvernement est significative à cet égard ; l'Union Nationale parle constamment de participation, mais elle empêche systématiquement son exercice en pratiquant une politique du silence).

### ***B. La cohérence de l'appareil global***

Par ailleurs, l'efficacité de la participation consultative, de même que celle du pouvoir formel, sera assurée par la cohérence du système politique ou de l'appareil global. La mise en place d'un réseau de structures consultatives conduit à un véritable réaménagement des institutions politiques. Ce réaménagement, en même temps qu'il vise la diffusion de la participation et l'intégration de l'État à la collectivité (que l'État ne soit plus quelque chose d'extérieur au citoyen), doit per-

mettre une accélération de la maturation des projets collectifs. Ces objectifs ne sont possibles que si le système politique global est très bien articulé.

Les appareils électif-formel, consultatif et administratif des niveaux local, régional et provincial ne doivent former qu'un seul appareil global dont les éléments sont en constante interaction. Ce tout formerait un ensemble articulé qui serait l'outil au moyen duquel la collectivité organise sa vie, élabore des projets, exécute et contrôle. Les exemples d'inarticulation sont très nombreux, dans l'organisation actuelle de nos structures politiques :

- Les fonctions de planification et de consultation sont remplies par les mêmes appareils, alors que la première qui consiste à faire les recherches nécessaires et à élaborer des hypothèses de développement, devrait être confiée à des offices para-administratifs.
- On parle de consultation alors qu'on ne fait pratiquement pas de planification chez nous. La consultation ne prendra tout son sens que dans une démarche de planification ou d'élaboration d'un projet global collectif et de projets particuliers. Autrement dit, la population doit être consultée sur un ordre de problèmes quelconques et cet ordre de problèmes doit être défini préalablement au moins dans ses grandes lignes.

[119]

- Les conseils supérieurs consultatifs (de l'Éducation, du Travail, etc.) ne sont aucunement rattachés au Conseil économique.
- L'administration ne marche pas au pas de la planification et ses liens avec le COEQ sont presque inexistantes.
- Les communications verticales (avec les appareils locaux et régionaux) sont à peu près nulles.

Enfin, s'il existe un Conseil économique et social, nul besoin comme on l'a suggéré d'un Conseil législatif transformé en une chambre économique et sociale.

*Ce texte est extrait d'un texte miméographié en janvier 1967, 38 pages.*

[120]

[121]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.**

**Première partie :**

*Planification et participation*

## **Texte 7**

---

### **“L’animation sociale.”**

**Par Jean-Claude LEBEL**

#### ***Introduction***

[Retour à la table des matières](#)

Le bilan du cheminement de l'expression « animation sociale » dans le vocabulaire québécois, proposé en guise de présentation du présent document, soulève plusieurs interrogations. Caricaturalement, on pourrait résumer ces questions en une seule : l'animation sociale n'est-elle pas une panacée ? Il est, en effet, fort difficile de mettre le doigt sur le commun dénominateur qui permet de considérer sur un même pied, comme domaines d'animation sociale, des champs d'action aussi divers que le développement économique et social, la formation des adultes, le perfectionnement des cadres, la fourniture de services techniques et professionnels à des clientèles données, etc.

Cela est évident, il y a eu abus de l'expression « animation sociale ». Mais cet abus s'explique-t-il uniquement par la seule insuffisance linguistique ou rend-il compte de phénomènes plus profonds ? C'est sans doute ce qu'il importerait de clarifier.

Il en est sans doute des expressions et des concepts comme il en est des institutions ; ils s'implantent avec d'autant plus de facilité que le vacuum à combler est grand. Or il semble que, dans ce sens, le destin ait particulièrement favorisé l'expression « animation sociale ».

L'expression s'inscrit en effet à un moment de l'évolution sociale et économique du Québec où les mécanismes de participation dans divers domaines sont mis en cause et où, en même temps, sous la poussée de changements structurels accélérés, la notion même de formation et d'éducation permanentes s'impose et provoque la recherche d'une « pédagogie » vraiment adaptée à ce besoin.

[122]

## *A — Mise en cause des mécanismes de participation*

La mise en cause des mécanismes de participation à laquelle on assiste est très profonde et très englobante. Elle s'étend aux domaines les plus divers. Mais elle s'applique d'abord et avant tout aux mécanismes de participation sociale eux-mêmes.

### *1. La participation sociale*

La source de cette remise en question est sans doute, en tout premier lieu, économique. En effet, les fondements mêmes de l'économie québécoise se sont transformés à la faveur de son entrée dans le circuit économique nord-américain. D'une économie où la prédominance allait aux secteurs artisanaux, l'économie québécoise est passée à une économie où la prédominance va aux secteurs industriels, hautement « technicisés » et à productivité élevée. D'une économie où le principe de l'autosuffisance de l'entreprise familiale faisait loi, le Québec est passé à une économie de consommation de masse.

On a mis du temps avant de saisir les conséquences profondes de cette transformation. Les indications les plus manifestes de ce phénomène, comme le rythme accéléré d'urbanisation ont longtemps passé inaperçues. Le fait est que ce phénomène lui-même n'originait pas du Québec, mais de l'extérieur et qu'il n'a été, tout d'abord, ni voulu, ni interprété, ni compris par les Québécois. Le Québec a en effet continué, pendant longtemps, à se projeter une image « sécurisante » de lui-même : l'image d'un Québec rural, artisanal, agraire.

Mais en même temps, les principales conséquences de cette transformation ne s'en faisaient pas moins sentir. Grâce à l'explosion de l'information, de la publicité, du crédit et à la mise en place des réseaux de distribution des biens de consommation, les Québécois adoptaient la société de consommation de masse comme société susceptible de combler des aspirations à un niveau de vie qui aurait été perçu comme extravagant un quart de siècle antérieurement. On n'en acceptait cependant pas pour autant toutes les autres conséquences de la transformation : spécialisation poussée des occupations, commercialisation accélérée des secteurs traditionnels, productivité considérablement accrue, etc. Dans ces circonstances, une bonne partie de la population du Québec devait s'en remettre aux mécanismes gouvernementaux de redistribution des revenus pour profiter, un tant soit peu, des fruits de la société d'abondance. Elle ne contribuait d'ailleurs pratiquement pas à leur production. C'est le cas de secteurs complets d'activités économiques, comme l'agriculture, de sous-secteurs, comme la pêche côtière, et de régions complètes trop dépendantes de tels secteurs d'activités économiques.

Par ailleurs, l'une des conséquences majeures de cette transformation était de rendre désuets les mécanismes de participation sociale qui, dans un monde plus rural, avait assuré la sécurité psychologique, sinon économique, des citoyens. D'une part, les élites traditionnelles, s'en remettant trop facilement aux lieux communs d'un contenu culturel dépassé, étaient incapables d'expliquer vraiment la situation et de trouver des solutions permanentes aux malaises ressentis. Elles failliraient donc à leur tâche principale. Cette relation [123] élite-population avait en effet, jusqu'à maintenant, constitué la charnière même de la stabilité et de l'équilibre socio-économique du Québec. D'autre part, diverses institutions de participation perdaient leur sens véritable devant l'ampleur des problèmes à la solution desquels elles auraient dû s'attaquer : la paroisse, la municipalité et, plus généralement, l'ensemble des organismes locaux.

C'est principalement dans ce contexte que l'on a découvert l'animation sociale au Québec. Dans cette perspective, l'animation sociale se présente comme moyen d'assurer, dans un contexte de planification du développement social et économique, une participation optimale des citoyens laissés pour compte par les transformations structurelles de l'économie et de la société québécoises.

Mais il ne s'agit pas de l'ensemble de moyens servant à assurer cette participation. Il s'agit des moyens particuliers, mis en œuvre pour permettre aux citoyens concernés d'interpréter leur situation, de se donner des objectifs de changement et de choisir des moyens de développement. En ce sens, l'animation sociale témoigne d'une entreprise particulière et temporaire de participation qui devrait permettre à un segment de population d'exercer une sorte d'opération de « rattrapage » qui se traduira par l'adoption d'attitudes psychologiques favorables au développement, par des transformations dans la structure des occupations et dans l'organisation sociale et économique du milieu et par l'identification de nouveaux mécanismes de participation sociale.

Les relations entre ce type de problème et l'animation sociale peuvent paraître assez évidentes. Dans la définition que nous avons proposée de l'animation sociale au chapitre II, nous avons d'ailleurs fait correspondre à ce type de problème un type d'opération d'animation sociale.

Mais ce n'est pas le seul domaine où les mécanismes de participation ont été jugés insuffisants au cours des récentes années, ni le seul à propos duquel on a parlé d'animation sociale.

## ***2. Animation sociale et planification***

L'adoption de la planification comme mode de gouvernement pose également un problème de participation. Cette fois, il s'agit cependant, à proprement parler, de participation politique.

Nous référons à la planification, mais nous pourrions tout autant référer à l'évolution pure et simple du rôle du gouvernement québécois, puisque l'adoption de la planification peut être considérée comme une conséquence logique de cette évolution et que, de toute façon, elle n'a pas d'autre résultat, à l'égard du problème qui nous préoccupe, que d'amplifier les principales caractéristiques de cette évolution.

Pour fins d'analyse, nous retenons ici deux de ces caractéristiques : l'extension du rôle du Gouvernement et la prépondérance accordée, dans le processus de décision gouvernementale, aux considérations d'ordre scientifique.

L'extension du rôle du Gouvernement se fait dans deux directions précises. D'abord elle résulte d'un transfert au gouvernement central de responsabilités autrefois assumées par les individus eux-mêmes ou les familles, par les groupements privés et par les gouvernements locaux. Les exemples les plus [124] évidents de tels transferts se trouvent sans doute dans les domaines de la sécurité sociale et de l'éducation. Deuxièmement, l'extension du rôle du Gouvernement se manifeste par l'identification et la prise en charge de responsabilités nouvelles : responsabilité d'assurer de l'emploi, sinon le plein emploi, responsabilité d'assurer une croissance harmonieuse de l'économie dans le temps, dans l'espace, à l'intérieur des secteurs d'activités et entre les secteurs d'activités, responsabilité d'assumer certains objectifs collectifs comme la disparition relative des inégalités socio-économiques, etc.

Mais les transferts de responsabilités ne s'accompagnent pas nécessairement d'un réajustement adéquat des mécanismes de participation politique. De plus, la prise en charge de responsabilités nouvelles n'est pas sans poser un défi aux mécanismes traditionnels de participation politique. Aussi nous est-il donné d'entendre de plus en plus fréquemment des prises de position en faveur d'une redéfinition du rôle des partis politiques, du rôle des députés et du rôle de l'assemblée législative, prises de positions qui traduisent d'abord et avant tout un souci d'innover dans le domaine des mécanismes de participation politique.

Ces réformes s'imposent sans doute, mais elles risquent d'être incomplètes si elles ne s'accompagnent pas d'une institutionnalisation de la consultation politique. Or, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, la consultation politique, quoique visant des objectifs de participation, se distingue essentiellement de l'animation sociale.

Quant à la prédominance accordée, dans le processus de décision gouvernemental, aux considérations d'ordre scientifique, elle pose le défi de concilier revendications populaires et objectifs gouvernementaux d'efficacité, d'exactitude et de rendement. Un tel défi n'est pas insurmontable, mais, en l'absence de mécanismes suffisants de participation politique, le risque est grand qu'il ne se crée un décalage considérable entre les préoccupations gouvernementales et les préoccupations populaires. Ce décalage, en système démocratique, peut non seulement être responsable d'instabilités politiques mais également de l'impossibilité pure et simple de planifier.

La consultation politique contribuera, il va sans dire, à éviter qu'un tel décalage ne se produise. Le recours à l'information de masse et à la fonction d'agents de renseignements et d'assistance technique jouera dans le même sens.

Mais il se peut également que, dans des situations particulièrement difficiles, un recours à l'animation sociale soit nécessaire. Ce recours s'imposera d'ailleurs d'autant plus que les définitions respectivement données de la situation par le Gouvernement et par le segment concerné de la population semblent irréconciliables et que les mécanismes normaux de participation politique apparaissent inaptes à promouvoir le rapprochement qui s'impose. En ce sens, le type de situation en question pose des problèmes de développement et rejoint, dans ses caractéristiques, le type de situation dont nous avons traité plus haut sous le titre de « participation sociale ».

[125]

### ***3. Animation sociale, administration et information***

Enfin, complètement à tort selon nous, on a associé l'animation sociale à des méthodes de participation, ou plus exactement d'intéressement, de plus en plus utilisées dans les domaines de l'administration publique et privée et de la fourniture de services professionnels à des clientèles données.

Dans le domaine de l'administration publique ou privée, le principe de la direction hiérarchique et autoritaire est en effet en perte de vitesse par rapport au principe de la direction collégiale. Ce phénomène répond d'ailleurs à un certain nombre de besoins créés par l'impact de diverses transformations irréversibles. En général, il s'agit sans doute de la transformation de la plupart des organismes, d'organismes à caractère artisanal en organismes à caractère bureaucratique, mais plus explicitement, il s'agit du grossissement des organismes, de la diffusion de la fonction de direction, de la croissance accélérée du nombre et de l'importance des fonctions de recherche, de prévision et de planification, de l'explosion de la spécialisation poussée et de l'automatisation de certaines fonctions.

Laissons aux spécialistes des sciences de l'administration le soin de décrire et d'expliquer, de façon exhaustive, toutes les conséquences de ces transformations. En ce qui nous concerne, il importe de souligner qu'il existe une relation étroite entre ces transformations et l'adoption de mécanismes de direction de type consultatif. Parmi ces mécanismes, mentionnons les fonctions de coordination attribuées à des individus ou à des comités, la création de comités consultatifs, la création de groupes de travail interdisciplinaires, le recours fréquent aux stages d'étude ou aux séances administratives, etc.

Or, on ne saurait sûrement pas dire qu'une industrie ou un ministère font de l'animation sociale parce qu'ils utilisent de tels mécanismes. Mais il peut y avoir une relation entre certains de ces mécanismes et ce que nous appelons de l'animation.

Quant au domaine de la fourniture de services professionnels à des clientèles données, une évolution récente y a également suscité des préoccupations d'intéressement de la clientèle en question, mais on n'y a pas encore identifié clairement l'ensemble des méthodes susceptibles de faciliter cet intéressement.

À tout événement, l'évolution récente à laquelle nous faisons allusion a pris trois directions principales. Premièrement, on a remis en question la conception même de la tâche de certains agents traditionnellement au service d'une clientèle donnée, comme les agronomes et certaines catégories de travailleurs sociaux. Cette remise en question semble s'orienter vers une voie d'approche plus communautaire qu'individuelle. Deuxièmement, on a créé de nouvelles fonctions d'agents gouvernementaux, par exemple, les délégués industriels du ministère de l'Industrie et du Commerce et les employés du Service d'action régionale du C.O.E.Q. qui, par rapport au premier type d'agents mentionnés, doivent être des généralistes, par opposition à spécialistes, et dispensent leurs services auprès de groupes ou d'institutions. Troisièmement, le recours aux lois-cadres et aux règlements généraux, par exemple le cas des C.E.G.E.P., amène à concevoir des opérations d'intéressement, comme les missions, que l'on a facilement confondues avec de l'animation sociale.

[126]

Si cette évolution récente suscite la recherche de méthodes nouvelles de travail pour certains agents gouvernementaux, l'ensemble de ces méthodes ne saurait être confondu avec de l'animation sociale pour la seule et unique raison que l'effort d'intéressement déployé suscitera des changements d'attitude au sein de la population.

Il y a donc usage abusif de l'expression « animation sociale ». Mais cet abus constitue un symptôme de la remise en question des mécanismes de participation sociale et politique et d'une recherche sérieuse de mécanismes d'intéressement dans divers domaines de l'administration publique et privée.

### ***B — Recherche d'une pédagogie nouvelle***

L'usage abusif de l'expression « animation sociale » rend également compte, pensons-nous, de la recherche d'une pédagogie vraiment adaptée aux besoins de l'éducation permanente.

Au cours des récentes années, en effet, les besoins, dans le domaine de la formation et de l'éducation des adultes, se sont accrus à un rythme qui défie toute imagination. De plus, la nature des besoins en ce domaine a considérablement évolué. L'expression « éducation permanente » qui remplace celle d'éducation des adultes, traduit dans une certaine mesure, cet accroissement et cette évolution de la nature des besoins en éducation ou en formation des adultes.

*Quand on parlait d'éducation des adultes, il y a à peine quelques années, on référerait à une sorte de luxe ou, de toute façon, à un besoin que pouvaient combler les organisations volontaires et les organismes privés ; les syndicats et les Chambres de commerce faisaient l'éducation de leurs membres ; l'Institut canadien d'éducation des adultes assumait une tâche de coordination dans un domaine aux frontières mal définies ; les universités et les maisons privées d'enseignement offraient des cours d'été et des cours du soir ; l'Office national du film produisait et distribuait des documentaires à l'intention du grand public et de publics spécialisés ; les journaux offraient des chroniques de la même façon que la radio et la télévision mettaient à leur horaire des*

émissions destinées à des clientèles plus ou moins spécialisées ; les bibliothèques paroissiales, les causeries, les cercles d'étude, les journaux et les revues spécialisés et, dans certains domaines particuliers, les services gouvernementaux de vulgarisation ou d'assistance technique comblaient le reste des besoins plus ou moins généralisés en la matière.

Cependant, depuis quelques années, quand on parle d'éducation des adultes ou, comme c'est de plus en plus le cas, d'éducation permanente, on réfère à un ensemble de besoins généralisés qui supposent non seulement l'intervention massive des pouvoirs publics mais qui découlent d'objectifs socio-économiques implicites et explicites qui déclenchent des opérations concrètes au sein de cadres à préciser et qui font appel à des méthodes à perfectionner, sinon à inventer complètement.

Ces besoins peuvent être regroupés en deux catégories : besoins qui découlent d'une évolution à la fois rapide et permanente de la structure de l'économie québécoise et, partant du marché du travail, et besoins de formation [127] et d'information des citoyens d'un Québec moderne qui, en l'espace d'une couple de générations, est passé de la société artisanale et rurale à la société industrielle et urbaine et, bientôt peut-être, à la société des loisirs.

Ces deux catégories de besoins ont une commune exigence : celle d'accroître considérablement le niveau de formation académique de base d'une population adulte. On considère en effet de plus en plus généralement que, pour la plupart des individus, six années de scolarité ou moins sont insuffisantes pour donner cette formation académique de base qui permet la spécialisation, ouvre la porte à la mobilité professionnelle et rend apte à jouer un rôle de citoyen à part entière. D'après cette norme, si l'on se fie aux chiffres de 1961 du Bureau fédéral de la statistique, il faudrait donc admettre que 50% de la population masculine et 45% de la population féminine du Québec âgées de 20 à 40 ans (soit 36% de la population totale) ont une formation académique de base insuffisante. Il existe des programmes de « rattrapage scolaire » à l'intention de cette clientèle. Mais le problème pédagogique posé par ce type d'opération est loin d'être résolu.

Or, en plus de ce problème global, il existe tous les problèmes posés spécifiquement par chacune des deux catégories de besoins que

nous avons isolés. Mentionnons, dans la première catégorie, les besoins de formation technique et professionnelle des adultes, de reclassement, de recyclage, de perfectionnement des cadres, etc. Quant à la seconde catégorie, elle englobe des besoins de formation générale dans les domaines les plus divers : économique, politique, droit, histoire, arts, culture, etc. Ces besoins sont principalement exprimés par certains corps intermédiaires, qui se sentent débordés par la tâche à accomplir et qui estiment que les moyens de formation populaire, tels que le film, les journaux, les revues, la radio, la télévision et le livre, ne suffisent pas à la tâche.

Il serait déraisonnable de prétendre que l'animation sociale peut combler tous ces besoins. Mais nous sommes cependant d'avis qu'elle peut ou, plus exactement, que l'animation peut contribuer à la solution du problème posé dans ce sens très précis qu'elle peut largement contribuer à la mise au point de méthodes efficaces d'éducation des adultes.

### *Conclusion*

Il y a donc eu, au cours des dernières années, abus de l'expression animation sociale. Mais cet abus lui-même témoigne, plus que d'une forme de paresse intellectuelle ou que d'un manque d'originalité, d'une convergence de besoins dans *divers domaines*. Or, quelles que soient les différences entre les domaines (domaine de l'animation sociale proprement dit, domaine de la formation des cadres, domaine de l'éducation des adultes, domaine de l'éducation permanente, etc.), les besoins qui s'y font sentir ont *quelques caractéristiques importantes en commun* : [besoin de susciter la participation ou l'intéressement, besoin d'établir des modes efficaces de transmission des informations et des connaissances, besoin d'offrir des moyens efficaces de perfectionnement, etc.]

[128]

Dans cette optique, si un effort de clarification s'impose, il s'impose encore davantage de procéder à l'analyse et à l'identification de ces besoins particuliers, ainsi qu'à la formation des agents susceptibles de contribuer efficacement à la solution des problèmes posés.

*Ce texte est extrait de : L'animation sociale ;  
la consultation (essai de définition), Conseil d'Orientation  
Économique du Québec, avril 1968,  
Cahier VI/2, pp. 67 à 83.*

[129]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.**

**Première partie :**

*Planification et participation*

## **Texte 8**

---

### **“Caractéristiques du mouvement coopératif.”**

**Par Yvon DANEAU**

[Retour à la table des matières](#)

Nous accordons une importance capitale à ce que soient bien connus et compris la nature, les buts et le mode de fonctionnement des institutions coopératives. Tout ce qui peut exister de malentendus ou d'incompréhensions à leur sujet provient, le plus souvent, du fait qu'on en a des notions fausses ou incomplètes.

Voilà donc pourquoi dans ce chapitre nous avons voulu établir aussi clairement que possible les traits caractéristiques des coopératives et indiquer le rôle que ces institutions peuvent effectivement jouer chez nous.

## ***TRAITS CARACTÉRISTIQUES DES COOPÉRATIVES***

### *De Rochdale...*

La coopération n'est pas une invention récente. Elle n'est pas non plus un phénomène typiquement ou exclusivement québécois. Elle découle d'une longue évolution à partir des formes primitives d'entraide. Ses règles d'organisation, telles que nous les connaissons aujourd'hui, ont été définies par le groupe des Pionniers de Rochdale, en Angleterre, au milieu du siècle dernier.

### *... Au Québec*

Dans la province de Québec, les premières applications de la formule coopérative remontent à il y a environ cent ans. Chez nous comme ailleurs, ce sont les gens des classes populaires qui y ont eu principalement recours. Ils y [130]

ont trouvé un moyen de vaincre certaines difficultés économiques, de se protéger contre divers abus dont ils étaient les victimes et, généralement, d'améliorer leur sort.

### *Un siècle d'évolution*

Nos premières institutions coopératives d'assurance-incendie et d'assurance-vie ont vu le jour à l'époque de la Confédération. En 1900, Alphonse Desjardins organisait à Lévis la première coopérative d'épargne et de crédit. Quelques années plus tard, apparaissaient les premières coopératives agricoles. Vinrent ensuite, au début des années '20, les premières tentatives d'organisation chez les pêcheurs de la Gaspésie. Mais c'est vraiment à partir du milieu des années '30, durant la crise économique, que la coopération est entrée dans sa phase de réel développement dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche,

puis ensuite dans les secteurs de la consommation, de l'habitation et des services les plus variés. Aujourd'hui, les coopératives constituent dans leur ensemble une force associationniste et une force économique.

### *Un mouvement populaire*

Un trait qu'il importe de mettre en lumière et qui demeure une constante partout, c'est que par ses origines, par les idées qui en sont à la base, par les milieux où il s'est principalement développé, par les besoins auxquels il s'efforce de répondre, le mouvement coopératif est un *mouvement populaire*. Il s'inscrit dans les traditions du self-help et de l'entraide, tout en s'adaptant aux nouveaux impératifs de notre monde en transformation, et il s'inspire de l'idéal démocratique.

En un mot, et c'est là un facteur à prendre en considération, le mouvement coopératif est profondément enraciné dans la réalité québécoise. Émanant du peuple dont il épouse les problèmes trouvant sa raison d'être dans la satisfaction des besoins du peuple, il s'identifie avec lui et tient de ce fait une vocation particulière à l'interprétation de ses aspirations.

C'est ainsi que le système coopératif apparaît comme l'un des éléments de solution les plus concrets, les plus directs et les mieux adaptés aux problèmes de notre population parce qu'il présente toutes les caractéristiques d'un système économique-social fait sur mesure pour elle.

### *Association et entreprise*

Le mouvement coopératif, devons-nous préciser, se distingue des autres mouvements populaires. *Il s'en distingue surtout en ce qu'il est directement engagé dans des actions économiques concrètes.*

Les coopératives sont des associations de personnes qui poursuivent leur but au moyen d'une activité économique organisée, c'est-à-dire au moyen d'une entreprise qu'elles mettent sur pied comme instrument de la satisfaction de leurs besoins. Cette entreprise, les personnes associées en détiennent la propriété, elles en assument la direc-

tion et le contrôle selon les règles de la démocratie, elles en supportent les charges et les risques, puis elles s'en répartissent les avantages en prenant comme mesure la participation de chacune aux opérations effectuées ou aux services reçus.

[131]

### *Satisfaire des besoins*

Les coopératives apparaissent dès lors comme des entreprises auxquelles leurs membres sont reliés *au double titre de propriétaires et d'usagers*. Par la mise en application de la formule coopérative, ce sont les usagers des biens et des services qui se lancent en affaires à leur propre compte et deviennent ainsi leurs propres marchands, leurs propres banquiers, leurs propres assureurs, leurs propres constructeurs, etc. Ce qu'ils visent essentiellement, c'est la satisfaction de leurs besoins communs. Ils mettent ensemble leurs ressources afin de se donner à eux-mêmes certains services au coût le plus économique et de la manière la plus efficace possible.

En somme, les coopératives constituent un type original d'entreprises. Leur objet fondamental est d'être, à titre non lucratif, les mandataires de leurs membres pour exercer certaines fonctions économiques répondant à leurs besoins communs : rassemblement, transformation et mise en marché de leurs produits ; approvisionnement en biens d'utilité professionnelle ou domestique ; mise à leur disposition de différents services (épargne, crédit, assurance, etc.). Les coopératives se trouvent de la sorte à assumer les fonctions qui, dans le système traditionnel sont celles des entrepreneurs ou intermédiaires ; mais avec l'énorme différence qu'elles remettent obligatoirement à leurs membres-usagers les avantages pécuniaires qui découlent habituellement de l'exercice de ces fonctions. Toute leur organisation et leur fonctionnement sont conçus de manière à assurer la réalisation de cet objectif : le service au prix de revient, non grevé de la rémunération des intermédiaires.

En résumé donc :

Les coopératives sont des institutions authentiquement populaires.

Les coopératives sont des institutions profondément enracinées dans le milieu québécois.

Les coopératives sont des institutions dont la raison d'être est le service des usagers et non pas le profit de quelques bailleurs de fonds. Les coopératives sont des institutions authentiquement populaires. Les coopératives sont des institutions directement engagées dans l'action économique et qui, de ce fait sont préoccupées de réalisme et d'efficacité.

Les coopératives sont des institutions qui introduisent la démocratie dans le domaine économique.

Les coopératives sont des institutions où l'éducation des membres est à la fois une condition et l'un des résultats de leur action.

Les coopératives sont des institutions où les préoccupations économiques s'intègrent dans un ensemble de préoccupations sociales et humaines.

Les coopératives se distinguent des sociétés commerciales ordinaires tant par leur mode d'organisation que par leur but.

Les coopératives s'inscrivent néanmoins dans le cadre des entreprises et elles ont même la conviction d'en présenter la forme ou l'expression la plus démocratique.

[132]

## ***MODALITÉS DE LA CONTRIBUTION DES COOPÉRATIVES***

Il est évident que les coopératives ne sauraient être jugées uniquement en fonction de l'idéologie dont elles s'inspirent, des principes dont elles se réclament, des buts qu'elles se proposent et du mode d'organisation qu'elles se donnent. C'est dans leurs manifestations concrètes et dans l'accomplissement de leurs tâches quotidiennes qu'il importe de les apprécier à leur mérite.

Or, jusqu'ici, les coopératives québécoises, quel que soit le secteur d'activité où elles sont installées, ont fourni des preuves convaincantes des services qu'elles peuvent rendre non seulement à leurs membres mais à l'ensemble de la société.

### *Variété des types de coopératives*

Une première façon de mettre en lumière l'influence exercée par les institutions coopératives chez nous, c'est de souligner la grande diversité des besoins qui en ont déterminé la formation.

À peu près tous les genres possibles de coopératives ont été organisées dans notre province. Il en existe dans les domaines de l'épargne et du crédit, de l'assurance sous toutes ses formes, de l'agriculture, des pêcheries, de la consommation, de l'habitation, de la vente et de l'approvisionnement, des transports, de l'exploitation forestière, de l'artisanat. D'une manière générale et pour ne pas prolonger indûment cette énumération, soulignons que les coopératives se prêtent à la satisfaction de pratiquement n'importe quel besoin d'ordre économique. En outre, depuis l'adoption de la Loi des associations coopératives, il est désormais permis de mettre sur pied des coopératives pour des fins sociales et, notamment, dans un but éducatif, scientifique, artistique, athlétique, sportif ou récréatif.

### *École pratique d'administration*

Nombreux et extrêmement variés sont donc les domaines où des groupes de personnes ont recouru à la formule coopérative. Elles ont été amenées ainsi à exercer leur esprit d'initiative et à développer leur sens des responsabilités. Elles ont dû se familiariser avec les opérations économiques et les questions d'administration, de budget, de finance, de marché, etc. Si l'on se réfère uniquement aux membres des conseils d'administration ou des divers comités des coopératives et des caisses d'épargne et de crédit, ce sont près de 25,000 personnes qui, chaque année, ont l'occasion et la satisfaction d'accroître ainsi leur bagage de connaissances et de participer à la bonne marche de ces entreprises, tout en acquérant une expérience propre à leur servir dans la vie de tous les jours. Et, à chaque exercice, il se produit un certain renouvellement des administrateurs qui permet à d'autres de fournir leur collaboration, d'exercer et de développer leurs talents.

[133]

### *Force économique et associationniste*

Les institutions coopératives actuellement en activité chez nous représentent, quand on en prend une vue globale, une force économique vraiment impressionnante. S'arrête-t-on suffisamment à penser, par exemple, que ces coopératives ont ensemble un actif de plus de \$2 milliards ? En outre, si l'on considère le volume des affaires qu'elles traitent et le nombre des emplois qu'elles procurent, on doit se rendre à l'évidence et admettre que le mouvement coopératif est un agent important de la vie économique au Québec.

D'autre part, le mouvement coopératif constitue une force associationniste non moins significative, ainsi qu'en témoignent ses plus de 2,000,000 de membres, dont la majorité sont des chefs de famille et qui se recrutent à la grandeur de la province, aussi bien dans les villes que dans les coins les plus éloignés.

### *Diffusion de la propriété et du contrôle*

Le mouvement coopératif s'est avéré jusqu'ici un moyen efficace aux mains des classes laborieuses pour améliorer leur situation économique. Il a permis aux gens à revenu modeste d'accéder à la propriété et au contrôle d'entreprises variées selon une formule adaptée à leurs ressources. Cette dissémination de la propriété et du contrôle d'entreprises économiques prend une signification particulière chez nous, s'il est vrai - comme on dit souvent - que nous n'avons guère de traditions dans le domaine des affaires. Il n'est certes pas indifférent pour l'avenir de notre économie qu'un quart ou plus de nos gens, parmi ceux encore une fois dont les ressources individuelles sont souvent les plus limitées, participent à la propriété et à l'administration d'entreprises nombreuses dont l'activité est reliée à leurs préoccupations de tous les jours.

D'un autre côté, la tendance à la concentration des entreprises en de plus vastes unités est un phénomène dont tout le monde est conscient à l'heure actuelle. De plus en plus, ce sont les grandes corporations qui dominent le champ des affaires. Les profits réalisés par ces entreprises géantes sont souvent drainés vers des centres très éloignés des lieux où elles effectuent leurs opérations. Leur direction et leur contrôle s'exercent à de vastes distances des localités où elles recrutent leurs clients, souvent en dehors de notre province ou de notre pays. Avec les coopératives, la situation est différente : c'est dans les milieux ou les régions mêmes qu'elles servent que se déterminent leur direction et leur contrôle. Les gains qui découlent de leurs opérations retournent dans les localités où ils ont été réalisés, et cela en proportion directe de l'utilisation qui y a été faite des services offerts. Il semble bien que la concentration de l'activité économique en des entreprises de plus en plus grandes soit devenue une nécessité dans le contexte moderne ; il faut néanmoins reconnaître que la décentralisation de la propriété, l'élargissement des sphères où se discutent les problèmes et l'association d'un plus grand nombre de gens aux décisions de portée économique restent éminemment souhaitables à tous points de vue. Or, les coopératives constituent l'une des rares forces à œuvrer dans ce sens.

[134]

***CONTRIBUTION DES COOPÉRATIVES  
AU MIEUX-ÊTRE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL  
DE LA POPULATION***

Les coopératives sont de plus en plus connues et appréciées à leur mérite chez nous. Sans doute subsiste-t-il encore dans certains milieux de l'incompréhension à leur sujet, mais cette incompréhension découle, la plupart du temps, d'une idée fausse ou incomplète que l'on se fait de ces institutions.

Une telle interprétation erronée ou inexacte du phénomène coopératif peut tenir à certains facteurs auxquels les coopérateurs eux-mêmes ne sont pas toujours complètement étrangers. D'une part, par exemple, il peut fort bien arriver que telle ou telle coopérative particulière ne reflète pas l'authentique image d'une institution dynamique, progressive et hautement serviable ; il ne faudrait pas alors généraliser et vouer tout le mouvement aux gémonies. D'un autre côté, il peut arriver qu'on rencontre des fanatiques de la coopération qui ne voient en dehors d'elle que des chenapans ou des exploiters. Or, il ne faut pas prêter l'oreille à de tels propos écervelés. Il existe fort heureusement de nombreuses entreprises du type traditionnel qui sont dirigées de façon exemplaire au point de vue social et nulle personne sérieuse n'oserait prétendre qu'en dehors des coopératives il n'y a pas de salut ou que les coopératives ont le monopole de la vertu dans le domaine économique.

*Concurrence saine et équitable*

Au Québec, l'un des résultats de l'activité coopérative a été d'introduire, dans les secteurs de l'économie où elle s'est manifestée, les éléments d'une saine et équitable concurrence. Les coopératives jouent à proprement parler le rôle d'entreprises-témoins qui, d'une part, permettent de juger de l'efficacité de l'organisation économique qui sert la population et, d'autre part, facilitent l'élimination des abus dont cette

même population peut être victime tant sur le plan du prix que de la qualité des produits ou des services.

### *Information et éducation*

L'information et l'éducation des membres sont une condition essentielle du succès en coopération. L'action coopérative, par sa nature même, exige de ses adeptes tout un ensemble de connaissances et de qualités pour qu'ils soient vraiment en mesure d'exercer convenablement leur rôle de propriétaires et d'usagers des entreprises qu'ils se sont données. Une foule de méthodes sont utilisées pour développer le sens de l'appartenance chez les sociétaires et favoriser leur participation intelligente et efficace à la vie de leurs organisations. D'ailleurs, les circonstances mêmes qui entourent l'activité coopérative font que les coopérateurs sont amenés souvent à modifier leur comportement, à acquérir de nouvelles façons de penser et d'agir qui font d'eux des hommes aux horizons élargis.

Dans le secteur agricole, par exemple, la nature des liens qui unissent le cultivateur à la coopérative fait en sorte que la recherche de la solution la plus satisfaisante aux problèmes qu'il veut dominer - et qui semblent à première [135] vue se résumer à des problèmes d'achat et de vente — impose des préoccupations plus larges : c'est toute l'économie de la ferme qui entre en ligne de compte. Dans le secteur des pêcheries, la situation est à peu près identique : le membre de la coopérative est amené à prendre conscience que son activité individuelle s'intègre dans un ensemble.

Sur le plan de l'incitation à l'épargne et de l'utilisation judicieuse du crédit, les caisses exercent quotidiennement un rôle dont les résultats ne manquent pas d'impressionner.

Tous les autres secteurs du mouvement coopératif témoignent pareillement d'une activité éducative intense qui bénéficie non seulement à leurs membres, mais aussi par ricochet à l'ensemble de la population.

### *Progrès communautaire*

Les coopératives constituent un facteur de progrès communautaire dans tous les milieux où elles sont établies. C'est qu'il y a, inhérent à la philosophie et à l'action coopératives, tout un ensemble d'appels à l'esprit d'initiative, au sens des responsabilités, à l'entraide, à l'engagement, qui ne peuvent avoir pour effet que de stimuler les individus à jouer plus pleinement leur rôle dans la vie de la communauté, avec le résultat que le climat de celle-ci s'en trouve souvent transformé du tout au tout.

De la même façon, il est établi que bien des gens, particulièrement dans les milieux moins favorisés et pour qui les horizons paraissent assez limités, ont trouvé dans les coopératives l'occasion de développer leurs qualités personnelles et d'exercer leurs talents au service de leurs semblables.

### *Un mouvement dynamique*

Les coopératives ne peuvent se reposer sur leurs lauriers et se complaire dans leurs réalisations passées ou présentes. Les circonstances sont devenues telles, aujourd'hui, que le développement des entreprises est commandé même par le simple instinct de leur propre conservation.

Les dirigeants et les membres sont de plus en plus conscients que, pour faire face avantageusement à la concurrence et rendre les services qu'ils sont en droit d'en attendre, leurs coopératives doivent s'adapter aux conditions nouvelles et se donner des structures appropriées. C'est ainsi que s'imposent peu à peu les idées de consolidation, de régionalisation, de centralisation.

Ces problèmes de structures sont abordés franchement et dans un esprit positif. D'importantes transformations sont déjà accomplies ou en cours, notamment dans le secteur des pêcheries et dans celui de l'agriculture. Et ce qu'il y a d'heureux, c'est que la recherche des moyens et des dispositions à prendre en vue d'atteindre une plus

grande efficacité dans l'intérêt des sociétaires s'accompagne d'un souci marqué de mettre en même temps au point les formules de consultations et de communications propres à maintenir au sein des organisations agrandies un authentique contrôle démocratique.

### *Entreprises non à vendre*

Organisées et possédées collectivement, puis contrôlées démocratiquement par ceux-là mêmes dont elles sont au service comme instruments de [136] la satisfaction de leurs besoins, les coopératives présentent les plus sûres garanties de rester définitivement aux mains des nôtres. Elles ne risquent pas, comme ce fut et c'est encore le cas pour d'autres types d'entreprises, d'être vendues à des intérêts étrangers. En réalité, les coopératives sont des institutions économiques qui, par nature et par vocation, sont destinées à demeurer bien à nous : elles sont vraiment enracinées et articulées à la vie québécoise. Au sein de notre économie, elles constituent à peu près les seules entreprises que l'on puisse considérer comme inaliénables. Il s'ensuit qu'au moment où les Québécois sont incités à s'affirmer davantage sur tous les plans et à se donner les moyens requis pour accéder graduellement à une pleine maîtrise de leur avenir économique, le mouvement coopératif mérite qu'on lui accorde une grande attention. Il s'offre, en effet, comme une formule puissante et souple grâce à laquelle on peut vraiment espérer bâtir quelque chose de solide et de durable, avec la certitude d'en conserver la propriété et le contrôle.

## ***DÉSIR ET VOLONTÉ DU MOUVEMENT COOPÉRATIF DE SERVIR TOUJOURS AU MIEUX LE BIEN COMMUN***

C'est à dessein que nous avons insisté particulièrement, dans les parties précédentes, sur les caractéristiques fondamentales des coopératives, puis sur les aspects les plus significatifs de l'apport de ces institutions au développement économique et social dans notre milieu.

Notre but était d'attirer l'attention sur cette réalité que constitue le mouvement coopératif dans la province de Québec : un mouvement qui groupe environ deux millions d'adhérents, possédant collectivement des actifs de plus de deux milliards qui est engagé dans les secteurs de la production, de la distribution et des services ; un mouvement surtout qui s'inspire d'une philosophie économique-sociale faisant appel à l'effort personnel, à l'entraide, au sens des responsabilités, à l'esprit de perfectionnement et de progrès tant sur le plan individuel ou familial que sur le plan collectif.

Ce sont là des notions qui ont besoin, croyons-nous, d'être rappelées et mises en lumière, car on est porté très souvent à les mettre en oubli. C'est dans un esprit positif, d'ailleurs, que nous les soumettons. Loin de nous, en effet, toute préoccupation de vantardise ou désir de présenter la coopération comme une formule qui seule et à l'exclusion de toutes les autres serait propre à guérir la société québécoise de tous ses maux. Les coopérateurs ont une doctrine, mais ils ne sont pas des doctrinaires. Ils ont des convictions, mais ils ne sont pas des fanatiques.

### *Instruments de service*

Pour eux, les coopératives sont d'abord des instruments de service qu'ils se donnent en vue de la satisfaction dans les meilleures conditions possibles de certains besoins économiques précis qu'ils ont en commun.

[137]

### *Témoignage*

En second lieu, les diverses coopératives en activité prennent valeur de témoignage. Elles fournissent la preuve qu'il est possible, pour des gens ordinaires, d'assumer la propriété ainsi que la gestion collective et démocratique d'entreprises variées avec le plus grand succès, même s'ils sont motivés par l'idée de service plutôt que par l'idée de profit.

### *École d'initiative*

Enfin, les coopératives constituent une porte d'entrée, un apprentissage et une incitation à une participation plus active, plus consciente et plus éclairée d'un nombre sans cesse accru de citoyens à la vie économique et sociale de la communauté.

C'est dans cet esprit, dans cette ligne de pensée, que s'est développé jusqu'ici le mouvement coopératif au Québec et qu'il entend bien continuer à œuvrer dans l'avenir.

### *Aspect social et humain*

Le système coopératif — nous ne saurions trop insister là-dessus — est plus qu'un système économique. Il vise à améliorer les conditions matérielles d'existence des classes laborieuses, mais cette préoccupation elle-même s'inscrit dans une perspective beaucoup plus large : celle du progrès social, de la revalorisation et de la promotion de l'homme.

Il s'ensuit que l'activité coopérative veut déborder les cadres stricts de la poursuite des biens ou des avantages d'ordre économique. Elle puise ses motivations dans des objectifs supérieurs qui rejoignent et qui assument les aspirations de l'homme dans la société contemporaine.

## *PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT*

Conférencier à un congrès de coopérateurs, il y a 25 ans, M. Esdras Minville — à l'époque, directeur de l'École des Hautes Études Commerciales de Montréal — déclarait :

« De tous les mouvements lancés, de toutes les tentatives amorcées en vue d'améliorer la situation économique des Canadiens français, le mouvement coopératif est le seul qui ouvre sur l'avenir des perspectives vraiment rassurantes. »

Et il ajoutait un peu plus loin :

« Si, en dépit des difficultés de toutes sortes qu'il lui a fallu vaincre, le mouvement s'est répandu et s'il suscite aujourd'hui de vastes espoirs, c'est d'abord et avant tout parce qu'il répond à nos besoins et s'ajuste à nos moyens. »

Ces « perspectives vraiment rassurantes » et ces « vastes espoirs », dont M. Minville parlait en 1943, on constate qu'ils étaient pleinement justifiés. En fait, le mouvement coopératif est devenu un facteur très important au sein de [138] la communauté québécoise à qui il offre un moyen de construction de son économie et un cadre pour sa vie sociale.

Les résultats significatifs qu'il est en mesure de montrer, précisément à une époque où se manifeste chez notre peuple une volonté renouvelée d'affirmation dans tous les domaines, fournissent déjà des indications quant aux possibilités de développement dont le mouvement coopératif pourra tirer profit dans l'avenir.

Certaines questions se posent dès lors qui retiennent l'attention des coopérateurs eux-mêmes aussi bien que l'intérêt de tous ceux qui se préoccupent du sort de notre collectivité : « Quels sont les objectifs que poursuit le mouvement coopératif ? Quel sens précis entend-il donner à son orientation au cours des prochaines années ? »

Dès que l'on veut répondre à ces questions, on est amené à constater que les institutions coopératives, par leur nature même, ont un objectif économique. Leur but premier et essentiel, en effet, c'est l'amélioration des conditions économiques de leurs membres. Qu'il s'agisse de caisses d'épargne et de crédit, de coopératives agricoles ou de n'importe quel autre type de coopératives, la fonction première à laquelle elles sont ordonnées, c'est de fournir à leurs membres des services se traduisant en avantages matériels.

Sans doute, par leurs efforts conjugués, les coopérateurs peuvent-ils et doivent-ils même se fixer des buts additionnels rejoignant des préoccupations morales, éducatives, patriotiques. Mais *ce n'est que dans la mesure où leurs institutions seront fidèles à leur vocation fondamentale d'ordre économique qu'elles pourront devenir un moyen d'atteindre des fins d'ordre social comme celles qui viennent d'être mentionnées.*

Que les coopérateurs s'interrogent, qu'ils remettent périodiquement en question la nature et les buts de leur action, cela illustre bien leur souci, au contact des réalités économiques et sociales, de demeurer constamment en état d'alerte.

Évidemment, il serait peut-être intéressant de s'imaginer ou de laisser croire que le mouvement coopératif québécois possède sur papier un plan détaillé calculé selon un calendrier précis, des développements qu'il se propose dans chacun de ses secteurs d'ici à l'an 2,000. En fait, la nature même des institutions coopératives leur interdit pratiquement une planification à aussi long terme. Les circonstances qui peuvent favoriser ou entraver leur essor sur une aussi longue période sont nombreuses et souvent imprévisibles. D'un autre côté, au Québec comme ailleurs dans le monde, on ressent le besoin de *repenser* la coopération elle-même en vue d'une meilleure adaptation de sa formule aux énormes transformations matérielles et aux non moins considérables modifications psychologiques qui se sont produites en ces dernières années.

Il est clair, en effet, que le mouvement coopératif est appelé à se développer dans un monde qui n'a presque rien de commun avec celui que l'on connaissait il y a 25 ans. Les motivations de l'action coopérative ne sont plus les mêmes qu'elles étaient à cette époque ; elles

doivent se fonder sur des éléments nouveaux qui nécessitent une étude particulière.

L'un de ces facteurs à prendre en considération est sans aucun doute l'intervention de plus en plus fréquente et acceptée de l'État dans le domaine économique. Il semble bien, à cet égard, que l'action des coopératives devra dans l'avenir s'exercer en plus étroite juxtaposition avec celle des gouvernements, [139] selon des modalités et des règles, cependant, qui respecteront les caractères essentiels de la coopération.

Dans le contexte nouveau où les coopératives sont appelées à évoluer dans l'avenir, il ne fait aucun doute qu'une large part de leur progrès dépendra de leur facilité à répondre aux défis qui leur sont lancés.

### *Défi de l'adaptation*

Dans l'avant-propos d'une réédition de son livre « *Le secteur coopératif* », le Dr. G. Fauquet notait déjà en 1942 :

« En face des formes nouvelles du capitalisme, en face de l'emprise croissante de l'État sur la vie économique, la pensée coopérative ne peut rester attachée à des conceptions nées au cours du siècle dernier, qui ne conservent qu'à peine une valeur de propagande élémentaire et ont en fait cessé de guider et d'orienter les activités pratiques du mouvement. »

La « révolution tranquille » et toutes les transformations vécues au Québec en ces récentes années confèrent une actualité proprement de chez nous aux propos du Dr Fauquet. Dans une société de type traditionnel, nos institutions coopératives se sont organisées et ont grandi dans un contexte particulier de besoins, en s'appuyant sur un ensemble de valeurs autour desquelles pouvait assez facilement se faire l'unanimité. Mais, au fur et à mesure que prend rapidement forme une société de plus en plus industrialisée, que se modifie le milieu où elles exercent leur action, les coopératives sont amenées à s'interroger sur la nature du rôle qu'elles sont désormais appelées à jouer. Elles doivent réexaminer leurs principes et leurs méthodes afin d'y bien différencier ce qui est fondamental et essentiel de ce qui n'est que facultatif et accessoire.

Un véritable approfondissement de la pensée coopérative s'impose aujourd'hui chez nous en vue de traduire en termes adaptés aux conditions socio-économiques nouvelles l'esprit qui animait les pionniers du mouvement.

### *Défi de l'efficacité*

Une deuxième préoccupation, tout aussi impérative dans l'immédiat, c'est la recherche de l'efficacité au sein des institutions coopératives.

Les entreprises coopératives travaillent dans le même milieu que les entreprises privées du type traditionnel et elles sont soumises aux mêmes impératifs économiques que ces dernières. Cependant, pour répondre aux exigences de leurs membres, elles ne sauraient se contenter de résultats comparables à ceux de leurs rivales. Elles doivent faire plus et mieux.

Il en résulte, pour les institutions coopératives, l'obligation d'être constamment à la recherche d'idées et de techniques nouvelles dont elles puissent tirer le maximum d'avantages possibles. Ceci présuppose qu'elles aient des administrateurs et un personnel de gestion hautement qualifiés, possédant une vision nette des choses et de vastes connaissances.

Dans cette perspective d'efficacité, tout doit être mis en œuvre pour utiliser pleinement les ressources de la formule coopérative elle-même, en tablant en particulier sur les motivations des membres à leur triple titre de propriétaires, d'usagers et de bénéficiaires de l'entreprise commune.

[140]

Une action coordonnée est un autre facteur propre à accroître le rendement et l'efficacité. Même si les coopératives sont des institutions libres et démocratiques, cela ne signifie pas qu'elles puissent se soustraire à toute discipline et œuvrer avec succès sans relations étroites les unes avec les autres. D'ailleurs, au sein de leurs secteurs respectifs, elles ont été amenées à s'associer pour se donner des ser-

vices communs, et c'est ainsi qu'ont été formées les différentes fédérations.

L'absence de coordination serait sûrement une entrave au progrès du mouvement coopératif. Voilà pourquoi, au Québec comme ailleurs, on s'interroge de plus en plus sur l'opportunité de rajeunir et moderniser les structures coopératives afin qu'elles soient mieux adaptées aux exigences de la concentration et de l'intégration nécessaires pour faire face à la concurrence des entreprises rivales et, surtout, pour établir et mettre en œuvre une stratégie de développement méthodique et planifié.

Va sans dire que le resserrement des liens coopératifs au niveau de chacun des secteurs doit amener ces derniers à prendre plus nettement conscience de leur solidarité. Déjà d'ailleurs, une collaboration effective est en voie de se concrétiser entre les institutions coopératives financières et celles qui sont engagées dans la production ou la distribution. C'est d'excellent augure pour l'avenir.

### *Défi de l'engagement*

La promotion et la défense des intérêts généraux du mouvement coopératif, principalement en matière de législation et de taxation, ont toujours obtenu assez facilement l'assentiment de ses membres. On comprend, d'ailleurs, que les interventions en ces domaines soient généralement agréées d'emblée par les coopérateurs.

Mais les circonstances se font de plus en plus nombreuses et variées où le mouvement coopératif, estime-t-on, devrait faire entendre sa voix. Surtout à l'époque actuelle où les corps intermédiaires et les groupes de pression mettent tout en œuvre pour accroître leur influence tant sur les gouvernements que sur l'opinion publique.

Largement ouverts aux problèmes de la communauté québécoise, les coopérateurs sont conscients — au moins dans les secteurs immédiats où se déploie leur activité collective — d'y apporter des éléments de solution. Malheureusement, ce n'est pas sans déception qu'ils constatent combien la formule coopérative est ignorée, méconnue, même de la plupart de ceux qui ont la responsabilité des affaires publiques.

Sans doute faut-il admettre que la coopération, dans la théorie et dans les faits, est plus compliquée que ne peut le laisser croire une certaine propagande naïve sur le thème des « petits-ruisseaux-qui-forment-les-grandes-rivières » ou de « l'union-qui-fait-la-force ». Mais cela ne saurait suffire à expliquer comment il se fait qu'une activité à laquelle participent quotidiennement des centaines de milliers de personnes passe ainsi pratiquement inaperçue.

Dans les milieux coopératifs, on ressent de la frustration de ce que ne soit pas davantage connue et appréciée une contribution d'ordre économique et social qui, pourtant, est hautement significative. On juge inconcevable, par exemple, que le mouvement coopératif n'ait pas plus d'écho dans les grands [141] média d'information alors que tant de publicité gratuite est accordée aux mouvements de contestation, de division et de destruction.

Mais, à tout considérer, les coopérateurs ne sauraient nier une bonne part de responsabilité face à la situation qu'ils déplorent. En fait, un trop grand nombre d'entre eux ne manifestent pas les convictions profondes de citoyens vraiment engagés dans une action économique s'inscrivant dans une perspective sociale.

C'est par une authentique éducation coopérative, dont le mouvement lui-même devra se préoccuper, que les membres en arriveront à relever le défi d'un authentique engagement.

*Ce texte est extrait des Cahiers  
de l'ICEA (Institut canadien d'éducation  
des adultes), mars 1970, pp. 19 à 36.*

[142]

[143]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.**

**Première partie :**

*Planification et participation*

## **Texte 9**

---

### **“Les voies de l’autogestion.”**

**Par Gabriel GAGNON**

[Retour à la table des matières](#)

Dans un précédent numéro, <sup>51</sup> j'avais, parmi les divers visages du socialisme suggéré la voie autogestionnaire comme devant particulièrement convenir au Québec que nous sommes à construire. Il me faut maintenant poursuivre la discussion amorcée en présentant les possibilités concrètes d'une telle voie vers le socialisme.

Comme nous essayons de le montrer plus haut, <sup>52</sup> le Québec est actuellement à l'heure d'un néo-capitalisme basé sur les monopoles privés et le pouvoir incertain d'un État en voie de constitution. La rencontre de ces deux forces, tout en allant dans le sens d'une plus grande rationalité, détruit en même temps les formes de participation prévues dans une société traditionnelle non encore industrialisée sans fabriquer de mécanismes de remplacement. La situation est d'autant plus ressentie que ce néo-capitalisme est dominé de l'extérieur, ce qui ajoute à son caractère contraignant.

À ce projet continental d'un néo-capitalisme nord-américain, il nous faut évidemment opposer une vision de type socialiste passant par la réappropriation par l'État de l'économie et de la société québé-

---

<sup>51</sup> Gagnon, G. *Pour un socialisme décolonisateur*, parti pris, sept.-oct. 66.

<sup>52</sup> Dans l'article de Bourque, Pichette, Pizarro et Racine.

coise pour qu'il puisse les remettre ensuite aux mains des travailleurs et des producteurs qui en sont les vrais propriétaires.

Sans tomber dans le messianisme dont nous accusent certains économistes et syndicalistes <sup>53</sup> obnubilés par le modèle américain, notre seule chance de survie au point de vue économique et culturel est de parier pour une utopie socialiste, dans le sens d'un projet global qui orienterait notre action vers une image idéale du futur.

[144]

Société industrielle avancée, société à tradition égalitaire et participationniste, société colonisée, le Québec pourrait plus que bien d'autres pays se rapprocher de ce rêve permanent des travailleurs qu'est le contrôle non seulement de l'État mais encore de la région, de la municipalité, de l'entreprise par la majorité de ceux qui y habitent ou y travaillent et non par une minorité de possesseurs de capitaux.

Dans la société industrielle qui est la nôtre, les travailleurs subissent en effet une triple aliénation.

Le travail, sous presque toutes ses formes, constitue une première aliénation qui tient au fait d'accomplir des activités fastidieuses, souvent sans aucun sens, dans des conditions plus ou moins pénibles, pour se procurer cet argent qui entrouvre les portes de la société de consommation. À cette première dépossession qui tient à la nature du travail lui-même, seules des transformations technologiques et l'importance grandissante des loisirs pourront apporter des palliatifs, sans jamais la faire disparaître cependant.

Une seconde aliénation tient à l'organisation de la propriété et surtout du pouvoir dans des entreprises où les ouvriers, qu'ils travaillent pour la Dominion Textile ou pour l'Hydro-Québec, sentent que tout leur échappe dans leur activité quotidienne : négligeables unités de production, en dehors de certaines barrières posées par la convention collective, toutes les décisions importantes sur le fonctionnement et l'avenir de l'entreprise se passent sans qu'ils y participent d'aucune façon et sans qu'ils en soient même informés dans la plupart des cas.

Pour le travailleur québécois s'ajoute encore cette aliénation coloniale qui fait que la grande majorité des entreprises échappent encore

---

<sup>53</sup> Maurice Bouchard au Colloque des Étudiants en Sciences Sociales et Gérard Rancourt au Congrès de l'UGEQ sont les derniers en date.

à tout contrôle de l'État qu'il s'est donné et participent avant tout à la désagrégation de sa culture et de son économie au profit de la puissance américaine.

C'est à ces deux dernières aliénations que tente de répondre un socialisme autogestionnaire : non seulement il mettrait les travailleurs au pouvoir pour changer les structures de la propriété mais, poussant plus loin son projet, il transformerait les structures du pouvoir elles-mêmes au niveau de chaque usine, de chaque école, de chaque bureau. Le développement de la société industrielle et les expériences des pays socialistes montrent en effet d'une part qu'il ne suffit pas de donner aux travailleurs le pouvoir politique pour que disparaisse leur aliénation fondamentale et, d'autre part, qu'il est dès maintenant possible, dans certaines conditions, de réaliser cette autogestion ouvrière, ce dépérissement de l'État dont rêvaient des penseurs comme Marx, Proudhon et Gurvitch.

Cette transformation globale que je souhaite personnellement mais qui, au Québec, est liée à la conjoncture internationale aussi bien qu'à l'action des divers groupes de gauche, ne peut être prévue avec certitude pour les prochaines années. Peut-on cependant dès maintenant l'amorcer de façon partielle sans tomber dans un plat réformisme rafistolé de nos structures politico-économiques décadentes.

Dans *Stratégie ouvrière et néocapitalisme*, le philosophe et sociologue André Gorz, voulant proposer à la gauche de l'Europe occidentale d'autres possibilités que l'insurrection armée ou la réformette, suggère une distinction entre réformes réformistes et révolutionnaires :

[145]

« Est réformiste une réforme qui subordonne ses objectifs aux critères de rationalité et de possibilité d'un système et d'une politique donnés. Le réformisme écarte d'emblée les objectifs et les revendications — si profondément enracinés soient-ils dans les besoins — incompatibles avec la conservation du système.

N'est pas nécessairement réformiste, en revanche, une réforme revendiquée non pas en fonction de ce qui est possible dans le cadre d'un sys-

tème et d'une gestion donnés, mais de ce qui doit être rendu possible en fonction des besoins et des exigences humaines. »<sup>54</sup>

Alors que les premières réformes, préconisées jusqu'à maintenant par toutes les formes de social-démocratie, permettent au capitalisme de durer, les autres permettraient d'ouvrir au sein du système capitaliste des brèches qui amèneraient brusquement ou progressivement sa transformation.

C'est en m'inspirant de cette distinction : de Gorz<sup>1</sup> que je voudrais analyser les différentes tentatives de réforme de l'entreprise tentées ces dernières années dans les pays industrialisés pour essayer d'en dégager une stratégie pour les travailleurs québécois et leurs syndicats, au delà des ornières de la simple convention collective et en deçà d'un gauchisme apocalyptique refusant de se déchiffrer dans les risques et les incertitudes du présent.

### ***1. participation, co-gestion ou autogestion***

Depuis ses débuts, le syndicalisme oscille entre trois types d'action : le refus, le harcèlement ou la participation. Dans le premier cas, ses revendications sont totales et révolutionnaires : il conteste globalement une société qui ne fait pas de place aux ouvriers et à leurs revendications. Lorsque le syndicalisme a obtenu une certaine reconnaissance dans la société, il opte plutôt pour des tactiques de harcèlement : par toute une série de réformes et d'actions partielles, il essaie alors d'obtenir une amélioration de la condition de ses adhérents. Depuis la dernière guerre, en Europe occidentale en particulier, le syndicalisme opte pour une troisième voie, la participation : à ce moment, au lieu de contester globalement ou partiellement la société globale, il accepte de participer d'une certaine manière à la gestion de l'entreprise et de l'État. C'est à ces diverses formules de participation, qui reprennent plus ou moins bien le rêve ouvrier de la gestion des entreprises, que je voudrais m'attacher ici particulièrement. Je passerai en revue divers

---

<sup>54</sup> Gorz, A. *Stratégie ouvrière et néocapitalisme*. Seuil 1964, pages 12 et 13.

modèles de participation pour en montrer les possibilités et les limites pour la stratégie de la classe ouvrière. Je distinguerai en gros trois modèles : d'abord les formes d'intéressement à l'entreprise, ensuite les diverses formules de co-gestion et d'économie concertée et, finalement, l'autogestion ouvrière.

### *L'intéressement à l'entreprise*

Dans plusieurs sociétés néo-capitalistes d'Europe, et particulièrement aux États-Unis, le patronat entreprend une politique de « relations humaines » de façon à mieux intégrer l'ouvrier à son travail, à lui donner une certaine [146] conscience d'entreprise qui l'emporterait sur son activité syndicale et sur sa conscience de classe. À cette politique de « relations humaines » s'ajoutent les différentes formules d'intéressement à l'entreprise : par la distribution de parts en particulier, on tente alors de faire de chacun des travailleurs un actionnaire de la société, donc théoriquement un de ses propriétaires. Inutile de mentionner le caractère illusoire d'un tel type d'intégration si l'on connaît l'absence de pouvoir réel du petit actionnaire dans la gestion d'une société anonyme. Il faut interpréter dans le même sens l'amendement Vallon qui récemment, en France, suggérait de faire participer les travailleurs aux résultats de l'auto-financement des entreprises : ainsi, les ouvriers pourraient, autant que les patrons, profiter des nouveaux investissements réalisés à partir de leur travail.

Dans tous ces projets, la participation des travailleurs reste formelle et superficielle : dans la plupart des cas, ils ont très peu accepté ces formules, revendant presque toujours les parts qu'on leur avait distribuées. Cette politique générale du patronat constitue cependant un danger pour la classe ouvrière, en particulier pour le syndicalisme, puisqu'elle risque d'attacher le travailleur trop exclusivement à son entreprise, l'éloignant ainsi de sa classe et de son syndicat. Nous avons là la forme la moins poussée de la participation : elle n'engage que les individus sans passer par leurs syndicats, ce qui ne risque pas au moins de lier directement ces organisations au sort de la société capitaliste. Nous n'insisterons pas davantage sur ce modèle, beaucoup mieux connu que les deux autres.

### *La co-gestion*

De façon générale, on peut dire que « la co-gestion se caractérise essentiellement par la dualité d'origine des éléments directeurs de l'exploitation » : elle peut être selon le cas paritaire ou minoritaire, il peut s'agir d'un pouvoir de consultation ou d'un pouvoir de décision. « Elle n'existe pas encore tant que les salariés ne sont appelés qu'à participer aux résultats de l'œuvre de production ; elle est dépassée dès lors que les capitalistes ayant été éliminés de l'Entreprise, le pouvoir de direction se trouve concentré entre les mains des seuls travailleurs. »<sup>55</sup>

On peut assimiler à cette formule deux expériences concrètes réalisées en France et en Allemagne après la dernière guerre : la co-gestion dans les entreprises sidérurgiques en Allemagne et les comités d'entreprise en France.

En *Allemagne*, deux lois sont venues concrétiser le pouvoir accru de la grande centrale syndicale DGB après le démantèlement des monopoles allemands durant l'occupation. La première loi, celle de 1951, concerne exclusivement les industries du charbon, du fer et de l'acier. Elle accorde aux salariés, devenus membres des organes d'administration de ces entreprises, une situation de fait et de droit exactement analogue à celle des représentants des actionnaires. En toutes matières, par conséquent, ils disposent à égalité avec ceux-ci d'un pouvoir de co-décision des plus réels.

La deuxième loi, celle de 1952, s'intéresse à l'ensemble de l'industrie : elle y établit des conseils d'établissement qui, en matière sociale et de personnel, ont un droit de véritable co-décision ; ce droit n'existe cependant plus dans le domaine économique où le secteur livré à la discussion de ces conseils se limite d'ailleurs à des questions de techniques de travail ou de relations industrielles. Ces conseils semblent avoir déperissé ces dernières années, les syndicats [147] s'étant de moins en moins intéressés à leurs activités à mesure que le capitalisme allemand reprenait son rôle agressif dans une conjoncture européenne renouvelée.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Cf Herlin, H. Les expériences allemandes de cogestion. Paris, 1960, p. 22.

<sup>56</sup> Pour plus de détails, consulter l'ouvrage de Herlin déjà cité.

Une expérience encore plus intéressante et aussi plus étudiée est celle des comités d'entreprise en *France*. Ces comités, créés par l'ordonnance du 22 février 1945, avaient pour but de permettre aux travailleurs de jouer un rôle consultatif en ce qui concerne les activités économiques des sociétés dont ils devaient obligatoirement être tenus informés : quant à la gestion des activités sociales de l'entreprise (logements, restaurants, éducation, etc.) elle leur était entièrement confiée. D'abord réticents vis-à-vis ces comités, les syndicats français, même la CGT dominée par les communistes, ont ensuite accepté d'y participer.

Nous disposons au sujet de ces comités d'une excellente étude sociologique, celle de Maurice Montuclard <sup>57</sup>. D'après une enquête d'opinion effectuée en 1955, ces comités auraient été en échec à 90% sur le plan économique, une réussite à 75% sur le plan social. Après une recherche approfondie dans 4 entreprises, Montuclard est amené à nuancer un peu ce jugement. Voici ses propres conclusions : « Notre enquête, dans les limites du champ où elle s'est cantonnée, inviterait à conclure plutôt que ce qui a le moins bien fonctionné — tant à cause de l'ingérence patronale que du souci de la propagande de la part des syndicats — c'est la gestion sociale elle-même ; tandis que, dans le domaine économique ou technique, pour peu qu'on ait donné aux représentants du personnel des moyens d'action, comme les commissions économiques, techniques, ou de quelque titre que ce soit, l'on a remarqué une élévation du niveau des préoccupations, un réalisme dans la suggestion, et parfois un désintéressement, dont, vers 1950, le président-directeur général de Nationale, (il s'agit d'une des entreprises étudiées) au moment même où il critiquait et combattait le plus énergiquement la gestion sociale des comités de cette société, vantait les appréciables effets sur le développement de l'entreprise » <sup>58</sup>.

Des comités du même genre ont aussi été créés après la guerre en Angleterre, en Suède, en France, en Israël et en Hollande mais jamais aux États-Unis <sup>59</sup>. Dans la plupart de ces cas, il s'agit d'organismes ins-

<sup>57</sup> Montuclard, M. *La dynamique des comités d'entreprise*, Paris, C.N.R.S. 1963.

<sup>58</sup> Montuclard, *op. cit.* page 471.

<sup>59</sup> Voici les titres de certains ouvrages consacrés à des expériences particulières : Léger, C. *La démocratie industrielle et les comités d'entreprise en Suède*, Paris. Colin. 1950 Barbeau, A. *Les conseils ouvriers en Pologne*. Pa-

titués dans toutes les entreprises industrielles qui comportent plus de 20 à 50 salariés, composés de représentants élus par les diverses catégories de personnel, généralement sur proposition des organisations syndicales. Ces organismes, qui n'interviennent pas directement dans la gestion économique, disposent d'attributions consultatives en ce qui concerne l'augmentation du rendement, l'organisation et le fonctionnement techniques de l'entreprise. En outre, ils gèrent avec une autonomie plus ou moins effective les œuvres sociales destinées au bien-être des travailleurs.

Ces formules de co-gestion qui, comme les tentatives d'intéressement précédemment citées, avaient sans doute surtout pour but d'intégrer le plus possible les travailleurs à leurs entreprises, semblent avoir eu un effet un peu différent en réalité. En effet, dans bien des cas, les travailleurs, après avoir obtenu d'être représentés par leurs syndicats dans ces comités d'entreprise, en ont souvent fait une tribune d'opposition à la politique patronale au lieu d'une chambre de dialogue entre participants à une œuvre commune. Ces comités, en particulier sous leur aspect économique, sont donc assez rapidement tombés en désuétude, les patrons négligeant de les convoquer alors que les travailleurs ne s'y intéressaient que superficiellement. Ils ont cependant bien joué leur rôle [148] d'information puisqu'ils ont permis aux syndiqués d'obtenir un certain nombre de renseignements sur le fonctionnement des entreprises inaccessibles auparavant. En ce qui concerne la gestion proprement dite des entreprises, ces comités ont laissé très peu de pouvoir réel à des travailleurs peu préparés à exercer ce rôle et toujours dominés par la force du patronat privé. On peut donc affirmer sans crainte que ces tentatives de cogestion n'ont rien changé de fondamental à l'aliénation des travailleurs. Dans tous ces pays, c'est surtout grâce à l'action du syndicalisme en dehors des entreprises que les travailleurs semblent avoir obtenu la plupart de leurs victoires.

C'est dans la même perspective que le technocrate François Bloch-Lainé proposait dernièrement d'établir une sorte « d'économie concer-

---

ris, Colin. 1960. David, M. (sous la direction de) *La participation des travailleurs à la gestion des entreprises privées dans les principaux pays d'Europe occidentale*, Paris. Dalloz. 1954. *Les conseils d'entreprise en Belgique*. Cahiers Solvay, No. 7, Bruxelles, 1952. *National Institute of Industrial "Psychology", Joint Consultation in British Industry*, Londres, Staples Press, 1952.

tée » où, grâce au système de planification française, les syndiqués, les patrons et l'État s'uniraient pour contrôler conjointement l'économie.<sup>60</sup> Au niveau des grandes entreprises, dirigées en réalité par un groupe de directeurs-technocrates, les représentants des travailleurs comme ceux du capital jouiraient d'un même pouvoir de contrôle auprès de ces « managers » considérés comme un exécutif responsable. Au niveau des régions comme à celui de l'ensemble de la nation, les représentants des travailleurs, du patronat et de l'État se « concerteraient » pour établir les grands objectifs de la planification et pour procéder à leur exécution. Ceci s'accomplirait sans que soit changée fondamentalement la propriété d'entreprises qui, de toute façon, quel que soit leur statut juridique, sont toutes dirigées en fait par un groupe de techniciens plus ou moins contrôlés selon les cas. Les différents groupes sociaux s'entendraient sur une politique des revenus établissant un certain contrôle des salaires, des prix, des profits et de l'expansion économique en général. C'est une politique du même genre que Wilson a négociée avec les syndicats anglais, même s'il a eu assez de difficultés à la faire admettre par leur aile gauche dirigée par Frank Cousins.

Les expériences de cogestion en Europe occidentale n'ont donc pas apporté grand-chose aux travailleurs ni au syndicalisme qui ne s'y est d'ailleurs engagé qu'avec une grande prudence. Ces tentatives ont presque toujours été des leurres puisque, de toute façon, lorsqu'il s'agissait de décisions vraiment importantes, les ouvriers se trouvaient toujours en minorité et ne pouvaient choisir qu'entre la consultation inefficace ou la contestation globale.

---

<sup>60</sup> Bloch-Lainé, F. *Pour une réforme de l'entreprise*. Paris. Seuil 1963

### *L'autogestion*

On se trouve devant une véritable autogestion lorsque les producteurs, c'est-à-dire ceux qui travaillent dans une entreprise ou une usine, la possèdent et la gèrent eux-mêmes de façon démocratique sans intervention de pouvoirs extérieurs. Historiquement, les travailleurs ont réalisé cette aspiration fondamentale surtout à travers les coopératives de production et les communautés de travail expérimentées dans divers pays. De façon générale, ces expériences ne se sont pas étendues, restant en marge du syndicalisme organisé. On retrouve encore aujourd'hui en France un certain nombre de communautés de travail au sein desquelles un certain clivage s'est souvent établi entre les premiers adhérents et ceux qui se sont joints subséquemment à l'entreprise.<sup>61</sup>

Mais la réalisation par excellence du principe autogestionnaire c'est la Yougoslavie qui nous la présente. Toute la société yougoslave s'édifie en effet autour de ce modèle approché de quatre façons différentes : l'autogestion communale, l'autogestion coopérative rurale, l'autogestion ouvrière et l'autogestion [149]

sociale. C'est à ces deux dernières formes que nous nous intéresserons particulièrement ici parce qu'elles se réalisent au niveau de l'entreprise de production ou de services qui fait surtout l'objet de cet article<sup>62</sup>.

L'autogestion ouvrière donne toute sa spécificité au régime yougoslave. À partir de 1951, elle naissait du passage d'une planification économique de type soviétique à une vaste décentralisation grâce à laquelle le personnel de chaque entreprise était chargé d'établir son plan de production et d'investissement. S'il s'agit d'une entreprise em-

<sup>61</sup> Sur ces communautés, on peut consulter :  
Desroche, H. et Meister, A. *Une communauté de travail de la région parisienne*. Paris. Ed. de Minuit, 1957

Desroche, H. et autres *Études sur la tradition française de l'association ouvrière*. Paris. Ed. de Minuit. 1958

<sup>62</sup> Cf Meister, A. *Socialisme et autogestion*, Seuil. 1963  
Gorz, A. *Stratégie ouvrière et néocapitalisme*, Seuil. 1964.

ployant plus de 30 ouvriers, l'assemblée du personnel élit un conseil ouvrier qui nomme lui-même le comité de direction de l'entreprise. Ce comité compte de trois à onze membres selon la taille de l'usine : le directeur de l'entreprise, membre de droit, ne peut en être élu président. Les trois quarts des membres du comité doivent être des ouvriers de la production : de façon à ce que le plus grand nombre possible de travailleurs puissent participer à la gestion le tiers des membres doit en être renouvelé chaque année et la loi prévoit même que personne ne peut être élu consécutivement plus de deux fois.

Dans les grandes entreprises, l'autogestion s'effectue au niveau d'unités plus petites, l'atelier ou le bureau, de façon à mieux assurer la participation au niveau de l'ensemble.

Parmi les fonctions du conseil ouvrier, mentionnons en particulier l'élaboration du plan annuel, l'orientation de la production, de la vente et de l'achat, la répartition des investissements, la constitution du fonds social pour le logement, l'éducation et la culture et finalement, la répartition aux ouvriers d'une partie des bénéfices. Alors que les communautés de travail du monde capitaliste cherchent surtout à nier ou à supprimer les antagonismes entre dirigeants et dirigés, entre manuels et intellectuels, l'expérience yougoslave part de ces divergences possibles mais essaie plutôt de les canaliser, de veiller à ce qu'aucune strate ne l'emporte sur l'autre : elle accepte donc de voir dans l'autogestion une forme de participation conflictuelle. Voilà pourquoi un mouvement syndical fort, moins revendicatif que ceux que nous connaissons dans notre monde capitaliste, continue à s'occuper d'animation et du règlement des griefs individuels dans chaque entreprise.

L'autogestion ouvrière a été étendue en 1953 à tout le secteur de la consommation prise dans son sens le plus large, c'est-à-dire aux entreprises d'alimentation, de loisirs, de culture, d'éducation, de logement, de santé et de bien-être. Chacune des unités de ce secteur est devenue propriété sociale gérée en commun par les représentants des usagers, du personnel et de la communauté territoriale intéressée. Les producteurs sont ici rejoints par des représentants d'autres groupes qui, pas plus qu'eux, n'ont de droits exclusifs à la propriété de l'entreprise : on parle donc encore d'autogestion et non de co-gestion.

On trouve donc dans le système yougoslave une réalisation concrète et efficace de cette gestion ouvrière élaborée comme une uto-

pie par les premiers grands penseurs socialistes. Ce modèle fonctionne d'autant mieux qu'il s'insère dans un système général de planification socialiste qui a d'abord réalisé le passage à la propriété collective de la presque totalité des entreprises du pays : il est donc celui auquel on doit d'abord se référer pour prévoir les limites, les possibilités et les difficultés de tentatives du même genre en d'autres pays.

À partir de ces différents modèles de participation auxquels se sont confrontés avec plus ou moins de succès les travailleurs des sociétés industrielles, [150] un certain nombre d'auteurs ont essayé de faire le point et de voir dans quel sens devrait s'infléchir la stratégie ouvrière.

Pour Serge Mallet et André Gorz <sup>63</sup> la nouvelle classe ouvrière qui se forme dans les usines automatisées des secteurs de pointe (pétrole, chimie, électronique) semble beaucoup plus sensible aux revendications ayant trait à la gestion de l'entreprise qu'à celles qui concernent salaires ou conditions de travail. Ces auteurs pensent donc que la stratégie ouvrière devrait viser à contrôler progressivement la gestion des entreprises de pointe : les travailleurs réaliseraient ainsi des réformes de type révolutionnaire qui saperaient de l'intérieur le système capitaliste et pourraient préfigurer le système socialiste de l'avenir au sein duquel chaque entreprise autogérée pourrait trouver naturellement sa place. Ce projet global est appuyé sur plusieurs études sociologiques effectuées auprès des travailleurs d'entreprises de pointe en France et en Italie.

Pour un auteur comme Touraine <sup>64</sup>, au contraire, le niveau de l'entreprise semble devoir perdre de l'importance à mesure que l'on débouche sur la civilisation industrielle, qui rapproche socialisme et capitalisme. Dans les deux cas, le syndicalisme doit devenir un syndicalisme de contrôle, agissant surtout au niveau de l'État et des collectivités territoriales. C'est là que le mouvement ouvrier devrait faire valoir ses deux revendications fondamentales : le développement économique et la démocratie sociale. Les travailleurs devront ainsi, aux côtés des autres forces sociales, contrôler l'action de l'État pour l'infléchir dans le sens de leur projet global : c'est la seule façon d'ailleurs de construire la civilisation industrielle universelle de l'avenir.

<sup>63</sup> Mallet, S., *La nouvelle classe ouvrière*. Seuil, 1963.

<sup>64</sup> Touraine, A. *Sociologie de l'action*. Seuil. 1965. en particulier le chapitre 7 sur « le mouvement ouvrier ».

Ces deux perspectives se rejoignent en partie : en effet, il est difficile de voir comment des tentatives de réforme au seul niveau de l'entreprise pourraient réussir sinon à l'intérieur d'un projet de contestation globale de la société ; de la même façon l'action d'un syndicalisme de contrôle ne serait véritablement efficace qu'appuyée sur un mouvement de la base au niveau de chacune des entreprises. Leur différence fondamentale tient peut-être surtout à la forme que doit prendre l'engagement syndical : pour Gorz et Mallet les travailleurs devraient s'engager directement au niveau de la décision alors que pour Tournain ils pourraient peut-être se contenter de contrôler l'administration et l'exécution des politiques sans participer directement à la prise de décision.

## ***2. Le syndicalisme québécois***

Les travailleurs québécois, après les forts mouvements revendicatifs du siècle dernier <sup>65</sup>, ont trop longtemps oscillé entre les aumôniers de la C.T.C.C. et les « labor bosses » du syndicalisme international. Mais l'accélération de l'industrialisation, le duplessisme et, plus récemment, le renouveau de la pensée nationaliste, ont fortement changé la structure et les objectifs de notre mouvement syndical et de ses deux principaux représentants, la FTQ et la CSN.

Dépassant le simple domaine de la convention collective, chère au syndicalisme américain, la FTQ, à force de se faire tirer la patte, a fini par suivre les directives du CTC en optant pour l'action politique au sein du NPD autour [151] de 1960 : depuis ce temps, son appui à ce parti est demeuré presque exclusivement symbolique. Depuis la mort de Roger Provost et son remplacement par Louis Laberge, l'influence d'une gauche nationaliste, représentée surtout par des anciens de la Fédération des Unions Industrielles du Québec (Daoust, Vaillancourt, Gérin-Lajoie etc.) se manifeste de plus en plus : elle préconise une sensibilisation plus grande aux aspirations propres aux travailleurs québécois et une radicalisation de l'action politique. La transformation de la FTQ demeure encore latente cependant : elle ne s'est exprimée par aucune initiative concrète. Quant à ses syndicats affiliés, ils

<sup>65</sup> Cf. Desrosiers, R. et Héroux, D. *Le travailleur québécois et le syndicalisme*. Les Cahiers de Sainte-Marie. 1966.

semblent jusqu'à maintenant s'en tenir dans leurs revendications concrètes à la négociation de conventions collectives valables pour leurs membres, sans trop se préoccuper des travailleurs non encore syndiqués. Le fait que la FTQ représente surtout les travailleurs du secteur privé et de la grande entreprise explique en bonne partie son attachement au modèle syndical américain.

Quant à la CSN, son caractère exclusivement québécois comme le nombre important de travailleurs des services, des secteurs publics et parapublics qu'elle regroupe l'ont amenée à évoluer de façon légèrement différente. On peut mesurer en partie cette transformation en analysant le « Rapport moral » de Marcel Péroin au congrès d'octobre 1966 de sa centrale.<sup>66</sup>

### *Le rapport Péroin*

Dans ce rapport, la C.S.N. effectue pour la première fois une critique globale et serrée d'abord du capitalisme québécois puis des carences de l'État en matière de planification et de contrôle de notre économie : comment, en effet, des initiatives aussi timides que la création de la SGF et d'un Conseil d'Orientation Économique impuissant auraient-elles pu nous faire échapper à l'emprise des monopoles américains. Cette critique de fond prouve à quel point le syndicalisme québécois doit abandonner la seule défense des intérêts de ses membres actuels pour aborder les problèmes généraux qui affrontent la majorité des travailleurs, syndiqués ou non. Le rapport n'y répond cependant, lorsqu'il s'agit des « approches d'une solution », que par un catalogue de réformes, souhaitables sans doute, mais qui ne contestent en rien les structures fondamentales du système capitaliste. Qu'il s'agisse du droit d'intervention, du droit à l'information, du droit à la formation ou de la planification démocratique, nous ne retrouvons aucune de ces réformes révolutionnaires pouvant graduellement mettre en pièces le système dominant. À ce propos, la grande absente c'est la politique : devant un État qui, en plus de défavoriser les travailleurs, ne possède aucun plan cohérent de développement économique et social, comment les syndicats pourraient-ils hésiter à prendre l'initiative de la fon-

<sup>66</sup> Péroin, M. Une société bâtie pour l'homme, C.S.N. 1966.

dation d'un véritable parti des travailleurs qui s'emparerait de l'État pour le transformer — Mais tout ce que Pépin nous offre c'est de déléguer des observateurs auprès des gouvernements, les publications, les manifestations, les assemblées syndicales ou publiques, la critique des lois et des projets de loi, la surveillance constante des hommes publics »<sup>67</sup> À un si grand mal, quel petit remède.

[152]

En plus de ces revendications de type global, le rapport Pépin s'intéresse aussi aux problèmes de la participation des travailleurs à la gestion des entreprises. Retenons deux des conclusions de son diagnostic d'ensemble :

« les travailleurs n'ont aucun pouvoir de décision directe dans l'entreprise, même à propos de questions qui les concernent vitalemment, comme la sécurité du travail, par exemple, et généralement ils ne sont pas même consultés ;

- les travailleurs, et le peuple en général, font les frais de cette situation générale et c'est en étrangers dans l'entreprise qu'ils doivent se débattre contre les décisions du patronat, comme c'est en étrangers dans la cité qu'ils doivent subir les contrecoups des décisions économiques que seul un petit nombre de grands-prêtres de l'économie sont appelés à prendre envers ou contre la collectivité impuissante ».<sup>68</sup>

Encore ici, à ces accents quasi-prophétiques répondent, à notre avis, des réformettes. Au niveau de l'entreprise, on « suggère d'examiner la possibilité d'une législation visant à rendre obligatoire la création de conseils d'entreprise composés de représentants de travailleurs et auxquels on conférerait certains droits, notamment celui d'être informés sur la situation financière de l'entreprise, sur ses prévisions et projets » et généralement sur l'ensemble des problèmes posés par l'automatisation.<sup>69</sup> Dans le même sens, le rapport se demande si, comme le propose en France l'amendement Vallon, les travailleurs ne devraient pas avoir droit à la partie du profit qui sert à l'autofinancement des en-

<sup>67</sup> Pépin, M. *op. cit.* page 60.

<sup>68</sup> Pépin, M. *op. cit.* page 36.

<sup>69</sup> Pépin, M. *op. cit.* page 446.

treprises, une fois les salaires des employés et les dividendes des actionnaires payés.

Ces quelques suggestions vont plutôt dans le sens des deux premiers types de participation distingués dans la première partie de cet article, l'intéressement et la cogestion : en ce sens, tout en ne présentant pas les dangers d'intégration à la société capitaliste des formules les plus poussées de cogestion dans le secteur privé, elles n'en demeurent pas moins à la surface de l'aliénation des travailleurs auxquels leur réalisation ne pourrait apporter qu'un peu plus d'argent et d'information.

Peut-être aurait-il fallu songer aussi à ces aspirations à l'autogestion latentes dans les revendications de beaucoup de travailleurs des secteurs de pointe de l'industrie privée et, surtout, des secteurs étatiques et para-étatiques.

### *L'autogestion au Québec ?*

Dans une société comme la nôtre, est-il donc possible de parler d'autogestion des entreprises sans tomber dans l'utopie et sans nuire à la combativité de la classe ouvrière ? Je le crois personnellement à condition que l'on distingue soigneusement entre les secteurs publics ou parapublics et l'entreprise privée.

Il serait sûrement possible, et même souhaitable, d'amorcer des expériences autogestionnaires dans l'éducation, dans le secteur hospitalier et dans des entreprises nationalisées comme l'Hydro-Québec. En plus de satisfaire plusieurs des revendications des travailleurs de ces secteurs, une telle tentative de la part des syndicats permettrait en même temps, grâce à une réforme de type révolutionnaire cette fois, de contribuer à la transformation globale de la société : la formule autogestionnaire, réalisée dans un certain nombre [153] d'entreprises, constituerait un modèle concret à partir duquel pourrait s'effectuer le passage graduel à un socialisme authentiquement québécois.

Contrairement à la cogestion, l'autogestion implique le passage de la propriété privée à la propriété collective, effectué par des nationalisations. C'est donc à mesure que des entreprises deviendraient propriété de la collectivité qu'il serait possible d'y organiser une véritable au-

togestion. En ce qui concerne la cogestion dans l'entreprise privée, les exemples cités plus haut en ont montré l'efficacité réduite et les dangers pour la classe ouvrière : ces difficultés seraient d'autant plus grandes au Québec vu le contrôle étranger sur toutes nos entreprises importantes qui échappent même à toute emprise de l'État.

Il ne s'agit pas ici pour moi d'élaborer un plan détaillé d'autogestion pour les entreprises publiques et semi-publiques : je voulais simplement suggérer l'utilité de revendications de ce type dans une stratégie ouvrière globale, en particulier pour la C.S.N. qui est particulièrement représentée dans les secteurs intéressés. Ailleurs dans ce numéro, j'essaierai de montrer comment des revendications de ce genre pourraient aussi convenir beaucoup mieux à la C.I.C. que sa politique traditionnelle de défense des commissions scolaires désuètes.

Je voudrais essayer cependant d'appuyer concrètement mes suggestions sur un cas que je connais bien, où ces problèmes se posent de façon évidente.

### *L'université de Montréal ?*

Après avoir longtemps été gouvernée de façon irresponsable par les représentants du papier, de la bière, de l'aspirine et du goupillon, l'Université de Montréal a enfin décidé, sous la pression de son principal bailleur de fonds, le gouvernement de Québec, de se démocratiser. Pour ce faire, elle tentera bientôt de faire adopter par la Législature une nouvelle charte grâce à laquelle elle prétend associer ses professeurs et les représentants de ses étudiants à la gestion de l'entreprise commune.

Deux modèles étaient ici possibles. On aurait pu, d'après l'expérience de certains pays d'Amérique du Sud, composer le conseil de l'université exclusivement des représentants des professeurs, des étudiants et des autres employés de l'entreprise, réalisant ainsi une forme pure d'autogestion où les seuls dirigeants d'un organisme sont ceux qui y travaillent d'une manière ou d'une autre. Dans ce cas, l'influence planificatrice essentielle de la collectivité aurait pu s'effectuer par l'intermédiaire d'un Office de l'Enseignement Supérieur ou d'un Conseil des

Universités où budgets et normes auraient été discutés par l'État et l'ensemble des universités autogérées.

L'autre formule, celle des universités yougoslaves, aurait associé directement au sein du conseil de l'université les représentants de l'État et ceux de la collectivité universitaire (professeurs, étudiants, employés). Cette formule, que les Yougoslaves appellent aussi autogestion, est plutôt nommée co-gestion au Québec, sans doute parce que notre État bourgeois est toujours assimilé à l'entreprise privée. Un tel système, sans doute valable en pays socialiste, est plein d'embûches dans une société comme la nôtre si les représentants de l'État sont majoritaires : le sort que le gouverneur Reagan est en train de faire subir à l'Université de Californie est un bon exemple des excès auxquels il peut mener.

[154]

C'est à une cogestion de ce genre que se rattache la nouvelle charte, avec certaines particularités qui en détruisent cependant l'équilibre fondamental. Les employés de l'université ne sont pas représentés au conseil de direction ; les étudiants n'ont que le droit de suggérer des noms parmi lesquels le conseil choisira lui-même leurs représentants ; quant aux professeurs, ils n'y seront présents que par les cinq délégués sur un total de 24 d'une Assemblée universitaire ne comprenant elle-même qu'une très mince majorité de professeurs en exercice. Cette nouvelle charte est donc un leurre puisqu'elle ne réalise en rien ni l'autogestion ni même une véritable cogestion de l'université, qui impliquerait une certaine égalité des parties contractantes.

Si même l'autogestion yougoslave admet l'existence d'un mouvement syndical destiné à en animer les rouages et à formuler les griefs des individus, la nouvelle charte de l'Université de Montréal, loin d'inciter professeurs et étudiants à troquer leurs revendications traditionnelles pour les joies de la participation, doit d'autant plus les inciter à affermir leurs structures syndicales.

Étant donné la procédure choisie pour la représentation des étudiants au conseil de l'université, ils auront tout intérêt à y laisser siéger des délégués qui en rapporteront une foule d'informations utiles, sans pouvoir de toute façon engager une AGEUM qu'ils ne représenteront pas directement. Cette présence d'informateurs étudiants devrait aussi être prévue au niveau des conseils de faculté et de département. Paral-

lèlement, l'AGEUM devrait continuer sa politique de revendications globales tout en acceptant la cogestion dans certains secteurs restreints où l'égalité de représentation serait assurée.

Quant aux professeurs, ils auraient dû s'opposer fermement à une charte qui n'assure la participation que d'un très petit nombre d'entre eux à la gestion de l'université. Une véritable syndicalisation s'impose aussi à eux s'ils veulent faire valoir leurs revendications sur les conditions de travail et sur cet important problème de la recherche, dans une entreprise dévorée par ses tâches d'enseignement. Sans cette initiative, les timides revendications professorales n'arriveraient au conseil universitaire qu'après avoir été encore filtrées et édulcorées à de multiples reprises. Seul un puissant syndicat de professeurs pourrait d'ailleurs faire en sorte que cette charte imposée soit transformée le plus rapidement possible dans le sens d'une véritable autogestion.

Loin de faciliter l'intégration des étudiants et des professeurs, la nouvelle charte devrait donc au contraire les inciter à préciser et à durcir leurs revendications.

L'exemple de l'université montre bien, à mon avis, comment ces problèmes d'autogestion se posent au sein même d'une société capitaliste qui permet la réalisation partielle d'un tel modèle. C'est dans le même sens qu'il faudrait rechercher une transformation de la structure du pouvoir dans les Collèges (ou Instituts), les écoles secondaires et primaires, en assurant une représentation différente des professeurs, des étudiants et des parents selon le cas. On pourrait aussi travailler du côté du secteur hospitalier où le gros de la représentation au conseil de direction devrait être assuré cette fois par les diverses catégories d'employés (infirmières, médecins, techniciens, employés de bureau, manuels). L'autogestion serait sans doute aussi possible dans des entreprises publiques comme l'Hydro-Québec, la Régie des Alcools, l'Office des Autoroutes, etc. Dans ces derniers cas, même une cogestion avec les représentants de l'État apparaît moins dangereuse que dans l'entreprise privée puisque, théoriquement du moins, l'État représente l'ensemble de la collectivité.

[155]

Voilà autant de secteurs où la stratégie syndicale aurait intérêt à se diversifier en étudiant les voies et moyens de l'autogestion. Il reste énormément à faire pour concevoir et réaliser les étapes concrètes

d'une telle réforme révolutionnaire. C'est une des tâches auxquelles nous comptons nous consacrer ici et ailleurs.

### *3. Vers la démocratie économique*

Nous avons surtout voulu dans ce numéro spécial réfléchir sur divers aspects de l'activité des syndicats québécois pour essayer d'en dégager les éléments d'une stratégie à long terme, orientée vers la transformation globale de la société.

Ces éléments, nous les voyons d'abord dans une action intersyndicale qui déboucherait sur un projet global commun de développement économique et social à l'aide de cet instrument indispensable qu'est un véritable parti socialiste.

En attendant la réalisation concrète d'un tel projet, la prise du pouvoir par les travailleurs dans un Québec libre, nous suggérons un autre enrichissement de la stratégie syndicale vers le contrôle de l'entreprise, partout où il est actuellement possible, grâce à des formules autogestionnaires qui préfigureraient dans certains secteurs le visage de la société future.

Ces deux approfondissements de la stratégie syndicale pourraient jouer un rôle potentiellement révolutionnaire dans la situation présente.

Ils permettraient d'abord d'unir, au delà de revendications sectorielles parfois opposées, CSN, FTQ, UCC, CIC et UGEQ autour d'objectifs comme la planification économique et le pouvoir des travailleurs au bureau, à l'usine et à l'école.

Les centrales québécoises sortiraient ainsi de l'impasse dans laquelle s'enferme un syndicalisme américain décadent et déclinant puisqu'elles uniraient les revendications des syndiqués, travailleurs malgré tout privilégiés, à celles de l'ensemble des non-syndiqués qui, sauf une minorité d'exploiteurs, ne peuvent attendre une amélioration de leur sort que d'une action politique au niveau de l'État. Par ailleurs, des revendications de type gestionnaire attireraient davantage au syndicalisme les travailleurs des secteurs de pointe, et tous ces nouveaux

techniciens du tertiaire, particulièrement touchés par les problèmes de la gestion des entreprises où ils travaillent.

Si les syndicats québécois ne débouchaient pas sur ces deux voies, ils risqueraient de demeurer le mouvement divisé qu'ils sont actuellement, tout en voyant décroître la proportion de leurs effectifs dans l'ensemble de la population active.

Au contraire, une stratégie ainsi orientée nous permettrait d'accéder graduellement par des réformes de type révolutionnaire, à cette démocratie économique ou industrielle qui, au niveau de la coopérative, de l'usine, du bureau, de l'école, de la ville, de la région ou de l'Etat, remet le pouvoir aux mains de ceux qui forment la grande majorité de la population, les travailleurs. [156] Nous arriverions ainsi progressivement au socialisme, à moins que d'ici là, le contexte international ne nous permette d'agir beaucoup plus rapidement.

## RÉFÉRENCES

Les notes en fin de texte ont toutes été converties en notes de bas de page dans cette édition numérique. JMT.

Ce texte est extrait de *parti pris*,  
vol. 4, nos 7-8, 1967, pp. 56 à 72.

[157]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.**

**Première partie :**

*Planification et participation*

## **Texte 10**

---

“La décennie 70 sera-t-elle  
celle de la croissance économique  
du Québec.”

**Par Claude LEMELIN**

« Il est toujours prudent de regarder  
devant soi, mais difficile de regarder  
plus loin qu'on ne peut voir ».

*Winston S. Churchill*

[Retour à la table des matières](#)

Une petite économie industrielle accrochée au flanc de l'Amérique du Nord, mais ouverte sur le reste du monde ; une économie qui procure à sa population un niveau de vie mesuré par le volume de production, certes toujours inférieur à celui des États-Unis, mais comparable à celui de tout autre peuple ; une économie qui, par une allocation différente, peut-être même plus judicieuse et plus efficace, de ses ressources matérielles et humaines, assure néanmoins à sept millions et demi d'humains un style et une qualité d'existence qui font l'envie de leurs voisins du Sud ; une économie possédée et dirigée comme jamais auparavant par ses membres, autofinçant la majeure partie de ses investissements et développant elle-même plusieurs des technologies qu'elle utilise ; une économie qui vit et produit en français, s'ins-

truit dans cette langue, mais aussi en anglais, et vend dans toutes les langues ; une économie déjà de plein pied dans l'ère post-industrielle dont elle se prépare à relever les défis : c'est l'économie du Québec au début des années 80.

Cette économie québécoise forme, avec celles des quatre autres grandes régions (région Atlantique, Ontario, région des Prairies, région Colombienne), une union économique embrassant toute l'Amérique septentrionale au delà du 49<sup>e</sup> parallèle ; elle écoule dans ce marché de plus de 25 millions d'habitants, près de 48% de sa production et s'y procure la même proportion de ce qu'elle consomme et investit. Cette union économique se double, d'ailleurs, d'une union politique dont les institutions fédératives ont été profondément modifiées pendant la décennie 70 : c'est le Canada.

[158]

Une monnaie à taux de change fluctuant, s'ajoutant à des politiques monétaire et budgétaire communes, maintient le plein emploi dans chacune des cinq régions. Pour corriger les écarts de productivité, et donc de revenu, apparus entre celles-ci pendant le précédent siècle d'expansion économique des programmes de développement régional étaient venus compléter, à la fin des années 60, un système déjà ancien de péréquation des ressources du secteur public. Ces mesures ont porté fruit : en moins de dix ans, la production et le revenu par habitant au Québec ont rejoint la moyenne canadienne. Seule la province Atlantique (c'est le nom qu'ont retenu, en fusionnant, les gouvernements des quatre anciennes provinces maritimes) tire encore de l'aile, malgré des progrès importants. Pour le reste, les écarts interrégionaux de revenu sont désormais négligeables et ils sont en grande partie annulés par la péréquation fiscale gérée par le gouvernement central.

Dès le début des années 70, ce gouvernement avait opté pour un désarmement douanier progressif et unilatéral. Il entendait ainsi faire bénéficier les consommateurs de chaque région de la plus grande efficacité des autres économies de la planète dans un grand nombre de domaines, tout en incitant les entreprises du pays à exploiter le plus possible les avantages de la spécialisation et de la production à grande échelle. Déjà, au début des années 80, une réduction planifiée des tarifs douaniers, assortie d'un ensemble de mesures d'assistance au recyclage de la main-d'œuvre et des capitaux, a entraîné la conversion de

plusieurs branches industrielles, particulièrement dans le secteur manufacturier. L'opération, toutefois, est loin d'être terminée ; même, il est désormais admis qu'elle doit être permanente.

Donc les entreprises du Québec, comme celles des autres régions du pays, sont exposées aux vents revigorants de la concurrence internationale. Mais les avantages comparatifs dont jouissent ces entreprises sont mis en valeur par tout un faisceau de politiques structurelles : certaines gérées par le gouvernement central, d'autres par les gouvernements régionaux, mais toutes étroitement imbriquées.

Il s'agit, au premier chef, de la nouvelle politique scientifique mise en place conformément aux recommandations du comité Lamontagne<sup>70</sup>, publiées à la fin de 1970. Il s'agit, ensuite, de la nouvelle politique de concurrence qui a donné corps aux avis formulés par le Conseil économique du Canada au début de la décennie : elle permet de structurer l'offre, dans chaque industrie, en fonction du volume et de la qualité de la demande, ainsi que des relations techniques de production.

Les politiques structurelles ne s'arrêtent pas là. Il faut aussi signaler la modernisation des réseaux de transport et de communications qui a aboli, ou presque, l'hypothèque géographique qui avait grevé jusqu'alors la productivité des entreprises canadiennes ; la révision de la politique de l'énergie qui, par la mise en valeur des nappes de pétrole et de gaz naturel du golfe Saint-Laurent et de la baie d'Hudson, ajouté à un potentiel hydro-électrique considérable et désormais presque entièrement exploité, a fait de l'Est du Canada la région de l'Amérique et même de la planète où l'input énergétique est le moins onéreux ; un système d'éducation d'une grande souplesse, caractérisé par la polyvalence de la formation de base des travailleurs et la fréquence des stades de recyclage auxquels sont désormais astreintes toutes les catégories de main-d'œuvre ; enfin, un système de relations de travail qui, grâce au regroupement [159] des patronats et des syndicats en une structure fédérative à l'image du pays, grâce à l'instauration d'un mécanisme de négociation permanente entre les uns et les autres, grâce aux généreuses subventions publiques qui lubrifient le marché du travail, a considérablement réduit le quantum de jours-grève et grande-

---

<sup>70</sup> Comité de la politique scientifique du Sénat du Canada, présidé par l'honorable Maurice Lamontagne.

ment facilité, sans préjudice pour quiconque, l'adaptation au changement technologique. Bref, c'est dans un cadre des plus favorables à son essor que s'insère l'économie québécoise en 1980.

Insaisissable chimère ? Vain mirage, que le temps ne peut que dissiper ? Non, ou du moins, pas encore. Car nous sommes en 1970 : le temps n'a pas encore clos les enchères du devenir. Et ce devenir hérétique est inscrit en puissance dans la réalité économique du Québec d'aujourd'hui.

Ce devenir, on l'aperçoit d'abord dans les statistiques prudentes et la prose feutrée d'Horizon 1980, l'étude prospective publiée en début d'année par le ministère de l'Industrie et du Commerce du Québec <sup>71</sup>. Il réapparaît bientôt dans une autre étude, commanditée par le ministère de l'Expansion économique du Canada : Les orientations du développement économique régional dans la province de Québec <sup>72</sup>.

Ce devenir, on le retrouve dans les manifestes de tous les partis politiques. Tous, à Ottawa comme à Québec, par des moyens différents, visent le même objectif : le développement économique du Québec. Ce devenir, il se profile encore derrière tous ces projets collectifs, dont certains viennent à peine de démarrer, tandis que la plupart sont encore en ébauche ; il se précise dans l'amoncellement de livres blancs, de rapports et d'études que les administrations publiques rendront bientôt opérants. Ce devenir, on le retrouve enfin dans les aspirations et les volontés de tous les Québécois, au sein du Conseil du patronat comme dans les centrales syndicales, chez le Gaspésien en chômage comme chez le Montréalais en méemploi, chez l'ancien

<sup>71</sup> Horizon 1980 — « Une étude sur l'évolution de l'économie du Québec de 1946 à 1968 et sur ses perspectives d'avenir » par Gilles Lebel, directeur général adjoint de l'Économie industrielle, ministère de l'Industrie et du Commerce, Québec, 1970, 263 pages.

<sup>72</sup> Les orientations du développement économique régional par Benjamin Higgins, Fernand Martin et André Raynauld, rapport soumis au ministère de l'Expansion économique régionale le 21 février 1970. Ministère de l'Expansion économique régionale. Gouvernement du Canada, 156 pages, plus un appendice statistique : « Prévisions 1966-1975. Québec ».

bourgeois tranquille comme chez le cégépien <sup>73</sup> en dissidence. Mais pour éviter qu'il nous échappe, ce devenir, cernons-le de plus près.

### *Les hommes*

Il y aura donc sur la planète, en 1980, environ sept millions et demi de Québécois. C'est un million et demi de plus qu'il n'y en a aujourd'hui. Mais la progression démographique se sera ralentie : après avoir fait dans l'après-guerre un bond sans précédent et sans contrepartie dans les autres régions industrialisées, la population québécoise aura trouvé son rythme de croisière.

Plus nombreuse, cette population sera aussi plus vieille. La moyenne d'âge passera le cap de 30 ans ; les citoyens d'âge scolaire (de 5 à 24 ans) ne représenteront plus que 35% de l'ensemble, en regard de 41% en 1971 ; les citoyens en âge de travailler seront relativement plus nombreux qu'aujourd'hui ; il en sera de même pour les citoyens à l'âge de la retraite (65 ans et plus), qui formeront 7% de la population totale.

Cette évolution démographique entraînera de nombreux ajustements dans la répartition des dépenses de consommation et d'investissement, dans le secteur privé comme dans le secteur public. Ainsi, l'expansion du système d'éducation se déplacera depuis l'école primaire et secondaire vers les collèges et l'université. De même, l'habitation devra progresser à une cadence accélérée, [160] afin de loger les nouveaux couples qui se formeront en nombre toujours plus grand, surtout après 1975. Et la sécurité sociale devra mettre l'accent davantage sur les programmes de soutien et d'assistance aux personnes âgées.

L'accroissement phénoménal de la main-d'œuvre constaté au Québec dans l'après-guerre (accroissement de 25% en 20 ans) se poursuivra donc jusqu'au début des années 80. De 1971 à 1981, le nombre de travailleurs passera d'environ 2.4 à 3.1 millions. C'est la croissance la

---

<sup>73</sup> Le ministère de l'Éducation du Québec a mis en place ces dernières années un réseau de collèges d'enseignement général et professionnel (Cégep), qui s'insèrent entre l'école secondaire et l'université. D'où l'expression « cégépien » pour désigner l'étudiant qui fréquente ces collèges.

plus forte prévue dans les régions industrialisées de la planète. En 15 ans, soit de 1965 à 1980, les démographes envisagent une hausse de 55,6% au Québec ; les chiffres correspondants sont de 29,5% aux États-Unis, de 13,5% en France, de 5,5% en Allemagne fédérale, tandis qu'en Suède, le nombre de travailleurs déclinera légèrement.

Cet afflux de nouveaux travailleurs ne résultera pas uniquement de la maturation des jeunes générations d'aujourd'hui : il sera grossi par l'immigration (dont le mouvement est, en principe, sous contrôle politique) et surtout par l'irruption de femmes toujours plus nombreuses sur le marché du travail. Il s'agit là d'une tendance séculaire. De 1971 à 1981, on prévoit que le nombre de travailleuses passera de 700 000 à plus d'un million et même davantage, si l'on en juge par les premiers remous du mouvement anti-sexiste !

Rien d'étonnant, donc, à ce que l'économie québécoise doive sécréter un million de nouveaux emplois environ d'ici le début des années 80. Encore, l'économiste officiel prévoit-il une stabilisation du taux de chômage à un peu moins de 5%, car sa fonction, autant que les ratages de la politique conjoncturelle observés jusqu'ici, l'oblige à se cantonner dans un scepticisme prudent. Comme le déplorait Hasan Ozbeckhan, « ... on a toujours tendance à considérer l'avenir comme s'il n'était qu'une simple extension du présent. Voilà pourquoi nous évoluons dans un temps statique ».

Cette contrainte, toutefois, ne doit pas limiter notre vision. Nous avons postulé, au début de cet essai, une gestion efficace de la conjoncture pendant les années 70, ainsi que des politiques structurelles quasi optimales dans leur conception et leur application : récoltons-en par anticipation les résultats bénéfiques. Nous prévoyons donc qu'en 1980 le taux de chômage aura été ramené au Québec à environ 2,5% de la main-d'œuvre ; un second 2,5% des travailleurs seront continuellement en recyclage ; de sorte que 95% de la force de travail suffiront, bon an mal an, à tirer de l'économie son plein rendement.

### *L'espace*

Nous entendons par là non pas le territoire, lui-même immuable, mais plutôt l'organisation spatiale de l'habitat humain, la structuration

de la société et de l'économie sur ce territoire. Dans une économie qui croît et qui se développe, l'espace se modifie sans arrêt ; changement qui, s'il est souvent imperceptible au fil des jours, paraît brutal lorsqu'on l'envisage d'une décennie à l'autre.

L'espace économique québécoise se transformera sensiblement pendant la décennie 70. Cette transformation s'effectuera en un temps mais en deux mouvements : repli sur la vallée du Saint-Laurent en amont de la ville de Québec, d'abord ; renforcement et élongation de l'axe Montréal-Trois-Rivières Québec en direction est-ouest, ensuite. Le premier mouvement prolongera une [161] tendance séculaire, car l'urbanisation de la population québécoise entraîne depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle sa concentration dans la région de Montréal. Le deuxième mouvement, bien que perçu comme virtualité dans l'évolution démographique des récentes décennies, résultera surtout de la mise en œuvre d'une nouvelle politique d'aménagement de territoire.

Les premiers jalons de cette politique auront été posés par le gouvernement central, peu après la création, en 1969, d'un ministère de l'expansion économique régionale. Des stimulants financiers ont d'abord incité les entreprises privées à investir hors des deux régions de croissance de l'Est du pays : Montréal et sa périphérie immédiate, Toronto et le « croissant industriel » qui se courbe jusqu'à Windsor. L'année suivante, le nouveau ministère a commencé de financer la mise en place de nouveaux équipements collectifs dans un certain nombre de villes moyennes, dont Trois-Rivières, Québec et Sept-Îles.

Le gouvernement du Québec aura étendu peu après à l'ensemble de son territoire l'effort de développement régional amorcé par lui, dix ans auparavant, dans la région du Bas Saint-Laurent et de la Gaspésie. Cet effort visera essentiellement à accélérer le développement économique de chaque région, sans trop présumer toutefois de son potentiel ; et une émigration planifiée vers les villes à forte croissance tentera d'établir avant la fin de la décennie l'équilibre de plein emploi dans chacune de ces régions.

En 1972, le gouvernement central et ceux du Québec et de l'Ontario auront convenu d'une stratégie globale d'aménagement du territoire des deux régions. Cette stratégie cherchera à atténuer la bipolarisation de l'ensemble autour de Toronto et de Montréal et à renforcer par le fait même son armature urbaine, surtout au Québec. L'année suivante,

les trois gouvernements conviendront de limiter l'extension physique et l'expansion économique des deux conurbations. Ils le feront, moins pour provoquer une diffusion de la croissance sur le territoire, que pour éviter aux Torontois et aux Montréalais les affres d'une congestion urbaine qui devient à peu près insurmontable dans les agglomérations de plus de trois millions d'habitants. Au surplus, les gouvernements voudront réduire au strict minimum les investissements d'infrastructure devant être effectués dans les deux villes, vu les coûts énormes qu'ils entraînent. Ils entendront aussi accroître la rentabilité des équipements collectifs qu'ils devront mettre en place de toute façon dans les villes moyennes : routes, aéroports, installations portuaires, écoles, maisons de la culture et le reste.

Pour concrétiser cette nouvelle politique, un certain nombre de villes auront été choisies comme déservoirs de l'expansion : c'est Thunder Bay, Kingston, Cornwall et Hawkesbury, en Ontario ; c'est Québec, Trois-Rivières, Sept-Iles, éventuellement Sherbrooke et Rimouski, au Québec. Enfin, chevauchant la frontière, c'est la conurbation de la capitale nationale : Ottawa et Hull.

Déjà, en 1980, les premiers effets de cette nouvelle politique d'aménagement commenceront à se faire sentir. La population québécoise, aujourd'hui urbanisée à 80%, le sera alors à 86%. Mais cette urbanisation se sera faite surtout au profit de conurbations autres que celle de Montréal. Certes, la population de la métropole, d'environ 2.7 millions d'habitants en 1970, aura passé le cap des trois millions, mais son expansion démographique [162] sera désormais presque nulle. En revanche, la dizaine de villes qui forment sa corolle urbaine <sup>74</sup> seront en pleine croissance : leur population globale aura passé en dix ans de quelque 200 000 habitants à plus d'un demi-million.

Pendant la même période, la capitale québécoise aura enfin accédé au rang de grande ville : sa population aura grimpé d'un peu moins de 400 000 à plus de 600 000 habitants. La population de Trois-Rivières et de la section de la capitale nationale en territoire québécois (l'ancienne ville de Hull) atteindra 150 000, celle de Sept-Iles 50 000 habitants ; Sherbrooke et Rimouski auront connu elles aussi une expansion notable, bien que moins importante.

---

<sup>74</sup> Joliette, Sainte-Agathe, Saint-Jérôme, Sainte-Thérèse, Lachute, Valleyfield, Saint-Jean-Iberville, Beloeil, Saint-Hyacinthe, Sorel.

En contrepartie, la population des trois régions excentriques du Québec aura légèrement décliné : il s'agit de la Gaspésie - Bas-Saint-Laurent, du Saguenay - Lac-Saint-Jean et du Nord-Ouest. Quant aux régions des Cantons de L'Est, de Trois-Rivières et de l'Outaouais, leur population aura augmenté moins rapidement que celle de l'ensemble du Québec, malgré la croissance accélérée de leurs métropoles régionales.

Il va sans dire que le gouvernement du Québec aura graduellement mais radicalement réformé, pendant les années 70, son administration municipale. Le territoire aura été redécoupé en moins de 500 municipalités (il y en a aujourd'hui plus de 1 600) regroupées en communautés urbaines ou rurales.

### *L'entreprise*

L'entreprise est le véhicule indispensable de la production, de l'investissement et, partant, de l'expansion économique. Aussi, le rythme de cette expansion dépend-il en partie de l'efficacité de la structure d'entreprise d'une économie. C'est pourquoi le gouvernement du Québec et celui de l'Union canadienne se seront enfin décidés à s'en préoccuper pendant les années 70.

C'est Québec qui aura posé le premier geste : dans le cadre d'une réforme de la Société générale de financement, établie huit ans auparavant et dont le fonctionnement et les résultats avaient déçu, le gouvernement créera en 1971 une société de réorganisation industrielle. Cette société provoquera pendant la décennie suivante toute une série de fusions d'entreprises, qu'elle financera en partie par des prêts obligatoires ou des prises de participation au capital des nouvelles entreprises. Le gouvernement central emboîtera le pas quelques mois plus tard, en établissant une Compagnie de développement du Canada chargée, entre autres, de rationaliser les structures industrielles du pays.

On trouvera donc au Québec, en 1980, proportionnellement moins d'entreprises qu'aujourd'hui ; par conséquent, la taille moyenne de ces entreprises aura augmenté. Pourtant — et la chose n'a rien de paradoxal — la concurrence se sera intensifiée dans la plupart des indus-

tries. En 1974, en effet, soit après que les deux secteurs de gouvernement auront redéfini leurs compétences en la matière, le gouvernement central reformera sa politique de concurrence. Dorénavant, le nombre d'entreprises œuvrant dans chaque branche industrielle sera rigoureusement planifié en fonction des possibilités du marché et des relations techniques de production, plutôt que laissé à la volonté de [163] puissance et aux instincts collusifs des entreprises existantes. La nouvelle commission fédérale d'aménagement des marchés aura, certes, le pouvoir d'ordonner le démantèlement des cartels les plus irréductibles, mais elle en usera avec circonspection, préférant recommander au gouvernement la constitution d'entreprises concurrentes, tâche que la Compagnie de développement du Canada, de même que les sociétés régionales de développement, assumeront avec brio dans de nombreux secteurs. En d'autres secteurs, des holdings privés se chargeront d'intensifier la concurrence, moyennant prêts, avantages fiscaux et autres privilèges.

Enfin, la proportion du capital industriel, commercial et financier géré par des Québécois et des Canadiens aura sensiblement augmenté. Ce sera la conséquence prévue et souhaitée de tout un train de mesures : contrôles administratifs pour stopper la mainmise étrangère sur les entreprises du pays ; avantages fiscaux pour inciter l'épargne québécoise et canadienne à s'investir chez elle, particulièrement sous forme de capital-actions ; réforme de l'impôt successoral ; intervention des entreprises mixtes et publiques, surtout, au Québec, de la nouvelle Société générale de développement (qui aura pris en 1971, rappelons-le, la succession de la Société générale de financement) et de la Compagnie de développement du Canada. Au surplus, l'essor de ces dernières entreprises - elles contrôleront en 1980 plusieurs dizaines de milliards d'actifs - aura sensiblement élargi la part faite aux capitaux appropriés collectivement dans l'économie du Québec.

### *Le savoir*

Les entreprises du Québec, comme d'ailleurs ses administrations publiques, utiliseront plus efficacement en 1980 les technologies que l'avance inéluctable du savoir humain continuera d'améliorer. Tout comme aujourd'hui, la plupart de ces technologies seront importées,

mais on adaptera plus exactement ces importations aux besoins propres de la société québécoise. L'application progressive des recommandations du comité Lamontagne aura d'ailleurs entraîné, pendant la décennie 70, une réorganisation fondamentale du domaine scientifique du pays.

Dès 1972, un ministère central aura été chargé de planifier et d'assurer le financement de l'effort de recherche et de développement du pays, en étroite liaison avec les agences établies parallèlement par les gouvernements régionaux. Les ressources engagées dans les services scientifiques auront certes été augmentées, mais on aura surtout misé sur la concentration et la spécialisation des efforts pour accroître la rentabilité des investissements technologiques. L'université constituera l'oreille privilégiée du système : les universitaires suivront de près l'évolution de la recherche fondamentale dans le reste du monde, mais l'éventail des programmes originaux poursuivis par eux aura été rétréci. Aussi, tous les programmes de recherche seront-ils désormais axés sur l'éventuelle mise en marché de produits et de services nouveaux ou améliorés soit dans le secteur privé, soit dans le secteur public.

Le nouveau système se prêtera facilement à une décentralisation conforme à la structure économique et politique du pays : dans chaque région, universités, instituts privés et publics de recherche exploiteront chacun leur filon scientifique, en évitant les dédoublements d'emplois. Aux centres de recherche [164] existants au Québec (dont deux, axés sur l'industrie du papier et le génie électrique, avaient déjà atteint une certaine notoriété) seront venus s'ajouter toute une série de nouveaux instituts : construction mécanique, design, informatique, multimédia, urbanisme... Mais l'investissement scientifique n'est rentable qu'en longue période. Aussi l'économie québécoise commencera-t-elle seulement, au début des années 80, à profiter de cette planification scientifique.

### ***La production***

La valeur brute de la production québécoise sera supérieure à 20 milliards de dollars en 70. Horizon 1980 <sup>75</sup> prévoit qu'elle atteindra 52

<sup>75</sup> *Opus cit.*, ministère de l'Industrie et du Commerce du Québec, 1970.

milliards de dollars en 80. Encore, les paramètres définis par la direction générale de l'économie industrielle du Québec sont-ils assez contraignants : il s'agit essentiellement de projections sur dix ans des tendances qui se manifestaient à la fin des années 60. Nous avons assoupli plusieurs de ces paramètres et posé des hypothèses d'encadrement que d'aucuns jugeront héroïques, mais qui restent dans le domaine du possible, sinon du probable. Aussi situons-nous le chiffre du P.N.B. québécois en 1980 plus près de 55 milliards de dollars que de 52.

Quelle sera la structure de cette production ? Quels seront les secteurs en déclin, les secteurs en stagnation, les secteurs en croissance ? Bien audacieux celui qui le prédira avec certitude : il ne faut tout de même pas pousser les choses à l'extrême, dirait Sacha Guitry ! S'il est nécessaire d'inventer l'avenir, il serait illusoire de vouloir le mettre au passé...

Certaines tendances générales se dégagent pourtant de l'étude publiée par le ministère de l'Industrie et du Commerce du Québec. On peut prévoir, par exemple, que le déclin relatif des secteurs primaires de production — agriculture, forêt, pêche, mines — se poursuivra, malgré l'expansion et les gains de la productivité qui s'y manifesteront. Fait à signaler, la fonction économique de l'agriculture aura de plus en plus tendance à se dédoubler : on n'en attendra plus seulement des produits alimentaires de base, mais aussi de l'agrément, particulièrement au pourtour et à l'intérieur des agglomérations urbaines.

De même, il est probable qu'un certain nombre de secteurs manufacturiers continueront de décliner. Il s'agit surtout des industries légères qui ont donné au développement économique son coup d'envoi au début du XX<sup>e</sup> siècle : tabac, cuir, bois, textile, bonneterie, vêtement. La plupart des secteurs manufacturiers, toutefois, pourraient maintenir sans trop de difficulté leur position relative, tandis qu'un certain nombre connaîtraient un essor plus marqué : meuble, imprimerie et édition, produits métalliques, matériel de transport, matériel et appareils électriques.

Toutefois, on peut prévoir que l'importance relative de l'ensemble des industries manufacturières continuera de décliner : c'est que l'expansion des industries de services se poursuivra à un rythme supérieur au leur. En cela, le Québec ne fera que rejoindre les économies dont la

production par habitant est supérieure à la sienne et qui ont connu une évolution semblable ces dernières années.

[165]

À l'exception de l'énergie, de l'entreposage et du commerce peut-être, tous les services continueront de se développer plus rapidement que l'ensemble de l'économie ; mais la cadence sera particulièrement forte du côté des transports, des communications et des services aux personnes et à l'industrie. Dans ces deux derniers secteurs, l'entrée en vigueur de l'assurance-maladie donnera une nouvelle impulsion à l'industrie médicale ; l'université et la recherche scientifique se développeront rapidement ; une planification minimale pourra accentuer la vocation de Montréal comme centre d'expertise industrielle : gestion, engineering, conception, design, publicité, et le reste, tandis que les Québécois pourront se tailler une place enviable sur le marché international de la culture de langue française : livre, revues, cinéma, télévision, disque, enseignement audio-visuel...

### *La répartition*

Mais une société ne produit pas pour produire ; elle produit pour consommer. Et dans les économies où la production par habitant est élevée, la répartition des revenus entre les citoyens — donc, en courte période, de la consommation, en longue période, de la richesse — est l'indice le plus valable, peut-être, du niveau de vie des gens. C'est pourquoi le ministère central des Finances se sera doté, dès le début des années 70, d'une Direction générale de la répartition des revenus. Cette nouvelle administration entreprendra de gérer la répartition des revenus, tout comme d'autres gèrent déjà la conjoncture et le développement de l'économie.

Dès 1972, tirant la conclusion qui s'imposait des premières études de la nouvelle administration, le gouvernement central aura garanti à tous les citoyens du pays un revenu minimal, indexé au coût de la vie et dont le niveau sera relevé à deux reprises avant la fin de la décennie. En 1975, une deuxième réforme fiscale, entreprise cette fois conjointement par le gouvernement central et ceux des cinq régions du pays, viendra compléter la première, entrée en vigueur en 1971. Au surplus, toute une série de mesures, allant de l'extension de la sécurité sociale à l'expansion du secteur public, en passant par l'allongement

des vacances des salariés, rendront progressivement plus égalitaire la répartition des revenus, de la richesse et des loisirs.

Cette évolution aura été grandement facilitée par la réductibilité des idéologies et des intérêts conflictuels en cette terre américaine, au surplus pays de nouveau peuplement, dont les deux cultures se prêtent à la convergence de l'idéal de liberté et de l'idéal égalitaire.

### *L'avenir*

Du fond de la caverne de Platon, on en distingue à peine la lueur mirifique, à l'horizon du millénaire. Les valeurs étriquées et les prédictions cataclysmiques des futurologues à la mode donnent le vertige à l'imagination. L'univers de l'an 2000 sera-t-il celui de H.G. Wells ou de George Orwell ? L'avenir que nous inventons aujourd'hui doit-il fatalement incarner l'antisepsie mécaniste qui émoustille tant Norbert Wiener et Herman Khan ? Là comme ailleurs, l'optimisme est de rigueur. L'optimisme et l'humanisme.

[166]

### **RÉFÉRENCES**

Les notes en fin de texte ont toutes été converties en notes de bas de page dans cette édition numérique. JMT.

*Ce texte est extrait de Forces (Hydro-Québec),  
no 12, 1970, pp. 19 à 29.*

[167]

### LECTURES RECOMMANDÉES

- Le RAPPORT GRAY sur la maîtrise économique du milieu national, *Ce que nous coûtent les investissements étrangers*, Montréal, Éditions Le-méac / Le Devoir, 1971, 214 pages,
- Gilles Lebel, *Horizon 1980*, — Une étude sur l'évolution de l'économie du Québec de 1946 à 1968 et sur ses perspectives d'avenir, Gouvernement du Québec, Ministère de l'industrie et du commerce, 1970, 264 pages.
- Kari Levitt, *La capitulation tranquille : La main mise américaine sur le Canada*, Montréal, ré-édition Québec, 1972, 224 pages.
- Yvon Daneau, *L'aménagement des régions rurales*. Le Centre de Culture Populaire de l'Université Laval et l'UNION CATHOLIQUE DES CULTIVATEURS, Montréal, 1963, 132 pages.
- Fernand Dumont et Yves Martin, [\*L'analyse des structures sociales régionales. \(étude sociologique de la région de Saint-Jérôme\)\*](#), Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1963, 268 pages.
- James Iain Gow, *Administration publique québécoise*, textes et documents, Montréal, Beauchemin, 1970, 284 pages.
- Institut Canadien des Affaires Publiques, *Une ville à vivre*, un colloque sur l'habitat urbain d'aujourd'hui et de demain, Montréal, Les éditions du Jour, 1968, 256 pages.
- Jean-Luc Migué (sous la direction de), *Le Québec d'aujourd'hui*, regards d'universitaires, Montréal, Éditions HMH, 1971, 252 pages.
- Pierre Jauvin, *Sous-développement au Québec et dans le monde*, Montréal, centre d'animation de culture ouvrière, 1971, 156 pages.

[168]

[169]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.**  
Matériaux pour une sociologie  
de la planification et de la participation.

# Deuxième partie

## LES EXPÉRIENCES

[Retour à la table des matières](#)

[170]

[171]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.**

**Deuxième partie :**

*EXPÉRIENCES*

## **PRÉSENTATION**

[Retour à la table des matières](#)

Après avoir essayé de cerner dans une première partie les dimensions multiples d'une sociologie du développement qui s'attacherait surtout aux tentatives de planification et de participation dans la société québécoise de ces dernières années, il nous faut maintenant considérer un certain nombre d'expériences concrètes qui ont tenté de modeler cette société.

Nous avons nécessairement dû effectuer un choix parmi les multiples expériences. Plusieurs principes ont éclairé ce choix. Nous avons d'abord voulu nous en tenir aux organismes principalement préoccupés de développement économique. Nous avons ensuite choisi les structures où la dimension participation se voulait spécifiquement partie du processus de développement. Finalement, nous avons choisi surtout les organismes de dimension québécoise ou régionale pour ne déboucher qu'à la fin sur des organismes à caractère plus local comme les comités de citoyens. Un prochain volume de cette collection, portant sur les mouvements sociaux, leur accordera une plus grande importance.

Il s'agit donc ici exclusivement des expériences québécoises de développement planifié à vocation participationniste.

Le premier texte essaie d'esquisser l'historique des efforts gouvernementaux de planification socio-économique pour l'ensemble du Québec, de la création d'un Conseil d'Orientation Économique en 1961 à celle de l'Office de planification et de développement du Québec (O.P.D.Q.) en 1969. Il décrit en détail les structures, le fonctionnement et l'orientation générale de cet organisme dont on attendait beau-

coup, mais qui semble avoir été mis en veilleuse par le gouvernement Bourassa.

Une des grandes manifestations de l'intérêt de la population pour le développement au cours des années soixante fut la création, un peu partout au Québec, de conseils économiques régionaux. Le texte de Guy Demers, même s'il date de 1966, est particulièrement intéressant par l'étude détaillée de l'implantation géographique, de la représentativité et de l'orientation sociale de ces conseils. L'analyse sociologique est ici précise et détaillée.

Une des tâches principales des conseils économiques régionaux fut de participer, selon divers types de relations avec les gouvernements, à l'élaboration de plans de développement et d'aménagement au niveau de régions entières. Les trois textes suivants essaient de caractériser brièvement les objectifs de développement définis par trois de ces plans : celui du Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec (B.A.E.Q.), celui de la Mission de Planification pour la région du Saguenay — Lac Saint-Jean, et celui de la Mission de Planification du Nord-Ouest du Québec.

La première expérience et la principale par son budget, son personnel et l'ampleur de ses objectifs fut celle du B.A.E.Q. Il s'agissait d'une compagnie privée, sans buts lucratifs, formée en 1963 par les deux conseils économiques régionaux du territoire-pilote, le Conseil d'Orientation Économique du Bas-St-Laurent (COEB), et le Conseil Régional d'Expansion Économique de la Gaspésie et des Iles-de-la-Madeleine (CREEGIM) qui en partageaient également les parts et les postes de direction. Le mandat du B.A.E.Q. était de mettre sur pied, dans le cadre de la loi ARDA (Aménagement Régional et Développement Agricole), un organisme de recherche dans le but de procéder à une « enquête-participation » en vue d'élaborer un « plan directeur d'aménagement » pour le territoire-pilote (les neuf comtés provinciaux de Rivière-du-Loup, [172] Témiscouata, Rimouski, Matane, Matapédia, Bonaventure, Gaspé-Nord, Gaspé-Sud et Iles-de-la-Madeleine). À cette fin, près d'une centaine de techniciens furent employés à plein temps à la préparation du plan alors que plus de 200 comités locaux, zonaux et régionaux encadraient la participation d'environ 6000 personnes. Près de quatre millions de dollars furent ainsi dépensés du 1<sup>er</sup> mai 1963 au 31 mai 1966, date à laquelle furent présentés les dix cahiers du Plan de développement. Depuis, un certain nombre d'objectifs

partiels de ce plan ont été concrétisés dans une entente de coopération Québec-Canada (celle du 26 mai 1968 amendée en septembre '71 pour couvrir la période 1969-76) mais ses objectifs globaux restent encore à réaliser.

Le texte que nous présentons ici, tiré du premier cahier du Plan de 1966, détermine les grands objectifs de développement du territoire-pilote fixés sur l'Horizon 1982. Il complétera le texte sur les dimensions de l'aménagement présenté en première partie où la perspective de participation était plus explicitement définie.

La Mission de Planification du Saguenay — Lac Saint-Jean avait un objectif beaucoup plus modeste : composée de techniciens de l'O.P.D.Q., elle tenta, d'avril à décembre 1969, de faire, en collaboration avec le Conseil économique régional, « une synthèse des diverses connaissances et des nombreux travaux d'inventaire, d'étude et d'analyse concernant la région » en vue de proposer les principales avenues de son développement. À la différence du B.A.E.Q., l'esquisse de plan fut ici préparée par un groupe de fonctionnaires de quinze ministères provinciaux : les centres de décision régionaux ne jouèrent qu'un rôle consultatif, mais le contenu du plan était, dès sa parution, déjà approuvé officiellement par les ministères responsables. Nous présentons ici quelques parties du document synthèse qui résumant les objectifs de développement économique, social et institutionnel prévus pour la région.

Semblable à la précédente, la Mission de Planification du Nord-Ouest du Québec, fut formée de fonctionnaires chargés de préparer de février à octobre 1970, « un programme d'actions gouvernementales, à court terme, pour 1971-72, appuyé sur des orientations à long terme du développement socio-économique. » Encore ici, le Conseil économique régional du Nord-Ouest (CERNOQ) devait être le porte-parole de la population auprès de la Mission. C'est justement l'opinion de ce conseil sur l'Esquisse du Plan que nous avons voulu présenter ici : ce texte très bien documenté montre combien peuvent différer parfois les stratégies gouvernementales et technocratiques et celles des organismes représentatifs des populations des régions concernées. Voilà une nouvelle illustration de la difficile réconciliation entre planification et participation.

Lorsqu'il est question de développement et de participation au Québec, on oublie trop souvent de mentionner le mouvement coopératif qui y est établi depuis trois quarts de siècle et auquel un Québécois sur deux participe d'une façon ou d'une autre. Un article récent de J.P. Légaré nous a paru résumer de manière succincte et précise les dimensions de ce mouvement dont l'action paraît appelée à un avenir prometteur.

Il nous restait à tenir compte de tous ceux qui, oubliés par les technocrates, les partis et les groupes de pression, sont restés loin des expériences plus haut décrites, tout en tentant à leur façon de donner un visage viable à leur société et à leur environnement immédiat.

[173]

En effet, la dernière décennie a vu apparaître au Québec un phénomène qui n'a cessé de prendre de l'ampleur et de diversifier ses formes depuis le déclin de la Révolution tranquille : les comités de citoyens. Cette forme de mobilisation a notamment marqué les milieux dits « défavorisés » et elle a fait naître, chez les hommes d'action comme chez les analystes, une nouvelle vision de l'univers habituellement silencieux des marginaux.

En guise de conclusion à cette partie, Robert Mayer et Luc Martin relèvent ici le cheminement suivi par certaines analyses de la pauvreté dans notre type de société et s'attardent à l'examen des conditions dans lesquelles ont émergé certains mouvements à l'intérieur desquels divers groupes ont tenté de sortir de la dépendance. Le texte présente aussi les domaines d'action précis et les objets concrets visés par les groupes de citoyens organisés. Les auteurs interrogent enfin les significations de ces efforts pour les catégories et classes de citoyens logés hors des circuits du pouvoir et de la croissance.

[174]

[175]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.**

**Deuxième partie :**

*EXPÉRIENCES*

## **Texte 11**

---

### **“L’Office de Planification et de Développement du Québec.”**

**O.P.D.Q.**

#### **LES ANTÉCÉDENTS DE L'OFFICE**

[Retour à la table des matières](#)

Le directeur de l'École nationale d'administration publique du Québec, M. Roland Parenteau, qui a occupé le poste de directeur général du Conseil d'orientation économique pendant plusieurs années et celui de directeur général de l'Office de planification jusqu'en juillet 1969, a bien voulu accepter, à notre demande, de préparer un texte retraçant les efforts de planification du développement socio-économique tentés au Québec de 1960 à 1969.

Bien que ce texte ait déjà été publié dans l'*Actualité économique*, il nous a semblé opportun d'en reproduire ici de larges extraits avec l'autorisation de l'Auteur.

Personne n'était, en effet, mieux qualifié que M. Parenteau pour reconstituer les antécédents de l'Office.

Au surplus il convenait que nous rendions ainsi hommage au principal artisan d'une expérience de planification qui aura permis de po-

ser les jalons à partir desquels il est peut-être aujourd'hui possible d'anticiper que les efforts de la dernière décennie déboucheront effectivement au cours de la prochaine sur une véritable rationalisation du développement socio-économique du Québec.

Comme le souligne M. Parenteau, les tentatives « de planifier le développement socio-économique du Québec, depuis 1960, se sont concrétisées par toute une série d'initiatives qui, même si elles ont donné naissance à certaines réalisations intéressantes, n'ont pas vraiment abouti aux résultats escomptés. En effet, on a assisté durant la période de 1960 à 1969 à la mise en place de toute une série de structures administratives nouvelles, au lancement de grandes entreprises économiques porteuses d'avenir, à un effort de pensée et de recherche d'une envergure qu'on n'avait jamais connue auparavant. Pourtant, [176] toute cette agitation, sans avoir été totalement vaine, n'a pas conduit comme on aurait pu le souhaiter, à l'élaboration d'un véritable plan de développement pour le Québec...

Il faut se rappeler qu'en 1960, peu de gens savaient ce que signifiait la planification et quel rôle dans le développement économique un organisme de planification pouvait jouer. Néanmoins le parti libéral avait inscrit à son programme électoral de cette année-là la création d'un Conseil d'orientation économique. Effectivement, quelques mois plus tard, soit en février 1961, ce Conseil était créé avec un double mandat :

- a) préparer un plan d'aménagement pour la province ;
- b) conseiller le gouvernement soit de sa propre initiative, soit sur demande, sur toute question d'ordre économique.

Même si la chose n'était pas exprimée très clairement dans la loi, il était entendu que le Conseil devait être le véritable organisme de planification du Québec et que, par conséquent, on devait lui accorder les moyens de remplir sa tâche, ce qui ne fut pas le cas. Bien plus, on vit au cours des années suivantes, apparaître toute une série d'initiatives de planification, en marge en quelque sorte du Conseil, ce qui n'était pas de nature à clarifier la situation.

L'histoire du C.O.E.Q., depuis ses débuts en 1961 jusqu'à sa disparition en octobre 1968, se partage en quatre périodes.

***1) Première période :  
février 1961 - septembre 1962***

Cette période fut caractérisée par un certain nombre de recommandations faites par le Conseil au gouvernement et qui allaient déboucher sur la création ou le développement de quelques institutions économiques appelées à un avenir prometteur : Société générale de financement, complexe sidérurgique, regroupement des compagnies d'électricité, Régie des rentes, Caisse de dépôts et placements, etc. Faute de posséder à cette époque les éléments fondamentaux susceptibles d'être incorporés à un premier plan de développement, en l'absence d'une méthodologie de la planification, on a cru bon de mettre en place le plus rapidement possible, et cela sans présumer des objectifs éventuels d'un plan, certains instruments collectifs de développement qui ne pouvaient de toute façon donner leur pleine efficacité qu'après plusieurs années de rodage.

Ce genre d'étude, suivi de recommandations, s'est poursuivi au cours des périodes subséquentes avec un succès moins évident, mais non moins réel. Certaines réalisations du gouvernement, en effet, doivent être attribuées à l'activité déployée par le Conseil, même si on ne peut en établir la filiation d'une manière incontestable.

[177]

***2) Deuxième période :  
septembre 1962 — avril 1964***

Délaissant quelque peu la technique du « travail à la pièce », le Conseil s'engagea résolument au cours de cette période dans la rédaction d'un plan global de développement dont la première phase devait être mise à exécution dès 1965.

Une activité intense fut déployée pendant plusieurs mois au sein de nombreux comités de planification à partir d'une ébauche de plan

contenue dans un document élaboré par le Conseil et intitulé « Document de base en vue de la planification ». La méthodologie s'inspirait étroitement de l'expérience française, chacun des chapitres du plan devant être rédigé par un groupe de travail composé à la fois de fonctionnaires et de quelques spécialistes de l'extérieur.

On s'est vite rendu compte que ces efforts ne pouvaient mener très loin et qu'il était illusoire de parler de planification à ce stade. Le plan fut donc momentanément mis de côté au début de 1964 et le C.O.E.Q. procéda à une évaluation de la situation qui l'amena à énumérer un certain nombre de conditions qu'il considérait comme autant de prérequis à une véritable planification. Ces conditions firent l'objet d'un rapport au gouvernement en septembre 1964<sup>76</sup>. Celui-ci l'accepta en principe, mais en pratique les recommandations restèrent largement lettre morte.

Pour être juste, il convient toutefois de dire que l'activité intense déployée au sein des groupes de travail a provoqué un bouillonnement d'idées dont plusieurs ont réussi à faire leur chemin par la suite et à déboucher sur des initiatives gouvernementales, sans pour autant que le C.O.E.Q. s'en vît toujours attribuer le crédit. Ainsi, certaines structures de planification commencèrent à fonctionner à cette époque, notamment le Conseil ministériel de la planification, composé de cinq ministres, le Comité permanent d'aménagement des ressources (C.P.A.R.) composé de sous-ministres. C'est au cours de la même période et avec la participation parfois déterminante du C.O.E.Q. que se développèrent les programmes A.R.D.A., que fut mis en marche le B.A.E.Q., que le Bureau de la statistique du Québec se mit à construire son tableau inter-industriel, etc.

### ***3) Troisième période : avril 1964 — septembre 1966***

La mise en veilleuse du plan allait inciter le Conseil à se concentrer davantage sur la levée des hypothèques qui à son avis compromettaient tout effort d'élaboration d'un plan digne de ce nom.

---

<sup>76</sup> *Les exigences de la planification économique*, rapport présenté par le Conseil d'orientation économique, septembre 1964.

L'activité du C.O.E.Q. s'est surtout manifestée dans des recherches de base (par exemple, étude du chômage saisonnier) et dans un effort en vue de sensibiliser l'appareil gouvernemental aux exigences de la planification. Une attention particulière a été apportée à l'étude des problèmes régionaux et à la création d'une conscience régionale de nature à faciliter la solution des problèmes d'aménagement du territoire (c'est l'époque de la création et du développement des conseils économiques régionaux). Cette période s'est terminée pour le C.O.E.Q. par une longue réflexion sur son propre rôle et la préparation d'un mémoire qui équivalait à signer son propre arrêt de mort. Le [178] C.O.E.Q., en effet, sensible aux difficultés de fonctionnement qui paralysaient son action, recommandait en septembre 1966, au nouveau gouvernement du Québec la création de deux organismes complémentaires : l'Office de planification et le Conseil de développement, destinés à le remplacer. Ainsi étaient nettement dissociées la fonction de planification et la fonction consultative.

Il faut ajouter que cette période fut fertile en initiatives gouvernementales de toutes sortes que l'on peut relier à la planification, sans que nécessairement le C.O.E.Q. y ait été mêlé de près. C'est ainsi qu'on créa une foule de comités d'étude et de commissions d'enquête, que se développèrent dans plusieurs ministères des services de recherche ou de planification, qu'un projet de création d'un conseil provincial de la recherche et d'un centre de recherche industrielle (recommandés par le C.O.E.Q.) se traduisit par la présentation à l'Assemblée nationale de deux bills.

#### ***4) Quatrième période : septembre 1966 — octobre 1968***

Cette période fut caractérisée par la longue attente de la réforme des structures de planification. Les recommandations du C.O.E.Q. avaient été acceptées en principe par le Cabinet dès novembre 1966, mais ce n'est qu'en 1968 qu'elles furent traduites en législation.

Durant ce temps, le C.O.E.Q. poursuivit un programme d'étude qui l'amena à concentrer son attention sur l'analyse approfondie des activités gouvernementales débouchant sur 1 l'instauration d'un système de

P.P.B., des études sur l'armature urbaine et le phénomène de la déconcentration administrative. Il accordait, de plus, une attention particulière au problème de la participation de la population au processus de planification en analysant notamment le phénomène d'animation sociale <sup>77</sup>.

C'est aussi durant cette période que le C.O.E.Q., devenu dépositaire du plan du B.A.E.Q., l'analysa en détail avec la collaboration des divers ministères concernés et prépara une recommandation qui servit ultérieurement de base à la signature d'une entente fédérale-provinciale. Il s'agissait d'une sorte de répétition générale de ce que pourrait être la préparation d'un plan global de développement avec la collaboration des ministères. En d'autres termes, le C.O.E.Q. préparait les voies à un éventuel Office de planification.

En octobre 1968 fut donc effectivement créé cet Office de planification tant attendu. L'organisme nouveau pouvait se mettre résolument à la tâche et s'attaquer à l'élaboration d'un plan véritable. Il disposait à cet égard d'un ensemble de matériaux incomparablement supérieurs à ceux dont disposait son prédécesseur, le C.O.E.Q. en 1964. De plus, la loi de 1968 prévoyait que l'Office, organe gouvernemental chargé de la recherche et de la formulation des plans et politiques, serait flanqué de deux organismes consultatifs, une Commission interministérielle de planification groupant des hauts fonctionnaires et un Conseil de la planification, réunissant des représentants du secteur privé. Alors que la Commission interministérielle fonctionne déjà depuis février 1969, le Conseil n'était pas encore en place au terme de l'exercice correspondant au présent rapport.

[179]

Avant même que le nouvel Office de planification ait eu le temps de prendre son essor, une nouvelle modification fut apportée à la loi en 1969, laquelle élargissait considérablement les responsabilités de l'organisme qui prenait désormais le nom d'Office de planification et de développement.

Aux fonctions de planification déjà dévolues à l'Office, on ajoutait des responsabilités de coordination des plans et programmes et de réa-

<sup>77</sup> Cette réflexion donna lieu à une publication intitulée : *L'animation sociale ; la consultation, — essai de définition*. Conseil d'orientation économique du Québec, avril 1968.

lisation de projets. C'est en vertu de ces amendements que l'administration A.R.D.A. Québec, et l'O.D.E.Q. (Office de développement de l'est du Québec) seraient éventuellement intégrés à l'Office.

Ces modifications de structures, si prometteuses soient-elles à première vue, ne peuvent résoudre la difficulté essentielle rencontrée par toute tentative de planification à l'heure actuelle à savoir, d'une part, une certaine compréhension quant à la nature même de la planification du développement socio-économique et, d'autre part, une absence d'efforts véritables en vue d'enlever les obstacles à la planification ».

Dans ce chapitre sur les antécédents de l'Office, nous nous en tiendrons aux extraits de l'article de M. Parenteau que nous venons de citer, malgré l'intérêt évident qu'il y aurait à poursuivre avec l'Auteur l'analyse du « concept de planification », du « rôle de l'État » dans ce domaine et des « conditions de la planification ».

Il serait particulièrement instructif à cet égard de prendre acte des difficultés majeures auxquelles l'expérience québécoise de planification s'est, à son avis, heurtée au cours des dix dernières années :

- une connaissance trop imparfaite de la réalité ;
- l'absence d'une volonté non équivoque, non seulement de planifier mais d'en accepter les conséquences ;
- l'absence d'accord sur les objectifs ;
- la désuétude des structures de l'exécution ;
- le partage des pouvoirs économiques entre deux niveaux de gouvernement ;
- la perméabilité de l'économie québécoise aux influences étrangères.

Ces difficultés sont encore loin d'être levées à l'heure actuelle.

La plupart peuvent sans doute l'être pour peu qu'on y mette les efforts requis ou que les décisions nécessaires soient prises par les intéressés.

Mais il ne s'agit point là d'une tâche facile et l'erreur la plus dommageable pour l'avenir de la planification serait sans contredit d'en sous-estimer la complexité et les embûches.

[180]

## L'INSTAURATION DE L'OFFICE

En septembre 1966, comme nous l'avons rappelé au chapitre précédent, le Conseil d'orientation économique recommandait que le gouvernement le remplace par deux organismes complémentaires : un office de planification et un conseil de développement. Dès le mois de novembre de la même année, le Conseil des ministres acceptait en principe cette recommandation.

Entre cette date et la fin de l'exercice 1969/1970, quelles étapes auront été effectivement franchies dans l'instauration des nouveaux instruments de la planification du développement au palier gouvernemental québécois ? Quels sont les traits dominants des organes ainsi créés au cours de cette période de plus de deux ans ? C'est ce que nous décrirons dans ce deuxième chapitre.

Nous relaterons dans une première section la suite des événements par un simple rappel chronologique, complétant cette présentation sommaire par une série d'annexés où l'on trouvera les documents officiels qui ont traduit l'intention ou la décision de l'autorité en cause.

Les autres sections du chapitre décriront les principales caractéristiques des cadres institutionnels dont la mise en place a progressivement constitué l'Office tel que nous le connaissions au printemps 1970.

## 1. — *Chronologie des événements*

- septembre 1966 :* Mémoire du Conseil d'orientation économique au Conseil des ministres recommandant la création d'un office de planification et d'un conseil de développement.
- novembre 1966 :* Acceptation en principe par le Conseil des ministres de la recommandation du Conseil d'orientation économique.
- juin 1968 :* Première lecture d'un projet de « loi de l'Office de planification du Québec » (annexe I) et d'un projet de « loi de l'Office de développement et d'aménagement du Québec » (annexe 2).
- 5 juillet 1968 :* Sanction de la « loi de l'Office de planification du Québec ».
- 9 octobre 1968 :* Nomination du premier directeur général de l'Office de planification.
- 15 janvier 1969 :* Création de la Commission interministérielle de planification (annexe 3).
- 9 juin 1969 :* Nouvelle loi de l'Office de planification et de développement du Québec (annexe 4).
- 16 juillet 1969 :* Nomination du premier président - directeur général de l'Office de planification et de développement.
- 23 juillet 1969 :* Nomination des premiers membres de la corporation (annexe 5). *1<sup>er</sup> décembre 1969 :* Création de l'Atelier des directeurs de planification. *22 décembre 1969 :* Intégration de l'A.R.D.A. (annexe 6).

- 1<sup>er</sup> décembre 1969* : Création de l'Atelier des directeurs de planification.
- 22 décembre 1969* : Intégration de l'A.R.D.A. (annexe 6)
- 24 février 1969* : Intégration de l'Office de développement de l'Est du Québec (annexe 7).
- 15 avril 1970* : Institution du « Bureau d'aménagement et de gestion du complexe scientifique de Ste-Foy » (annexe 8).

[181]

## ***2. — Deux offices distincts : l'un pour la planification, l'autre pour le développement et l'aménagement***

En juin 1968, deux projets de loi ont été déposés à l'Assemblée nationale.

Le premier prévoyait l'institution d'un « office de planification » et le second celle d'un « office de développement et d'aménagement ».

Ainsi donc, à cette époque, la planification et le développement étaient conçus comme deux activités suffisamment distinctes pour qu'on en confie la responsabilité à deux organismes, un seul de ces organismes, l'office de développement et d'aménagement, devant être doté d'un statut corporatif.

Des liaisons étroites seraient cependant maintenues entre les deux organismes, puisque, selon l'article 4 du Bill 53, le directeur général de l'Office de planification occuperait la fonction de vice-président de l'Office de développement et d'aménagement.

Pour des raisons qu'il n'a pas été possible d'identifier clairement, des deux projets de loi déposés à l'Assemblée nationale en juin, seul le projet relatif à l'office de planification devait être finalement adopté et sanctionné le 5 juillet 1968.

Le projet relatif à l'office de développement et d'aménagement ne demeurerait cependant pas lettre morte comme nous le verrons plus loin dans la section consacrée à la loi du 9 juin 1969.

### ***3. — La loi du 5 juillet 1968***

L'Office de planification institué par la nouvelle loi avait pour fonctions et pouvoirs :

- « a) de préparer pour le compte du gouvernement des plans, programmes et projets de développement économique et social et d'aménagement du territoire en vue de la meilleure utilisation des ressources économiques et humaines et en tenant compte des particularités des régions du Québec ;
- b) d'obtenir des ministères et organismes du gouvernement les renseignements disponibles concernant leurs politiques, leurs programmes, leurs projets et leurs réalisations ainsi que toute autre donnée statistique ou renseignement qu'il juge nécessaire ou utile à la poursuite de ses fins ;
- c) d'exécuter ou de faire exécuter, pour les fins prévues aux paragraphes a) et b), des recherches, études, enquêtes et inventaires ;
- d) de coordonner les recherches, études, enquêtes et inventaires qui sont faits par d'autres ministères et organismes du gouvernement ;
- e) de donner des avis au gouvernement sur les politiques et programmes élaborés par les ministères et organismes du gouvernement en vue d'en favoriser l'harmonisation ;
- f) de faire au gouvernement des recommandations sur toute question sur laquelle il a exécuté ou fait exécuter des recherches, études, enquêtes ou inventaires ».

[182]

Dans l'exécution de ces fonctions et pouvoirs, l'Office devait être secondé par une Commission interministérielle de planification, d'une part, et par un Conseil de la planification, d'autre part, l'une et l'autre composés de personnes nommées par le lieutenant-gouverneur en conseil.

Administré par un directeur général, l'Office était confié à la responsabilité du Premier ministre ou du ministre que ce dernier désignait à cette fin.

Son personnel se composerait de fonctionnaires recrutés et rémunérés selon la loi de la fonction publique.

Retenons de cette première loi de l'Office qu'elle a mis en place la plupart des principaux organes de l'Office : le rattachement au ministère du Conseil exécutif et la liaison directe avec le Premier ministre ou un autre membre du conseil agissant en son nom, la Commission interministérielle, le Conseil de planification, le poste de directeur général situé dans la hiérarchie de la fonction publique au palier des sous-ministres et finalement un personnel régi par la loi de la fonction publique.

Au surplus, elle indiquait déjà que l'Office dans l'exécution de son mandat maintiendrait une liaison étroite avec les ministères et assurerait, aux fins de la planification, la coordination interministérielle requise.

Elle prescrivait finalement que le milieu lui-même serait appelé à participer aux travaux de l'Office par un Conseil de la planification présumément représentatif des divers groupes socio-économiques.

Notons cependant que le rôle de l'Office se limitait à l'élaboration de plans et programmes de développement. Il ne devait avoir, en principe, aucune intervention directe sur le développement par des actions concrètes d'exécution de ces plans ou programmes, la responsabilité de telles actions jugées nécessaires devant être confiée à l'Office de développement qu'on se proposait à l'époque de créer en même temps que l'Office de planification.

#### ***4. — Les premiers cadres de l'Office***

Comme nous l'avons noté au chapitre précédent, la création de l'Office de planification ne devait pas marquer, dans l'intention des autorités de l'époque, une rupture avec les efforts de planification des années antérieures principalement incarnés dans le Conseil d'orientation économique du Québec. Elle devait, au contraire, se situer dans le prolongement de ces efforts et permettre de pousser plus avant l'expérience amorcée quelques années auparavant tout en maintenant la continuité requise.

C'est manifestement dans cette intention que le premier directeur général de l'Office, nommé à l'automne 1968, était précisément celui qui avait occupé une fonction similaire depuis plusieurs années au Conseil d'orientation économique du Québec et que le personnel du C.O.E.Q. a constitué l'équipe initiale du nouvel Office.

C'est dans une perspective analogue, sans aucun doute, que les premiers membres de la Commission interministérielle de planification ont été recrutés parmi les hauts fonctionnaires des divers ministères, principalement parmi les sous-ministres. On retenait ainsi, en l'élargissant, le précédent établi par le Conseil d'orientation économique qui comprenait, à titre de membres adjoints, plusieurs fonctionnaires d'un niveau comparable.

[183]

#### ***5. — La loi du 9 juin 1969 : un seul office pour la planification et le développement***

La loi modifiant celle de l'Office de planification ainsi que la loi du ministère de l'Agriculture et de la Colonisation était sanctionnée le 9 juin 1969.

Tout en maintenant le nouvel Office comme organisme rattaché au conseil exécutif et au Premier ministre ou à un autre membre du conseil désigné par lui, la nouvelle loi l'instituait en corporation au

sens du code civil et l'investissait des pouvoirs généraux d'une telle corporation.

À ce titre, l'Office se composait d'un président, qui en est le directeur général, et de cinq autres membres.

Le 16 juillet 1969, le lieutenant-gouverneur en conseil nommait le président-directeur général. Le 23 juillet, Michel Bélanger, sous-ministre de l'Industrie et du Commerce, Richard Beaulieu, sous-ministre des Affaires municipales, Robert Sauvé, sous-ministre adjoint du Travail et de la Main-d'œuvre, Guy Langlois, sous-ministre adjoint des Finances et Benoît Lavigne, sous-ministre adjoint de l'Agriculture et de la Colonisation devenaient membres de la nouvelle corporation.

Tout en conservant à la corporation les fonctions et pouvoirs jusque-là attribués à l'Office, la loi du 9 juin 1969 élargissait substantiellement le champ de ses responsabilités.

Reprenant à cet égard l'essentiel du projet de loi sur l'Office de développement et d'aménagement, elle permettait d'abord à la corporation :

- « a) d'agir comme agent de liaison entre les ministères et organismes du gouvernement dans la mise en œuvre des plans, programmes et projets de développement économique et social qui intéressent plusieurs ministères ou organismes du gouvernement et qui lui sont indiqués par le lieutenant-gouverneur en conseil ;
- b) d'assumer la direction et d'assurer l'exécution de tout plan, programme ou projet de développement économique et social, y compris de tout plan, programme ou projet d'aménagement rural et de développement agricole, dont la réalisation lui est confiée par le lieutenant-gouverneur en conseil ;
- c) d'administrer les fonds qui lui sont confiés aux fins d'exercer les fonctions et pouvoirs prévus au paragraphe b) et d'en disposer de la façon indiquée par le lieutenant-gouverneur en conseil ».

Elle permettait également que le nouvel Office puisse, avec l'autorisation du lieutenant-gouverneur en conseil, « conclure des accords avec tout gouvernement ou organisme ainsi qu'avec toute personne, association, société ou corporation dans le but de favoriser l'exécution de la présente loi ». Dans cette perspective, elle déclarait que « le lieutenant-gouverneur en conseil possède les pouvoirs requis pour mettre ces accords à exécution ».

La première loi de l'Office permettait déjà aux administrateurs des divers ministères de jouer un rôle actif dans la planification gouvernementale. [184] Ce rôle était cependant soumis en quelque sorte au bon plaisir des responsables de l'Office puisque la Commission interministérielle de planification n'avait à intervenir et à donner son avis qu'à la demande du directeur général de l'Office. La nouvelle loi va beaucoup plus loin.

D'abord en imposant à l'Office une obligation précise : en effet, « l'Office doit, avant d'agir comme agent de liaison en vertu du paragraphe g) pour la mise en œuvre d'un plan, programme ou projet, indiquer à la Commission la façon dont il entend s'acquitter de cette fonction et lui demander son avis ».

Par ailleurs, la Commission est obligatoirement consultée par le lieutenant-gouverneur en conseil pour la désignation des cinq membres qui composent, avec le président-directeur général, la corporation.

Sans doute le rôle de la Commission demeure-t-il consultatif auprès de l'Office. Mais le caractère obligatoire de la consultation dans certaines matières lui donne un statut nouveau qui traduit de façon plus nette l'intention déjà implicite dans la première loi de l'Office d'établir entre ce dernier et l'administration gouvernementale des liens organiques et permanents.

Sous ce rapport on peut dire que le Conseil d'orientation économique se situait dans une large mesure à l'écart de l'administration gouvernementale régulière. L'Office, au contraire, en fait partie intégrante même s'il bénéficie par ailleurs d'un statut corporatif.

## ***6. — L'Atelier des directeurs généraux de planification***

À sa réunion du 1<sup>er</sup> décembre 1969, la Commission interministérielle de planification abordait le problème de la participation des ministères aux travaux de planification correspondant au mandat de l'Office.

Une telle participation incombe d'abord à la Commission elle-même qui a précisément été instituée à cette fin.

Toutefois la Commission se compose à peu près exclusivement de sous-ministres que leurs nombreuses responsabilités empêchent forcément de se réunir fréquemment et d'être eux-mêmes les agents exclusifs de la collaboration de leur ministère respectif à l'entreprise complexe et largement technique d'élaborer des plans de développement. Il fallait donc mettre au point un mécanisme qui permettrait plus facilement la participation directe et continue des ministères aux travaux de planification de l'Office.

C'est dans cette perspective qu'à la suggestion de l'Office la Commission instituait l'Atelier des directeurs de planification.

Cet atelier regroupe les directeurs de la planification ou ceux qui en tiennent lieu dans chaque ministère.

Sous la direction de l'Office, qui en assume également le secrétariat, et en liaison étroite avec le personnel affecté à la recherche et à la prospective à l'Office, l'Atelier a pour mandat d'élaborer les schémas généraux de développement qui sont destinés à constituer, dans une première étape, l'esquisse d'un plan de développement socio-économique pour le Québec et qui doivent servir, à ce titre, de toile de fond pour la programmation de l'ensemble des activités des ministères dans le cadre de leurs budgets annuels.

[185]

### ***7. — L'intégration d'Arda-Québec et de l'Office de développement de l'Est du Québec***

Dès l'automne de 1969, le personnel et les fonds nécessaires à l'administration des programmes d'aménagement rural et de développement agricole (A.R.D.A.), jusque-là rattachés au ministère de l'Agriculture et de la Colonisation, étaient intégrés, comme le prévoyait la loi du 9 juin, à l'Office de planification et de développement du Québec.

Quelques mois plus tard, le 24 février 1970, on faisait de même de l'Office de développement de l'Est du Québec (O.D.E.Q.), responsable d'administrer l'Entente générale de coopération Canada/Québec signée par les deux gouvernements le 28 mai 1968.

Ces deux gestes administratifs consacraient le nouveau rôle attribué à l'Office par la loi de 1969 : celui d'agent de développement.

Sans minimiser pour autant sa mission de planification, l'Office est désormais appelé à compléter cette mission par des interventions directes dans l'exécution de certains programmes et la coordination plus étroite des divers maîtres d'œuvre, ministères ou autres organismes, chargés de l'exécution de programmes inscrits dans le cadre d'un plan de développement.

### ***8. — Le Bureau d'aménagement et de gestion du complexe scientifique de Ste-Foy***

L'institution du Bureau d'aménagement et de gestion du complexe scientifique de Ste-Foy constitue une autre modalité de participation de l'Office à des actions de développement.

Ce qui caractérise cette modalité inédite, c'est précisément qu'elle a pris la forme d'un bureau. Au lieu d'agir directement par lui-même, à l'intérieur de ses propres cadres réguliers, l'Office s'est doté d'un organisme ad hoc qui lui demeure sans doute rattaché et qui tient de lui

tous ses pouvoirs, mais qui bénéficie par ailleurs de toute l'autonomie nécessaire à l'administration de l'entreprise que le complexe scientifique de Ste-Foy constitue à toute fin pratique.

### *Conclusion*

Le rappel que nous venons d'en faire le montre bien, la mise en place des principaux organes d'action de l'Office ne se sera pas effectuée d'un seul coup. Les étapes franchies jusqu'à maintenant se sont réparties sur près de trois ans et il restait encore, au 31 mars 1970, plusieurs gestes majeurs à poser pour que l'Office soit enfin doté de tous ses instruments de travail.

À ce sujet soulignons d'abord que le Conseil de la planification et du développement, déjà prévu d'ailleurs par la loi de 1968, demeure à créer. À l'automne 1969, des démarches ont été entreprises à cet effet. Les principales orientations à prendre sur la composition du Conseil et divers autres aspects que la législation laisse au lieutenant-gouverneur en conseil le soin de préciser [186] par règlement, ont été largement définis. Cependant les difficultés rencontrées auprès de certains organismes sur les modalités de désignation des membres du Conseil ainsi que les événements qui ont conduit au changement de gouvernement, n'ont pas permis de conclure, au cours de l'exercice 1969/1970, cette phase de l'instauration de l'Office.

Par ailleurs, si l'Office a réussi à établir sur une base plus ferme et plus continue ses liaisons avec les ministères, dans la perspective de son rôle à la fois en matière de planification et de développement, le jeu des relations organiques susceptibles d'exister entre l'Office et les organismes gouvernementaux de caractère interministériel : le Conseil des ministres lui-même, le Conseil de la trésorerie, le Secrétariat général du Conseil exécutif, etc., demeure à préciser et à inscrire dans des mécanismes appropriés.

Sans doute ne faut-il pas minimiser ce qui a été réalisé jusqu'à ce jour dans l'instauration de l'Office. Les gestes posés jusqu'à maintenant ont visé à maintenir entre les expériences antérieures et les innovations requises une continuité aussi étroite que possible. Ils ont éga-

lement visé à engager l'Office dans des actions concrètes aussi bien de développement que de planification.

Il faut cependant être conscient que les réalisations de cette première année auront touché les secteurs ou les aspects les plus facilement abordables de la mission de l'Office.

Ce qui reste à faire est certainement plus complexe et met en cause des dimensions encore plus significatives de l'action de l'Office à la fois en ce qui concerne la participation du milieu à ses travaux et en ce qui concerne l'insertion d'un organisme de planification véritable dans les cadres gouvernementaux.

## LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE L'OFFICE

Comment caractériser les orientations qui ont été données aux activités de l'Office au cours des huit mois où il a été effectivement en opération durant l'exercice 1969/1970 ?

À plusieurs reprises au cours du chapitre précédent, nous avons esquissé des réponses à cette question majeure. Il ne nous paraît pas superflu d'élaborer davantage sur le sujet.

Au strict point de vue de la matérialité des choses, si l'on peut dire, c'est la continuité entre les actions des organismes auxquels il a succédé et des organismes qui lui ont été intégrés, qui aura été le trait dominant des activités de l'Office durant cette période. Bien sûr ne faut-il pas sous-estimer certaines actions nouvelles qui ont été amorcées et dont nous ferons la description. Mais il demeure que l'effort principal de l'Office a porté sur la poursuite d'opérations déjà en cours.

Par contre, les actions anciennes à continuer aussi bien que les nouvelles à mettre en marche se sont inscrites dans le cadre de préoccupations qui auront commencé à définir plus clairement les modes de fonctionnement et le style de travail du nouvel Office de planification et de développement.

[187]

Pour l'essentiel, ces préoccupations peuvent être groupées sous les thèmes suivants.

***1. — L'insertion de l'Office  
dans le processus gouvernemental  
et la concertation interministérielle***

La création de la Commission interministérielle de planification, en janvier 1969, en vertu de la Loi de 1968, constituait déjà un effort d'insertion de l'Office dans le processus gouvernemental et de concertation interministérielle. De même l'étude entreprise par le Conseil d'orientation économique sur les systèmes de rationalisation budgétaire, plus spécifiquement sur le PPBS (Planning, Budgeting Program System) s'inscrivait aussi dans la même perspective.

Cette orientation s'est précisée à plusieurs égards au cours de l'année 1969/1970.

- a) L'Atelier des directeurs de planification permettra d'associer encore plus étroitement les ministères aux travaux de l'Office.
- b) Les contacts qui se sont établis entre l'équipe PPBS de l'Office et plusieurs ministères auront transformé ce qui n'était jusque-là qu'une étude relativement spéculative en un véritable programme d'action concrète, d'expérimentation et de mise en place de procédures de programmation budgétaire directement intégrées aux opérations courantes des ministères.
- c) Les Missions du Lac Saint-Jean et du Nord-Ouest ont recruté le gros de leur personnel dans les ministères eux-mêmes, l'Office fournissant pour sa part le personnel d'encadrement et de soutien. Il s'agissait là d'une véritable innovation par rapport à la façon dont le plan de l'Est du Québec s'est élaboré par des équipes constituées principalement de personnel recruté à l'extérieur des ministères.

- d) Un autre exemple, mais non le moindre, d'insertion de l'Office dans le processus gouvernemental : l'institution, par le ministre des Finances, à l'automne 1969, d'un sous-comité consultatif pour les priorités budgétaires 1970/1971, confié à la responsabilité du président de l'Office. Pour la première fois, au palier de l'ensemble du gouvernement, l'Office se trouvait ainsi appelé à participer à une opération d'une telle envergure.
- e) Dernier exemple de la même orientation, mais d'ordre plus administratif : l'intégration au budget de l'Office en même temps qu'au budget des ministères en cause, des sommes prévues pour les programmes financés en tout ou en partie grâce à des ententes fédérales-provinciales sur le développement (Est du Québec, zones spéciales, ARDA). Grâce à ce système des imputations budgétaires, on se trouvait ainsi à consacrer dans le cadre même du budget provincial la concordance et la coordination entre certains programmes à réaliser par les ministères et la participation de l'Office à l'élaboration de ces programmes ainsi qu'à leur mise en œuvre s'il y a lieu dans le cadre des ententes fédérales-provinciales.

Les gestes posés ont été suffisamment nombreux et les mécanismes requis de concertation suffisamment rodés au cours de l'exercice 1969/1970 pour que l'insertion de l'Office au processus gouvernemental soit maintenant chose acquise. Par rapport à la situation somme toute marginale dans laquelle se trouvait placé à cet égard le Conseil d'orientation économique, les progrès réalisés [188] dans cette perspective, au cours des deux dernières années, ont été considérables.

À la fois par la Commission interministérielle de planification, l'Atelier des directeurs de planification et les autres structures dont nous avons parlé, l'Office est effectivement devenu l'instrument d'action collective et de concertation dont les ministères peuvent faire usage à la fois au stade de la planification et au stade de la programmation de leurs activités.

Une constatation doit cependant être formulée à cet égard. Au terme de l'exercice 1969/1970, l'usage que les ministères faisait effectivement de l'Office comme instrument de leur propre concertation ne correspondait pas encore et de loin à la disponibilité de l'Office lui-

même. Beaucoup de chemin reste à parcourir dans la direction où l'Office pour sa part a voulu s'engager.

## ***2. — L'association de la planification au développement***

Déjà inscrite dans la législation elle-même, cette association de la planification au développement a d'abord pris la forme de regroupement, à l'intérieur de l'Office, des programmes d'études et de recherches amorcés par le Conseil d'orientation économique, des programmes de mise en œuvre du plan d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) confiés jusque-là à l'Office de développement de l'Est du Québec (ODEQ), et des programmes d'aménagement rural et de développement agricole (ARDA) administrés par le ministère de l'Agriculture.

Elle a également pris la forme de la préparation d'un document sur les caractéristiques générales des régions de Sept-Îles, Québec et Trois-Rivières directement ordonné à l'identification des programmes et projets susceptibles de faire l'objet de l'entente sur ces trois zones spéciales à négocier avec le ministère de l'Expansion économique régionale. Ce document ne constituait certes pas un véritable plan de développement, ni même une esquisse de plan. En définissant toutefois avec une certaine précision les « vocations » propres à chacun des pôles en question, il fournissait une sorte de toile de fond pour les programmes de développement à mettre en œuvre à courte échéance dans le cadre de l'entente.

Le même type d'association entre la planification et le développement a aussi caractérisé les travaux de la Mission du Saguenay — Lac Saint-Jean et ceux de la Mission du Nord-Ouest québécois qui ont été chargées, la première au printemps de 1969, la seconde à l'hiver 1970, d'élaborer pour ces deux régions non seulement une esquisse de plan de développement, mais aussi la programmation qui pourrait donner lieu à des décisions budgétaires immédiates pour les divers ministères en cause.

La confection d'un dossier complet sur la localisation du nouvel aéroport international de Montréal que le Conseil des ministres

confiait à l'Office au début de l'été 1969 s'inscrivait dans une perspective du même ordre.

Enfin l'Office s'est engagé dans des actions de développement de façon encore plus étroite lorsqu'il a accepté, à la demande du ministère des Travaux publics et d'autres ministères en cause, de constituer le Bureau d'aménagement et de gestion du complexe scientifique.

[189]

### ***3. — Des régions périphériques aux régions centrales ou aux régions de croissance***

Il était sans doute normal que la planification du développement s'engage d'abord au Québec au palier régional et qu'elle s'attaque en premier lieu aux régions périphériques du Québec qui sont en général les plus défavorisées.

Il n'en demeure pas moins qu'à la suite des efforts de planification entrepris dans le Bas Saint-Laurent, au Saguenay — Lac Saint-Jean et dans le Nord-Ouest québécois, le temps était venu de franchir une nouvelle étape, de passer de la planification du sous-développement à celle du développement, d'aborder enfin les régions de croissance et les régions centrales sans renoncer pour autant à se préoccuper des régions périphériques.

Cette nouvelle orientation s'est d'abord concrétisée dans les études qui ont permis de compléter le dossier sur le choix du site du nouvel aéroport international de Montréal

Elle s'est aussi incarnée dans les études relatives aux trois régions de Sept-Iles, Québec et Trois-Rivières dans la perspective de l'entente fédérale-provinciale sur les zones spéciales.

Elle s'est également manifestée dans un projet majeur dont la mise au point était à peu près terminée au 31 mars 1970 : *celui d'une commission de développement de la région de Montréal* étroitement associée à l'implantation du nouvel aéroport international de Ste-Scholastique.

#### *4. — D'une approche régionale à une approche globale*

Le Conseil d'orientation économique, à ses débuts, avait l'ambition de produire rapidement un plan global et compréhensif de développement pour le Québec, largement inspiré dans sa conception d'un tel projet, par l'exemple et les modèles de la planification française.

Les obstacles de divers ordres à la planification au Québec dont nous faisons état dans notre premier chapitre à la suite de M. Parenteau, expliquent dans une large mesure que le COEQ n'ait en fin de compte pas réussi à réaliser son ambition au cours de sept ans d'effort et que la planification se soit entre-temps surtout concentrée sur des entreprises à la fois plus modestes et plus spécifiques ou plus sectorielles.

Si valables cependant que soient l'approche régionale et l'approche sectorielle, il reste que la planification doit finalement déboucher sur des ensembles plus larges et prendre toute sa signification dans une approche globale à la fois inter-régionale et inter-sectorielle.

La conscience de cette nécessité déjà présente au Conseil d'orientation économique devait de toute évidence préoccuper le nouvel Office de planification et de développement dès sa création. Elle n'a cependant pas réussi à se traduire complètement dans l'action au cours de l'exercice 1969/1970 et il faut reconnaître qu'à cet égard les réalisations concrètes n'avaient pas encore pris toute l'envergure requise au terme de cet exercice.

Nous pouvons évidemment souligner qu'une certaine idée de l'orientation à prendre avait commencé à se préciser. Nous pouvons aussi indiquer [190] qu'à la notion probablement trop ambitieuse d'un plan en bonne et due forme une notion plus modeste, mais plus réaliste se substituait progressivement, celle de l'élaboration, à la lumière des données disponibles, de schémas correspondant aux grandes variables du développement, les plus intégrantes et les plus compréhensives : aménagement de l'espace, développement économique, développement socio-culturel, développement institutionnel.

La première année de l'Office n'aura guère été plus loin que cette définition sommaire et provisoire des orientations à prendre dans les travaux qui, aux yeux d'un grand nombre, apparaissent sans doute à bon droit comme le rôle principal, la fonction première d'un organisme central de planification.

L'année 1970/1971 devrait normalement passer des intentions aux actes dans ce secteur censément prioritaire pour l'Office. La chose est plus facilement dite que réalisée cependant. Les contraintes qui ont paralysé les efforts du COEQ à cet égard : l'absence ou l'incohérence des objectifs à poursuivre, la dispersion des instruments de travail, par exemple, toutes ces contraintes sont loin d'être levées.

### ***5. — Concertation intergouvernementale de la planification du développement***

La loi du 9 juin 1969 prévoit que « le lieutenant-gouverneur en conseil peut autoriser l'Office à conclure des accords avec *tout gouvernement* ou organisme ainsi qu'avec toute personne, association, société ou corporation, dans le but de favoriser l'exécution de la présente loi ».

De son côté la loi du ministère de l'Expansion économique régionale stipule ce qui suit :

« Dans *l'élaboration et la réalisation de plans* en vertu du paragraphe <sup>78</sup>, le ministre doit prendre les dispositions nécessaires pour assurer une *collaboration appropriée avec les provinces* dans lesquelles sont situées les zones spéciales ainsi que la participation de personnes, de groupes bénévoles et de corps constitués, dans ces zones spéciales.

Le ministre peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil et sous réserve des règlements, conclure avec une province un accord prévoyant la réalisation conjointe d'un plan d'expansion économique et de relèvement social dans une zone spéciale ».

---

<sup>78</sup> *Les exigences de la planification économique*, rapport présenté par le Conseil d'orientation économique, septembre 1964.

Jusqu'à quel point ces dispositions législatives à la fois au palier québécois et au palier fédéral seront-elles exploitées dans la perspective d'une véritable concertation intergouvernementale de la planification du développement ? Il est encore trop tôt pour s'en faire une idée précise. Soulignons cependant qu'à l'occasion de la négociation de la première entente sur les zones spéciales commencée au cours de l'été 1969 et à peu près terminée à la fin de l'exercice 1969/1970, l'Office et le ministère de l'Expansion économique régionale ont effectivement amorcé la coordination de leurs travaux de recherche aux fins de la planification des programmes à mettre en œuvre dans les zones spéciales.

La même approche conjointe a aussi caractérisé la confection du dossier de la renégociation de l'entente de coopération pour l'Est du Québec et du dossier de la nouvelle entente ARDA à conclure l'une et l'autre en 1970/1971.

[191]

Si l'on tient compte à la fois des trois ententes présentement confiées à la responsabilité de l'Office : zones spéciales, Est du Québec, ARDA, les sommes en cause représentent pour l'année 1969/1970 environ \$24 millions et, pour l'année 1970/1971, quelque \$55 millions de contributions fédérales à des programmes provinciaux et quelque \$20 millions de programmes exclusivement fédéraux qui sont ainsi l'objet d'une planification et d'une programmation conjointes.

C'est peu de chose en regard de la masse des actions des deux paliers de gouvernement dans le territoire québécois.

Si modeste soit-elle, pour l'instant, quant aux sommes impliquées, l'approche d'une planification conjointe de certains programmes complète en quelque sorte le système des échanges entre le fédéral et le Québec ordonné au financement des programmes qui relèvent de la compétence québécoise.

Au surplus, elle porte peut-être aussi en germe la possibilité d'une participation du Québec à l'orientation des actions proprement fédérales dans le territoire québécois.

Inversement, elle comporte le risque d'interventions fédérales injustifiées dans l'orientation de programmes relevant de la compétence québécoise.

Dans cette perspective, soulignons que toutes les sommes versées par le ministère de l'Expansion économique régionale en vertu de l'une ou l'autre des ententes en question, sont perçues par l'Office de planification et de développement qui les remet ensuite au ministère des Finances. L'Office sert ainsi de canal et d'intermédiaire entre le fédéral et les ministères québécois. C'est au titre du développement économique pour lequel la constitution n'attribue pas de compétence exclusive à l'un ou l'autre gouvernement que le Québec accepte de recevoir ainsi des contributions fédérales, et non pas au titre des champs d'action spécifique auxquels cette contribution financière peut s'appliquer, mais qui relèvent de sa compétence exclusive.

## 6. — *La participation du milieu*

L'Office a maintenu, dans ses principes généraux, la politique, d'ailleurs instaurée dès l'époque du Conseil d'orientation économique, de la participation active du milieu à l'élaboration et, le cas échéant, à la mise en œuvre des plans de développement.<sup>79</sup>

Comme nous le verrons plus loin, l'Office s'est cependant efforcé de préciser les modalités administratives de ses relations avec les organismes susceptibles d'encadrer cette participation du milieu au palier régional.

Au palier de l'ensemble du Québec il reste, au terme de l'exercice 1969/1970, à mettre en place l'organisme prévu par la législation pour cette participation du milieu aux travaux de l'Office, le Conseil de planification et de développement du Québec.

---

<sup>79</sup> Cette réflexion donna lieu à une publication intitulée : *L'animation sociale ; la consultation, — essai de définition*. Conseil d'orientation économique du Québec, avril 1968.

[192]

## RÉFÉRENCES

Les notes en fin de texte ont toutes été converties en notes de bas de page dans cette édition numérique. JMT.

*Ce texte est extrait du premier Rapport de l'O.P.D.Q. (Office de Planification et de Développement du Québec), 1969-70, Gouvernement du Québec, (texte miméographié), pp. 11 à 50.*

[193]

[194]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.****Deuxième partie :***EXPÉRIENCES***Texte 12**

---

**“Les conseils économiques régionaux.”****Par Guy DEMERS**[Retour à la table des matières](#)

*La présente étude se limite à l'examen de la représentativité et de l'implantation régionale des C.E.R. et à celui de leur orientation sociale. Nous n'étudierons pas d'une manière spécifique le problème de l'institutionnalisation des conflits. Une étude du fonctionnement interne des C.E.R. et des conflits actuels aurait été nécessaire à cet égard. Nous nous limiterons en conclusion, partant des résultats des analyses précédentes, à indiquer de quelle manière les C.E.R. pourraient solutionner un tel problème. De plus, il aurait également fallu étudier les relations que les C.E.R. entretiennent avec leur environnement extra-régional et notamment leurs relations avec l'État, car ces relations peuvent considérablement affecter le rôle éventuel des C.E.R. que ce soit dans le domaine économique ou dans le domaine social. Évidemment cet aspect de la question a dû être négligé lui aussi. Cette étude n'est donc, en définitive, qu'un premier coup de sonde. Aussi devons-nous recommander la plus extrême prudence dans l'utilisation que l'on peut faire des résultats obtenus et insister sur les limites de notre propre approche.*

[195]

PREMIÈRE PARTIE  
*L'IMPLANTATION RÉGIONALE  
 ET LA REPRÉSENTATIVITÉ  
 DES CONSEILS ÉCONOMIQUES RÉGIONAUX.*

Toutes les régions du Québec, à part celle de Montréal, de Québec et de Trois-Rivières, toutes les régions excentriques par conséquent, possèdent à l'heure actuelle un Conseil économique régional. Il s'agit cependant d'un phénomène très récent puisque, mis à part le C.E.R. du Bas St-Laurent, créé en 1957, tous les C.E.R. sont une création des années 1960. Le tableau I, à la page suivante, nous présente d'ailleurs la liste des C.E.R. telle qu'elle pouvait être établie à l'été 1966 et indique en quelle année chaque Conseil a été institué et quel territoire (comtés) chacun d'eux recouvre.

En raison de leur création toute récente, les C.E.R. ne sont pas encore des organisations extrêmement stables et il est permis de penser que l'image que nous en avons à l'heure actuelle puisse être différente de celle que nous pourrions avoir d'ici quelques années.

***1. L'implantation régionale des C.E.R.***

Sauf dans le cas des C.E.R. du Bas St-Laurent et de la Gaspésie, qui semblent jouir d'un appui très large dans leur région respective grâce aux efforts soutenus d'information et d'animation de ces dernières années, et qui sont déjà en possession d'un plan de développement économique régional (préparé par le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec), et sauf dans le cas du C.E.R. du Saguenay-Lac St-Jean qui, comme les deux premiers, est plus ancien que la majorité des autres conseils, qui semble bénéficier, lui aussi d'un appui régional assez étendu grâce à des efforts intensifs d'information et qui a déjà à son crédit des travaux d'étude assez poussés concernant la situation économique et les problèmes socio-économiques propres à la région,

tous les C.E.R. sont encore aux prises avec des problèmes d'organisation interne et n'ont point encore adopté une orientation d'action bien précise. Dans bien des cas il semble difficile de susciter un esprit de coopération dans la région et de dépasser les querelles de clochers. En outre, plusieurs Conseils sont encore dans l'incertitude quant au rôle précis qu'ils peuvent être amenés à jouer en raison des hésitations du pouvoir central à leur égard.

Réserve faite de cette remarque préliminaire, quel appui les C.E.R. ont-ils dans leur région respective ? Si nous postulons que le fait d'adhérer à un C.E.R. est un indice d'une attitude favorable à leur égard et d'un appui, la composition des membres des assemblées générales nous indique assez bien quels sont les milieux qui appuient le plus les C.E.R. Le tableau II (page suivante) nous donne donc une première image de ce que sont les C.E.R. à l'heure actuelle au Québec.

Un premier fait saute aux yeux : la place très importante que les autorités locales et subrégionales (corporations de municipalités, de villes, de villages et de comtés) occupent à l'assemblée générale des C.E.R.

[196]

TABLEAU I  
LES CONSEILS ÉCONOMIQUES RÉGIONAUX AU QUÉBEC  
ANNÉE DE FONDATION ET TERRITOIRE COUVERT

|                                  |      |   |
|----------------------------------|------|---|
| Saguenay Lac-St-Jean             | 1963 | Comtés : Chicoutimi, Lac St-Jean Est et Lac St-Jean Ouest.  |
| Côte-Nord                        | 1964 | Comtés : Saguenay et Duplessis  |
| Côte-Sud                         | 1962 | Comtés : Bellechasse, Montmagny, L'Islet et Kamouraska  |
| Bas St-Laurent                   | 1957 | Comtés : Rivière-du-Loup, Témiscouata, Rimouski, Matane et Mata-pédia                               |
| Gaspésie et Iles-de-la-Madeleine | 1963 | Comtés : Gaspé Est, Gaspé Ouest, Bonaventure et Iles-de-la-Madeleine                                |
| Cantons de l'Est                 | 1965 | Comtés : Sherbrooke, Stanstead, Compton, Frontenac, Wolfe, Richmond, Shefford, Brome et Missisquoi. |
| Nord-Ouest québécois             | 1964 | Comtés : Abitibi Est, Abitibi Ouest, Rouyn-Noranda et Témiscamingue.                                |
| Outaouais                        | 1966 | Comtés : Hull, Papineau, Gatineau, Pontiac.   |



[198]

Ce fait mérite une attention particulière. Si l'on conçoit les C.E.R. comme des organismes consultatifs notamment chargés de conseiller les autorités gouvernementales, il est curieux de constater qu'une bonne partie des membres des C.E.R. soit constituée précisément d'institutions gouvernementales (les municipalités). Il est vrai que l'on doit distinguer autorité gouvernementale et autorité gouvernementale locale. Mais dans l'éventualité où l'on instituerait des autorités régionales (et il en est déjà question) se superposant aux autorités locales et subrégionales, un tel fait deviendrait anachronique vu que les C.E.R. seraient composés des organismes qu'ils auraient précisément pour but de conseiller. Pour le moment cependant, il ne semble pas que cela pose de question. Certains ministères et notamment le Conseil d'orientation économique du Québec recommandent même aux C.E.R. nés de s'assurer l'appui des corporations municipales et autres. C'est à se demander si les C.E.R. ne jouent pas jusqu'à un certain point le rôle d'autorité régionale en puissance. On ne peut malgré tout s'empêcher de s'interroger sur ce qui arrivera aux C.E.R. lorsque l'institution de telle autorité va les priver de cet appui solide.

Il reste l'appui des organismes et des groupes socio-économiques régionaux. C'est malgré tout surtout là que les C.E.R. trouvent principalement appui, du moins si l'on se fie au critère du nombre de membres adhérents. Comment se répartit cet appui ? C'est le deuxième fait intéressant à noter.

Ce que nous révèle le tableau II est très clair. Ce sont les entreprises (surtout les petites entreprises à caractère local ou régional) et les associations de commerçants, d'hommes d'affaires (les chambres de commerce) qui accordent aux C.E.R. leur plus fort appui. Le membership des agents collectifs de l'économie (coopératives et caisses populaires), des syndicats ouvriers, agricoles et autres, n'occupe qu'une place dérisoire dans l'ensemble.

Mais l'image que l'on peut avoir ainsi de l'appui régional dont bénéficient les C.E.R. est faussée par le fait de l'adhésion individuelle des agents de l'économie et par le fait que les associations de commerçants, d'hommes d'affaires sont recrutées sur une base locale plutôt que régionale, ce qui n'est pas le cas en général pour les associations syndicales qui ont davantage un caractère régional. Néanmoins, toute

proportion gardée, il n'est sans doute pas abusif de penser que c'est en effet du côté des entrepreneurs, commerçants et hommes d'affaires que les C.E.R. trouvent le plus fort de leur appui régional.

Du point de vue qui nous intéresse — c'est-à-dire l'aptitude des C.E.R. à jouer un rôle social compte-tenu de l'appui dont ils bénéficient dans les divers milieux concernés de leur région — l'image que l'on a des C.E.R. lorsque l'on observe la composition des membres des assemblées générales ne cesse de soulever des questions.

Il est clair, au premier coup d'œil, que les organismes œuvrant spécifiquement dans le domaine du développement social et que les groupes socio-économiques qui représentent en général les couches sociales à faible revenu sinon les couches sociales défavorisées ne sont pas le principal appui des C.E.R. Mais cela ne pose pas de question seulement du point de vue du rôle social éventuel des C.E.R. On peut se demander si le rôle économique des C.E.R. ne s'en trouverait pas également affecté.

[199]

Tableau III - COMPOSITION THÉORIQUE DES BUREAUX DE DIRECTION DES C.E.R.

|  | Saguenay | Bas St-Laurent | Gaspésie | Côte-Nord | Côte-Sud | Cantons de l'est | Nord-Ouest | Outaouais | * D'après la constitution et les règlements de chaque C.E.R. |
|--|----------|----------------|----------|-----------|----------|------------------|------------|-----------|--|
| Nombre de membres<br>(moins le président)                                      | 24       | 30             | 24       | 24        | 24       | 26               | 22         | 21        |  |
| <b>Autorités sub-régionales</b>  | 6        | 15             | 8        | 8         | 6        | 3                | 5          | 7         |  |
| comités  | -        | 2x5            | -        | -         | -        | -                | 1 x 2      | -         |  |
| villes   | 3        | 1 x5           | -        | -         | -        | -                | -          | -         |  |
| villages   | 3        | -              | -        | -         | -        | -                | 3          | -         |  |
| <b>Unités d'aménagement</b><br>(organismes de développement<br>sub-régionaux.) | 3        | -              | -        | -         | -        | 1 x 9            | -          | -         |  |
| <b>Entreprises</b>   | 3        | -              | 8        | 8         | 12       | 3                | 6          | 7         |  |
| forêt  | -        | -              | -        | -         | -        | -                | 1          | -         |  |
| agriculture  | -        | -              | -        | -         | -        | -                | -          | -         |  |
| mines  | -        | -              | -        | -         | -        | -                | 4          | -         |  |
| industries sec.  | -        | -              | -        | -         | -        | -                | 1          | -         |  |
| commerce, etc.   | -        | -              | -        | -         | -        | -                | -          | -         |  |
| <b>Associations socio-économiques</b>  | 12       | 15             | 8        | 8         |          | 9                | 11         | 7         |  |
| chambres de com.   | 3        | -              | -        | -         |          | 1x3              | 3          | -         |  |
| synd. ouvriers   | 3        | -              | -        | -         |          | 1x2              | 4          | -         |  |
| synd. agricoles  | 3        | -              | -        | -         |          | 1x2              | 4          | -         |  |
| autres associations  | 3        | -              | -        | -         |          | 1x2              | -          | -         |  |
| <b>Autres organismes</b>   | -        | -              | -        | -         |          | 2                | -          | -         |  |

[200]

*TABLEAU IV*  
MODE DE DÉSIGNATION DES DIRECTEURS DES C.E.R. \*

|                | Désignation directe par les organismes-membres   | Election par zones territoriales  | Election par catégorie de membres  | Élection par zones territoriales et par catégorie de membres                      |
|----------------|--|---|--|---|
| Saguenay       |  |   | Election intra-groupe ; chaque catégorie choisit ses directeurs (ici les unités d'aménagement sont avec les associations). |   |
| Bas St-Laurent | Pour les autorités subrégionales : les conseils de comté, 2 directeurs chacun ; 1 pour chaque ville. | Election par zones pour les associations : chacune choisit 3 directeurs dans 5comtés. |  |   |
| Gaspésie       |  |   |  | Election intra-comté : 6 directeurs dont 2 de chaque catégorie                    |
| Côte-Nord      |  |   |  | Election intrazones : 6 directeurs pour les 3 catégories de membres dans 4 zones. |
| Côte-Sud       |  |   | Élection intra-groupe : 6 directeurs par catégorie : autorités, forêt agriculture indus.-commerce,                         |   |

|                  |                     |                                  |   |   |
|------------------|---------------------|----------------------------------|---|---|
|                  |                     |                                  | autres : sans distinguer les associations et les agents économiques.            |   |
| [201]            |                     |                                  |   |   |
|                  | Désignation directe | Election par zones territoriales | Election par catégories de membres  | Élection par zones territoriales et par catégories de membres   |
| Cantons de l'Est |                     |                                  | Vote global à l'assemblée pour l'élection des directeurs dans chaque catégorie. |   |
| Nord-Ouest       |                     |                                  | Election intra-groupe : chaque catégorie choisit ses directeurs.                |   |
| Outaouais        |                     |                                  |   | Election par zones des directeurs de chaque catégorie :<br>3 cté Pontiac<br>3 cté Gatineau<br>3 cté Papineau<br>6 Cité de Hull<br>6 Hull métropolitain. |

N.B. Les zones territoriales :

Bas St-Laurent : Les 5 comtés du C.E.R.

Gaspésie : Les 4 comtés du C.E.R.

Côte-Nord : Tadoussac à Bersimis

Bersimis à Rivière Pentecôte

Rivière Pentecôte à Rivière Natashquan

Rivière Natashquan à Blanc Sablon

Outaouais : Les comtés Hull et Hull métropolitain.

Les catégories de membres : sauf pour la Côte-Sud et pour les Cantons de l'Est (où le nombre de directeurs est spécifié pour chaque sous-catégorie), il s'agit ici des trois grandes catégories : autorités sub-régionales (conseil de comté, ville, village) ; entreprises (corporations privées) ; et associations socio-économiques (chambres de commerces, syndicats, etc.)

[202]

## *2. Le caractère représentatif des C.E.R.*

L'image que l'on peut avoir des C.E.R. en se limitant à l'examen de la composition des assemblées générales, risque d'être faussée ou bien déformée. L'assemblée générale, c'est jusqu'à un certain point une assemblée d'actionnaires. Il faut voir en plus quelle place et quel rôle chaque catégorie de membres occupe effectivement au sein des Conseils. En définitive, qui dirige les Conseils économiques régionaux ?

Dans chaque C.E.R. l'on s'efforce de rendre justice aux diverses catégories d'organismes-membres en réglementant la place et le rôle qui leur revient de droit au bureau de direction. Pour assurer le caractère représentatif de ces bureaux, deux types de règles sont en vigueur — celles qui ont trait à la composition des membres des bureaux de direction (qui doit en faire partie ?) et celles qui ont trait à l'élection des directeurs (comment y accède-t-on ?) L'étude de ces règles est très instructive comme le révèle chacun des deux tableaux suivants (tableaux III et IV).

D'une manière générale, l'on reconnaît trois catégories de membres : les autorités locales et subrégionales (conseils de comtés, corporations municipales et corporations des cités et villes), les agents de l'économie privés ou collectifs (entreprises, coopératives et caisses populaires) et les associations socio-économiques régionales et subrégionales. Deux C.E.R. seulement font exception. Celui du Bas St-Laurent n'admet pas la représentation des agents de l'économie comme tels, sauf par l'intermédiaire des associations d'entrepreneurs, de commerçants, d'hommes d'affaires et celui de la Côte-Sud n'admet pas la distinction entre les agents de l'économie et les associations et préfère une représentation par secteur de l'économie.

Dans tous les cas le nombre de membres que le bureau de direction doit recruter dans l'une ou l'autre de ces catégories est fixe et il s'établit, dans 4 cas où l'on tend à représenter les trois catégories de membres, à un tiers ; et dans le 5<sup>e</sup> cas, à 25% pour les autorités locales

et subrégionales et pour les agents de l'économie, et à 50% pour les associations socio-économiques (voir tableau III).

Quatre C.E.R. ne se donnent pas la peine de spécifier ce que doit être la représentation des diverses sous-catégories. Il s'agit des C.E.R. du Bas St-Laurent, de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine, de la Côte-Nord et de l'Outaouais. Dans chacun de ces cas c'est la représentation par sous-région qui prime. Le Conseil du Bas St-Laurent confère aux autorités locales et sous-régionales le privilège de nommer directement leurs représentants et, pour ce qui est des associations membres, il choisit lui-même trois délégués pour chacun des cinq comtés de son territoire. Les autres C.E.R. n'accordent pas le même privilège aux autorités locales et subrégionales. Ce qui compte ici c'est d'abord que les membres de chaque sous-région choisissent les délégués auxquels ils ont droit, tout en essayant d'envoyer au bureau de direction des délégués pour chaque grande catégorie de membres du Conseil. Il y a donc, chez ces trois C.E.R., un mode d'élection basé en même temps sur la représentation territoriale et sur la représentation par grandes catégories de membres.

Dans les quatre autres C.E.R., c'est la représentation par catégorie et par sous-catégorie de membres qui prime et on laisse de côté toute préoccupation de représentation sous-régionale. Il s'agit des C.E.R. du Saguenay-Lac St-Jean, [203] de la Côte-Sud, des Cantons de l'Est, et du Nord-Ouest québécois. Les Conseils de Saguenay-Lac St-Jean et du Nord-Ouest québécois ont des constitutions assez voisines.

Dans chaque cas l'on spécifie le nombre de directeurs que l'on doit retrouver au bureau de direction, non seulement dans chaque grande catégorie de membres, mais également dans chaque sous-catégorie. L'élection des directeurs est faite par les organismes ou associations membres, regroupés dans chacune des trois grandes catégories (autorités, agents de l'économie, associations) et ratifiés par l'assemblée générale. Dans le cas des Cantons de l'Est, un comité de nomination ou de sélection choisit d'abord les candidats en veillant à ce que chaque catégorie et sous-catégorie de membres soit représentée adéquatement et les noms choisis sont ensuite proposés à l'approbation de l'assemblée générale. Dans le cas de la Côte-Sud nous retrouvons le principe de l'élection intra-catégorie (ou intra-zone lorsqu'il s'agissait de représenter les sous-régions) mais l'on ne se préoccupe pas ici de faire la distinction entre la catégorie des entreprises et celle des associations ;

on a fixé plutôt quatre catégories de directeurs : les représentants du secteur de la forêt et de l'agriculture, ceux du secteur de l'industrie et du commerce et ceux de tous les autres organismes membres.

En pratique l'examen de ces normes ne nous permet pas de savoir quelle place chaque C.E.R. accorde à la catégorie des entrepreneurs, commerçants et hommes d'affaires d'une part, ce qui pourtant est ici notre principale préoccupation. Il est donc essentiel d'analyser la composition réelle des bureaux de direction. Deux remarques s'imposent au préalable.

L'étude des règles régissant l'élection des directeurs et la composition des bureaux de directions nous révèle tout d'abord que dans la majorité des C.E.R. on n'a pas le souci de préciser ce que doit être la représentation des diverses couches sociales de la société. De plus, le fait que dans un certain nombre de Conseils l'on se préoccupe avant tout d'une représentation des sous-régions, nous éloigne encore davantage du souci de représenter chaque couche sociale. Nous ne discutons pas le bien-fondé de tels modes de désignation. Néanmoins, si le fait de définir les catégories de membres d'une manière aussi large et de ne spécifier que les secteurs économiques ou que les sous-régions à être représentés, peut paraître conforme au rôle surtout économique que l'on attribue aux C.E.R., cela laisse planer une inquiétude sur la conception qu'ils se font du rôle des diverses couches sociales de la société en matière de développement économique (le rôle social des travailleurs, des agriculteurs, des consommateurs). De plus, si l'on songe au rôle social que les Conseils économiques ne peuvent éviter de jouer, vu l'importance du développement de l'économie sur les conditions de vie de la population, et surtout, si l'on songe à leur confier la tâche de veiller au développement social régional, cela ne laisse pas d'inquiéter.

La deuxième remarque qui s'impose à ce moment-ci concerne l'interprétation que l'on pourrait être enclin de donner concernant le caractère représentatif des bureaux des C.E.R.

L'étude du caractère représentatif des C.E.R. devrait être normalement accompagnée d'une étude de l'importance relative des divers organismes et groupes socio-économiques que l'on rencontre dans chaque région et qui ont un rôle à jouer en matière de développement économique et social, ainsi que [204] d'une étude du leadership régio-

nal. Il y a des régions où la vie rurale est presque inexistante, comme la Côte-Nord ; il y en a d'autres où l'organisation ouvrière est en veilleuse, comme en Gaspésie ; et il y a en encore d'autres où ce sont les grandes industries qui dominent, comme en Abitibi (Nord-Ouest). Il faudra donc savoir interpréter avec circonspection les différences appréciables que l'on pourra observer concernant la composition des bureaux de direction.

Si l'on examine maintenant la composition réelle des bureaux de direction à l'été 1966 (voir le tableau 5), on constate que la place qu'y occupent les autorités locales et sub-régionales est relativement importante et que, sauf dans le cas du Saguenay-Lac St-Jean, de la Gaspésie et surtout du Nord-Ouest (quoique pour des raisons probablement différentes), la place qu'y occupent les entrepreneurs, hommes d'affaires et commerçants est prépondérante.

Les Conseils qui font le moins de place, soit au monde ouvrier, soit au monde rural, sont les Conseils du Bas St-Laurent, de la Côte-Nord, de l'Outaouais et des Cantons de l'Est.

Dans les trois premiers cas on note une forte représentation du groupe des chambres de commerce et des entrepreneurs (sauf dans le Bas St-Laurent). Dans le dernier cas, ce sont les corporations professionnelles qui ont la place de choix ainsi qu'un nombre important d'autres organismes tels les ministères, les universités, les conseils d'œuvres, etc.

Partout ce sont encore les petits entrepreneurs et hommes d'affaires de la région qui sont les plus nombreux sauf peut-être sur la Côte-Nord où la grande industrie est particulièrement bien représentée.

Quant à la représentation du monde rural et ouvrier (on ne parle pas de celle des consommateurs qui est inexistante), deux phénomènes peuvent être observés. Tout d'abord il y a deux C.E.R. où la représentation ouvrière est nulle tandis que la représentation du monde rural (coopératives et syndicats agricoles) atteint et dépasse même 30% aux bureaux de direction. Il s'agit de la Gaspésie et de la Côte-Sud, deux régions rurales par excellence (sans dire agricole). Ensuite, il y a le cas un peu spécial du Saguenay-Lac St-Jean et du Nord-Ouest québécois (les deux seuls C.E.R. qui se préoccupent de définir la représentation des groupes socio-économiques). Dans le Saguenay-Lac St-Jean il y a égalité de représentation pour le monde rural et pour le monde

ouvrier (12%). Dans le Nord-Ouest Québécois, c'est là que le seul C.E.R. au sein duquel le monde ouvrier et rural ensemble ont une représentation plus forte au bureau de direction que celle des entrepreneurs, hommes d'affaires et professionnels ; le secteur rural a jusqu'à 19% des sièges et le secteur des salariés (ouvriers et employés) jusqu'à 24%. Nous ne parlons pas des quatre autres C.E.R. où la représentation du monde rural et ouvrier est très réduite.

Une question peut certainement être posée. Pouvons-nous affirmer que le mode de désignation des directeurs influe sur la représentativité des bureaux de direction ? Tout nous porte à croire que oui. Les C.E.R. qui ne prennent pas la peine de spécifier ce que doit être la représentation de leurs sous-catégories de membres sont justement ceux, exception faite de la Gaspésie, où la représentation, soit du monde ouvrier, soit du monde rural, est la plus faible. Et c'est le contraire qui se passe dans le cas des C.E.R. qui en prennent la peine.



[206]

Ainsi, l'étude de la représentativité des C.E.R. ne fait pas disparaître les inquiétudes que l'étude de l'implantation des C.E.R. dans leur région avait fait surgir. D'une manière générale, sauf dans le Nord-Ouest et dans le Saguenay-Lac St-Jean, la place qui est faite au monde ouvrier et rural (syndicats et coopératives) et celle qui est faite aux organismes régionaux qui contribuent spécifiquement au développement social et à l'amélioration des conditions de vie de la population demeurent relativement restreintes.

Évidemment, la vocation des C.E.R. a été conçue surtout comme une vocation à caractère économique et, à peu de chose près, il semble qu'à cet égard il soit suffisamment représentatif des forces régionales impliquées. Mais si nous nous éloignons d'une conception trop étroite des questions économiques, si nous songeons en particulier aux effets du développement économique sur le développement social proprement dit et vice-versa, il ne semble pas abusif de souhaiter une meilleure représentation du monde ouvrier et rural, sans parler du monde des consommateurs. L'aptitude des C.E.R. à jouer un rôle social y est, évidemment, également reliée.

Mais il faut encore nous demander quelle est l'orientation sociale des C.E.R. C'est ce que nous abordons dans la seconde partie de notre étude. Nous pouvons, par ailleurs, nous demander s'il n'y aurait pas un lien entre l'orientation sociale des C.E.R. à l'heure présente et le caractère représentatif de ces mêmes Conseils. Si tel était le cas, ce serait certainement une manière de justifier a posteriori notre première voie d'approche.

[207]

## DEUXIÈME PARTIE

### *L'ORIENTATION SOCIALE*

### *DES CONSEILS ÉCONOMIQUES RÉGIONAUX*

L'expression « orientation sociale » signifie aussi bien une orientation de l'action qu'une orientation de la pensée. Lorsque nous nous demandons quelle pourrait être la contribution éventuelle des C.E.R. à un effort social régional, nous pensons évidemment, d'une part, à l'orientation sociale de l'action et des projets d'action des C.E.R. — dans quelle mesure les problèmes de caractère social les pré occupent-ils ? — et d'autre part, à l'orientation sociale de la pensée de leurs dirigeants. C'est de cette manière, croyons-nous, que l'on peut expliquer le mieux l'orientation sociale actuelle des C.E.R. et prévoir jusqu'à un certain point « l'action possible » des C.E.R. en matière d'un développement social régional.

Comme cela a déjà été dit (voir l'introduction), cette seconde partie de notre étude est fondée sur une série d'interviews que nous avons eue avec certains directeurs actuels des C.E.R. Il est essentiel de se rappeler d'une part, qu'il ne s'agit pas là d'un échantillon fidèle du groupe des directeurs, quoique nous avons essayé de connaître les points de vue des diverses catégories de membres impliqués, et que d'autre part, il ne s'agit que d'une enquête de type exploratoire. La prudence est donc de mise dans l'interprétation que l'on peut faire des résultats de cette enquête.

#### *1. Les priorités d'action des C.E.R.*

Il est essentiel en tout premier lieu, de nous demander quelle place les C.E.R. accordent aux problèmes sociaux dans les faits et quels sont les problèmes qui retiennent le plus leur attention.

Le tableau VI tente donc de résumer, quoique d'une manière certainement imparfaite, ce que sont les priorités d'action des C.E.R. à cet

égard. Le premier tableau indique de quelle façon les directeurs que l'on a interrogés répondent à la question suivante : quels sont les problèmes régionaux qui préoccupent le plus votre C.E.R. à l'heure actuelle, ses priorités d'action ? Le deuxième tableau indique de quelle façon ils répondent à cette autre question : parmi les quelques problèmes suivants (il s'agit d'un certain nombre de problèmes sociaux types), indiquez quels sont les trois principaux problèmes auxquels votre C.E.R. accorde ou songe à accorder le plus d'attention ?

Lorsque l'on demande aux directeurs des C.E.R. quelles sont les questions qui préoccupent le plus leur Conseil (tableau VI), deux types de problèmes sont mentionnés : des problèmes de caractère surtout économique comme celui de la faiblesse des petites entreprises non agricoles, comme celui de l'insuffisance du développement touristique dans la région, et des problèmes de caractère socio-économique comme la question du chômage chronique et saisonnier, et comme celle des bas revenus ouvriers et agricoles. Dans l'ensemble, cependant, ce sont les préoccupations économiques qui priment.

[208]

**TABLEAU VI**  
**LES PROBLÈMES QUI PRÉOCCUPENT LE PLUS LES C.E.R. ;**  
**D'APRÈS LES DIRECTEURS INTERVIEWÉS, ÉTÉ 1966**

|  | Saguenay | Bas St-Laurent | Gaspésie Côte-Nord<br>Côte-Sud | Cantons de L'est | Nord Ouest | Outaouais | Ensemble des CER |
|--|----------|----------------|--------------------------------|------------------|------------|-----------|------------------|
| 1. Coopération des grandes entreprises au développement régional |          |                |                                | X                | X          |           | <b>2</b>         |
| 2. Faiblesse des petites entreprises                             | X        | X              | XXX                            | X                |            |           | <b>6</b>         |
| 3. Faiblesse des entreprises rurales                             | X        | X              | XX                             | X                | X          |           | <b>6</b>         |
| 4. Développement insuffisant des ressources naturelles           | X        |                | X                              |                  |            |           | <b>2</b>         |
| 5. Insuffisance de l'infrastructure (communications)             |          | X              | X                              |                  | X          |           | <b>3</b>         |
| 6. Développement touristique insuffisant                         |          | X              | X X                            |                  |            | X         | <b>4</b>         |
| 7. Perte d'affaires en raison de la taxe de vente                |          |                |                                |                  |            | X         | <b>1</b>         |
| 8. Isolement et pauvreté économique de communautés locales       |          |                | X                              |                  |            |           | <b>1</b>         |
| 9. Urgence de la rénovation urbaine                              |          |                |                                |                  |            | X         | <b>1</b>         |
| 10. Chômage chronique et saisonnier                              | X        | X              | X X                            |                  | X          |           | <b>5</b>         |
| 11. Bas niveau des revenus agricoles                             | X        |                | X                              |                  |            |           | <b>2</b>         |
| 12. Bas niveau des revenus agricoles                             | X        |                |                                |                  | X          |           | <b>2</b>         |
| 13. Bas niveau des revenus ouvriers                              | X        |                |                                | X                | X          |           | <b>3</b>         |
| 14. Sous-scolarisation et manque de qualification                | X        | X              |                                |                  |            |           | <b>2</b>         |

[209]

TABLEAU VII  
 LES PROBLÈMES SOCIAUX AUXQUELS LES DIRECTEURS DES C.E.R. INTERVIEWÉS  
 SOUHAITENT QUE LEUR C.E.R. ACCORDE PRIORITÉ, ÉTÉ 1966 :  
 CLASSIFICATION DES PROBLÈMES SELON UN RANG

|  | Saguenay | Bas St-Laurent | Gaspésie | Côte-Nord | Côte-Sud | Cantons de l'Est | Nord Ouest | Outaouais | Moyennes générales |
|--|----------|----------------|----------|-----------|----------|------------------|------------|-----------|--------------------|
| A. Prix élevé des soins médicaux et autres.                                      | 0        | 0              | 0        | 0         | 0        | 0                | 3          | 0         | 8                  |
| B. Sous-scolarisation et manque de qualification des travailleurs                | 1        | 1              | 3        | 2         | 1        | 2                | 2          | 2         | 1                  |
| C. Disparité intermunicipale vs services et équipement collectifs                | 3        | 4              | 1        | 0         | 4        | 0                | 0          | 0         | 4                  |
| D. Isolement des individus et des familles dans la société.                      | 3        | 0              | 3        | 1         | 2        | 0                | 0          | 0         | 3                  |
| E. Protection des consommateurs et des emprunteurs.                              | 3        | 3              | 4        | 0         | 0        | 4                | 0          | 4         | 6                  |
| F. Pénurie de personnel médical et paramédical.                                  | 0        | 0              | 0        | 0         | 0        | 0                | 4          | 0         | 9                  |
| G. Problème du logement et des taudis.   | 0        | 0              | 0        | 0         | 0        | 1                | 4          | 2         | 4                  |
| H. Insuffisance des revenus des particuliers.                                    | 2        | 1              | 1        | 0         | 2        | 3                | 1          | 1         | 2                  |
| I. Accroissement du temps de non travail et augmentation des besoins de loisirs. | 0        | 0              | 0        | 3         | 0        | 0                | 0          | 4         | 7                  |

[210]

Lorsque, par la suite, l'on veut savoir quels sont les problèmes sociaux qui retiennent le plus l'attention des C.E.R. (tableau VII), deux problèmes sont jugés plus importants que tous les autres. Il s'agit, d'une part, de la sous-scolarisation et du manque de qualification des travailleurs et, d'autre part, de l'insuffisance des revenus des particuliers. Tous les directeurs admettent que l'insuffisance des revenus des particuliers est l'un des principaux problèmes du chômage. La sous-scolarisation et le manque de qualification des travailleurs sont pour leur part considérés comme des causes profondes du chômage et de l'insuffisance des revenus et, par conséquent, comme une préoccupation majeure des C.E.R.

Les autres problèmes sociaux suggérés à l'attention des directeurs interviewés reçoivent par contre beaucoup moins d'attention. L'isolement des individus et des familles (surtout l'isolement de certaines communautés géographiques), la disparité entre municipalités riches et pauvres du point de vue des services et des équipements collectifs (et en particulier l'urgence du regroupement municipal), l'insuffisance des logements et le problème des taudis (surtout dans les régions industrielles et urbaines) et la protection des emprunteurs (contre les sociétés de finance) sont également jugés des problèmes importants mais moins fondamentaux que les problèmes du chômage, des bas revenus et du manque de qualification des travailleurs. Mais la question de l'accroissement du temps de non travail et des besoins de loisirs, comme celle du prix des soins médicaux et celle de la pénurie possible de personnel médical et paramédical, reçoivent très peu d'attention. Et finalement — nous relevons tout particulièrement ce point — la question de la protection des consommateurs comme telle semble pratiquement ignorée par la plupart des directeurs interrogés, qu'il s'agisse de les protéger contre la hausse des prix ou contre la mauvaise qualité de certains biens ou qu'il s'agisse de les protéger contre les effets de la publicité et de la réclame.

## *2. La pensée sociale des C.E.R.*

Le fait de connaître quels sont les problèmes sociaux qui préoccupent le plus les C.E.R. et quelle place ils leur accordent dans le cours de leur action est certes instructif, mais cela ne nous permet pas de conclure que les C.E.R. ont une orientation sociale bien définie.

D'une manière générale, il semble bien que les problèmes sociaux qui retiennent surtout l'attention des C.E.R. le soient en raison de leurs liens étroits avec les problèmes économiques. Les C.E.R. sont d'abord des organismes voués à la promotion du développement économique régional. Or il est évident que les problèmes tels ceux du chômage, de l'insuffisance des revenus et du manque de qualification des travailleurs sont intimement liés à la situation et au développement de l'économie régionale. C'est assez facile à deviner. Mais cela n'explique rien au fond. Car nous ignorons l'importance véritable accordée par les C.E.R. aux problèmes sociaux. Ce qu'il faut savoir, c'est quelle conception les dirigeants des C.E.R. se font du développement économique, quels sont les objectifs fondamentaux poursuivis, quelle conception ils ont des questions sociales.

[211]

Lorsque l'on demande aux dirigeants des C.E.R. d'expliquer l'importance qu'ils accordent aux problèmes sociaux et pourquoi ils se préoccupent de tels ou tels problèmes, on se rend compte qu'il y a une certaine divergence de vue sur les objectifs que doivent atteindre ou poursuivre les C.E.R., et en particulier leurs efforts communs en vue de promouvoir le développement économique régional.

Selon un premier groupe de directeurs, le groupe le plus nombreux en réalité, celui des entrepreneurs, hommes d'affaires et commerçants, la priorité d'action des C.E.R. consiste dans le développement des entreprises (et notamment de l'industrie) régionales. Le moteur de l'économie selon eux, c'est l'industrie. Priorité doit donc être accordée aux questions suivantes : inventaire des ressources régionales, organisation systématique de la production des entreprises (gestion et mise en marché), législation de décentralisation et promotion industrielle, coopération entre les agents de l'économie (échange des capitaux,

achats), qualification des travailleurs et amélioration de l'infrastructure.

C'est le développement de l'économie régionale qui va solutionner les problèmes sociaux. Ces problèmes, ce sont le chômage chronique et saisonnier et les bas revenus. Ce ne sont pas les mesures sociales proprement dites qui peuvent solutionner de tels problèmes (assurance et assistance-chômage, travaux d'hiver, par exemple). Ces mesures sont des palliatifs insuffisants, nuisibles à l'économie. C'est plutôt en créant des emplois, donc en développant les entreprises et en amenant des industries nouvelles dans la région, que l'on pourra le mieux les solutionner. Et c'est aussi en qualifiant les travailleurs. L'entreprise moderne a besoin de travailleurs qualifiés. En améliorant les qualifications des travailleurs on leur permet donc de s'ajuster à l'économie et d'acquérir des emplois plus stables et de meilleurs revenus. Quant aux autres problèmes sociaux mentionnés, ce sont des problèmes mineurs comparés à ceux-là et ils seront solutionnés presque automatiquement lorsque l'économie régionale sera plus florissante.

Selon un deuxième groupe de directeurs, le groupe des syndicalistes ouvriers et agricoles et des coopérateurs, bien que l'on attache une très grande importance au développement régional, entendu dans le sens du développement des entreprises, celui-ci ne doit pas être conçu autrement qu'en fonction de l'amélioration des conditions de vie des gens. Le manque d'emploi, l'insuffisance et l'insécurité des revenus, doivent être les principaux problèmes à solutionner, mais pas les seuls. La santé et l'épanouissement culturel des travailleurs doivent l'être également. Ainsi l'éducation ne doit pas être conçue seulement comme un moyen d'obtenir un emploi plus stable et plus rémunérateur ; elle est en soi nécessaire à l'épanouissement personnel et culturel du travailleur aussi bien que de l'agriculteur. L'économie en général ne tient pas assez compte des conditions de vie des gens et elle ne solutionne pas tout. « On sait qu'il ne manque pas de patates au marché. Le problème c'est de les acheter. C'est pourquoi la sécurité du revenu est le problème prioritaire ». De même aussi le problème de la protection des consommateurs. « C'est très important, mais il n'y a pas d'organisation des consommateurs pour les protéger contre l'augmentation des prix ».

[212]

Ainsi la priorité accordée — au niveau de l'action — au problème du développement des entreprises et à celui de la promotion industrielle n'a pas la même signification dans l'un et l'autre groupe. La même chose peut être notée en ce qui a trait à la définition des problèmes sociaux importants. Le second groupe a certainement une vue beaucoup plus englobante du problème du développement social que le premier groupe. S'il n'a pas toujours une connaissance aussi approfondie des problèmes économiques que le groupe des entrepreneurs, hommes d'affaires et commerçants (ce qui n'est pas sûr), par contre, le groupe des syndicalistes et des coopérateurs semble avoir une conscience plus vive des effets de l'économie sur la situation sociale des diverses couches sociologiques, et il est certes plus soucieux d'orienter le développement de l'économie régionale dans un sens social.

L'orientation de pensée des directeurs appartenant à chacun de ces deux groupes, concernant les mesures sociales et la sécurité sociale, semble confirmer cette première observation. Lorsque nous demandons aux dirigeants des C.E.R. ce qu'ils pensent par exemple du salaire minimum, du régime des rentes, de l'assurance-maladie, la plupart d'entre eux, surtout ceux du groupe des entrepreneurs, hommes d'affaires et commerçants, sont en peine de dire ce que c'est vraiment et encore plus de pouvoir évaluer l'importance sociale et les liens qui s'établissent entre chacune de ces mesures. Lorsqu'on leur parle de sécurité sociale et de l'intervention de l'État dans ce domaine, le même groupe se dit favorable, dans les grandes lignes, dans la mesure où il ne s'agit pas de perpétuer des mesures dites palliatives et où cela ne restreint pas trop les libertés individuelles, mais en même temps il n'est pas porté à concevoir la sécurité sociale comme une mesure d'équité sociale indispensable même lorsqu'on réussit à assurer le plein emploi et à élever le niveau général des revenus.

Que pouvons-nous conclure de l'ensemble des observations précédentes ? L'orientation sociale des C.E.R., comme telle, n'est pas certaine. Si tous les directeurs interrogés semblent s'accorder sur les priorités d'action des C.E.R. — développement des entreprises et promotion industrielle, lutte contre le chômage et les bas revenus et coopération aux efforts visant à améliorer l'instruction et la qualification des

travailleurs et des agriculteurs — il reste qu'il n'y a pas unité de pensée quant aux objectifs de base. Un premier groupe, le groupe majoritaire, accorde toute son attention aux problèmes de développement des entreprises et de promotion industrielle assuré que la solution des problèmes sociaux en résultera, tandis qu'un autre groupe, minoritaire, est avant tout soucieux de la protection et de la sécurité des couches sociales laborieuses et ne se préoccupe de l'économie que dans la mesure où il paraît indispensable de la mettre au service du développement social.

Les directeurs des C.E.R. dans leur ensemble ne sont pas convaincus qu'il soit opportun d'élargir le rôle de leur C.E.R. Certains y sont radicalement opposés et affirment que leur C.E.R. a suffisamment à faire en s'occupant des problèmes économiques eux-mêmes. Certains ne voient pas comment ils pourraient se préoccuper davantage des problèmes sociaux puisque déjà leur attention se porte sur les problèmes du chômage, des revenus, de l'instruction et de la qualification des travailleurs. D'autres par contre sont convaincus que leur C.E.R. ne peut raisonnablement se limiter à ces problèmes mais ne voient pas comment il pourrait le faire, surtout lorsqu'on pense à des problèmes sociaux très spécifiques. Enfin, certains craignent le double emploi et la perte [213] d'énergies et de ressources qu'occasionnent la création d'un organisme parallèle pour prendre en charge les problèmes sociaux, mais soulignent également la nécessité d'élargir la représentativité des C.E.R.

Il n'y a donc pas unité de pensée au sein des C.E.R. Mais ce fait lui-même, ajouté à celui que les C.E.R. se présentent comme des organismes tout de même représentatifs, permet d'envisager l'éventualité d'une ouverture sociale plus importante.

## CONCLUSION

Les résultats de la présente étude ne permettent pas de répondre catégoriquement à notre question initiale, concernant l'aptitude des C.E.R. à jouer un rôle positif et important, à la fois dans le domaine économique et dans le domaine social.

Il est clair que les C.E.R. ont d'abord été conçus pour jouer un rôle économique. À cet égard, la représentation majoritaire du groupe des entrepreneurs, hommes d'affaires et commerçants est compréhensible et même naturelle ; de même l'orientation surtout économique de leur action (priorité au développement des entreprises, promotion industrielle, etc.). Néanmoins, il est aussi évident que les C.E.R. ne peuvent éviter d'accorder une importance assez grande à toute une série de problèmes de caractère socio-économique (chômage, revenu, etc.). Le groupe des entrepreneurs le reconnaît assez bien. Mais la participation des groupes socio-économiques (syndicalistes et coopérateurs) le confirme jusqu'à un certain point et, plus encore, en est le garant en quelque sorte.

Pour devenir aptes à jouer un rôle à la fois économique et social, il faudrait que les C.E.R. accordent une place encore plus importante aux groupes socio-économiques, mais il faudrait aussi que les acteurs sociaux proprement dit (représentants des secteurs de l'éducation, de la santé, du bien-être, des loisirs, etc.) soient présents au sein des Conseils, car, même si les représentants des groupes socio-économiques sont plus préoccupés des problèmes spécifiquement sociaux que ne le sont les représentants du monde des affaires, des entrepreneurs et des commerçants, on voit bien que ce n'est pas non plus leur principale préoccupation. Ce fait ressort assez bien des interviews que nous avons eues avec les directeurs des C.E.R. S'ils acceptent jusqu'à un certain point que leur Conseil joue un rôle important, par exemple en matière de sécurité sociale entendue au sens de la sécurité des revenus et de l'emploi, ils ne voient pas comment ils pourraient confier à leur Conseil un rôle social plus spécifique.

[214]

Un changement aussi important que celui qui est exigé par la remise en question du caractère représentatif des C.E.R. est susceptible de soulever des problèmes sûrement difficiles à résoudre. De même l'inscription au nombre des priorités d'action des C.E.R. de questions spécifiquement sociales. Il faudrait donc également que les C.E.R. soient réorganisés de manière à admettre une spécialisation des tâches du moins au niveau des groupes de travail, et de manière à ce que soient institutionnalisés les conflits d'autorité, d'orientation et d'action.

La question est donc de savoir si de tels changements sont possibles. Tout en continuant d'accorder une attention majeure aux questions économiques, les C.E.R. peuvent-ils facilement se scinder et s'engager aussi d'une manière aussi satisfaisante dans la voie du développement social ?

Cette question prend encore plus d'acuité au moment où l'on songe à instaurer au Québec des gouvernements régionaux. À l'heure actuelle le rôle des C.E.R. est relativement imprécis : s'agit-il d'organismes consultatifs et d'études ou bien d'organismes de recherche et d'action ou encore, des semi-autorités régionales ? Nous avons déjà souligné en effet le caractère anachronique de la participation des conseils municipaux au sein des C.E.R. Dans l'éventualité où seraient créés de véritables gouvernements régionaux, responsables, rattachés de près à ceux qui sont appelés à prendre les décisions (les élus du peuple : les maires notamment), ce que le plan du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec nomme des Offices régionaux de développement, il faudra certainement remettre en question le rôle des C.E.R. tel qu'il est conçu à l'heure actuelle. Étant donné le pouvoir de ces gouvernements régionaux sur les questions non seulement du développement économique mais aussi du développement social, étant donné qu'il est acquis que ces gouvernements régionaux devraient être conseillés par des organismes régionaux représentatifs, le rôle trop étroitement économique des C.E.R. est lui-même remis en question.

En ce qui nous concerne nous ne pouvons pas dire avec certitude de quelle façon les C.E.R. pourraient être restructurés de manière à permettre une institutionnalisation des conflits entre les divers groupes d'acteurs sociaux et économiques, conflits qui sont par ailleurs essentiels au maintien d'une double orientation économique et sociale et à une unification progressive de l'action.

En principe, si l'on conserve la structure actuelle (assemblée générale, bureau de direction, exécutif) il faudrait en premier lieu que, tant à l'assemblée qu'au bureau de direction, les trois groupes d'acteurs (agents de l'économie, acteurs socio-économiques et agents du développement social) soient représentés équitablement ; en second lieu, qu'il y ait au sein des C.E.R. deux commissions spécialisées également représentatives et responsables à l'assemblée et au bureau de direction (celui-ci pouvant être constitué en partie des membres de ces commissions), l'une composée surtout du groupe des entrepreneurs

mais également des acteurs socio-économiques et chargée des questions économiques, et l'autre composée surtout des agents sociaux mais également des acteurs socio-économiques et chargée des questions sociales. Enfin, il faudrait que la communication et le dialogue entre ces divers groupes d'acteurs soient clairement institutionnalisés, que ce soit par l'intermédiaire de comités conjoints pour les questions socio-économiques ou que ce soit au bureau de direction lui-même.

[215]

Tout ce que nous pouvons dire, à la suite de la présente étude, c'est qu'une telle transformation des C.E.R. ne nous paraît pas impossible, même si elle n'est pas facile, en raison de la double orientation de pensée que l'on peut déjà noter chez leurs directeurs. Il faudrait cependant que ce soit compris et expliqué. À notre avis, la création, à côté des C.E.R., de Conseils sociaux n'éviterait pas de soulever les mêmes questions et les mêmes incertitudes. Du fait en particulier de la participation nécessaire des mêmes groupes socio-économiques (syndicalistes et coopérateurs) à chacun de ces organismes, les Conseils sociaux régionaux ne pourraient éviter d'être confrontés à des problèmes économiques. De plus il serait essentiel d'institutionnaliser des canaux de communication entre chacun d'eux de manière non seulement à respecter l'autonomie de chacun, mais aussi à réaliser une unité d'action indispensable. La transformation des C.E.R. nous paraît en tout cas, du moins dans certaines régions, (Bas-St-Laurent et Gaspésie, Saguenay-Lac St-Jean et Nord-Ouest québécois), plus simple et réalisable à moyen terme.

*Ce texte est extrait du Cahier no 5 du Conseil de Bien-Etre du Québec, "Les conseils économiques régionaux et le développement social", pp. 12 à 38, octobre 1966.*

[216]

[217]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.**

**Deuxième partie :**

*EXPÉRIENCES*

## **Texte 13**

---

**“Le Plan du B.A.E.Q.”**

**BUREAU D'AMÉNAGEMENT  
DE L'EST DU QUÉBEC**

**LES GRANDS OBJECTIFS  
DE DÉVELOPPEMENT**

***Introduction :***

***Les options de développement du territoire-pilote***

[Retour à la table des matières](#)

À la lumière du cadre de référence qui précède, l'option de faire du territoire-pilote une région-plan ne constituait pas la seule alternative de développement du Bas-St-Laurent, de la Gaspésie et des Iles-de-la-Madeleine, du moins a priori.

Diverses alternatives ont été, de fait, envisagées. Les principales sont : « vidage » de la région, développement axé sur l'exploitation des ressources et enfin région-plan.

*« Vidage » de la région*

D'un point de vue strictement théorique, on peut se demander si, dans l'économie et la société québécoises, industrielles, urbaines et modernes, le territoire-pilote ne constitue pas une enclave irrémédiablement vouée au sous-développement et dispendieuse pour l'ensemble de l'économie québécoise qui doit assumer les frais d'une certaine redistribution de la richesse au profit de ce territoire défavorisé. Si tel est le cas, on peut se demander, en outre, si la décision la plus logique ne consisterait pas à envisager un encouragement à l'émigration massive de la population vers les centres urbains de la Province, un reclassement massif de la main-d'œuvre impliquant une relocalisation géographique et professionnelle, l'abandon d'activités économiques marginales comme les pêcheries, etc., toutes mesures qui auraient pour effet de dépeupler, à toutes fins pratiques, le territoire-pilote.

[218]

S'il se trouve des défenseurs pour une telle thèse, il ne se trouve cependant personne qui soit capable de prouver qu'une telle opération est économiquement rentable, socialement justifiable et politiquement possible. Aussi le B.A.E.Q. a-t-il rejeté cette alternative sans plus de considérations.

*Développement axé  
sur l'exploitation des ressources*

D'ailleurs, le territoire-pilote n'est pas le seul territoire québécois où une partie importante de la population dépend, pour son bien-être, de l'exploitation de ressources et d'activités reliées à l'exploitation de ressources faisant partie des secteurs dits marginaux. Aussi, une solution aussi draconienne que la première n'aurait pas été sans avoir de sérieuses répercussions dans d'autres régions du Québec.

Dans ces circonstances, une seconde alternative se présentait tout naturellement : axer le développement du territoire-pilote sur un réaménagement de l'utilisation des ressources en prenant pour acquis que les effets d'entraînement de ce réaménagement, répercutés dans les secteurs secondaires et tertiaires d'activité, seraient tels qu'il s'en suivrait un développement suffisant de l'ensemble de l'économie et de la société régionale.

Cette alternative a évidemment fait l'objet d'un examen plus poussé que la première. Plusieurs facteurs d'ailleurs militaient en sa faveur. Le territoire-pilote dispose de cinq ressources : L'agriculture, la forêt, les pêcheries, les mines et le tourisme. Évidemment, on ne peut pas espérer une contribution comparable de chacune de ces ressources à l'édification d'une condition sociale et économique régionale qui permettrait un niveau de bien-être compatible avec les aspirations de la population ; les problèmes de réaménagement posés par chacune de ces ressources sont complètement différents de l'une à l'autre.

Quoi qu'il en soit, à l'examen des possibilités de cette alternative, il s'est avéré qu'elle ne remplissait pas les conditions d'un développement susceptible d'avoir les effets d'entraînement postulés.

En effet, si théoriquement, elle permettait d'assurer un revenu adéquat à 40 ou 50 mille travailleurs, elle supposait, à court terme une émigration massive de la population régionale pour atteindre un seuil de quelque 200,000 (population actuelle : 325,000) de population et, par conséquent, une perte et une sous-utilisation considérables d'équipements d'infrastructure et sociaux existants, une régression importante du tertiaire et, tout compte fait, une situation où il aurait été extrêmement dispendieux, sinon impossible, de procurer à la population en place les services urbains auxquels elle aspire, d'autant plus que le principe présidant à la localisation des équipements aurait alors été très étroitement relié à la localisation des ressources naturelles elles-mêmes.

Comprise dans toutes ces implications, une telle alternative n'est peut-être pas plus économiquement rentable que la première, ni socialement plus justifiable, ni politiquement plus possible.

### *La région-plan*

L'examen de la seconde alternative nous laisse cependant entrevoir qu'il existe une possibilité réelle de développement dans le domaine des ressources [219] naturelles de la région. Pour rendre cette alternative valable, il s'agissait, en somme, de lui ajouter des éléments qui permettraient d'ajouter à ses possibilités en termes d'emploi et de revenu et de donner un sens au développement résultant de la mise en présence de ces divers éléments.

Aussi, l'option région-plan retenue par le B.A.E.Q., se définit-elle d'abord et avant tout par six grands objectifs étroitement reliés dont la réalisation assurerait aux 325,000 personnes formant la population régionale en 1982 un niveau de vie comparable à celui de l'ensemble du Québec. Ces objectifs sont :

- Modernisation des secteurs de base traditionnels (agriculture, pêche et, en partie, forêt) dans lesquels on retrouve la préoccupation de réaménagement de l'utilisation des ressources contenue dans la seconde alternative ;
- Création d'activités dynamiques nouvelles (en tourisme, en industrie et dans le secteur minier) qui suppose que des efforts considérables soient faits en ces domaines pour conserver la population du territoire à un seuil de 325,000 personnes où il est économiquement réaliste de lui procurer les services urbains qu'elle désire ;
- Valorisation de la main-d'œuvre qui vise à créer une situation de mobilité géographique et professionnelle compatible avec le réaménagement de l'utilisation des ressources envisagé, la création de nouvelles activités proposée et le taux d'émigration accepté ;
- La mise en place d'un cadre institutionnel de planification et de participation susceptible de fonder institutionnellement un développement régional planifié en collaboration avec la population ;
- L'éclosion d'une conscience régionale qui se traduira par une identification populaire aux objectifs et moyens de développement proposés et, enfin ;

- La structuration rationnelle de l'espace régional qui permettra d'offrir à la population régionale, à un coût économique réaliste, les services urbains auxquels elle aspire et qui créera les conditions de base essentielles au développement de certains secteurs, particulièrement, le tourisme et l'industrie.

On réalisera sans doute toute l'importance d'une telle option. De plus, nous verrons, en conclusion de la présente section de ce chapitre, que cette option, la plus susceptible, selon nous, d'assurer la réalisation d'objectifs de bien-être légitimes, comporte une part d'aléatoire, de risques, qu'on ne doit pas sous-estimer. Il demeure cependant que, selon le B.A.E.Q., les alternatives à cette option sont peu nombreuses, sinon inexistantes.

### *Section I :* *Les objectifs de long terme* *(l'Horizon 1982)*

Nous distinguons pour l'Horizon 1982 entre les objectifs de croissance de l'économie régionale qui déterminent le rythme nécessaire de création d'emplois, d'augmentation de la production et d'accroissement du taux de progrès technique pour arriver à rejoindre un niveau de bien-être comparable à celui du Québec, les objectifs de croissance des secteurs d'activité qui [220] définissent la contribution possible et nécessaire des secteurs d'activité de l'économie régionale à la réalisation des objectifs globaux de croissance, et les objectifs de développement qui peuvent se regrouper sous trois chefs : mobilité professionnelle et géographique de la main-d'œuvre, établissement d'un cadre institutionnel de planification et de participation (et éclosion d'une conscience régionale réelle) et, enfin, structuration rationnelle de l'espace régional.

L'Horizon 1982 fixe donc un ensemble d'objectifs de long terme, dont la réalisation amènera une élimination quasi complète du sous-développement relatif du territoire.

Il détermine aussi les principaux éléments du cadre de la région-plan nécessaires pour rendre possible la croissance accélérée impliquée par un tel objectif de rattrapage.

De plus, l'Horizon 1982 définit pour les secteurs d'activité la situation dans laquelle ils se trouveront lorsque les changements structurels proposés par le Premier Plan auront eu, en grande partie, leurs effets sur la production, l'emploi et les revenus de la région.

Les 15 années, qui séparent le moment de la présentation du Premier Plan et l'Horizon 1982 représentent la période maximum au-delà de laquelle toute projection devient excessivement hasardeuse. Même les quantifications des objectifs pour 1982 ne doivent pas signifier autre chose qu'un ordre de grandeur, une orientation générale. Le processus de développement et de croissance ne se laisse pas cerner facilement ; il se fait un plaisir de déjouer le planificateur et le plus souvent à la hausse. Cette période de 15 ans est aussi un minimum ; il faut laisser le temps aux mesures proposées dans le Premier Plan d'avoir leurs effets. Les disparités entre le territoire et la Province sont telles qu'on ne peut espérer les combler avant une telle période de 15 ans.

### *A — Les objectifs de croissance de l'économie régionale (1967 — 1982)*

Le territoire-pilote est, parmi les régions du Québec, celui où les disparités sont les plus marquées<sup>80</sup>. Dans son ensemble, le Plan veut l'élimination de ces disparités non par une redistribution monétaire sous forme de transferts gouvernementaux, comme c'est le cas présentement, mais par une « redistribution » des industries et des services. Les deux sources de revenu les plus importantes de la population du territoire sont les revenus du travail et les virements sociaux. La disparition relative du différentiel de revenu per capita entre le territoire et la province ne se fera pas par un accroissement des transferts gouvernementaux mais par une augmentation de la productivité du travailleur et par la création d'emplois nouveaux.

<sup>80</sup> Le territoire-pilote a deux fois et demie plus de chômage que le Québec et 50% moins de production par tête. Malgré d'importants virements sociaux (28% du revenu per capita) les revenus personnels par habitant dépassent à peine la moitié de ceux du Québec : \$716 en 1961 contre \$1,383. La première section du chapitre sur la valorisation de la main-d'œuvre donne de nombreux détails sur ces disparités.

Concevons par exemple, l'industrie touristique comme une industrie par laquelle les revenus de la région centrale développée sont déversés partiellement dans les régions périphériques. Il est bien évident que cette « redistribution » des revenus est alors à l'avantage des contribuables de la région centrale puisqu'ils en tirent des satisfactions qu'une redistribution classique des revenus n'aurait jamais pu leur procurer. Par ailleurs, cette redistribution de revenus s'accompagne d'une création d'emplois nouveaux, donc d'une redistribution de services et d'industries dans les régions périphériques.

[221]

La croissance au Québec se maintient depuis de nombreuses années. Le Conseil d'Orientation Économique prévoit un taux de 4.6% pour les 4 prochaines années <sup>81</sup>. Mais cette croissance qui semble assurée ne se répartit pas également sur le territoire québécois. Elle tend naturellement à se localiser là où l'activité économique et la population sont déjà concentrées, et, ainsi, les différentiels entre régions tendent à s'accroître ou au mieux à demeurer constants. Il devient donc prioritaire de « régionaliser » cette croissance assurée afin de garantir un niveau de bien-être comparable aux habitants des diverses régions du Québec.

Le choix des taux de croissance à donner à la production, à l'emploi et aux revenus régionaux sera donc établi à partir d'un objectif global d'élimination relative <sup>82</sup> des disparités d'emploi et de revenu entre le territoire et la province, compte tenu des dotations comparatives en facteurs de production.

De plus, l'option région-plan que nous avons adoptée perdrait toute signification si la région avait une population décroissante. Un tel phénomène qui impliquerait une baisse de l'emploi et, éventuellement de la production totale s'allie mal au dynamisme et à l'énergie qui seront nécessaires à la construction d'une région-plan. La population to-

<sup>81</sup> « Le taux de croissance de 4.6%, (...) pourrait constituer en fin de compte l'objectif de croissance souhaitable et réaliste que nous recherchons : souhaitable, parce qu'il commande un dépassement certain des libres performances accomplies jusqu'à ce jour ; réaliste, parce qu'il se situe à la portée de nos moyens et à la mesure de nos vellétés ». COEQ, *Croissance Économique du Québec, 1956-1970*, septembre 1965, page 33.

<sup>82</sup> Cette élimination est relative, car il serait irréaliste de ne pas maintenir un léger différentiel pour les raisons qui seront explicitées plus loin.

tales de la région doit au moins se maintenir stable (325,000). C'est là un minimum. Un tel objectif de stabilité de la population peut paraître pessimiste mais deux raisons expliquent ce choix. D'abord, malgré les apparences, cet objectif implique la création d'un nombre considérable de nouveaux emplois par une économie périphérique aux richesses naturelles limitées<sup>83</sup>. De plus, la région connaît depuis de nombreuses décades une émigration qui s'est intensifiée au cours des 8 dernières années au point d'être égale à l'accroissement naturel de la population.

Nous déterminerons dans les pages suivantes le taux d'accroissement de l'emploi et le taux d'accroissement de la production nécessaire pour réaliser ces deux objectifs d'ici 1982. Nous démontrerons ensuite que ces deux taux sont compatibles entre eux, si la région jouit d'un taux de progrès technique élevé.

### *1 — L'objectif d'accroissement de l'emploi*

Une projection<sup>84</sup> de la population régionale de 1961 à laquelle sont appliqués les taux d'émigration par groupes d'âge de 1956-61 nous donne une population quasi stable jusqu'en 1981<sup>85</sup>. Cette stabilité globale ne veut toutefois pas dire stabilité des composantes. La pyramide des âges se gonfle vers le sommet et s'affaiblit vers la base<sup>86</sup>. L'effet net de ce phénomène se traduit par une augmentation de la population active (de 14 ans à 64 ans) de près de 20,000 personnes<sup>87</sup>. Vu que la population est stable, on a une diminution correspondante de 20,000 personnes, chez les groupes de 0-14 ans et de 65 ans et plus. Cela im-

<sup>83</sup> Environ 9,000 emplois nouveaux sont nécessités par l'évolution de la structure de la population. 6,000 par une diminution du travail temporaire à l'extérieur de la région et 13,000 par la baisse du taux de chômage.

<sup>84</sup> Cette projection a été établie selon la méthode utilisée par J. Henripin et Y. Martin dans leur publication : *La population du Québec et de ses régions 1961-1981*. P.U.L. Québec 1964.

<sup>85</sup> La population régionale représentait en 1961, 6.1% de la population québécoise. Elle n'en représentera plus que 3.9% en 1981.

<sup>86</sup> C'est là un processus équilibrant qui fera passer le taux de dépendance de 93% qu'il était en 1961 à 75% en 1981. (Pendant ce temps, le même taux québécois évoluera de 70 à 80%)

<sup>87</sup> L'accroissement de la population active sera plus fort durant le 1<sup>er</sup> Plan que durant les quinquennats suivants.

plique en soi une hausse du revenu per capita, car moins d'enfants et de vieillards dépendent du revenu des travailleurs.

Une partie seulement de la population active participe à la main-d'œuvre <sup>88</sup> En 1961, le taux d'activité régional était de 50% <sup>89</sup>. Nous estimons que ce taux sera aussi égal à 50% en 1981. Il connaîtra cependant une baisse au cours du Premier Plan, mais il passera à au moins 50% par la suite.

[222]

Ainsi, la main-d'œuvre régionale verra ses effectifs augmenter à au moins 92,000 unités. Or, en 1961, la région comptait 83,000 travailleurs. De ce nombre, 8,000 environ avaient leur principale occupation hors du territoire surtout dans l'exploitation forestière. Pour de nombreuses raisons, comme la stabilisation des opérations forestières hors du territoire, nous estimons que leur nombre baissera à 2,000 au maximum. Ainsi, pour satisfaire à l'objectif de maintenir une population au moins stable, l'économie régionale devra offrir environ 15,000 emplois nouveaux.

De plus, l'équivalent en semaines de travail de 13,000 nouveaux emplois devront être créés pour permettre la baisse du taux de chômage régional.

La main-d'œuvre régionale, on le sait, était sous-employée en 1961. Elle travaillait en moyenne 33 semaines par année. La main-d'œuvre provinciale travaillait, elle, une moyenne de 40 semaines. À cette moyenne de 40 semaines on associe, mais par des calculs tout à fait différents, un taux de chômage de 10% environ <sup>90</sup>. Cela voudrait

<sup>88</sup> Ne font pas partie de la main-d'œuvre, les étudiants de 15 ans et plus, les femmes au foyer, les inaptes au travail, etc.

<sup>89</sup> Le taux d'activité est la proportion de la population active qui participe à la force de travail. Le tableau suivant permet une comparaison des taux d'activité régional et provincial pour 1951 et 1961.

*Taux d'activité selon le sexe, Territoire et Province, 1951 et 1961*

Territoire-pilote Province de Québec HFtotal HFTo-  
tal195193.216.555.693.227.559.9196175.523.250.081.930.157.2 Source : B.F.S.  
Recensement du Canada, 1951 et 1961

<sup>90</sup> Le Québec a connu en 1961 un taux de chômage plus élevé que normalement.

dire que le plein emploi consiste en une moyenne de 43 semaines de travail par travailleur si l'on accepte comme marginal et inévitable un taux de chômage de 3% <sup>91</sup>. Quel devrait être le taux annuel de croissance de l'emploi entre 1961 et 1981 ? La main-d'œuvre régionale travaillant dans le territoire environ 2,450,000 semaines en 1961 <sup>92</sup> offrira 3,956,000 semaines de travail en 1981 (soit 92,000 travailleurs à 43 semaines). Si l'on accepte un taux de chômage de 10% (40 semaines de travail représenteraient donc le plein emploi régional), comme inévitable vu une forte présence d'activités saisonnières, il faudrait une demande de travail de 3,680,000 <sup>93</sup> semaines par l'économie régionale pour réaliser l'équilibre, c'est-à-dire fournir de l'emploi relativement permanent à l'ensemble de la main-d'œuvre régionale <sup>94</sup>.

*Il en résulte <sup>95</sup> un taux annuel de croissance de l'emploi de 2% environ pendant 20 ans (soit plus de 1200 <sup>96</sup> emplois de 40 semaines la première année). Il va de soi qu'une telle hausse du nombre de semaines de travail par unité résultera en une hausse importante du revenu par travailleur et donc du revenu per capita.*

<sup>91</sup> Le plein emploi s'établit à 43 semaines parce que les groupes importants de travailleurs comme les travailleurs forestiers, les pêcheurs, les femmes, les vieux ne peuvent ou ne veulent travailler qu'une partie de l'année

<sup>92</sup> 83,000 travailleurs moins 8,000 travaillant à l'extérieur, à 33 semaines par année.

<sup>93</sup> 92,000 travailleurs à 40 semaines.

<sup>94</sup> De 1,500 à 2,000 emplois pourront être fournis par les régions limitrophes au territoire-pilote.

<sup>95</sup>  $2,450,000 (1.02)^{20} = 3,680,000$ .

<sup>96</sup> Ces 1,200 emplois représentent soit des emplois complètement nouveaux, soit des accroissements de semaines travaillées par un travailleur ayant déjà un emploi.

## 2 — *L'objectif d'accroissement de la production (produit intérieur brut).*

Plusieurs voies d'approche peuvent être utilisées pour estimer le taux d'accroissement de la production nécessaire pour permettre à l'économie régionale de distribuer des revenus aux travailleurs régionaux, qui soient comparables à ceux reçus par les travailleurs québécois. Nous utiliserons deux voies d'approche : l'égalisation des productivités moyennes par travailleur et l'égalisation des masses salariales <sup>97</sup>.

### *a) L'égalisation des productivités moyennes*

En 1961, le produit intérieur brut au coût des facteurs s'élevait à \$200,500,000 dans le territoire <sup>98</sup>. La main-d'œuvre régionale qui y contribuait s'élevait à 75,000 unités (les autres (8,000) travaillant à l'extérieur). Si l'on exclut le chômage, on obtient 57,000 travailleurs « à part entière » (40 semaines). Leur productivité moyenne, c'est-à-dire le rapport entre le produit intérieur brut (\$200,500,000) et le nombre de travailleurs (57,000) était de \$3,520.

[223]

Au Québec, cette même productivité était de \$5,250 <sup>99</sup>. On peut se donner comme objectif l'égalisation de ces productivités moyennes <sup>100</sup>.

<sup>97</sup> En fait, on en revient toujours à l'égalisation des productivités moyennes des travailleurs car le salaire est une proportion constante de cette productivité moyenne.

<sup>98</sup> Le tableau suivant présente une répartition de ce P.I.B. selon les industries.

<sup>99</sup> Ce rapport a été évalué à partir d'une publication du C.N. intitulée Facteurs de croissance de l'économie du Québec et leurs répercussions éventuelles sur les services du C.N. et à partir d'une publication du COEQ intitulée Croissance économique du Québec 1965. Le produit intérieur brut au coût des facteurs a été estimé au 7/8 du produit national brut au prix du marché.

Le COEQ affecte cette productivité du travailleur québécois (\$5,250) d'une croissance de moyen terme de 1.9% <sup>101</sup>. On peut faire l'hypothèse que le taux de long terme se rapprochera de cette valeur. En effet, le taux de croissance de l'économie québécoise sera vraisemblablement de plus en plus « guidé » sinon planifié. Il en résulte un taux de rattrapage, pour la productivité régionale, qui voisine les 4% <sup>102</sup>. Par suite, *le taux de croissance du produit intérieur brut serait de 6%*

<sup>103</sup>.

<sup>100</sup> Nous verrons plus loin que cette égalisation des productivités moyennes implique un taux élevé de progrès technique que la région semble en mesure de réaliser.

<sup>101</sup> L'étude du COEQ établit, à partir des projections de la croissance du Canada pour la période 1966-1970 estimées par le Conseil Économique Canadien et des conditions socio-économiques propres au Québec, un taux de croissance de l'économie québécoise pour la même période. COEQ, *Croissance Économique du Québec, 1956-1970*, septembre 1965.

<sup>102</sup>  $\$3520 (1 + x)^{20} = \$5250 (1.019)^{20}$  où  $x = .04$

<sup>103</sup> La production régionale Y est égale au nombre de travailleurs N multiplié par la productivité moyenne par travailleur P.

Soit  $Y = N.P.$

$Y (1 + x) = N(1.02) P. (1.04)$

On sait en effet que le taux d'accroissement de l'emploi N est égal à 2% (soit 1.02) et que le taux d'accroissement de la p  $\$3520 (1 + x)^{20} = \$5250 (1.019)^{20}$  où  $x = .04$  productivité P est égal à 4% (soit 1.02). Donc  $x = 6\%$

*b) L'égalisation des masses salariales pondérées*

La masse salariale per capita et le produit intérieur brut per capita sont dans un rapport constant dans une économie donnée <sup>104</sup>. On peut donc indifféremment se proposer des objectifs en termes de masse salariale ou en termes de produit intérieur brut. Nous établirons nos objectifs de production pour 1981 en passant par la masse salariale, car cette dernière se pondère facilement par le chômage par exemple et permet d'évaluer ensuite le volume de revenus personnels <sup>105</sup>.

La masse salariale par habitant était en 1961 de \$900 au Québec. Dans la région, elle était de \$375. On peut se proposer l'égalisation de ces masses salariales par habitant mais en tenant compte de ce que les populations respectives sont affectées de taux d'activité et de dépendance plus ou moins élevés.

On a vu en effet que la région conservera un taux de chômage d'environ 10%. En outre, en 1981, elle offrira relativement moins de travailleurs que le Québec du fait de son faible taux d'activité mal compensé par une plus forte proportion de population active <sup>106</sup>.

On peut donc pondérer les futures masses salariales par habitant par le nombre de travailleurs effectifs. L'objectif sera ainsi d'atteindre

<sup>104</sup> Cette loi économique est démontrée dans « Productivité, Travail et Capital dans l'économie canadienne » par W.C. Hood et A. Scott, dans le Rapport de la Commission Royale d'Enquête sur les perspectives économiques canadiennes, février 1957

**Produit intérieur brut au coût des facteurs, Région-pilote, 1961**

|                                     |                      |
|-------------------------------------|----------------------|
| Industries                          | Valeur ajoutée en \$ |
| Agriculture                         | 13,000,000           |
| Mines                               | 12,000,000           |
| Pêches et forêts                    | 10,500,000           |
| Manufactures                        | 26,000,000           |
| Construction                        | 16,000,000           |
| Utilités publiques                  | 38,000,000           |
| Commerce                            | 21,000,000           |
| Finance, assurance, immeubles       | 4,000,000            |
| Services et administration publique | 51,000,000           |
| Total                               | 191,500,000          |

Source : Estimés du B.A.E.Q.

\* L'écart entre \$191.5 millions et \$200.5 millions s'explique par une technicité comptable relative à la part des subsides à la production admissible aux fins du calcul du P.I.B.

<sup>105</sup> La masse salariale est la principale composante des revenus personnels.

<sup>106</sup> En 1981, le taux de dépendance sera de 75% dans la région et de 80% au Québec. Toutefois, nous estimons que les taux d'activité respectifs seront de 50% et 57%.

les 8/9 de la future masse salariale par habitant du Québec <sup>107</sup>. Cela donne un taux de croissance désiré de 6%. Comme par ailleurs, la masse salariale est une proportion constante du produit intérieur brut et que la population régionale est stable, il s'ensuit que le taux de croissance de l'économie régionale qui permettra de rattraper l'économie provinciale en 1981 est de 6%.

### *Le revenu per capita*

La masse salariale est l'élément dominant des revenus personnels et du produit intérieur brut <sup>108</sup>. En 1961, les salaires ne représentaient que 54% des revenus personnels régionaux, contre 70% pour le Québec de 1960 à 1965. La différence est expliquée par le fort volume de transferts gouvernementaux dans la région (28% comparativement à 13%) au Québec <sup>109</sup>.

Le volume total des transferts gouvernementaux ne s'accroîtra que légèrement <sup>110</sup>, car le nombre de jeunes et de vieillards va diminuer, le chômage va baisser et le nombre d'inaptes au travail ne se modifiera pas. Sa contribution relative au revenu personnel passera alors de 28% en 1961 à 15% environ en 1981.

<sup>107</sup> Le nombre de travailleurs effectifs représenterait 29.4% de la population au Québec en 1981 contre 26.2% dans la région. Le rapport de ces deux pourcentages est 8/9. La teneur régionale en travailleurs effectifs sera les 8/9 de celle du Québec. Par suite, l'égalisation des futures masses salariales pondérées  $\$375 (1 + x)^{20} = 8/9 \$900 (1.019)^{20}$  donne le taux de rattrapage nécessaire dans la région. Le taux de croissance de la masse salariale québécoise par habitant (1.9%) représente la différence entre la croissance de la masse salariale totale et la croissance de la population. Bref, le taux de rattrapage est de 6%.

<sup>108</sup> Si l'on soustrait l'amortissement de la production et ajoute les virements sociaux, on trouve à peu près la masse des revenus personnels (les paiements nets aux non-résidents compensés par les revenus non-salariaux font la différence).

<sup>109</sup> Le total des deux postes forme 83% pour la région et pour la province.

<sup>110</sup> Le volume n'est quasi-constant que si l'on fait l'hypothèse qu'il est estimé au prix de 1961 et au taux de 1961. : Les argents distribués par la sécurité sociale s'accroîtront au cours des prochaines années en affectant également l'ensemble du territoire québécois. Théoriquement cet accroissement sera compensé par une baisse relative de la masse salariale et des autres revenus.

Ainsi l'accroissement de 6% des salaires et le faible taux d'augmentation du volume des transferts gouvernementaux donneront à la région un revenu per capita comparable à celui de la province (le différentiel sera minime : environ 12% <sup>111</sup>).

[224]

### *3 — Le taux de progrès technique et la compatibilité des taux d'accroissement de l'emploi et de la production.*

Pour la période 1963-1970, le COEQ retient un taux de croissance de l'économie québécoise de 4.6%, soit 2.7% pour la croissance de l'emploi et 1.9% pour la croissance de la productivité moyenne par travailleur.

Nous proposons, pour l'économie régionale période 1961-1981, une croissance annuelle de 6%, soit 2% pour l'emploi et 4% pour la productivité moyenne. Comme la productivité moyenne n'est pas une notion instrumentale, il faut la réduire aux éléments qui la composent.

La productivité d'un travailleur dépendra de l'équipement mis à sa disposition, de la qualité technique de cet équipement, de la formation professionnelle de ce travailleur, du milieu institutionnel où il vit, etc. Ces éléments peuvent se grouper sous deux chefs : le niveau d'équipe-

---

<sup>111</sup> La production d'une économie est consacrée (a) aux rémunérations des facteurs de production et (b) à l'amortissement de ces facteurs. Les revenus touchés par les personnes ne sont donc pas identiques à la valeur de la production. Certaines rémunérations peuvent être versées à des organismes, certains fonds sont gardés en réserve, certains revenus peuvent provenir d'une autre économie (transfert). En 1961, les revenus personnels par habitant étaient de \$716 dans la région et de \$1,383 dans le Québec. Ce \$716 comprend : \$375 de salaires, \$203 de transfert et \$138 de revenus non-salariaux. Considérons que les revenus salariaux et non-salariaux croissent à raison de 6% annuellement et que les transferts sont constants. Par suite, pour la région, les revenus personnels par habitant s'établiraient à \$1845 en 1981. Au Québec, la croissance des revenus personnels étant voisine de 2% les revenus personnels y seraient de \$2055 en 1981. Le différentiel serait alors de 12% en faveur du Québec. Autrement dit on retrouve le facteur 8/9 pour exprimer le poids relatif optimum de la région.

ment et le progrès technique, ce dernier étant en termes d'équation, un résidu par rapport au stock de capital par travailleur <sup>112</sup>. Le tout est alors plus opérationnel. De même qu'on a fractionné le taux de croissance global, de même on peut fractionner celui de la productivité moyenne <sup>113</sup>. Par exemple, pour le Québec, le taux de progrès technique serait égal à 1.15% <sup>114</sup>.

Ainsi, le taux de croissance de la productivité moyenne serait imputable, pour 60%, au progrès technique, et pour 40%, à l'augmentation de l'équipement par tête.

Ces proportions seraient les mêmes dans la croissance de la région-pilote sauf que le taux de progrès devrait s'élever à 2.4%, soit plus de deux fois celui du Québec. C'est ici que doit s'apprécier le réalisme du

<sup>112</sup> Considérons Y, le produit intérieur brut au coût des facteurs, N, l'emploi, P, la productivité moyenne par employé, K, le stock de capital fixe, A, un facteur de conversion entre N et K reflétant un état technologique et, enfin, a, la contribution de l'emploi au produit intérieur.

$$\text{Alors } Y = NP - AN^a K^{1-a}$$

et  $P = A \left(\frac{K}{N}\right)^{1-a}$  est l'expression de la productivité moyenne par travailleur.

<sup>113</sup>  $P = A \left(\frac{K}{N}\right)^{1-a}$

$$\text{Log } P = \text{Log } A - (1-a) \text{Log } K - (1-a) \text{Log } N.$$

$$\frac{1}{P} \frac{dP}{dt} = \frac{1}{A} \frac{dA}{dt} + (1-a) \frac{1}{K} \frac{dK}{dt} - (1-a) \frac{1}{N} \frac{dN}{dt}$$

Le taux de croissance de la productivité moyenne par travailleur est égal au taux de progrès technique plus une fraction de fois la différence entre le taux de croissance du stock de capital et celui de l'emploi : la fraction dont il s'agit est, dans la fonction de Cobb — Douglas, l'élasticité de la production par rapport au capital, soit  $\frac{K}{Y} \frac{dY}{dK}$ .

Cette expression est le rapport entre le coefficient moyen de capital ( $\frac{K}{Y}$ ) et le coefficient marginal de capital ( $\frac{dK}{dY}$ ).

À long terme, le rapport serait égal à 1 pour accepter la loi de constance du coefficient moyen de capital. Et alors la dynamisation de la fonction de Cobb-Douglas conduit à une impasse. Pour en sortir (tout en acceptant la constance du rapport capital-output) il faut interpréter (1-a) comme un facteur de pondération du capital qui ne ressortit pas nécessairement à la logique même du capital.

<sup>114</sup>  $1.9 = X + \frac{2}{5} (4.6 - 2.7)$  où 1.9% est le taux de croissance de la productivité moyenne par travailleur, 4.6 le taux de croissance du stock de capital et 2.7 le taux de croissance de l'emploi. Donc X, le taux de progrès technique est égal à 1.15%. Le taux de croissance du stock de capital est égal au taux de croissance de l'économie pour sauvegarder la constance du coefficient moyen de capital.

taux proposé à la croissance de la productivité moyenne. Le stock de capital régional étant désuet, la population peu instruite, les institutions dysfonctionnelles, il y a fort à parier qu'un taux de croissance du progrès technique de 2.5% n'a rien d'irréaliste pour la région. Que l'on songe, par exemple à la mutation technique qui résulte, dans le domaine des pêcheries, d'un remplacement de barques côtières par un chalutier de haute mer. Quant au niveau d'équipement par travailleur, il est une résultante de l'effort de capitalisation. Toutefois, on voit l'accent qu'il faut mettre sur les réformes institutionnelles, sur la scolarisation, la formation professionnelle et l'on voit, à rebours, le danger qu'il y aurait à investir dans des structures archaïques ; l'essentiel de la croissance sera dans le progrès technique.

Nous avons discuté, de façon plus ou moins indépendante de taux de croissance global, de taux de croissance du progrès technique, de taux de croissance de l'emploi et de taux de croissance du capital. Résumons notre démarche. Certains objectifs nous ont fait opter pour un taux de croissance global de 6%. Il en est résulté un taux de croissance du capital de 6% <sup>115</sup>. Par ailleurs, l'objectif de « plein emploi régional » nous a fait admettre un taux de croissance de l'emploi de 2%. Il s'en est suivi, pour assurer la compatibilité de ces divers taux et donc la compatibilité de la croissance, la mise en exergue d'un taux de croissance du progrès technique de 2.4%. Autrement dit, la compatibilité de la croissance est « ouverte » sur le progrès technique.

[225]

---

<sup>115</sup> Le stock de capital peut s'estimer grossièrement par la constante qui le relie au produit intérieur ou par diverses autres manipulations de coefficients sectoriels connus. On peut penser qu'il était en 1961 de \$650, 000, 000 dans le territoire en excluant, comme il se doit, la valeur des terres et des habitations. Par suite, une croissance de 6% aurait coûté \$40.000.000 en 1962. Il s'agit évidemment d'un coût réparti sur l'économie dans son ensemble et non sur une aide extérieure seulement. Le coût des projets proposés par le Plan ne représente qu'une partie seulement du coût global de la croissance, l'autre partie étant constituée par certains investissements gouvernementaux dans des secteurs non couverts par le Plan (éducation, santé, loisir, justice, poste, etc.) et par les investissements privés. En fait si l'on examine les projets gouvernementaux pour l'année 1966 (au minimum 30 millions) on peut même penser que les normes de croissance précédemment définies ont été respectées pour la période de 1961-1966.

En résumé, si la région réussit à maintenir jusqu'en 1981 un taux d'accroissement de l'emploi de 2% et un taux d'accroissement de la production de 6%, elle aura les caractéristiques suivantes : une population de 325,000 personnes, une main-d'œuvre de 92,000 personnes, un taux de chômage réduit, fonction du caractère saisonnier de certains emplois, un revenu per capita comparable à celui du Québec, un pourcentage des revenus dû aux transferts gouvernementaux à peine supérieur à celui du Québec et une économie efficace qui aura connu un taux de progrès technique élevé (2.5%) et un taux d'investissement net important (6%).

***B — Les objectifs de croissance  
des secteurs d'activité, 1967-1982.***

Cette croissance de l'emploi et de la production que nous posons comme objectif ne se répartira pas également entre tous les secteurs de l'activité économique régionale. Un stock limité de ressources naturelles bloque la croissance de certains secteurs qui dominant présentement l'économie de la région (agriculture, forêt et pêcheries). De nombreuses branches des activités de service sont dépendantes du volume de la population ; or, la population régionale n'augmentera pas. D'autres secteurs tels que les mines ont un avenir quasi-imprévisible. Enfin, certaines activités comme l'industrie et le tourisme peuvent connaître, à l'échelle régionale, une croissance très importante.

Il importe donc de faire une analyse la plus exacte possible du *potentiel* de croissance des activités régionales directement reliées à la population et aux ressources régionales afin de préciser les objectifs de croissance des secteurs dynamiques dont le gonflement est lié non à la population et aux ressources régionales mais à une politique qui tend à créer toutes les conditions nécessaires à leur développement.

L'objectif de croissance retenu précédemment implique que l'économie régionale doit pouvoir offrir en 1982 des emplois à *haute productivité*, à une main-d'œuvre d'environ 92,000 personnes travaillant

en moyenne 40 semaines par année. Dans quels secteurs d'activité peuvent se distribuer ces emplois ? <sup>116</sup>.

### *1 — Croissance du primaire de 1967 à 1982*

La modernisation du secteur primaire amènera une augmentation considérable de la productivité moyenne du travailleur <sup>117</sup>. Mais un tel mouvement à la hausse aura comme pendant une diminution importante du volume de main-d'œuvre qu'il peut occuper. De 30,000 (soit 35% de la main-d'œuvre régionale) en 1961, il passera à 13,000 environ (soit 15%) en 1981. L'agriculture et la forêt sont responsables de cette baisse. Les pêcheries et les mines pourront éventuellement fournir quelques centaines d'emplois nouveaux.

#### *a) L'agriculture*

Si les programmes agricoles proposés dans le Premier Plan sont réalisés, l'agriculture régionale sera réorganisée sur une base efficace dès 1977. Aussi, utiliserons-nous cette année comme situation de long terme.

[226]

L'agriculture de 1977 occupera un maximum de 5,500 personnes à temps plein <sup>118</sup>, utilisant une surface cultivée de 800,000 à 900,000 acres des meilleurs sols du territoire. Cette main-d'œuvre sera reportée sur 4,200 fermes dont 85% seront spécialisées dans la production lai-

<sup>116</sup> Il est pratiquement impossible de poser de façon précise et réaliste les objectifs de production et de revenu des secteurs d'activité en longue période. Nous réservons cette analyse pour la période du Premier Plan. De plus, il est plausible de croire que si l'objectif d'emploi, *tel que défini*, est réalisé, seront réalisés aussi les autres objectifs de croissance.

<sup>117</sup> Voir plus loin les objectifs de croissance des secteurs d'activité au cours du Premier Plan.

<sup>118</sup> Les autres seront spécialisées dans la pomme de terre, les fraises, l'élevage laitier, le bœuf de boucherie et le mouton.

tière <sup>119</sup>. Les 2000 fermes qui ont présentement entre 16 et 25 vaches et au moins 85 acres cultivées seront réorganisées à la norme de 25 vaches à 1 unité-travail à plein temps. Les autres fermes auront été organisées sur une base de 2 unités-travail ; il y en aura environ 1 500. Ces fermes seront concentrées dans les deux meilleures zones agricoles du territoire ; en 1965, 65% des fermes étaient localisées dans ces zones alors qu'en 1977, 77% le seront. La valeur du capital sur la ferme aura doublé, passant de \$15,000 à \$30,000 par ferme à l'unité-travail.

La production laitière qui constituera en 1977, avec les productions connexes, de 80% à 85% de la valeur des produits agricoles vendus comparativement à 60% en 1965, va quadrupler (1.2 milliard de livres de lait). Cet accroissement est dû à une hausse de 50% du nombre de vaches et de 100% du rendement en lait par vache. Chaque unité-travail produira 200,000 livres de lait annuellement au lieu de 35,000 à 40,000 en 1965. Ainsi chaque dollar investi donnera annuellement \$0.40 de revenu brut contre \$0.13 en 1965. Cette hausse de productivité de 40% à 50% par année durant 10 ans est possible et nécessaire pour rattraper les meilleures zones agricoles de la province. Ainsi, le revenu net des agriculteurs sera comparable à celui de la moyenne des travailleurs régionaux.

Après 1977, des rajustements assez importants devront être apportés aux fermes à une unité-travail. C'est pourquoi nous n'avons prévu que des investissements mineurs sur ces fermes au cours de la décade de réorganisation intensive. Par ailleurs, les fermes à 2 unités-travail, parce qu'elles seront éventuellement très près des normes qui pourront prévaloir à cette époque, s'ajusteront facilement aux nouvelles exigences d'efficacité.

### *b) La forêt*

---

<sup>119</sup> Il faut ajouter de 4 000 à 5 000 emplois saisonniers pour les périodes de pointe coïncidant avec les travaux des champs ; ces emplois seront comblés surtout par du travail familial, par les retraités et par des étudiants de l'option agricole du cours secondaire. Le nombre d'agriculteurs recensés en 1961 était de 13,513.

L'inventaire du stock de matière ligneuse du territoire permet de connaître avec une grande précision les possibilités annuelles de coupe en longue période ; elle se maintiendra aux environs de 120,000,000 pi. cu. Nous estimons que la réalisation des programmes de modernisation de l'exploitation du Premier Plan rendra possible le maintien de 2500 à 3000 emplois à 10 mois en 1971 <sup>120</sup>. Les unités d'exploitation seront alors à un niveau technologique comparable à celui des unités les plus modernes au Québec. Durant la décade qui suivra, l'introduction de techniques nouvelles pourra causer un léger mouvement à la baisse de l'emploi.

### *c) Les pêcheries*

La pêche côtière aux espèces de fond aura complètement disparu en Gaspésie. La pêche côtière aux espèces de luxe existera toujours aux Iles-de-la-Madeleine.

La pêche hauturière, qui aura centralisé ses opérations dans un nombre restreint de centres de pêche, aura connu un développement qui lui permettra d'occuper une main-d'œuvre légèrement supérieure à celle de 1961, et cela [227] malgré la disparition de la pêche côtière traditionnelle. Ce dynamisme de la pêche hauturière aura sa source dans la grande pêche sur l'Atlantique, un type de pêche présentement inconnu des Gaspésiens. L'accroissement considérable du volume de prises, qu'elle permettra, rendra possible des ajustements technologiques (opération sur 12 mois, concentration des unités de transformation, utilisation des résidus, produits nouveaux, etc.) qui nous font poser comme réaliste l'objectif de rentabilité à tous les stades de production. La professionnalisation du pêcheur sera chose faite et son revenu horaire sera comparable à celui des travailleurs des autres secteurs de l'économie régionale. L'activité de pêche sera sans doute celle qui, avec l'agriculture, connaîtra la hausse la plus importante de la productivité moyenne du travailleur ; elle pourra continuer à occuper de 1 500 à 2 000 personnes.

---

<sup>120</sup> En 1961, on en comptait 12,000 dont au moins 4000 travaillaient à l'extérieur du territoire.

*d) Les mines*

Les premiers résultats d'une prospection intensive depuis 3 ans dans la chaîne des Shickshock permettent de conclure à l'existence de masses importantes de minerai non-ferreux. La décision d'exploiter ces dépôts, dont la teneur commerciale reste à préciser, dépend de facteurs extra-régionaux et même extra-provinciaux. Cependant, nous croyons possible la mise en opération de 2 ou 3 entreprises comparables à celle de Murdochville <sup>121</sup> pouvant employer de 1000 à 1500 travailleurs, ce qui doublerait le nombre de personnes employées dans le secteur. Ces développements nouveaux tiendront compte de l'expérience de Murdochville afin de permettre une intégration de l'activité minière à l'économie et à la société régionale. L'exploitation de la tourbe se sera complètement mécanisée ou aura disparu.

Ce 15% de l'emploi régional affecté au primaire représente un estimé maximum. Si les espoirs mis dans une agriculture intensive, dans la pêche en haute mer et dans l'exploitation de nouveaux gisements miniers ne sont pas réalisés, la contribution du primaire pourra passer aisément à 10 ou 12%. Quel que soit le pourcentage exact de l'emploi au primaire, il demeure que ce primaire nouveau sera très efficace économiquement et techniquement et fournira des emplois de 10 à 12 mois, bien rémunérés.

---

<sup>121</sup> Cette prévision est sujette aux réserves qui doivent accompagner toute prévision minière.

## 2 — Croissance du secondaire de 1967 à 1982

Le secteur de la transformation comprend deux blocs d'entreprises dont le potentiel de croissance varie considérablement.

Le premier bloc comprend les industries reliées aux matières premières régionales et celles reliées au marché régional <sup>122</sup>. Un maximum de 7 000 à 8 000 emplois permanents est possible dans ce bloc. Il fournissait en 1963, environ 7, 500 emplois, mais les politiques de consolidation des entreprises de transformation du lait, du poisson et du bois (scieries) prévues dans le Premier Plan feront disparaître un grand nombre de ces emplois surtout dans des entreprises marginales qui ont à l'heure présente une durée d'opération de 4 à 6 mois seulement. Ainsi, l'objectif de 8 000 emplois dans ce bloc implique une création d'environ 2 500 à 3 000 emplois permanents nouveaux. Ces emplois nouveaux sont en grande partie reliés aux espoirs fondés sur la croissance du primaire (les mines et les pêcheries principalement) sur la transformation plus poussée des matières premières régionales (surtout le bois et le poisson) et sur quelques petites entreprises liées à la demande régionale (la fourniture de produits de toutes sortes à l'activité touristique par exemple).

[228]

Le second bloc comprend les branches industrielles franchement nouvelles qui ne sont liées ni aux matières premières régionales ni au marché régional. Ces entreprises importeraient donc dans la région leur matière première et vendraient leurs produits sur un marché provincial, national ou international. Ces entreprises seraient de type mobile (foot-loose), auraient une valeur ajoutée régionale importante et seraient distributrices d'emplois permanents et de salaires comparables à la moyenne provinciale. L'implantation de ces firmes nouvelles est uniquement fonction, du côté régional, de l'effort de promotion industrielle (détermination de centres prioritaires, équipements d'accueil complets, personnel de promotion qualifié) et, du côté provincial, de l'intensité des mesures favorisant l'industrialisation décentralisée

<sup>122</sup> Le marché régional comprend en plus de la région, quelques régions avoisinantes comme la Côte-Nord et le Nord du Nouveau-Brunswick.

(primes spéciales, participation directe à la création d'entreprises nouvelles).

Quel est le nombre d'emplois à créer par ces industries ? Il est excessivement difficile d'évaluer directement les incidences en termes d'emploi, des mesures d'aide à l'industrialisation décentralisée. Aussi, nous faut-il utiliser une méthode indirecte. Connaissant le potentiel de création d'emploi de toutes les principales activités économiques régionales <sup>123</sup> à l'exception du tourisme et du bloc d'industries de type mobile, nous allons fixer comme objectif de création d'emploi à ces deux dernières activités, la différence entre les 92,000 emplois que nous devons créer pour maintenir une population au moins constante et les 75,000 à 80,000 emplois qui peuvent être générés par le reste de l'économie. Par cette méthode, nous estimons que l'industrialisation nouvelle et le tourisme doivent créer 15, 000 emplois nouveaux. Les contraintes inhérentes à la croissance interne de ces deux types d'activité économique nous permettent de croire que ces 15, 000 emplois peuvent se distribuer également entre ces deux activités. Donc, tous les efforts devraient être faits pour créer au moins 8,000 nouveaux emplois dans le bloc des industries franchement nouvelles.

### *3 — Croissance du tertiaire de 1967 à 1982*

Le secteur tertiaire croîtra considérablement au cours des 15 prochaines années. Un nombre important d'emplois nouveaux (environ 10, 000) seront créés en éducation, santé, loisir, administration et divers services personnels spécialisés et cela même dans l'hypothèse d'une population à croissance nulle. Cette augmentation est déterminée par la hausse générale du niveau de vie et par la valorisation, au niveau de la société québécoise, de certains objectifs sociaux (sécurité sociale, éducation, santé, etc.)

De plus, tel que défini plus haut, le tertiaire régional se verra gonflé de 7,000 à 8,000 emplois créés par la venue d'environ un million de touristes. L'importance des attraits touristiques régionaux et l'existence d'un marché touristique nord-américain considérable rendent cet objectif réaliste. Il va sans dire que sa réalisation dépendra directe-

---

<sup>123</sup> Nous verrons plus bas la contribution du tertiaire.

ment des efforts de la population régionale et du gouvernement pour mettre en place les structures d'accueil nécessaires (parcs, stations bien équipées, etc.)

Le tableau suivant résume, en termes de pourcentage d'emploi, les considérations précédentes sur la croissance des secteurs d'activité de 1967 à 1982.

[229]

TABLEAU I  
EMPLOI PAR SECTEURS D'ACTIVITÉ, RÉGION-PILOTE, 1961  
ET 1962, PROVINCE DE QUÉBEC, 1961.

|                            | Région 1982 | Région 1961 | Province 1961 |
|----------------------------|-------------|-------------|---------------|
| Primaire                   | 15%         | 35%         | 11.5%         |
| Secondaire                 | 16%         | 10%         | 26.5%         |
| Tertiaire                  | 59%         | 45%         | 52%           |
| Construction + Non-définie | 10%         | 10%         | 10%           |

Ce tableau indique bien à quel point le développement de la région est lié, globalement, à une transformation profonde de la structure de l'économie régionale. Or, les leviers de cette mutation structurelle demeurent, dans une très large mesure, d'un contrôle difficile. Qu'il s'agisse de la réorganisation de certaines activités du primaire, agriculture et pêche, particulièrement, ou des activités dynamiques nouvelles comme l'industrialisation et le développement touristique, sans parler du développement minier dépendant d'une conjoncture insaisissable dans la situation actuelle au niveau régional, le développement ne sera pas l'effet d'une expansion spontanée, mais d'une intervention patiente, en profondeur, qui atteint les agents économiques les plus divers.

Ouverte sur le progrès technique, la croissance de l'économie régionale, de 1967 à 1982, l'est également sur l'ensemble des interventions susceptibles de provoquer les transformations structurelles qui provoqueront la croissance désirée ; autrement dit, cette croissance est

dépendante du développement, selon le sens donné à ce concept au début du présent chapitre.

C'est pourquoi il importe de traiter maintenant des objectifs de développement de l'économie et de la société régionale de 1967 à 1982.

### ***C — Les objectifs de développement, 1962 — 1982***

Nous avons vu plus haut que nous regroupons ces objectifs sous trois titres : objectif de mobilité professionnelle et géographique de la main-d'œuvre ; objectif d'un cadre institutionnel de planification et de participation et d'une conscience régionale et objectif d'une structuration rationnelle de l'espace régional.

Ces trois objectifs veulent traduire en un cadre cohérent l'ensemble des interventions nécessaires au niveau structurel pour réaliser les objectifs de croissance souhaités.

[230]

#### *1 — Objectif de mobilité professionnelle et géographique de la main-d'œuvre, 1967 — 1982.*

D'ici 1982, le problème de la main-d'œuvre dans le territoire-pilote aura complètement changé de nature grâce à une série d'interventions qui auront eu pour effet de stabiliser et de professionnaliser la main-d'œuvre au primaire, de professionnaliser et de reclasser une partie de la main-d'œuvre actuellement en chômage ou ne disposant que d'emplois temporaires ou à l'extérieur de la région, de relocaliser la main-d'œuvre qui réside actuellement dans des zones à potentiel économique marginal et de préparer adéquatement la main-d'œuvre émigrante aux conditions d'emploi à l'extérieur de la région.

Graduellement, de 1967 à 1982, le mécanisme, mis en branle en vue d'adapter la main-d'œuvre régionale aux exigences d'une économie à haut rendement dans tous les secteurs d'activité, évoluera vers

un mécanisme permettant ce qu'il est convenu d'appeler l'éducation permanente.

Il ne faudrait cependant pas se méprendre ni sur l'intensité de l'effort exigé pour en arriver à cette situation ni sur l'importance d'accomplir les tâches prévues à cette fin.

On n'insistera sûrement pas trop sur le lien très étroit qui existe entre la modernisation des secteurs d'activité de base traditionnels, d'une part, et l'existence d'une véritable mobilité intra-occupationnelle, d'autre part. Or, ce mouvement lui-même appelle, en corollaire, la mobilité inter-occupationnelle, étant donné que la réalisation de l'objectif de modernisation des secteurs d'activité de base traditionnels, tout en créant un nombre intéressant d'emplois stables et bien rémunérés, libérera un nombre important de travailleurs actuellement occupés à temps partiel dans ces secteurs.

De plus l'objectif de création d'activités dynamiques nouvelles, en industrie et en tourisme, exige une main-d'œuvre qualifiée que la région ne peut pas offrir actuellement.

Enfin, le taux d'émigration exigé pour maintenir une population stable dans la région de 1967 à 1982 suppose, si l'on veut éviter le piège du simple transfert des problèmes de main-d'œuvre d'une région à une autre, une intervention efficace dans le domaine de la formation technique et professionnelle des émigrants.

*2 — L'objectif d'un cadre institutionnel  
de planification et de participation et de l'éclosion  
d'une conscience régionale.*

Le Plan mise, à long terme, sur l'établissement d'un cadre institutionnel efficace, c'est-à-dire sur la mise en place d'un ensemble de centres de décision publics dynamiques, susceptibles d'assurer la coordination, et aptes à favoriser la participation. Un tel cadre permettra l'expression d'une conscience régionale efficace. Inversement, l'éclosion d'une conscience régionale fondera l'efficacité de cet ensemble de centres de décision.

Les centres de décision publics seront dynamiques, c'est-à-dire capables d'intervenir directement et de façon motrice dans les différents secteurs de l'activité économique et sociale et, de façon plus globale, dans le processus de [231] développement. L'importance des tâches qui, dans les chapitres qui suivent, seront confiées aux centres de décision publics rendra évident le caractère impérieux de ce type d'intervention motrice.

Les centres de décision publics assureront la coordination. Il ne suffit pas d'introduire une cohérence dans chaque secteur d'activité pour effectuer une planification régionale. La coordination des décisions par rapport aux objectifs du Plan ne peut pas résulter de l'addition des objectifs de chaque secteur. Les multiples interrelations nécessaires entre les secteurs d'activité et leurs ajustements respectifs aux objectifs globaux pour la région nécessitent donc une instance suprasectorielle, non liée à un seul secteur d'activité spécifique. Seul un organisme étatique, ou émanant de l'État, pourra réaliser cette nécessaire intégration des objectifs.

Enfin, les centres de décision publics favoriseront la participation. L'association formelle de la population de la région aux centres de décision publics (soit par un pouvoir de consultation, soit par un pouvoir de décision) sera un facteur déterminant de la participation de la population à la définition de l'orientation globale et à la mise en application des grandes politiques du Plan régional.

Pour remplir ces objectifs, le cadre institutionnel comportera les principaux éléments suivants.

L'administration publique provinciale sur le territoire sera régionalisée, c'est-à-dire qu'il existera un échelon régional de l'administration provinciale. Ce palier régional constituera un lieu important de prise de décision et de coordination entre les activités des différents ministères. Cette coordination pourra prendre la forme d'une conférence administrative régionale.

Les corporations municipales locales seront regroupées pour former des unités efficaces, dynamiques et adaptées au contexte du développement. Leurs activités s'inscriront dans le cadre de la planification régionale.

Les conseils de comté actuels auront disparu et seront remplacés par un gouvernement régional. Cet organisme travaillera en collaboration avec les fonctionnaires régionaux, assistera les gouvernements locaux et s'assurera de la coordination de leurs activités en fonction du Plan régional.

Une mission de planification, composée de fonctionnaires régionaux et de représentants du gouvernement régional, assurera la coordination entre ces deux instances formées à cet échelon.

Enfin, une structure de consultation, formée des représentants des principaux agents privés du développement (ouvriers, agriculteurs, chefs d'entreprise, etc.) permettra la coordination entre les agents publics et les centres de décision privés. Une telle structure associera aussi la population de la région, en tant qu'agents du développement, à la définition des objectifs et à la mise en œuvre des moyens pour réaliser ces objectifs. Cette participation consultative sera complétée par le pouvoir de décision que l'existence d'un gouvernement régional donnera à la population.

Par rapport à l'objectif global du Plan, c'est-à-dire la mise en œuvre d'un processus de développement planifié, la mise en place d'un tel cadre institutionnel apparaît comme une condition indispensable et un moyen privilégié. En effet, la tâche considérable de restructuration de l'économie régionale, basée sur des changements profonds de la structure sociale de la région, est impossible sans un cadre institutionnel proprement régional qui mise sur le dynamisme [232] d'un organisme régional de développement, une régionalisation de l'activité des ministères, une restructuration des municipalités locales et de comté. Mais l'existence d'un tel cadre efficace indiquera aussi que le processus de développement est en marche dans la région, si on admet que la mise en branle d'un processus de développement dans une région consiste autant à créer des structures régionales dynamiques — à travers lesquelles la population de la région pourra acquérir une mentalité de développement et prendre des décisions « motrices » — qu'à investir financièrement dans les secteurs économiques « moteurs ».

### *3 — L'objectif de structuration rationnelle de l'espace*

En ce qui concerne l'objectif de structuration rationnelle de l'espace, l'Horizon 1982 sera principalement caractérisé par l'existence d'une véritable métropole régionale qui polarisera l'ensemble du territoire-pilote. Capitale administrative, industrielle et culturelle de la région, cette métropole offrira à la population régionale un ensemble de services que cette dernière ne peut trouver actuellement qu'à Québec ou à Montréal, un dynamisme industriel qui provoquera, dans l'hinterland et dans les autres centres urbains, la création d'industries reliées au processus de fabrication amorcé par une ou plusieurs industries motrices de la métropole et une interprétation régionale des phénomènes culturels auxquels la région est soumise grâce, principalement, à un système d'information et de diffusion qui permettra un va-et-vient des communications au sein de la région.

Au niveau des sous-régions, les pôles sous-régionaux se seront consolidés et offriront à la population de leur hinterland un ensemble de services personnels, commerciaux, industriels, administratifs et autres que l'état d'éparpillement actuel de l'équipement urbain empêche d'instaurer dans la région.

Au niveau local, les centres de service se seront définitivement identifiés grâce à une relation de plus en plus étroite entre la vocation naturelle de la zone desservie et l'allure de la localité. Ainsi, il est fort probable qu'en dehors des centres de pêche, des centres touristiques, des centres agricoles, des centres forestiers et des centres miniers, il n'existe pratiquement plus dans la région d'agglomérations importantes de population.

Parmi ces centres de services, certains auront émergé et joueront le rôle de centres intermédiaires, c'est-à-dire qu'ils disposeront d'équipements plus considérables que les centres de services ordinaires mais moins considérables que les pôles sous-régionaux.

Le caractère principal de cette structuration de l'espace sera donc la concentration de la population et des services par opposition à l'éparpillement actuel de l'habitat et, conséquemment des services urbains.

Dans cette optique la région pourra véritablement répondre aux aspirations urbaines de la population du territoire-pilote.

[233]

## Conclusion

Cette section traitant des objectifs à long terme de croissance et de développement du territoire-pilote a voulu exprimer en termes de contraintes de croissance et de développement ce qu'il était nécessaire de réaliser, d'ici 1982, pour que la région-pilote offre à sa population un niveau de vie comparable à celui du Québec.

Les solutions partielles ont été éliminées. L'interdépendance des phénomènes socio-économiques, en termes de croissance comme en termes de développement, a été respectée.

Il en résulte une image de la région-plan de 1982 qui peut paraître un peu fantaisiste pour ceux surtout qui se feraient de la tâche impliquée une idée par trop optimiste, voire simpliste.

Cependant, il est certain que plusieurs des projections précédentes, qu'elles soient exprimées en termes de croissance ou de développement, demeurent très aléatoires et constituent comme telles bien plus des indications de tendance que des projections.

Il importe cependant de souligner que les objectifs fixés constituent dans bien des cas des minimums, des seuils au-dessous desquels l'option région-plan elle-même perd de sa valeur.

C'est pourquoi d'ailleurs nous serions tentés, plutôt que de parler de l'option région-plan, de parler du défi de la région-plan.

## RÉFÉRENCES

Les notes en fin de texte ont toutes été converties en notes de bas de page dans cette édition numérique. JMT.

[234]

[235]

[236]

[237]

*Ce texte est extrait du Cahier no 1, du Plan de Développement ; pp. 40 à 76 ; Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec, 30 juin 1966.*

[238]

Québec 1960-1980. La crise du développement.

Deuxième partie :

*EXPÉRIENCES*

## Texte 14

---

### “La Mission de planification régionale Saguenay-Lac Saint-Jean.”

#### MISSION SAGUENAY - LAC SAINT-JEAN

##### *1. Les objectifs du développement économique*

[Retour à la table des matières](#)

La région connaît, depuis quelques années, un début de stagnation économique ; le chômage, l'assistance sociale et l'émigration augmentent continuellement. Par ailleurs, la région possède de grandes réserves de ressources naturelles, dont l'exploitation et la transformation engendreront plusieurs milliers d'emplois nouveaux : elle possède aussi une structure urbaine qui favorise le développement des activités tertiaires (les services) et l'implantation de certaines industries manufacturières non liées aux ressources régionales.

Globalement, si les diverses mesures suggérées dans les tranches sectorielles se réalisent et si la population régionale se donne les outils pour être véritablement efficace, la région connaîtrait un accroissement significatif de ses emplois (18 000) et de sa population (48 000), le chômage diminuerait de 14 à 8% et ainsi se rétréciraient les écarts de revenus entre les diverses zones ou groupes de la région et entre la région et le reste du Québec.

*Les objectifs :*

Les efforts de développement économique ne peuvent être faits sur tous les fronts à la fois ; il est nécessaire de fixer à l'État et à la population régionale un nombre limité d'objectifs dont la réalisation peut se traduire rapidement en un volume significatif d'emplois nouveaux. De l'analyse des différents secteurs d'activité économique, deux objectifs prioritaires se dégagent très nettement.

[239]

***1 — L'exploitation et la transformation des ressources naturelles disponibles (principalement les ressources forestières).***

La région a basé son développement passé sur les ressources naturelles (l'agriculture, la forêt, l'énergie et les mines).

Il semble bien que cette vocation économique se maintiendra dans l'avenir quoiqu'il faille aller de plus en plus au Nord pour rejoindre les ressources disponibles.

À court terme, l'exploitation de la forêt est la grande priorité : 5 400 emplois peuvent y être créés au cours des huit prochaines années. La zone nord-ouest du Lac St-Jean qui est présentement la plus défavorisée de la région recevra la grande partie des nouveaux investissements.

Le développement minier est souvent imprévisible. Cependant, un ensemble de gisements importants sont connus dans la région de Chibougamau. Certaines mesures à mettre en œuvre peuvent accélérer leur mise en exploitation. Si les conditions sont favorables, deux mines importantes verront le jour, créant ainsi quelque 800 emplois.

L'agriculture doit continuer sa modernisation qui ne peut qu'amener une baisse du nombre d'exploitants agricoles. Dans le contexte des législations laitières actuelles, le nombre optimum de cultivateurs serait de 2 000 environ.

L'aménagement de sites naturels exceptionnels pour des fins de récréation de la population régionale n'aura qu'un effet limité sur le volume d'emplois nouveaux. À court terme, le tourisme extérieur n'aura pas d'incidence économique significative. D'autres régions québécoises sont prioritaires à ce point de vue.

## *2 — Création d'un pôle de croissance du Haut-Saguenay*

La conurbation du Haut-Saguenay (de Port-Alfred à Jonquière) possède un ensemble de facteurs favorables au développement industriel. Elle ne peut évidemment compter sur les industries de première transformation des ressources naturelles du type de celles qu'on y trouve présentement (aluminium, pâtes et papiers). Les nouvelles implantations se feront dans les branches industrielles nouvelles qui importent une part substantielle de leurs matières premières et exportent un pourcentage important de leurs produits.

La création d'une communauté urbaine qui serait responsable de la promotion et des parcs industriels du pôle et la désignation du Haut-Saguenay comme « zone spéciale » apparaissent comme les deux mesures principales à mettre en œuvre à court terme.

Ces mesures créeront une structure d'accueil favorable aux nouvelles implantations. Le Haut-Saguenay aura à concurrencer d'autres pôles de croissance très forts comme Québec qui jouissent des mêmes avantages financiers. Aussi, le dynamisme de la population régionale sera le facteur dominant dans la création d'industries nouvelles. La réalisation d'un objectif de 200 emplois industriels nouveaux par année serait satisfaisante. Il faut noter qu'entre 1951-1961, il n'y a pratiquement pas eu de création d'emplois manufacturiers dans la conurbation.

[240]

Ces deux objectifs prioritaires (développement des ressources naturelles et création d'un pôle de croissance) n'épuisent pas toutes les possibilités de création d'emplois. Des implantations industrielles dues au dynamisme local sont possibles dans les autres centres urbains importants de la région. De plus, le secteur tertiaire (services) qui fut le grand créateur d'emploi au cours des années récentes continuera à se

développer surtout dans les centres urbains majeurs : le Haut-Saguenay, Alma, Roberval, St-Félicien et Dolbeau, Mistassini et Chibougamau. Cette tendance sera favorisée par une concentration de plus en plus marquée de la population régionale dans ces cinq centres qui sont les piliers de l'armature urbaine régionale. Cette urbanisation en elle-même, surtout si elle s'accompagne d'une hausse appréciable des revenus, est génératrice d'emplois nouveaux.

## *2 — Les priorités du développement économique*

### *Priorité I :*

Toutes actions pouvant accélérer les investissements dans les pâtes et papiers et le sciage selon le plan établi sont prioritaires. Le Ministère des terres et forêts retient comme mesures spéciales d'accélération, la création d'une équipe de spécialistes du développement forestier qui, en liaison étroite avec le Ministère de l'industrie et du commerce, travaillerait à susciter ce développement.

La nouvelle législation fédérale de stimulants à l'industrie exclut les entreprises de première transformation du bois (usine de pâtes par exemple). De plus, la loi du Ministère de l'expansion économique régionale permet une aide maximum à toutes les entreprises quelles qu'elles soient qui s'établissent dans un centre urbain décrété comme zone spéciale. Le seul centre urbain de la région qui peut devenir zone spéciale selon l'interprétation que l'on fait présentement de la loi, est le Haut-Saguenay. Or, les nouvelles implantations de transformation du bois seront localisées ailleurs dans les autres centres urbains comme Roberval, St-Félicien, Dolbeau et même Chibougamau. Ainsi, la majeure partie des développements nouveaux ne pourrait recevoir de l'aide ni de lune ni de l'autre législation.

Compte tenu que la croissance de l'industrie forestière est la priorité incontestable du développement économique régional, et que cette situation ne se retrouve pas dans les autres régions du Québec, il importerait d'explorer l'hypothèse de décréter le secteur forestier de la région, « secteur spécial », c'est-à-dire qu'un ensemble de mesures spéciales d'aide pourrait être accordé au développement de ce secteur d'activités dans cette région.

Un tel programme spécial d'aide, valable pour 5 ans, serait prioritaire à la désignation du Haut Saguenay comme zone spéciale ; car cette dernière mesure ne pourrait avoir d'effet aussi direct et rapide sur la création d'emplois nouveaux.

### ***Priorité II***

Création d'un centre industriel dynamique au Haut Saguenay, premièrement par la mise en place, la plus rapide possible, de la Communauté urbaine qui se doterait d'un parc industriel bien équipé et d'un service de promotion [241] efficace et deuxièmement par la désignation du territoire de la Communauté comme zone spéciale. L'effet sur l'emploi de ce programme sera moins immédiat que le programme de développement forestier. Mais, à long terme, ce programme apparaît comme essentiel au développement régional. Car, une fois réalisés les objectifs de développement forestier, les ressources naturelles régionales ne pourront plus être la base première du développement économique.

### ***Priorité III***

Développement des potentiels miniers par une action plus directe du ministère des Richesses Naturelles en liaison avec le ministère de l'Industrie et du Commerce.

### ***Priorité IV***

Mise en place des équipements touristiques (parcs et réserves).

### ***Priorité V***

Modernisation du secteur agricole.

### *3. Les objectifs du développement social*

On a eu tendance au cours des dernières années à réduire le développement à sa dimension économique. Cette conception reflète des préoccupations, des valeurs mais surtout une situation concrète quelquefois difficile où il fallait d'abord subvenir aux besoins essentiels. C'est l'évolution globale de la société qui a ouvert le développement sur des perspectives nouvelles : l'industrialisation, l'urbanisation et le progrès scientifique et culturel ont créé des nouvelles conditions de vie et donné à l'homme des moyens d'action accrus.

C'est ainsi que l'éducation, la santé et le bien-être, entre autres, sont devenus des éléments essentiels de la vie sociale. On oblige les jeunes maintenant à fréquenter l'école et on donne à l'ensemble de la population une assurance de santé et de bien-être (assurance maladie et bien-être, semble-t-il, le revenu annuel garanti). Il est évident que les dimensions sociales et économiques du développement sont étroitement reliées. Il en est ainsi d'ailleurs avec les autres aspects du développement spatial et institutionnel. Le développement social de la région se bute actuellement à des difficultés majeures : nombre considérable de chômeurs et d'assistés sociaux, population scolaire proportionnellement très élevée qui devra trouver un emploi dans la région ou ailleurs à condition que sa formation soit adaptée aux exigences du marché du travail, insuffisance de certains services de santé, etc..

Au cours des prochaines années, le développement social aura pour objectifs :

[242]

#### *1 — L'ajustement de la formation, et de l'enseignement en général aux besoins du marché du travail*

On compte actuellement 11,000 chômeurs et d'ici 1976 quelques 20,000 à 25,000 jeunes se présenteront au travail. Il y aura des em-

emplois nouveaux dans la région ; il faudra que la formation professionnelle corresponde le plus possible aux exigences de ces emplois.

## *2 — Le développement de l'éducation et de la culture*

Il importe de poursuivre la réforme scolaire déjà engagée, en mettant l'accent sur la nouvelle pédagogie, la formation des enseignants et leur participation plus active à la vie scolaire, le regroupement scolaire, la coordination au niveau collégial, la participation de la population et principalement, la valorisation du bureau régional. Dans le domaine de la culture, la région doit davantage mettre en valeur son dynamisme et ses possibilités et ainsi participer à l'élaboration progressive d'une culture plus authentiquement québécoise.

## *3 — Le développement du bien-être et de la santé*

Le Ministère procède actuellement à l'application de la loi de l'aide sociale permettant une intégration plus fonctionnelle des divers programmes d'assistance. Dans cette perspective, il a régionalisé l'administration du bien-être. En vue d'accroître la coordination et le développement des services de santé dans la région, le Ministère de la santé mettra sur pied un comité de planification.

## *4 — Les priorités du développement social*

### *Priorité I —*

#### *Coordonner les agents impliqués en vue d'ajuster la formation et l'enseignement aux exigences du marché du travail*

Si les prévisions se réalisent, il y aura d'ici 1976, un maximum de 18 700 emplois nouveaux. Par ailleurs, on compte actuellement 11 000 chômeurs et de 1970 à 1976 plus de 20 000 jeunes se présenteront sur le marché du travail. Pour ajuster la formation et l'enseigne-

ment aux exigences de l'emploi, le Ministère du travail et de la main-d'œuvre créera une Commission de formation professionnelle. Le fonctionnement de cette Commission suppose la collaboration étroite des multiples agents impliqués dont :

- le bureau régional de la main-d'œuvre ;
- les services d'éducation permanente des Commissions scolaires régionales ;
- les deux C.E.G.E.P. et l'Université ;
- le bureau régional de l'éducation ;
- les centres de main-d'œuvre du Canada ;
- et la Commission elle-même avec ses comités.

[243]

Il n'est pas exagéré de dire que le travail de la Commission risque d'être *entravé* sinon sérieusement compromis, d'une part si la coopération de ces agents n'est pas totalement acquise et, d'autre part si ne sont pas définies plus clairement les responsabilités de chacun.

### ***Priorité II —***

#### ***Poursuivre la réforme scolaire déjà engagé en mettant l'accent sur les objectifs suivants :***

1. Compléter l'application du règlement numéro 1 aux niveaux primaire et secondaire ;
2. Adapter les options professionnelles du secondaire et du collégial aux besoins du marché du travail ;
3. Tenir compte de la concentration éventuelle de la population dans certains centres urbains et de l'évolution de la population scolaire surtout aux niveaux élémentaire et secondaire ;
4. Accroître la formation des enseignants en fonction des besoins nouveaux et favoriser davantage leur participation à la conception et à la réalisation des programmes d'enseignement et des politiques globales.

5. Compléter le regroupement des Commissions scolaires locales et s'assurer que les secteurs d'aménagement, tels que définis dans le plan originel soient encore valables avant de poursuivre plus avant le processus de régionalisation. Dans le secteur de l'éducation, il s'agit là d'une « première priorité » ;
6. Étudier le plus tôt possible le problème de l'enseignement collégial avec la participation des principaux intéressés ;
7. Assurer la participation active de l'Université, selon sa double fonction de recherche et d'enseignement, au développement socio-économique de la région ;
8. Coordonner l'ensemble des agents de l'éducation, le bureau régional devrait, dans cette perspective, jouer le rôle de pivot, auprès des divers organismes ;
9. Favoriser la participation de la population à l'élaboration et à l'exécution des politiques scolaires.

### ***Priorité III-***

#### ***Former des équipes de développement social dans certains centres urbains de la région.***

On l'a constaté à plusieurs reprises, les secteurs sont, dans une large mesure, interdépendants les uns des autres. Les ministères devraient donc coordonner leurs activités et se donner des objectifs communs. Au niveau régional, c'est la Conférence administrative qui assurera la concertation. À un niveau inférieur, celui des bureaux locaux des ministères, la coordination sera réalisée par des équipes de développement social. Elles seront composées des responsables locaux des ministères sociaux. Dans une première phase, deux équipes seront formées.

[244]

Ce programme d'action oblige certains ministères, dont celui du bien-être et de la famille à consolider leur organisation régionale, d'autant plus que dans ce cas précis les effectifs prévus ne pourront répondre adéquatement aux nouveaux besoins engendrés par la nouvelle loi d'aide sociale.

***Priorité IV-***

***Favoriser le développement et la planification des services de santé dans la région.***

Conformément à cet objectif, le Ministère formera un comité régional de planification. Il se propose aussi de nommer un coordonnateur régional. Son rôle sera de coordonner l'ensemble des services de santé dans la région.

***Priorité V***

Mettre en valeur les possibilités et dynamismes culturels de la région.

***5 — La place et le rôle de la région dans la province —***

La région du Saguenay-Lac St-Jean constitue, par son histoire aussi bien que par son économie, une avancée vers le nord de l'œkoumène laurentien. Région fermée, repliée, parfois oubliée, elle s'est au cours des dernières années, davantage tournée vers le sud, où se situent les centres de décision politique et économique dont elle dépend, que vers le nord auquel, cependant, elle est redevable d'une partie de ses richesses. C'est cette situation, à la charnière de deux mondes, entre les grands marchés de consommation nord-américains et les richesses naturelles indispensables à la survie d'une société fondée sur leur exploitation, qui a déjà frappé nombre d'observateurs. Cette position de poste de traite peut être un temps assez confortable mais elle ne suppose aucun dynamisme propre, les produits et les bénéfices sortent de la région sans avoir été utilisés à leur plein rendement, et la situation de dépendance n'est pas propice à une initiative débordant des cadres locaux.

Cette situation n'est pas propre à la région ; on en retrouve des symptômes aussi bien dans le Nord ouest québécois que sur la Côte nord qui sont aussi des régions à économie simple vouées, jusqu'à maintenant, presque exclusivement à l'exploitation des richesses naturelles et dépendant étroitement des marchés extérieurs. Mais, l'avantage que possède le Saguenay-Lac St-Jean sur ses homologues tient à l'importance des noyaux urbains organisés, à l'ancienneté de la tradition industrielle ; par rapport à l'Abitibi, elle a l'avantage de bénéficier d'un accès direct à la mer, et par rapport à la Côte nord d'être à proximité relative des centres de décisions provinciaux.

Que peut-on déduire de cette situation en ce qui concerne les relations Saguenay-Lac St-Jean avec le reste de la province ? Bien prévue pour l'exploitation des richesses naturelles et ayant déjà un embryon de structure urbaine, la région pourrait être appelée à jouer un rôle de leader parmi les régions situées au nord de l'axe laurentien, non pas qu'elle puisse profiter des richesses des autres régions (Côte nord et Abitibi) mais parce que plus que celles-ci, elle dispose d'un potentiel humain et de structures d'accueil qui lui permettraient d'aller plus loin que l'exploitation pure et simple des ressources.

[245]

Si, comme cela paraît fort probable, la plupart des ressources naturelles de la province se situent au nord du Saguenay, les grands marchés de consommation étant localisés au sud, le concept de « région charnière » nous paraît fondé, mais il doit être utilisé de façon dynamique, c'est-à-dire que la région peut être utilisée comme un *tremplin* pour atteindre ces richesses du moyen nord, mais aussi comme *lieu de transformation de ces richesses*. *Tremplin*, c'est-à-dire que peut s'élaborer dans la région une stratégie, une tactique, une méthodologie de la mise en valeur et de l'aménagement du moyen nord, l'Université du Québec représente déjà un potentiel de recherche dans le domaine scientifique et technologique, il conviendrait qu'il soit appliqué à cette vocation régionale. *Lieu de transformation de ces richesses*, en raison de la tradition industrielle déjà évoquée et des possibilités d'ouverture vers l'extérieur que représente le complexe portuaire du Haut-Saguenay. Par ailleurs, l'orientation générale des bassins de richesses naturelles et des voies de pénétration oriente tout le bassin versant du Saguenay (ainsi que les parties supérieures de ceux des rivières Rupert, Nottaway et Eastmain, dont les eaux sont parfois hésitantes), vers le

débouché du fjord. On pourrait ainsi dire que l'axe majeur NO-SE de la région bifurque dans la région de Chibougamau vers le NE et constitue le chenal d'écoulement naturel et la voie d'aménagement privilégiée des zones minières qui s'ouvriront à partir de Chibougamau. Ce grand arc de cercle Saguenay-Chibougamau —Mistassini doit être une des voies majeures de développement du moyen nord.

Certes, les orientations de ce développement ne sont pas simples, de nombreuses variables interviennent dans sa mise en œuvre qui dépendent encore de facteurs extérieurs, mais il convient dans ce domaine, d'envisager, dès à présent, le long terme. Cependant, si dans une perspective de développement du moyen nord, la région paraît fort bien placée, il n'en demeure pas moins qu'en dépit d'avantages certains, elle n'est pas seule. Le Nord ouest québécois et la Côte nord doivent aussi participer à la mise en valeur de ces richesses. La coordination est une nécessité. Il est trop tôt pour dire quel sera le rôle de chacun, les études qu'entreprend l'O.P.D.Q. dans le Nord ouest québécois et la Côte nord permettront de préciser ces notions <sup>124</sup>. Mais il n'en demeure pas moins que ces trois régions n'ont pas des économies complémentaires et que l'approche similaire d'un problème commun n'en fait pas une seule entité régionale, leurs potentiels propres ne sont pas nécessairement additionnables. Certains concepts, comme celui de Croissant-Vermeil, peuvent être fertiles. Ils n'en sont pas pour autant des concepts d'aménagement. Le moyen nord est une réalité très concrète, son accessibilité et son aménagement sont nécessaires, les voies sont diverses et sans doute complémentaires, mais c'est un point de convergence d'actions à entreprendre à partir des régions périphériques à économie simple. Pour se rendre au même endroit, il n'est pas indispensable de voyager ensemble si les points de départ sont différents.

---

<sup>124</sup> D'ores et déjà, on pourrait cependant discerner pour Sept-Iles une vocation orientant vers le Grand-Nord, le Nouveau-Québec, et pour le Nord ouest vers la Baie James et la Baie d'Hudson, qui laisseraient à notre région une spécialisation possible dans le moyen nord (de part et d'autre du 52<sup>e</sup> parallèle) où la recherche technologique et scientifique a un point d'application privilégié (économie, transport, habitat...).

## 6 — *Le développement institutionnel*

Par définition, la Mission de planification régionale du Saguenay-Lac-Saint-Jean a été un mécanisme non permanent d'action de l'administration centrale du Gouvernement du Québec dans cette région.

Les buts essentiels de la Mission de planification étaient les suivants :

[246]

- amorcer le développement planifié de la région en collaboration continue avec la population ;
- préparer la voie pour faire de la planification du développement régional une activité régulière, non seulement de l'administration provinciale dans cette région, mais aussi des corporations municipales, des commissions scolaires et des centres de décision para-gouvernementaux et privés de la région dans les domaines économique et social.

La tâche de la Mission se termine avec la production de l'ES-QUISSE DU PLAN régional. Il convient donc d'établir un organisme permanent qui va succéder à la Mission.

Celui-ci va assurer l'administration du plan en collaboration avec les représentants officiels de la population (les députés de la région et le Conseil économique régional).

Il va mettre en œuvre en 1970-71 les projets de développement retenus par le gouvernement et aptes à amorcer un redressement socio-économique de la région.

Cet organisme va également assurer en 1970-71 et dans les années suivantes la préparation et l'exécution d'autres programmes et projets de développement susceptibles d'accélérer la croissance économique et le développement social de la région.

Il va assurer constamment la coordination des actions des structures régionales des ministères et des autres centres de décision de la région en fonction des objectifs généraux de développement définis dans l'ESQUISSE DU PLAN.

Cet organisme permanent de planification et de développement pourrait, bien sûr, être un organisme central ou un organisme paragouvernemental, mais la Mission croit qu'il doit être régional et gouvernemental. L'administration centrale du gouvernement du Québec, à cause de l'effet de ses actions dans la région apparaît comme le centre de décision le plus important au niveau régional. Par ailleurs, pour être en mesure de mieux adapter les politiques des ministères aux besoins prioritaires de la région, il faut donner aux fonctionnaires régionaux des ministères et à la population la plus grande responsabilité possible dans la préparation et la réalisation des programmes et projets de développement socio-économique.

Voilà pourquoi la Mission propose l'établissement d'une Conférence administrative régionale, c'est-à-dire d'un organisme régional de planification et de développement présidé par un délégué au plan (représentant l'Office de planification et de développement du Québec) et composée des coordonnateurs régionaux de ministères, qui travailleront en étroite collaboration avec les députés, le C.E.R., les corporations municipales, les commissions scolaires et les centres de décision semi-publics et privés dans le domaine économique et social.

La création de ces structures et l'établissement de ces nouveaux types de relation, ont pour objectif, non seulement de faire de la planification du développement régional une activité régulière des centres de décision publics, semi-publics et privés, mais aussi de faire du palier régional un lieu important de prise de décisions et d'attribuer un rôle moteur aux centres régionaux de décisions [247] dans la planification du développement régional, ainsi que de leur donner la possibilité d'intervenir le plus possible pour amorcer et maintenir le développement planifié.

La mise sur pied d'un comité régional des députés, la reconnaissance par la Conférence administrative du C.E.R. comme son interlocuteur privilégié, et la création de comités consultatifs aux niveaux municipal et scolaire ont pour objectif la participation consultative de la population au processus de planification du développement régio-

nal. Des rapports continus et systématiques avec les représentants de la population sont nécessaires si l'on veut que les fonctionnaires régionaux et les administrateurs municipaux et scolaires acquièrent une meilleure connaissance des aspirations et besoins de la population de la région et ainsi établissent des politiques vraiment réalistes.

## ***7 — Les priorités du développement institutionnel***

### ***Priorité I — Mise en place de la Conférence administrative régionale***

- a) Nomination du délégué au plan et de ses adjoints.
- b) Nomination et désignation des coordonnateurs régionaux des ministères.

La Conférence administrative régionale est le mécanisme permettant la réalisation des prochaines phases de planification qui seront caractérisées par la programmation et la coordination de l'exécution des programmes et projets de développement.

### ***Priorité II — Mise en place de la Communauté urbaine du Haut-Saguenay.***

La Communauté urbaine du Haut-Saguenay permettra au pôle principal de la région de se donner un ensemble d'outils efficaces de développement et représentera la première phase essentielle d'une restructuration municipale de l'ensemble de la région.

### ***Priorité III — Transformation du Conseil économique régional en Conseil régional de développement***

par l'élargissement de son champ de préoccupations à l'ensemble du domaine social.

Cette proposition permettra au Conseil économique régional d'être en mesure de jouer entièrement son rôle premier d'interlocuteur privilégié de la Conférence administrative.

[248]

## RÉFÉRENCES

Les notes en fin de texte ont toutes été converties en notes de bas de page dans cette édition numérique. JMT.

*Ce texte est extrait du Cahier no 1 — Synthèse de l'Esquisse du plan de développement, Mission de planification régionale Saguenay — Lac St-Jean, décembre 1969 ; pp. 21 à 25 ; 79 à 81 ; 85 à 87 ; 139 à 143 ; 185 à 189 ; 193 à 196 ; 237 à 238.*

[249]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.**

**Deuxième partie :**

*EXPÉRIENCES*

## **Texte 15**

---

**“Le développement de la région  
Abitibi-Témiscamingue.”**

**CONSEIL ÉCONOMIQUE RÉGIONAL  
ET CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT  
SOCIAL DU NORD-OUEST QUÉBÉCOIS**

***Le rapport de la mission et le développement***

[Retour à la table des matières](#)

L'Esquisse du Plan Régional est, pour nous, une introduction à une méthode de contrôle et d'orientation du développement. En ceci, il s'agit d'un document auquel on doit accorder toute sa valeur. La pratique de programmer les activités gouvernementales au niveau des régions ouvre des perspectives intéressantes pour la population de ces régions. Elle leur donne, en premier lieu, une meilleure prise sur l'activité gouvernementale ; elle permet de discerner les orientations, de déceler les faiblesses des programmes envisagés et en fin de compte, d'exercer une vigilance beaucoup plus critique vis-à-vis l'action de l'État. On verra que nous avons cherché à exercer, le mieux possible, cette vigilance critique. Nous croyons que nous avons tous à y gagner, les administrateurs publics autant que les populations concernées.

L'Esquisse du Plan vaut également par le tableau qu'elle brosse de la situation de notre région. Ce tableau nous semble le plus objectif et le plus complet de ceux qui nous ont été présentés jusqu'à date. Il fournira des données utiles à plusieurs organismes et à de nombreux groupes.

Mais, l'Esquisse du Plan nous semble présenter trois (3) faiblesses principales qui seront reprises et illustrées tout au long de cet « Avis ».

- Premièrement, elle pèche par un abus général des mots. Des intentions y sont formulées sans que des choix y correspondent ; des objectifs y sont fixés sans moyens pour les atteindre ; des actions extrêmement réduites y sont présentées comme des programmes. En général, la distinction entre vœux pieux et intentions fermes n'est pas faite.

- En deuxième lieu, l'Esquisse reste vague en ce qui concerne les étapes et les échéances. Quand espère-t-on atteindre tel objectif ? À quel moment, telle étape sera-t-elle franchie ? Le document nous laisse avec un certain malaise [250] à ce point de vue. Cette absence de précision empêche les contrôles ultérieurs et réserve à ceux qui auront des réponses à fournir la possibilité de se réfugier derrière les bonnes intentions formulées.

— Troisièmement, la programmation qui est contenue dans l'Esquisse du Plan, ne paraît pas sous-tendue par une volonté nette de développement. On y sent une certaine mollesse, un renoncement qui nous paraissent étranges dans un tel document. Nous espérons y percevoir une volonté tendue vers le développement. Nous y sentons plutôt et d'abord tous les obstacles qui se dressent devant ce développement. Il y a un (1) an, à la suite de l'étude que nous avons faite du programme de travail de la Mission, nous exprimions notre appréhension d'une approche timide du développement ; nous ajoutions que, pour nous, le développement signifiait l'augmentation du volume de l'activité économique, du nombre d'emplois, du revenu net per capita, en même temps qu'une élévation générale des standards des services à la population. L'éventualité de ce développement-là n'est pas suffisamment perceptible à la lecture du rapport de la Mission.

Ces trois (3) points résument le côté critique de notre appréciation. Ce qui ne nous empêchera pas de signaler les points sur lesquels nous sommes d'accord et qui nous semblent valables.

## ***1.1. La situation actuelle et ses origines***

### ***1.1.1. Situation critique du Nord-Ouest Québécois***

Après avoir été, pendant plusieurs décennies, une région à croissance rapide, le Nord-Ouest Québécois est aujourd'hui considéré comme une région « problème ». Avec la Gaspésie et le Lac St-Jean, il est classé, par les spécialistes, parmi les régions marginales du Québec. L'économie de ces régions est en processus de désorganisation et les problèmes sociaux qui en résultent s'aggravent chaque jour.

Comment se manifeste, chez nous, cette marginalité ?

- Le taux de chômage dépasse de beaucoup le taux moyen québécois.
- Le taux d'émigration est élevé ; la population n'augmente plus.
- Certains secteurs de l'activité économique sont en nette régression (agriculture et mines).
- Les services à la population sont déficients (santé, éducation, communication, etc.).
- L'incertitude vis-à-vis l'avenir engendre une insécurité constante. Le rapport de la Mission décrit bien cette situation. L'analyse qu'il fait des origines des problèmes actuels est cependant insuffisante. Étant donné les relations évidentes qu'il y a entre le diagnostic qu'on fait et les remèdes qu'on propose, il est important de bien situer les causes du malaise actuel.

### ***1.1.2. Les origines des problèmes actuels***

Lorsque cette question est débattue par la population du Nord-Ouest, les points suivants reviennent constamment :

[251]

#### *1.1.2.1 — L'économie du Nord-Ouest fonctionne sur le modèle des pays colonisés :*

Les gens d'ici répètent sans cesse que les grandes entreprises et les Gouvernements viennent chercher, dans la région, des profits et des taxes, mais qu'ils ne réinvestissent sur place qu'une partie infime de ces argents. Les résidents de la région ont conscience d'avoir été, depuis toujours, des créateurs de richesses ; ils ont extrait du sous-sol des montagnes de minerai, ils ont coupé des centaines de millions d'arbres, ils ont défriché et ensemencé 500,000 acres de terre. Mais ces richesses accumulées ne leur a pas procuré une plus grande sécurité. Aujourd'hui, le mineur âgé perdra son emploi, et sa maison, s'il en a une, perdra sa valeur ; les cultivateurs, les uns après les autres, abandonnent la terre durement défrichée et vont grossir les rangs des chômeurs.

Les gens savent que cet aboutissement est dû au fait que les richesses qu'ils ont produites n'ont pas suffisamment servi à créer d'autres richesses chez eux et à garantir le développement normal des activités économiques.

Il ne s'agit pas de concevoir une économie fermée et sans échanges avec les autres régions du pays. Le Nord-Ouest n'est pas un pays en lui-même, ni même une région auto-suffisante. Mais la trop grande disproportion entre la masse des profits réalisés et la part de réinvestissements productifs opérés, crée une *situation socialement injuste et enfin de compte économiquement coûteuse*.

D'après un document de la Mission, la production du secteur minier, depuis 40 ans, s'élève à plus de trois milliards et demi (3½) de dollars. Depuis cent ans, la valeur de la production forestière s'élève

probablement aussi à plusieurs milliards. De ces montants, la part des profits réalisés par les entreprises s'élève certainement à plusieurs centaines de millions de dollars, dont une mince partie seulement a été réinvestie dans des secteurs productifs de l'économie de la région.

Lorsque le Nord-Ouest demandait l'établissement, dans la région, d'une raffinerie de zinc et d'une autre de cuivre, lorsqu'il demande l'implantation d'une nouvelle pulperie ou d'un abattoir régional, il ne fait que revendiquer sa juste part des immenses profits que le travail de ses résidents a permis de réaliser. Et encore, cette juste part, il ne la demande pas sous forme de partage des profits, mais plutôt sous forme d'emplois créés ou de possibilité de continuer à retirer un revenu du travail accompli.

C'est à partir de ce raisonnement que nous concluons que l'une des causes des problèmes que nous connaissons actuellement est cette politique de vache à lait en vertu de laquelle nos richesses ont été et sont encore concédées, sans aucune condition, à qui voulait ou veut les prendre. Aujourd'hui, plusieurs pays, dits sous-développés, exigent et obtiennent des entreprises qui exploitent les ressources, un pourcentage de réinvestissement des profits réalisés. Pourquoi une région, d'un pays supposément développé, ne pourrait-elle pas exiger la même condition ? Il ne s'agit pas là d'une critique facile, s'inspirant d'un chauvinisme régional, mais bien plutôt d'une attitude politique saine que nos problèmes économiques nous forceront bien, un jour ou l'autre, à adopter.

[252]

Par ailleurs, l'État lui-même adopte cette attitude colonialiste ; il se conduit comme une métropole vis-à-vis sa colonie, retirant de la région taxes, impôts et redevances et ne réinvestissant sur place qu'au compte-goutte. Il y a quelques années, les promoteurs de la « onzième province » arrivaient facilement à démontrer, par un calcul sommaire, que l'État retire beaucoup plus de revenus de la région qu'il n'y investit.

### *1.1.2.2. — L'irresponsabilité des Gouvernements :*

Les remarques précédentes nous introduisent à une autre des causes des problèmes que nous connaissons ; il s'agit de l'irresponsabilité des Gouvernements devant la tâche du développement. Sauf dans le domaine de la colonisation (où d'ailleurs il n'est pas allé au bout de ses choix), l'État Québécois s'est conduit, depuis les débuts de l'Abitibi et du Témiscamingue, comme un témoin, plus ou moins passif, d'un développement qui s'opérait devant ses yeux. Il n'a pas coordonné les efforts de développement, ni dirigé l'occupation de l'espace, ni prévu les perturbations qui allaient venir, ni protégé l'environnement. Il a été celui qui est placé devant des faits accomplis, qui paie pour les services collectifs et qui prend sur ses bras les problèmes laissés sur place par des entreprises parties chercher fortune ailleurs. À travers ce développement qui s'opérait rapidement, l'État n'a pas préservé les intérêts collectifs qui exigeaient qu'on prévoit l'avenir.

Cette constatation que font constamment les gens de l'Abitibi-Témiscamingue est lourde de conséquence vis-à-vis l'action future de l'État.

### *1.1.2.3. — Une région sans pouvoir :*

La troisième cause des problèmes actuels que nous voulons signaler est étroitement liée aux deux précédentes : il s'agit de l'absence de pouvoir du Nord-Ouest Québécois, ou encore de notre impuissance relative à activer les leviers politiques par l'intermédiaire desquels les situations malsaines pourraient être corrigées. Cette impuissance provient du contexte même dans lequel nous sommes placés.

— Il y a d'abord cette réalité des distances géographiques énormes qui nous séparent des centres de décisions politiques et administratifs. Ces distances font qu'une intervention auprès des centres de pouvoir coûte, à la région du Nord-Ouest, beaucoup plus en temps, en énergie et en argent que la même intervention faite par une région du centre de la province. Inversement, les centres de décision sont facilement por-

tés à oublier cette région lointaine que de nombreux responsables de nos destinées n'ont même jamais visitée (nous n'avons jamais, chez nous, la visite d'un Ministre des Finances à moins qu'il ne soit en même temps Premier Ministre ; rappelons aussi que sur de nombreux documents ou cartes géographiques portant sur l'ensemble du Québec, le Nord-Ouest ne figure pas). L'absence de communication qui résulte de cette situation fait que les problèmes ont le temps de pourrir avant de recevoir l'attention qu'ils méritent. En outre, l'éloignement affecte notre capacité de nous saisir de la force de l'opinion publique ; les grands média d'information sont absents de notre milieu.

[253]

— Notre manque de pouvoir provient également du fait que nous formons une population relativement réduite comparativement aux autres régions de la province. En fait, nous représentons la masse d'électeurs la plus petite des régions du Québec. Conséquemment, nous avons moins de représentants à l'Assemblée Nationale. Il est plus facile, dans ces circonstances, d'oublier ce coin de province.

— Enfin, la faiblesse du pouvoir chez nous est accentuée par l'éparpillement de la population et la difficulté qui en résulte d'unir cette population et de la mettre en situation de communication.

— Pour corriger cette faiblesse de notre région et augmenter sa capacité d'accès aux centres de décision, le présent rapport suggère différentes mesures qui visent à rapprocher ces centres de décision en procédant à une décentralisation administrative et à un renforcement des structures politiques régionales.

## ***1.2 Comment développer la région***

### ***1.2.1 Y a-t-il place pour un développement dans le Nord-Ouest ?***

On peut se demander d'abord s'il est réaliste, pour nous, de penser en terme de développement. N'y aurait-il pas lieu de penser plutôt à une stabilisation ou même à une régression de l'activité régionale ? C'est la question que pose également l'Esquisse du Plan lorsqu'elle

établit les diverses hypothèses concernant l'évolution de la situation de l'emploi, pendant les cinq (5) prochaines années.

L'hypothèse que retient finalement l'Esquisse du Plan revient à éviter la faillite de l'entreprise en procédant à des mises-à-pied (expatriement des travailleurs et chômage élevé).

Nous croyons, quant à nous, qu'il est possible de consolider l'entreprise qu'est le Nord-Ouest Québécois en procédant à quelques ajustements et en réalisant quelques investissements longtemps retardés.

Les ajustements, que le CERNOQ propose, seront expliqués en détail dans la partie traitant du développement des différents secteurs de l'activité économique. Un coup d'œil sur les directions possibles du développement nous permettra cependant de démontrer que cette consolidation du Nord-Ouest Québécois est un objectif réalisable.

### ***1.2.2. Les directions du développement***

#### *1.2.2.1 — Le secteur des ressources :*

L'exploitation des ressources naturelles de la région a toujours été la vocation première de la région. Il est indéniable que ce secteur des ressources demeurera le principal secteur d'activités de l'Abitibi-Témiscamingue.

L'Esquisse du Plan reconnaît cette réalité et elle pose même comme objectif, le développement de ce secteur. Mais les moyens qu'elle suggère ne sont pas à la mesure de l'objectif fixé. En effet, sauf dans le cas de la forêt où elle [254] prévoit un certain développement, elle accepte, en pratique, une diminution des activités dans les secteurs : agriculture et mines, et elle ignore le secteur : ressources récréatives. Pour sa part, le CERNOQ est d'avis qu'il est possible d'augmenter de quelques centaines, les prévisions de l'emploi du côté de la forêt, d'atténuer la diminution prévue des emplois dans les secteurs des mines et de l'agriculture et de créer, sur une période de cinq (5) ans, plusieurs centaines de nouveaux emplois dans le secteur des ressources récréatives. Le bilan, du côté de l'exploitation des ressources, se solderait par une diminution d'environ 700 emplois au lieu de 2,200

emplois telle que prévue par la Mission. Cette diminution de 700 serait davantage l'effet d'un réajustement de ce secteur que d'une chute des activités.

*a) La forêt :*

En ne tenant pas compte, pour le moment, de l'exploitation des forêts du versant de la Baie James, l'Esquisse du Plan prévoit une augmentation des emplois en forêt d'environ 600. Cette prévision s'appuie surtout sur l'augmentation de l'emploi qui résultera de l'exploitation des forêts de la région qui sont actuellement inaccessibles par manque de chemins de pénétration. Nous croyons qu'il faudrait ajouter à ce nombre quelques centaines d'emplois nouveaux que pourrait provoquer la création de forêts communales dans les secteurs limitrophes aux zones marginales, forêts qui devraient être exploitées selon des procédés plus soignés comportant des travaux sylvicoles appropriés.

*b) L'agriculture :*

L'agriculture a subi, au cours des vingt dernières années, une chute vertigineuse en terme de nombre d'emplois, passant de 11,000 à 1,800. Le Ministère prévoit que cette chute se poursuivra jusqu'à une stabilisation autour de 1,200 emplois. Nous croyons, pour notre part, qu'après une pareille chute, un rebondissement est possible jusqu'à un chiffre de 1,700 environ. En fait, la politique du Ministère de l'Agriculture semble viser à réduire au maximum l'activité agricole et à convertir peu à peu la production laitière en production animale. Nous ne comprenons pas les fondements d'une telle politique. Nous croyons plutôt qu'il est possible et souhaitable de consolider la production laitière autour de son niveau actuel avec environ 1,200 producteurs et qu'une politique appropriée d'encouragement à l'élevage peut et doit, sur une période de cinq (5) ans, développer un noyau important d'environ 500 éleveurs.

*c) Les mines :*

Dans ce secteur, la Mission prévoit d'ici cinq (5) ans un déficit net de 2,200 emplois. Ce chiffre, de l'avis du CERNOQ, peut être réduit de plusieurs centaines. D'une part, nous souhaitons que la majoration

du budget de SOQUEM soit de \$800,000 annuellement, tel que nous l'avons demandé antérieurement et d'autre part, que les travaux de levés électromagnétiques soient intensifiés, mesures qui augmenteraient les possibilités de nouvelles découvertes. La suggestion du Conseil de la Main-d'Œuvre des Mines, à l'effet d'instituer un système de subvention à l'exploration minière dans la zone habitée, rejoint la recommandation que nous avons formulée il y a déjà quelques mois. D'autre [255] part, nous pensons que la fermeture d'un certain nombre de mines peut être retardée de quelques années encore en maintenant temporairement la production de ces mines, même si elles ne permettent pas de réaliser des profits. Pour quelques autres de ces mines (Molybdenite entre autre), il est possible de maintenir leur rentabilité en transformant la structure financière du secteur considéré ou en réaménageant les procédés d'extraction. De telles mesures réduiraient l'importance de la diminution des emplois prévue dans ce secteur et permettraient d'attendre les résultats prévisibles d'une intensification de la prospection et les effets d'un développement nécessaire du secteur industriel.

*d) Les ressources récréatives :*

Ce secteur n'a pas bénéficié, de la part de la Mission, de l'attention qu'il mérite. Il s'agit pourtant d'un secteur où les possibilités de développement sont réelles. Les immenses espaces de l'Abitibi-Témiscamingue seront de plus en plus recherchés par une clientèle touristique de plus en plus nombreuse. Il suffirait de quelques investissements dans des parcs et dans l'équipement récréatif pour augmenter de plusieurs centaines le nombre d'emplois que fournit ce secteur. Ainsi, la seule implantation d'un parc national, dans le Témiscamingue, permettrait de créer entre 200 à 300 emplois directs ou indirects. Si actuellement l'activité récréative n'occupe pas les premières places parmi les secteurs créateurs d'emplois, il n'est pas exclus qu'à moyen terme, il devienne aussi important que le secteur forestier.

*e) L'eau, une nouvelle ressource :*

Il va de soi que l'exploitation des ressources hydrauliques du Bassin de la Baie James est éminemment souhaitable pour le Nord-Ouest. Les retombées de ce projet sur la zone habitée de la région, sans être

considérables, seraient quand même appréciables. La ville de Matagami devrait être la principale bénéficiaire de ces retombées. À court et à moyen terme, il est possible que ce projet absorbe la totalité de notre surplus de main-d'œuvre, et qu'il active de façon significative le secteur tertiaire de notre économie. Mais il faut se méfier de ces ouragans. La réalisation du projet de la Baie James peut durer au maximum dix (10) ans. Après cette période, le gonflement artificiel de notre économie se résorbera et notre sentiment d'alors sera le même que celui que nous éprouvons aujourd'hui vis-à-vis le dégonflement du secteur minier. La région de Baie Comeau a ainsi connu une période de crise après la fin des travaux de l'Hydro-Québec sur la Manicouagan.

#### *1.2.2.2 — Le secteur secondaire :*

Les perspectives sur l'industrie secondaire que présente l'Esquisse du Plan nous apparaissent plutôt maigres et imprécises. L'Esquisse traite de cette question lorsqu'elle étudie les options qui se présentent à l'économie du Nord-Ouest. Elle fait référence, à cette occasion, aux conclusions du rapport Higgins, [256] Martin et Raynauld, selon lesquelles les industries de pointe ou les activités dites « de développement » devraient être localisées à Montréal, alors que les industries liées aux ressources ou les activités dites « de croissance » devraient être localisées dans les régions. La Mission fait siennes ces conclusions.

- C'est cela également qu'ont toujours prétendu les représentants du Nord-Ouest Québécois. Cependant, la réalité est toute autre : les industries liées aux ressources sont trop souvent localisées en dehors de la région. La transformation des métaux et minerais extraits du Nord-Ouest se fait en dehors du Nord-Ouest (le zinc à Valleyfield et le cuivre à Montréal-Est). Le bois du Nord-Ouest alimente plusieurs pulperies situées à l'extérieur de la région. Les seules usines, dont il est fait référence ici, régleraient, en bonne partie, les problèmes de notre région si elles étaient implantées chez nous.

- C'est pourquoi le CERNOQ a demandé qu'une raffinerie de cuivre et une nouvelle pulperie soient implantées dans la région. La pulperie de la Domtar, à Lebel-sur-Quévillon, pourrait également prendre de l'expansion et pousser plus avant la transformation du bois en produi-

sant, sur place, le papier. L'amiante, qui sera bientôt produite dans la région, devra également être transformée sur place. En ce domaine de la transformation des ressources, certaines activités du Nord-Est Ontarien et du nord de l'Abitibi pourraient être drainées vers les villes du Nord-Ouest Québécois. Cette transformation, chez nous, des matières premières, devrait être facilitée par la production prochaine de l'énergie électrique au nord de la région. En somme, notre région serait relativement satisfaite de l'application des recommandations du rapport Higgins.

- Par ailleurs, la Mission a retenu une de nos suggestions à l'effet d'étudier la possibilité de développer les industries auxiliaires à l'industrie de base, notamment dans le secteur minier. Ainsi que le Lac St-Jean semble se spécialiser dans l'industrie liée à l'exploitation des forêts, le Nord-Ouest pourrait se spécialiser dans l'industrie liée à l'exploitation du sous-sol (équipement d'exploration, matériel divers servant à l'extraction, services spécialisés de transport, de laboratoire, etc). Le CERNOQ attend impatiemment les résultats de l'étude que le Ministère de l'Industrie et du Commerce effectue à ce sujet et il tentera de dégager les implications concrètes de ses conclusions.

- Enfin, il nous apparaît que le Gouvernement n'a pas suffisamment foi et n'accorde pas suffisamment d'importance aux multiples capacités d'invention et d'initiative des petits promoteurs industriels. La multiplication des petites industries finit par avoir un impact important sur le développement. D'autre part, certaines de ces petites industries arrivent parfois à percer et à se développer considérablement comme le démontre l'évolution de l'industrie de l'auto-neige. Il faut développer une politique d'encouragement, de soutien et de présence à ces initiatives diverses. La Société Régionale de Développement, dont nous suggérons la formation, pourrait jouer un rôle non négligeable en ce domaine.

### *1.2.2.3 — Les prévisions d'emplois :*

Ces considérations, sur le secteur des ressources et sur celui de l'industrie, nous amènent à conclure qu'il est possible, d'ici 1976, de consolider la région en maintenant et même en améliorant quelque

peu le niveau actuel de l'emploi. Et ce, sans tenir compte du projet de la Baie James. Cela revient à retenir l'hypothèse V sur les prévisions d'emplois de l'Esquisse du Plan. Selon [257] cette hypothèse, il faudrait créer, d'ici 1976, près de 5,000 emplois directs pour contrebalancer la diminution de l'emploi dans le secteur minier, ce qui laisserait une augmentation nette de 3,600 emplois.

Pour préciser cet objectif, que nous croyons réaliste, voici un tableau comparatif de l'hypothèse retenue par la Mission et de celle que, pour notre part, nous retenons :

| <i>Variation de l'emploi par secteur 1969- 76</i> |  |  |
|---|--|--|
| <i>Secteurs</i>                                   | <i>Variations de l'emploi selon la Mission</i> | <i>Variation de l'emploi selon le CERNOQ</i> |
| <i>Agriculture</i>                                | - 600  | 0 ( <i>aucune variation</i> )                |
| <i>Mines</i>                                      | - 2200   | -1400  |
| <i>Forêt</i>                                      | + 600  | + 900  |
| <i>Industrie</i>                                  | + 1000   | +2600  |
| <i>Ressources récréatives</i>                     | <i>aucune prévision</i>                        | + 500  |
| <i>Tertiaire</i>                                  | <u>- 800</u>                                   | <u>+1000</u>                                 |
| <i>Bilan en 76</i>                                | - 2000   | +3600  |

En somme, l'objectif très raisonnable que nous retenons suppose, comme nous l'avons mentionné plus haut, qu'il est possible d'augmenter de quelques centaines les prévisions de l'emploi du côté de la forêt, d'atténuer la diminution de l'emploi prévue dans le secteur minier, de stabiliser l'emploi dans le secteur agricole, de créer quelques centaines d'emplois du côté des ressources récréatives et d'augmenter de façon appréciable les prévisions de l'emploi dans le secteur de l'industrie en tenant compte, entre autre, de la possibilité d'implanter une nouvelle pulperie ; avec le développement de la Baie James, le secteur tertiaire subirait, pour sa part, une hausse appréciable.

### *1.2.3. L'orientation du développement spatial*

L'Esquisse du Plan Régional nous paraît plutôt incomplète en ce qui concerne l'orientation du développement spatial. On ne fait que signaler la possibilité de consolider cinq (5) centres de service et on ne fournit les moyens que pour la consolidation de deux de ces centres, soit La Sarre et Amos, que l'industrie forestière viendrait soutenir. Le développement de l'espace devrait se faire, à notre avis, en assurant la consolidation de huit (8) centres principaux (en incluant la zone de Chibougamau — Chapais).

[258]

#### *1.2.3.1 — Les centres qu'il faut consolider et leur spécialisation : Rouyn-Noranda :*

Ce centre verra diminuer son activité minière. Sa consolidation exige que cette diminution soit compensée. Il est prévu, cependant, une certaine augmentation de son activité industrielle (agrandissement de la fonderie). L'étude sur les industries auxiliaires à l'industrie minière devrait nous indiquer comment il sera possible d'accentuer cette industrialisation. Dans le domaine minier comme dans celui des services, Rouyn-Noranda pourra drainer une partie des activités économiques du Nord-Est Ontarien et du nord de la région. Il est concevable que ce centre, une fois bien équipé, devienne le port d'attache de l'activité minière du Nord-Ouest Québécois et d'une partie de l'Ontario.

#### *Val d'Or :*

Ce centre subira les contrecoups de la fermeture des mines d'or. Nous croyons cependant qu'il est encore possible de repousser l'échéance quant à la fermeture de quelques-unes de ces mines. Étant donné sa situation géographique et l'équipement dont elle dispose, cette ville demeurera un centre important de l'activité tertiaire. Nous avons suggéré d'y développer l'industrie forestière en y implantant, entre autre, la nouvelle pulperie dont le Nord-Ouest pourrait se doter.

La localisation, dans ce secteur, d'une usine semblable, pourrait ne pas être la meilleure solution du point de vue de l'industrie, mais les exigences de l'aménagement de l'espace et la diminution, à cet endroit, des activités minières, justifieraient amplement qu'on prenne les dispositions nécessaires pour parer aux difficultés techniques qui pourraient se présenter. Le fait que le Nord-Ouest alimente des pulperies du centre de la province démontre que le transport n'est pas une difficulté majeure. Les problèmes d'alimentation en eau peuvent également être surmontés et celui de l'alimentation en énergie trouverait sa solution dans le passage à proximité des lignes de transmission de l'énergie produite à la Baie James. Le passage probable de cette énergie, près du secteur de Val d'Or, permettrait d'ailleurs le développement de certains autres types d'industries à cet endroit.

*Amos :*

Ce centre doit continuer à bénéficier de l'exploitation forestière. Les services peuvent aussi s'y développer. D'autre part, les retombées économiques de l'activité minière, dans son voisinage, garantiraient sa consolidation.

*La Sarre :*

L'activité forestière est déjà très bien engagée dans ce centre et certains développements de cette activité étant envisagés, sa consolidation comme centre forestier est assurée. L'approvisionnement supplémentaire que le prolongement de la route vers la Baie James pourrait lui fournir, accentuerait son développement. D'autre part, le tourisme pourrait aussi prendre de l'expansion.

[259]

*Senneterre :*

Ce centre est consacré comme centre forestier. L'activité touristique y est implantée mieux que dans tout autre centre du Nord-Ouest et devrait encore se développer. Par ailleurs, sa position de centre ferroviaire de l'Abitibi aide à sa consolidation.

*Ville-Marie :*

Ce centre se développe présentement dans le secteur forestier. Dans l'avenir, les activités du secteur touristique devraient y prendre une expansion appréciable. De fait, l'avenir du Témiscamingue, dans son entier, apparaît assez prometteur grâce aux développements envisagés dans ces deux secteurs.

*Matagami :*

Dans la perspective probable de l'exécution du projet de harnachement du pouvoir hydroélectrique des rivières du nord, cette ville deviendra un des centres importants du Nord-Ouest Québécois. Le secteur minier devrait également s'y développer. L'hypothèse de la Mission, à l'effet qu'aucune ville ne devrait être fondée dans un rayon de cent (100) milles de Matagami, rejoint notre point de vue. Il faudrait cependant que le Gouvernement s'attache à respecter cette orientation.

*Chibougamau :*

Ce centre, à l'instar de celui de Matagami, détient une position « clé » face au développement du nord du Québec. Il s'inscrit dans un réseau de villes mitoyennes, à vocation minière, comprenant, en plus de Matagami, les villes de Gagnon et de Schefferville, et décrivant un arc sur l'immense plateau laurentien.

*1.2.3.2 — Les axes de développement :*

Si un axe de développement se définit, d'une part, par la localisation des ressources et d'autre part, par la localisation des centres existants et des voies de circulation, les sept (7) centres d'activités de la région, reliés entre eux et soumis à certaines tensions de développement, formeront trois (3) axes principaux. Deux (2) de ces axes, partant de Rouyn et de Val d'Or, se rejoindront au nord de la région. Le troisième axe, voisinant la forêt du nord et de l'est, traversera les deux premiers dans la direction La Sarre — Senneterre. L'activité minière aura tendance à se concentrer sur l'un de ces axes, l'activité forestière se concentrera sur un deuxième et les activités du secteur tertiaire circuleront sur deux des axes en même temps.

*a) L'axe Rouyn — Matagami :*

Cet axe sera surtout celui du développement minier et de la circulation des activités tertiaires et des services administratifs. Avec la diminution de l'activité minière dans l'« est » de la région, consécutive à la fermeture des mines [260] d'or, la tension de développement, dans ce secteur d'activités, s'exercera à partir de Rouyn-Noranda et du Nord-Est Ontarien, où subsisteront de telles activités, vers le nord de la région, où s'en développeront de nouvelles. Le futur débouché entre Matagami — Joutel et Authier-Nord fournira à cet axe sa voie de circulation. Ainsi, l'axe minier principal de la région se sera déplacé : d'est-ouest qu'il était (Val d'Or— Rouyn), il deviendra nord-sud (Matagami — Rouyn).

*b) L'axe Val d'Or — Matagami :*

Cet axe sera celui de la circulation de l'énergie et des activités tertiaires. L'activité forestière pourrait également se développer selon cet axe. La tension de développement y sera créée par l'attraction entre le pôle de développement que constitue Montréal et la production d'énergie qui se situera vers le nord.

*c) L'axe La Sarre — Senneterre :*

Cet axe, voisinant la forêt du nord, sera d'abord celui de l'activité forestière. Les activités touristiques et de récréation pourraient également se regrouper selon cet axe. Le débouché vers Québec et le centre de la province joue un rôle non négligeable sur la tension de développement qui s'y exerce.

Ces axes de développement indiquent une nette percée vers le nord. Mais si l'avenir est vers le nord, il ne faut pas pour autant effacer le présent qui est la zone habitée de l'Abitibi.. Ce but sera atteint par l'application d'un ensemble de mesures dont il est question dans les différents chapitres de ce rapport : intensification de l'exploration dans la zone habitée, développement de l'industrie forestière et du tourisme, opérations, spéciales en vue de la conversion de l'économie de la zone Rouyn — Val d'Or, etc.

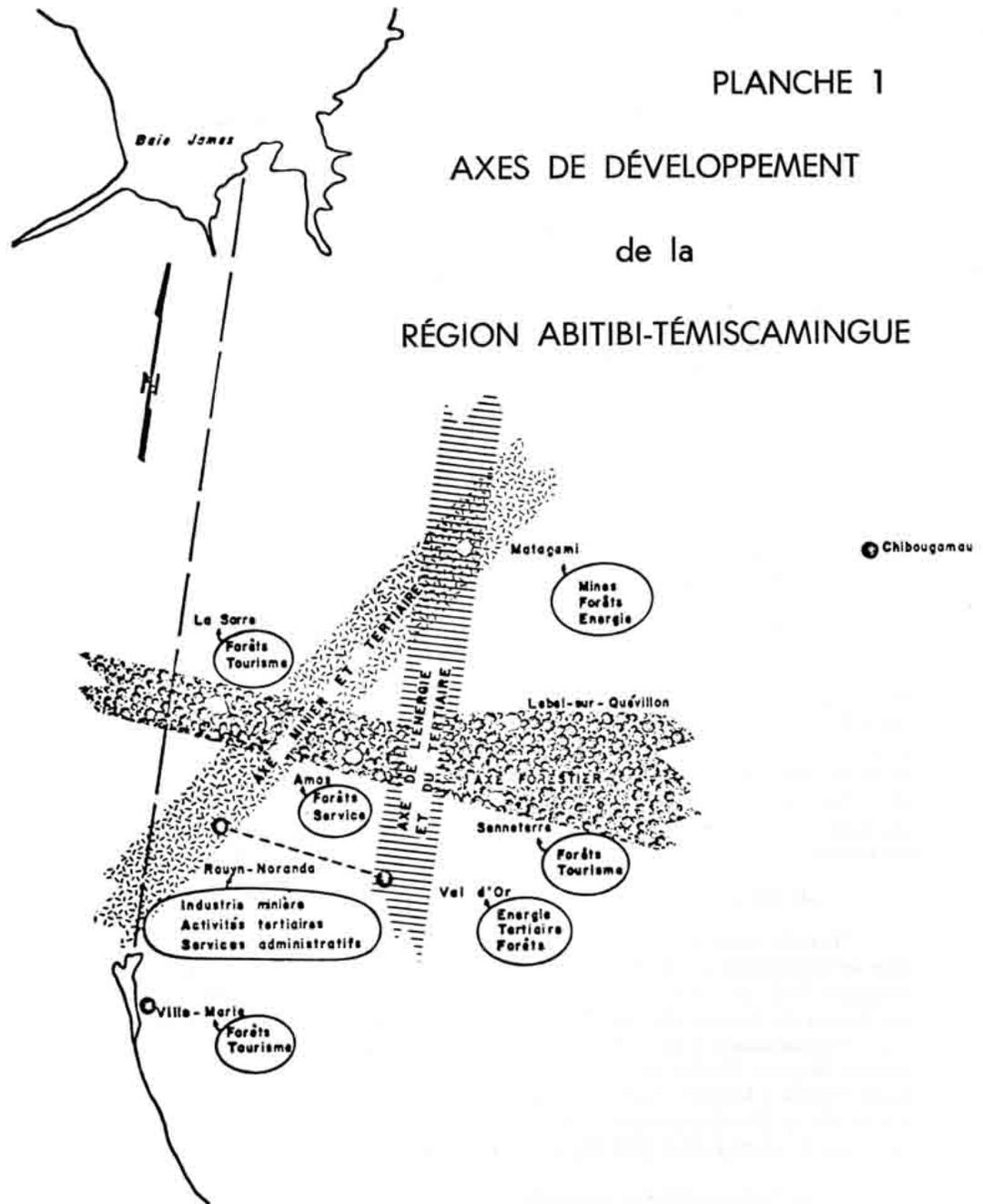
Par ailleurs, si la Mission avait inclus, dans son aire de recherche et d'inventaire, le secteur situé à l'« est » de Forsythe et de Lebel-sur-Quevillon, elle aurait pu alors faire ressortir cet autre axe de développement que constitue la zone Senneterre — Quevillon — Chibougamau.

### *1.2.3.3 — L'utilisation du sol :*

L'aménagement spatial ne saurait se faire sans une planification de l'utilisation des terres, qu'elles soient publiques ou privées. L'absence d'une telle planification est à l'origine de plusieurs de nos problèmes actuels : éparpillement de la population, difficultés de communication, terres publiques utilisées comme dépotoir, etc..

Le Ministère des Terres et Forêts prépare présentement une carte d'utilisation des terres en Abitibi-Témiscamingue. D'autre part, le plan de zonage des productions agricoles est un autre élément de cette planification spatiale. Le CERNOQ, pour sa part, espère aider à cette entreprise par certaines études sur les zones à potentiel touristique et sur la pollution. En attendant les résultats de ces études, nous désirons soumettre quelques mesures dont l'adoption faciliterait le contrôle de l'utilisation du sol.

[261]



Préparée par C.E.R.N.O.Q.  
Cartographie par H. Marcotte, avril 1971

[262]

*a) Contrôle des terres agricoles :*

Depuis quelques années, la baisse des prix des terres agricoles a donné lieu à une certaine spéculation dont il est difficile actuellement de mesurer l'ampleur. Nous savons cependant que des acheteurs étrangers circulent partout dans la région et que pendant les dernières semaines, des dizaines de terres agricoles sont ainsi passées en mains étrangères. Jusqu'où peut aller ce mouvement ? À quelles fins destinent-on ces terres ? Nous sommes présentement à préparer un dossier sur cette spéculation. Quoiqu'il en soit, il faut qu'un certain contrôle soit exercé sur le patrimoine régional. Nous proposons qu'une société immobilière publique soit chargée d'exercer ce contrôle, ainsi que la chose se fait dans le sud de l'Ontario. Cette société pourrait être la Société Régionale de Développement dont nous suggérons la formation.

*b) Le réaménagement des zones marginales :*

Le projet de réaménagement des zones marginales, dont nous avons commencé l'élaboration, s'inscrit également dans cette préoccupation de planifier l'utilisation du sol. Il s'agit de redéfinir les zones agricoles, les zones forestières et les zones d'habitat. Le phénomène d'abandon des terres, auquel nous assistons depuis quelques années, nous force à repenser le mode d'utilisation de ces zones qui ont atteint un degré de désorganisation tel que le visage d'une grande partie de la région s'en trouve déformé. Il faut refaire un nouveau visage à ces parties de la région qu'on appelle zones marginales.

*c) Les sols urbains :*

Les récents amendements à la loi des mines ont solutionné quelques-uns des problèmes de propriété des sols dans les zones urbaines. Mais dans le Nord-Ouest comme ailleurs, le zonage urbain demeure difficile. Pour faciliter le contrôle du développement des villes, il serait souhaitable que le Gouvernement concède aux municipalités la propriété des terres publiques situées dans un certain rayon du centre de ces villes, en utilisant, s'il le faut (afin de protéger la proprié-

té minière), les dispositions des derniers amendements à la loi des mines.

*d) Protection de l'environnement :*

Tout le long de nos routes et jusque dans les moindres chemins forestiers se multiplient les dépotoirs et les amoncellements de détritrus miniers et forestiers. Par l'action des pluies, ces amoncellements créent de la pollution et continuent de le faire des dizaines d'années après la fin de l'exploitation. De plus, ils enlaidissent le paysage. Il faut qu'une réglementation oblige les entreprises à disposer de leur détritrus à la fin de leurs opérations, soit par enfouissement, soit en y faisant renaître la végétation. Encore là, une éventuelle Société Régionale de Développement aurait un rôle à jouer : elle pourrait, par exemple, créer un réseau de dépotoirs publics et en assurer l'opération.

*e) Parcs publics et zones de récréation :*

Certaines municipalités de la région opèrent des parcs publics aménagés à même la forêt avoisinante. Nous croyons que cette pratique devrait se généraliser. Pour ce faire, le Gouvernement devrait concéder à chaque municipalité, [263] une parcelle de forêt comprenant un lac ou une rivière. Ainsi, en plus des parcs nationaux et provinciaux, pourraient se développer un certain nombre de parcs municipaux situés à proximité des villes. Une telle politique serait relativement facile d'application dans notre région.

Dans le même ordre d'idée, notre Comité Consultatif « Agricole » suggère que certaines parcelles agricoles, actuellement abandonnées et situées dans le voisinage des zones urbaines, soient réservées pour l'usage des citoyens ou des villageois que les activités de jardinage intéressent. Encore là, ces parcelles agricoles pourraient être administrées par les municipalités.

Dans ce domaine de l'utilisation du sol, bien d'autres suggestions pourraient être émises. Il est important de retenir, en conclusion, que contrairement aux régions plus anciennes, notre région se prête encore bien à l'élaboration d'un plan d'utilisation et que nous devrions y procéder sans plus attendre.

### ***1.3 L'action du gouvernement dans le nord-ouest québécois***

Pour le CERNOQ, il va de soi que le Gouvernement du Québec doit adopter vis-à-vis le développement de la région, une attitude beaucoup plus dynamique et responsable. Dans la pratique, cette attitude devrait se traduire :

- par un comportement de gestionnaire vis-à-vis l'économie régionale ;
- par une planification véritable des actions des divers agents de développement ;
- par une décentralisation des pouvoirs ;
- par un effort financier spécial en faveur des régions marginales du Québec.

#### ***1.3.1. Gestion globale de l'économie***

L'Esquisse du Plan souligne que l'activité de l'État Québécois s'est surtout exercée dans les secteurs sociaux et que son action, dans les secteurs économiques, a été et demeure très réduite. Sans négliger son action dans les secteurs sociaux, le Gouvernement doit désormais voir à la gestion globale de l'économie régionale, s'il veut éviter que ne se reproduisent, dans l'avenir, nos malaises actuels.

Sans prendre sur lui d'exercer toutes les activités économiques, le Gouvernement doit se définir comme le maître-d'œuvre de cet immense chantier qu'est l'exploitation de nos ressources. Dans cette perspective, les diverses entreprises deviennent comme les sous-traitants auxquels une partie du contrat global a été confiée et qui doivent répondre de son exécution.

L'Esquisse du Plan relève que le Ministère des Terres et Forêts, pour un, semble vouloir se diriger vers cette conception du rôle de l'État. Mais il lui reste beaucoup à faire, à commencer par l'application

de sa propre politique concernant la gestion par l'État (par le moyen des forêts domaniales) de toutes les forêts publiques du Québec. Mais plusieurs autres Ministères devraient aussi repenser leur rôle en ce sens, soit les Ministères des Richesses Naturelles, de [264] l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce, du Tourisme et des Transports. Ces Ministères doivent abandonner leur attitude attentiste pour développer une politique volontariste. Il nous faut des Ministères *responsables*, qui veillent au grain, qui suivent l'évolution des entreprises de leur secteur et qui interviennent en temps utile si l'intérêt de la collectivité l'exige. Nos ministères économiques passent leur temps à « relever leur culotte » alors qu'ils devraient être les premiers à prévoir les changements à effectuer.

Il s'agit là surtout d'une attitude à développer dans l'administration publique. Mais on peut entrevoir certaines mesures concrètes que cela suppose. Ainsi, les Ministères à vocation économique pourraient charger des agents administratifs de suivre l'évolution des entreprises de leur secteur respectif et d'aviser les autorités des changements prévus ou de la manière dont la fonction dévolue à telle entreprise est accomplie. Ou encore, chaque Ministère pourrait exiger que les entreprises fassent, chaque année, rapport de leurs activités et informe de leurs intentions. Malheureusement, les changements législatifs, que des mesures semblables nécessiteraient, sont absolument ignorés par le rapport de la Mission (sauf une légère allusion à des amendements à la loi des Mines).

### ***1.3.2. Planification régionale***

L'Esquisse du Plan mentionne la difficulté de planifier à cause de la multitude des centres de décisions privés et de l'absence de planification au niveau provincial. Le document conclut qu'il est tout juste possible de programmer les actions d'un centre de décision, soit le Gouvernement Provincial. À cette constatation, aucun remède n'est proposé malgré la nécessité reconnue de planifier l'ensemble des actions des divers agents de développement.

Pourtant, sans diminuer le nombre de centres de décision, il est possible d'atténuer le pouvoir quasi absolu dont ils disposent, par des

législations et des réglementations s'inscrivant dans un effort de planification globale. Ainsi, l'Esquisse du Plan mentionne l'importance d'accorder le développement économique aux nécessités de l'aménagement rationnel de l'espace ; mais la même Esquisse ne prévoit aucune réglementation visant à réaliser cet accord. En fin de compte, l'Esquisse du Plan néglige à peu près totalement (si l'on fait exception des vœux pieux) l'aménagement spatial. En l'absence de réglementation ou de condition liée à l'allocation des ressources, rien, en effet, ne garantit que les centres de services seront consolidés et que l'éparpillement des entreprises comme celui de la population ne se perpétueront pas. Il s'agit là d'une faiblesse fondamentale de l'Esquisse dont nous aurons à payer les frais plus tard.

### *1.3.3. Décentralisation des pouvoirs*

L'action du Gouvernement doit se caractériser, en troisième lieu, par un effort véritable de décentralisation des pouvoirs. Il faut ramener, dans la région, tous les pouvoirs qui peuvent s'y exercer sans porter préjudice à l'ensemble de la province. Il faut également doter la région d'instruments permettant d'intervenir efficacement chaque fois que le développement le nécessite. Pour cela, le CERNOQ propose trois moyens, dont l'un fait l'objet d'une recommandation ferme dans l'Esquisse du Plan :

[265]

#### *1.3.3.1. Créer une Conférence Administrative Régionale :*

Cet organisme, qui sera composé de représentants de chaque Ministère, devrait permettre de ramener, au niveau de la région, certaines décisions d'ordre administratif qui sont prises actuellement par le niveau central à Québec. Présidée par un délégué régional au Plan, la Conférence Administrative devrait également, il va de soi, assurer la coordination administrative et la révision annuelle des programmations gouvernementales pour la région.

### *1.3.3.2. Créer une Société Régionale de Développement :*

Telle que suggérée par le CERNOQ, la Société Régionale de Développement serait un organisme d'exécution, chargée de mandats spéciaux. La région participerait à sa gestion et à son financement.

### *1.3.3.3. Prévoir une régionalisation partielle des budgets des Ministères*

Le Ministère de l'Agriculture inaugure, cette année, la pratique qui consiste à prévoir, dans le cadre de son budget global, un budget spécial pour une région donnée. Afin d'accentuer la régionalisation administrative et d'assurer une certaine décentralisation des pouvoirs, le CERNOQ propose qu'une pratique semblable soit généralisée dans tous les Ministères.

Dans le cadre des programmes de chaque Ministère, notre région bénéficie, comme les autres régions de la province, de certaines mesures impliquant un certain budget. La régionalisation partielle des budgets ministériels consisterait à prévoir, pour chaque région et pour chaque Ministère, un budget spécial, ou une tranche du budget global, dont l'affectation serait décidée au niveau de la région par la Conférence Administrative en consultation avec les représentants des secteurs concernés et sujet à approbation par les autorités centrales des Ministères.

Cette formule aurait l'avantage de permettre un meilleur ajustement des programmes ministériels aux conditions existant dans chaque région. S'agissant d'une sorte de budget cadre, il ne serait pas nécessaire de recourir à l'adoption de législations ou de réglementations spéciales par arrêtés en conseil pour en décider l'affectation. La souplesse ainsi introduite dans l'action des Ministères aiderait à rafraîchir les programmes de ces derniers. D'autre part, ces budgets spéciaux ne représentant qu'un pourcentage limité des budgets régionaux globaux, les risques d'une mauvaise utilisation demeureraient limités.

*1.3.3.4. Consentir un effort financier spécial  
en faveur des régions périphériques du Québec :*

Les prévisions budgétaires de l'année 1971-72, pour la région de l'Abitibi-Témiscamingue, comportent, selon l'Esquisse du Plan, une augmentation de 19% par rapport à l'année qui vient de s'écouler. Cette augmentation qui, au premier abord, peut être interprétée comme un effort spécial du Gouvernement, ne l'est plus lorsqu'on y regarde de plus près.

Mentionnons à l'appui de cette affirmation que le budget global du Québec accuse, cette année, une augmentation générale de 13.5%. Ce qui réduit l'augmentation relative du budget du Nord-Ouest à 5.5%. Par ailleurs, [266] 60% de cette augmentation relative seront absorbés par les secteurs sociaux. L'effort spécial du Gouvernement, pour assurer la relance économique de la région, ne représente donc plus que 2.2% du budget de l'année dernière, soit à peu près l'augmentation du budget du Ministère des Richesses Naturelles. En fait, seul ce Ministère a consenti un effort spécial, bien que réduit.

Par ailleurs, si l'on tient compte du fait que d'autres régions du Québec ont accès à certaines subventions dans le cadre du programme des zones spéciales, et que le Nord-Ouest n'y a pas accès, ce supposé effort spécial du Gouvernement est réduit à néant. De plus, comme nous avons pu le constater, grâce à un calcul sommaire, le Gouvernement du Québec a déjà un rattrapage à effectuer dans ses investissements dans la région, étant donné qu'il perçoit, chez nous, des revenus relativement supérieurs aux dépenses qu'il y effectue.

Si l'on place ce maigre effort consenti par le Gouvernement du Québec en rapport avec la situation difficile de la région, telle que décrite par le rapport de la Mission, on ne peut que conclure à une injustice vis-à-vis un secteur défavorisé de la population du Québec, ou à tout le moins, à l'inconscience des pourvoyeurs de crédit.

En réalité, les prévisions budgétaires régionales pour l'année 1971-72 révèlent que le Gouvernement du Québec ne semble pas intéressé à investir de façon spéciale dans le développement de la région habitée du Nord-Ouest Québécois. Il ne s'est pas montré intéressé à investir

dans le développement (et non pas seulement dans le maintien) de l'agriculture, ni dans celui de l'industrie, ni dans celui du tourisme.

Nous croyons, quant à nous, que les régions périphériques du Québec doivent bénéficier d'un effort financier spécial qui ne serait, en fait, qu'un rattrapage et une correction des négligences passées des Gouvernements. Les régions périphériques du Québec (Gaspésie, Lac St-Jean et Nord-Ouest) sont celles où les problèmes économiques sont les plus aigus, de l'avis même du Gouvernement. Or, ces régions ne bénéficient d'aucun programme spécial d'assistance qui ne soit pas accessible en même temps aux autres régions du Québec. Plus que cela, n'étant pas une zone de croissance, le Nord-Ouest ne peut avoir accès au programme fédéral-provincial sur les zones spéciales.

*Le CERNOQ propose que, dans le cadre des ententes fédérales-provinciales, un fonds spécial d'assistance aux régions périphériques soit établi.* Les formules pour déterminer l'affectation de ce fonds pourraient varier. Il s'agirait, dans la pratique, d'établir une sorte de péréquation inter-régionale en même temps qu'une caisse conjoncturelle provinciale du même type que celle qui est proposée pour l'ensemble du pays. Ce fonds de péréquation ou cette caisse pourrait servir à constituer ces tranches régionalisées des budgets des Ministères dont nous parlions plus haut.

*Ce texte est extrait du tome I*

*L'orientation du développement et de l'action  
de développement, mai 1971, pp. 1 à 27,  
de : Le Développement de la Région  
Abitibi-Témiscamingue.*

[267]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.**

**Deuxième partie :**

*EXPÉRIENCES*

## **Texte 16**

---

### **“Le Mouvement coopératif au Québec.”**

**Par J.P. LÉGARÉ**

[Retour à la table des matières](#)

La province de Québec (l'une des dix provinces qui constituent le Canada) a une population de quelque 6 000 000 d'habitants. De façon générale, on peut dire qu'un Québécois sur deux participe d'une façon ou d'une autre aux sociétés coopératives qui s'y sont établies depuis trois quarts de siècle.

La formule coopérative s'est donc adaptée au Québec avec un rare bonheur. Le Premier ministre du Canada, l'honorable M. Pierre Elliott Trudeau, qualifiait lui-même récemment « d'étonnante conquête socio-économique » la polarisation réalisée par la formule coopérative de la tradition d'entraide et d'initiative collective qui se manifestait au Québec.

Le Mouvement coopératif, tel que nous le connaissons aujourd'hui au Québec, réunit plus de 2 000 institutions qui, tout en étant de types variés, n'en présentent pas moins les caractéristiques essentielles d'être à la fois des associations de personnes et des entreprises économiques. Sur le plan « association », elles groupent quelque trois millions de

membres ; sur le plan « entreprise », elles totalisent des actifs d'environ trois milliards de dollars.

### *Origine et développement*

Le Mouvement coopératif québécois apparaît fondamentalement comme le produit d'une longue évolution à partir de diverses formes d'entraide spontanée et volontaire pratiquées depuis les origines du pays. C'est cependant sous l'impulsion des circonstances et des besoins, beaucoup plus qu'en fonction d'un plan bien tracé ou d'un schéma idéologique bien défini, que ces formes d'entraide se sont d'abord développées et précisées.

Bien que l'on puisse retracer dans un passé plus ancien certaines initiatives d'inspiration authentiquement coopérative, c'est vraiment entre les années 1850 et 1900 que sont apparues, au Québec, les premières institutions formelles dont l'organisation et le fonctionnement présentaient les principaux traits de la Coopération au sens où on l'entend aujourd'hui.

[268]

Au cours de cette période, plusieurs mutuelles ou sociétés fraternelles furent constituées par différents groupes économiquement faibles préoccupés de se donner en commun une protection contre les risques financiers attribuables aux incendies ou aux décès. C'est effectivement par le truchement de la mutualité que la formule coopérative connut ses premières expérimentations au Québec.

Au début du siècle présent, la situation économique de la province de Québec était relativement faible dans son ensemble et, de plus, les principaux leviers de commande de cette économie étaient sous la dépendance de capitaux étrangers. La formule coopérative s'offrait donc aux Québécois comme une planche de salut qui leur permettrait (en particulier aux gens à revenus modestes) d'accéder à la propriété et au contrôle d'entreprises variées adaptées à leurs possibilités.

Si l'on considère le chemin parcouru par le Québec depuis un demi-siècle, on est frappé par le fait que la Coopération a été l'une des rares formules d'action collective à réaliser une percée dans le monde

économique et cela en dépit d'un contexte peu favorable et de limites inhérentes à la formule coopérative elle-même. À l'heure actuelle, la dépendance économique à l'égard du voisin américain est encore marquée, mais les institutions coopératives représentent l'actif autochtone le plus important pour les Canadiens français.

En 1900, Alphonse Desjardins, à la suite d'études dictées par son désir d'aider ses compatriotes à se libérer des abus dont ils étaient victimes sur le plan du crédit, organisait, à Lévis, la première coopérative d'épargne et de crédit, qu'il appela « Caisse populaire » et qui fut à l'origine d'un mouvement qui couvre aujourd'hui toute l'Amérique du Nord.

Alphonse Desjardins fut le premier, au Québec, à formuler des principes généraux d'action économique reliés directement à des préoccupations communautaires et à proposer des objectifs de réalisation explicitement coopérative. C'est grâce à ses efforts également que fut préparée et votée la première loi destinée à régir les institutions coopératives québécoises.

Vers la même époque où Alphonse Desjardins donnait une impulsion à la Coopération dans le domaine de l'épargne et du crédit, les cultivateurs prenaient de plus en plus conscience des avantages de l'utilisation de la formule coopérative pour améliorer leurs conditions de production et de vente. C'est par voie d'expérimentations, de recherches, d'erreurs et de redressements que les coopératives agricoles en vinrent à définir leurs règles d'action et à définir leurs objectifs durant l'époque de l'entre-deux-guerres.

À la suite des mutuelles, des caisses populaires et des coopératives agricoles, toujours sous la poussée des besoins ressentis par différents groupes de recourir à l'action collective pour surmonter certaines difficultés économiques, se protéger contre certains abus et améliorer les conditions existantes, apparurent successivement des coopératives dans les domaines des pêcheries, de la consommation, de l'habitation et de divers services.

C'est vraiment à partir du milieu des années 30, durant la crise économique, que la Coopération est entrée dans sa phase de réel développement dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche, puis ensuite dans les secteurs de la consommation, de l'habitation et des services

les plus variés. Aujourd'hui, les coopératives constituent dans leur ensemble une force associationniste et une force économique.

[269]

Au fur et à mesure que ces institutions se multipliaient, elles sentaient plus intensément la nécessité d'un rapprochement, d'abord sur le plan de leurs secteurs respectifs et ensuite sur le plan de l'ensemble de ces derniers. C'est ainsi que les coopératives engagées dans un même champ d'activité furent amenées à s'associer entre elles au sein d'une fédération, en vue de se donner des services communs.

Il faut insister sur le fait que le Mouvement coopératif est profondément enraciné dans la réalité québécoise. Émanant du peuple dont il épouse les problèmes, trouvant sa raison d'être dans la satisfaction des besoins du peuple, il s'identifie avec lui et tient, de ce fait, une vocation particulière à l'interprétation de ses aspirations.

C'est ainsi que le Mouvement coopératif apparaît comme l'un des éléments de solution les plus concrets, les plus directs et les mieux adaptés aux problèmes de la population du Québec parce qu'il présente toutes les caractéristiques d'un système économique-social fait sur mesure pour elle.

### *Le Conseil de la Coopération du Québec*

Vers 1940, les plus clairvoyants des coopérateurs s'étaient rendu compte qu'il existait deux obstacles majeurs au développement de la Coopération au Québec sur une base solide, durable et efficace : le manque d'unité et de précision en matière de doctrine coopérative, et l'absence d'une coordination adéquate au niveau de l'action.

C'est en vue d'apporter un élément de solution à ce double problème que le Conseil de la Coopération du Québec fut fondé, sous l'égide de la Faculté des Sciences sociales de l'Université Laval de Québec.

Le Conseil de la Coopération s'est affirmé comme un instrument de solidarité pour les institutions coopératives. En effet, les institutions, quels que soient leur genre immédiat d'activité et les fins spécifiques

qu'elles poursuivaient, ont constitué une grande famille guidée par les principes coopératifs.

La fondation du Conseil de la Coopération il y a trente ans, a aussi marqué une étape importante dans l'évolution qui a amené les coopératives isolées, soumises à des influences diverses et absorbées par leurs préoccupations immédiates, à se reconnaître d'étroits liens de parenté, à se rapprocher les unes des autres et à poursuivre de concert des objectifs communs. L'idéal de collaboration souhaitable n'est sans doute pas encore complètement réalisé, mais l'on peut dire qu'une bonne partie des obstacles et des difficultés à cet égard est en voie d'être surmontée.

Après avoir subi diverses modifications de ses structures au cours des années, le Conseil de la Coopération du Québec est aujourd'hui une sorte de confédération d'ordre moral dont les membres, au nombre de 21, sont les fédérations des secteurs coopératifs et les coopératives ou institutions d'appartenance coopérative à caractère provincial.

Le Conseil de la Coopération se manifeste sous trois aspects principaux :

- c'est d'abord et fondamentalement une table ronde, un point de rencontre, un lieu de dialogue pour les divers secteurs du Mouvement coopératif québécois ;

[270]

- c'est aussi un organisme de représentation et un instrument d'action pour les fins et dans les domaines où les divers secteurs du Mouvement jugent à propos de faire front commun ;
- c'est enfin un bureau permanent, organisé, maintenu et équipé pour assurer au mieux la continuité aussi bien que l'efficacité de ce dialogue et de cette action collective.

### *Les secteurs d'activités coopératives*

Les institutions coopératives actuellement en activité au Québec représentent globalement une force économique non négligeable. En effet, elles ont ensemble un actif évalué à environ 3 milliards de dol-

lars. En outre, si l'on considère le volume des affaires qu'elles traitent et le nombre des emplois qu'elles procurent, on doit admettre que ces entreprises coopératives constituent un facteur important de la vie économique.

La force associationniste des sociétés coopératives n'est pas moins significative. Leurs 3 millions de membres se recrutent dans tous les milieux de la province de Québec et se répartissent entre quelque 2 000 unités de dimensions variées.

Avant d'entrer dans le détail des activités économiques pour chacun des secteurs où la formule coopérative s'applique au Québec, il convient de présenter un tableau schématique de ces secteurs d'activité économique :

1. *Institutions financières* :
  - caisses d'épargne et de crédit ;
  - sociétés d'assurance ;
  - société de fiducie.
2. *Secteur de la production* :
  - coopératives agricoles ;
  - coopératives de pêcheurs ;
  - coopératives forestières.
3. *Secteur de la consommation* :
  - magasins coopératifs ;
  - coopératives étudiantes ;
  - coopératives d'habitation.
4. *Secteur de l'éducation* :
  - Institut coopératif Desjardins ;
  - Association coopérative d'Économie familiale ;
  - Association coopérative féminine.

Mentionnons que les secteurs énumérés ci-dessus se limitent au Mouvement coopératif structuré et dont les éléments sont regroupés par le Conseil de la Coopération au Québec. Plusieurs centaines de co-

opératives individuelles, non regroupées dans une structure fédérative et non affiliées au Mouvement coopératif, exercent leur action dans des domaines très variés comme la forêt, les transports, l'artisanat, les loisirs, etc. Au cours des dernières années, on a [271] assisté à la floraison d'associations coopératives agissant dans des secteurs nouveaux par rapport aux activités traditionnelles des coopératives.

On pourrait encore signaler que la formule coopérative trouve des adeptes chez la population « indienne », du Québec où environ 1 000 sociétaires sont répartis dans une dizaine de petites coopératives. Même les Esquimaux du Grand Nord ont leur coopérative d'artisanat.

## *Les institutions financières*

### *Caisses d'épargne et de crédit*

L'année 1970 a marqué le 70<sup>e</sup> anniversaire de la fondation par le Commandeur Alphonse Desjardins, de la première caisse d'épargne et de crédit sur le continent nord-américain.

On a une idée du chemin parcouru par ces institutions d'épargne populaire quand l'on compare le premier versement déposé dans une caisse pionnière de Lévis à l'actif actuel de l'ensemble des caisses qui se chiffre par plus de \$ 2 500 000 000.

Le nombre total des caisses de toutes catégories au Québec était de 1/674 au 31 décembre 1970. Ces caisses groupaient tout près de 3 000 000 de sociétaires. On estime que 60% de la population francophone du Québec sont membres d'une caisse d'épargne et de crédit.

L'une des caractéristiques intéressantes des caisses d'épargne et de crédit, c'est leur présence dans tous les milieux sociaux et géographiques du Québec. Ainsi, les caisses recrutent-elles leurs membres et leurs épargnes aussi bien dans les grands centres que dans les milieux les plus modestes. C'est ainsi qu'elles offrent leurs services dans plus de 515 localités où le système bancaire n'a pas jugé profitable de s'installer.

Les caisses populaires et les caisses d'économie rejoignent même l'ouvrier dans son milieu de travail. Quant aux caisses scolaires, elles répondent aux besoins d'environ 400 000 écoliers, sans compter 10 caisses populaires spécialisées au service de collèges ou d'universités.

La formule des caisses a même été adoptée par les Indiens, à Bet-siamites, à Pointe-Bleue, à la Romaine, et par les Esquimaux du Grand Nord à Povungnituk.

Pour leur administration, les caisses peuvent compter sur le concours bénévole de près de 20 000 administrateurs.

L'accumulation des épargnes des membres, qui atteint \$ 2 110 000 000 au 31 décembre 1970, confère une position de force aux caisses d'épargne et de crédit dans l'économie du Québec. Cette épargne est d'abord mise au service des sociétaires. C'est ainsi que les prêts sur reconnaissance de dettes qui leur ont été consentis s'élèvent à \$ 590 000 000, alors que les prêts sur hypothèques atteignent \$ 835 000 000.

Une partie appréciable des fonds des caisses est convertie en placements. Le total de ces placements s'élevait à \$ 734 000 000 à la fin de 1970. Notons que les caisses achètent une tranche importante des obligations vendues publiquement sur le marché canadien par les gouvernements à tous les paliers.

[272]

Les caisses populaires et les institutions financières qu'elles se sont données ont toujours contribué au développement économique du Québec. Toutefois, ce n'est qu'en 1970 que l'Assemblée nationale du Québec apportait des modifications à la loi des caisses d'épargne et de crédit qui permettaient aux fédérations de caisses populaires de participer financièrement au développement industriel du Québec en achetant des actions, des obligations et autres titres de corporations.

Par ailleurs, en décembre 1971, l'Assemblée nationale adoptait une autre loi autorisant la Fédération de Québec des Caisses populaires Desjardins à créer la « Société d'Investissement Desjardins ». Cette société, dont le capital-action sera de 100 millions de dollars, aura pour objet d'administrer un fonds d'investissement et de placement. Ce fonds servira à établir et à développer des entreprises industrielles et commerciales, à caractère coopératif ou non.

Les coopératives d'épargne et de crédit sont groupées en six fédérations au Québec. Quelques caisses n'y sont pas affiliées. Deux de ces fédérations, soit la Fédération de Québec des Caisses populaires Desjardins et la Fédération de Montréal des Caisses Desjardins, sont affiliées au Conseil de la Coopération du Québec.

La Fédération de Québec des Caisses populaires Desjardins (de loin la plus importante des six fédérations de caisses) est le pivot d'un groupe de neuf institutions financières. Ces institutions qui prolongent ses services sont :

- l'Assurance-Vie Desjardins ;
- La Sauvegarde, compagnie d'assurance sur la vie ;
- la Société d'Assurance des Caisses populaires ;
- la Société de Fiducie du Québec ;
- La Sécurité, compagnie d'assurances générales du Canada ;
- l'Institut coopératif Desjardins ;
- l'Association coopérative Desjardins ;
- les Placements collectifs Inc.

Par la loi de l'Assemblée nationale de décembre 1971, la Fédération de Québec des Caisses populaires Desjardins était autorisée à s'affilier comme membre chacune des institutions énumérées ci-dessus.

### *Les sociétés d'assurance*

Le Conseil de la Coopération du Québec compte parmi ses membres sept sociétés d'assurance et une fédération de mutuelles-incendie.

Cinq de ces institutions sont engagées dans l'assurance-vie, l'assurance-accident-maladie, les régimes supplémentaires de rentes, etc. Trois sociétés exercent leurs activités dans le domaine de l'assurance générale (incendie, vol, automobile, etc.).

L'actif global des sept sociétés d'assurance, à la fin de 1970, était de \$ 82 150, comparativement à \$ 277 206 259 à la fin de 1969, soit une augmentation de \$ 28 976 000, soit 10,4%.

[273]

## *Secteur de la production*

### *Les coopératives agricoles*

Quelque 290 coopératives, dont 227 sont affiliées à la Coopérative fédérée de Québec, servent 40 000 agriculteurs de la province. Ensemble, elles ont un actif d'environ \$ 152 millions de dollars et réalisent un chiffre d'affaires dépassant \$ 530 millions ; leur avoir net atteint les \$ 67 millions. Leurs excédents, en 1969-70, étaient de \$ 6 millions.

Le réseau coopératif agricole québécois est la propriété de plusieurs milliers d'agriculteurs qui l'ont bâti pour leur service et pour celui de leur communauté. Il est présent par ses approvisionnements à toutes les phases de la production sur la ferme, comme il est présent par ses usines de transformation et ses entrepôts à celles qui accompagnent la commercialisation des produits.

### *La fédération*

Le 48<sup>e</sup> Rapport annuel de la Fédération, soit la Coopérative fédérée de Québec, laisse voir que le volume d'affaires de l'exercice 1969-70 a atteint \$200 millions. Les trop-perçus ont été de \$ 1 625 000, soit un accroissement de 11,5% en 1969.

| PROGRÈS DE LA COOPÉRATIVE FÉDÉRÉE |                                 |       |       |       |       |
|-----------------------------------|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|
|                                   | <i>(en millions de dollars)</i> |       |       |       |       |
|                                   | 1970                            | 1969  | 1968  | 1967  | 1966  |
| <i>Ventes</i>                     | 199,8                           | 199,7 | 182,5 | 173,7 | 156,0 |
| <i>Trop-perçus (opér.)</i>        | 1,6                             | 1,4   | 0,7   | 1,0   | 1,7   |
| <i>Fonds de roulement</i>         | 5,3                             | 5,1   | 3,9   | 4,0   | 3,7   |
| <i>Actif</i>                      | 39,3                            | 37,5  | 37,9  | 35,3  | 30,2  |
| <i>Avoir net</i>                  | 11,0                            | 9,7   | 8,3   | 7,6   | 6,6   |
| <i>Avoir net en %</i>             | 28,0                            | 26,0  | 21,9  | 21,6  | 21,7  |

*(Plus-value d'évaluation non comprise.)*

### *Coopérative laitière*

La tendance à la concentration des coopératives laitières amorcée il y a vingt-cinq ans, se maintient. Leur nombre a été réduit de 164 en 1965 à 30 en 1970.

Les coopératives laitières transforment et commercialisent environ 75% de la production québécoise de lait de fabrication, ayant reçu 3 milliards de livres de lait en 1970.

La concentration de coopératives laitières a eu comme résultat de constituer 8 coopératives laitières régionales auxquelles il faut ajouter un établissement régional de transformation opéré directement par la Fédération. Au [274] nombre de ces coopératives régionales, il faut citer la Coopérative agricole de Granby qui, à elle seule, transforme et met en marché environ la moitié de la production coopérative totale. Cette coopérative, qui a été la première à amorcer un mouvement de concentration, gère 11 usines réparties en divers endroits du centre agricole de Québec.

En mai 1971, la Coopérative agricole de Granby annonçait qu'un accord venait d'être conclu avec la Société Sodima de France, par lequel elle devenait dépositaire d'une franchise lui permettant de fabriquer et de mettre en marché le yogourt très réputé Yoplait. Depuis, la consommation de ce produit a connu une très grande vogue.

La Coopérative agricole de Granby compte 8 300 membres et affiche un actif de \$ 21 millions.

Le chiffre d'affaires en industrie laitière au niveau des coopératives de base s'est établi, en 1969-70, à \$ 145 000 000. Le chiffre d'affaires dans les produits laitiers au niveau de la Fédération a atteint \$ 65 000 000.

En raison de la vocation naturelle des sols et du climat québécois, l'industrie laitière demeure la principale production agricole du milieu, procurant aux agriculteurs plus de la moitié de leurs revenus. La place que la Coopération y occupe illustre la vision et le dynamisme du Mouvement coopératif agricole du Québec.

### *Coopération bétail-viande*

Dans le domaine des viandes, la Coopération agricole québécoise gère quatre établissements d'abattage de gros bétail, abattant et préparant environ 30% de la production provinciale totale.

### *Coopération avicole*

La Coopération agricole québécoise gère six abattoirs avicoles, abattant et préparant environ 40% de la production québécoise d'oiseaux et un certain nombre de postes de classification et de mise en marché des œufs.

### *Coopération horticole*

En industrie maraîchère, les coopératives se préoccupent de l'entreposage et de la commercialisation de produits variés.

### *Produits de l'Érable*

La commercialisation des produits de l'érable est grandement influencée par une société coopérative provinciale. « Les Producteurs de Sucre d'érable du Québec ». Avec plus de 4 500 membres, soit environ 40% des producteurs commerciaux de la province, cette société contrôle 55% de la production commerciale. Il est bon de souligner, ici, que le Québec produit 70% de la production mondiale des produits de l'érable.

La coopérative « Les Producteurs de Sucre d'érable du Québec » avait un actif de \$ 1 736 000 au 31 août 1970, alors que les ventes de l'année se sont chiffrées par \$4 000 000 avec un volume de 10 730 000 livres et un trop-perçu de \$415 000.

[275]

### *Coopération d'approvisionnement*

En amont de la ferme, les coopératives offrent aux agriculteurs une gamme complète de fournitures agricoles, telles que : aliments du bétail, semences, fertilisants, machinerie agricole et autres équipements de ferme, produits du pétrole, quincaillerie, etc.

#### PROGRÈS DES COOPÉRATIVES AGRICOLES AU QUÉBEC

|      | <i>(En millions de dollars)</i> |                  |                           |                          |
|------|---------------------------------|------------------|---------------------------|--------------------------|
|      | <i>Actif</i>                    | <i>Avoir net</i> | <i>Chiffre d'affaires</i> | <i>Excédents annuels</i> |
| 1966 | 110 000                         | 50 000           | 390 000                   | 4 900                    |
| 1967 | 125 000                         | 55 000           | 445 000                   | 5 800                    |
| 1968 | 140 000                         | 60 000           | 495 000                   | 5 500                    |
| 1969 | 145 000                         | 65 000           | 500 000                   | 5 800                    |
| 1970 | 152 677                         | 67 320           | 535 000                   | 6 100                    |

### *Les coopératives de pêcheurs*

Pêcheurs Unis du Québec est la fédération des coopératives des pêcheurs du Québec. Implantée dans les territoires maritimes depuis 1939, cette fédération regroupe dix associations coopératives locales, deux associations coopératives régionales et une fédération régionale. Ces associations coopératives sont situées en Gaspésie, sur la Côte-Nord du Saint-Laurent, aux Iles-de-la-Madeleine et au Nouveau-Québec. Elles regroupent environ onze cents membres actifs.

Les pêcheurs-membres sont des professionnels pour qui la pêche est la principale occupation et la principale source de revenu. La flotte de pêche attachée aux usines de la fédération provinciale, de l'association coopérative centrale et à celles des associations coopératives de pêche locales et régionales, comprend cinq cent quatre-vingt-un bateaux dont cinq cents de type côtier, douze cordiers et soixante-neuf chalutiers. Tous les navires de la flotte sont gérés par les pêcheurs-membres, tous en sont propriétaires et tous sont tenus d'être membres des associations coopératives. Le golfe Saint-Laurent, vaste bassin poissonneux, constitue le lieu de pêche privilégié des pêcheurs de l'organisation.

Les prises des pêcheurs-membres des coopératives qui livrent leurs produits à la fédération se sont élevées à 60 000 000 livres en 1970. Plus de 92% de cette production ont été traités dans les six usines de Pêcheurs Unis du Québec.

Les principales captures ont été : la morue, 48,84% du volume total ; le poisson rouge, 39,53% ; la plie, 5,62% ; le crabe, 3,31%, et la crevette, 65% du volume total.

[276]

Au Québec, Pêcheurs Unis du Québec est un important distributeur en gros de poissons et de fruits de mer frais, congelés, fumés, salés ou en conserve. C'est la seule entreprise de pêche à maintenir des succursales de vente et cela depuis 1939.

Au total, Pêcheurs Unis du Québec commercialise plus de 150 produits de la pêche.

Les usines de conditionnement de poisson du secteur coopératif des pêches ont une capacité de production de plus de quatre-vingts millions de livres. À elle seule, la fédération transforme plus de 75% de la production du secteur coopératif.

La production de la Fédération Pêcheurs Unis du Québec et des coopératives affiliées équivaut à environ 40% de la production globale du Québec et à un peu plus de 45% de sa valeur.

Malgré un volume de captures moins élevé en 1970, le chiffre d'affaires des ventes des produits et sous-produits de poisson de la fédération a atteint le chiffre record de \$ 9 500 000 en 1970, soit une augmentation de \$ 220 680 sur 1969.

Pêcheurs Unis du Québec réalise plus de 50% de ses ventes sur les marchés d'exportation, soit \$ 5 400 000 en 1970 ; alors que les ventes domestiques se sont chiffrées à \$ 3 335 400, en augmentation de \$ 545 249 sur 1969. Les principaux marchés d'exportation sont : les États-Unis, l'Italie, Porto Rico, la Hollande et autres.

En plus d'être un producteur industriel de poisson, Pêcheurs Unis du Québec possède trois compagnies subsidiaires qui sont : le Poisson de Gaspé Ltée, Gaspé Diesel Inc. et les Entreprises Maritimes (1966) Inc. Ces entreprises sont le prolongement des services que la fédération fournit déjà à ses associations coopératives affiliées : agrès de pêche, financement, carburants, déchargement des navires, transport et collection du poisson, transport de la glace, boette, communication radio-téléphonique, construction et réparation de navires, équipes de terre, etc.

### *Les coopératives forestières*

Il existe au Québec une centaine de coopératives engagées dans des opérations forestières : les unes obtiennent des permis de coupe puis transforment et vendent le bois ; les autres s'occupent de l'abatage et du transport du bois pour le compte de compagnies de pâtes à papiers.

### *L'Ouest québécois*

La Fédération régionale des Chantiers coopératifs de l'Ouest québécois regroupe 17 associations coopératives forestières. Le total des sociétaires se chiffre à 1 346.

Ce bois est transformé par les deux usines de sciage, situées à Tashereau et Macamic. La commercialisation est faite par son service des ventes, qui expédie plus de 40 millions de pieds de bois de sciage annuellement. Le chiffre d'affaires de la fédération est supérieur à \$ 4 millions et son actif dépasse les \$ 2 500 000.

[277]

### *Secteur de la consommation*

Le Mouvement coopératif de Consommation du Québec regroupe en son sein des entreprises appartenant à deux grandes catégories :

*a) des coopératives du premier degré :*

— les Magasins Co-Op et les autres coopératives locales ;

*b) des coopératives du second degré :*

— Fédération des Magasins Co-Op : centrale de gros ;

— Association coopérative féminine : organisme provincial féminin de promotion sociale et coopérative.

## *Fédération des magasins CO-OP.*

### *A. — Objectifs*

La Fédération des Magasins Co-Op, qui constitue la Fédération des Associations coopératives de Consommation, poursuit les principaux buts suivants :

- a)* promouvoir les intérêts du consommateur et assurer sa défense ;
- b)* grouper le pouvoir d'achat de ses coopératives affiliées et de ses membres ;
- c)* rendre des services techniques et comptables à ses coopératives affiliées ;
- d)* favoriser le développement du Mouvement coopératif de Consommation et planifier son activité.

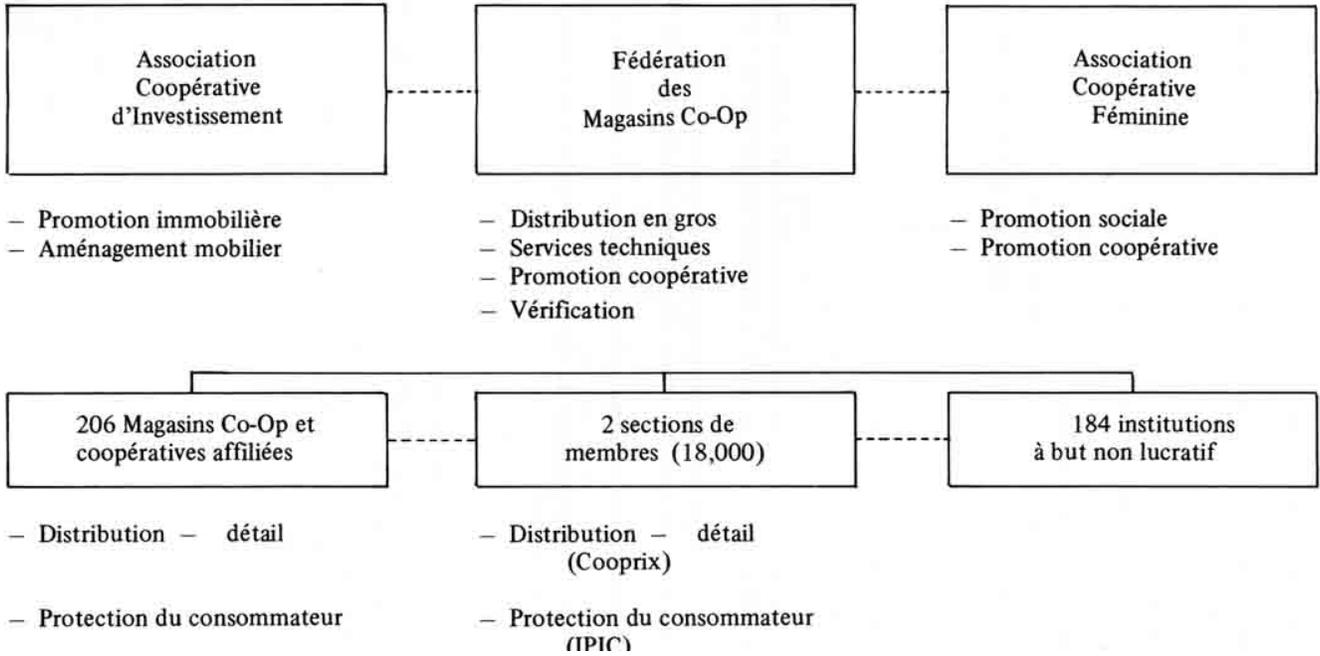
### *B. — Membres.*

Les membres de la Fédération sont :

- a)* des associations coopératives de consommation (Magasins Co-Op) et d'autres catégories de coopératives ;
- b)* des corporations ou sociétés sans but lucratif ;
- c)* des personnes physiques groupées en sections de membres.

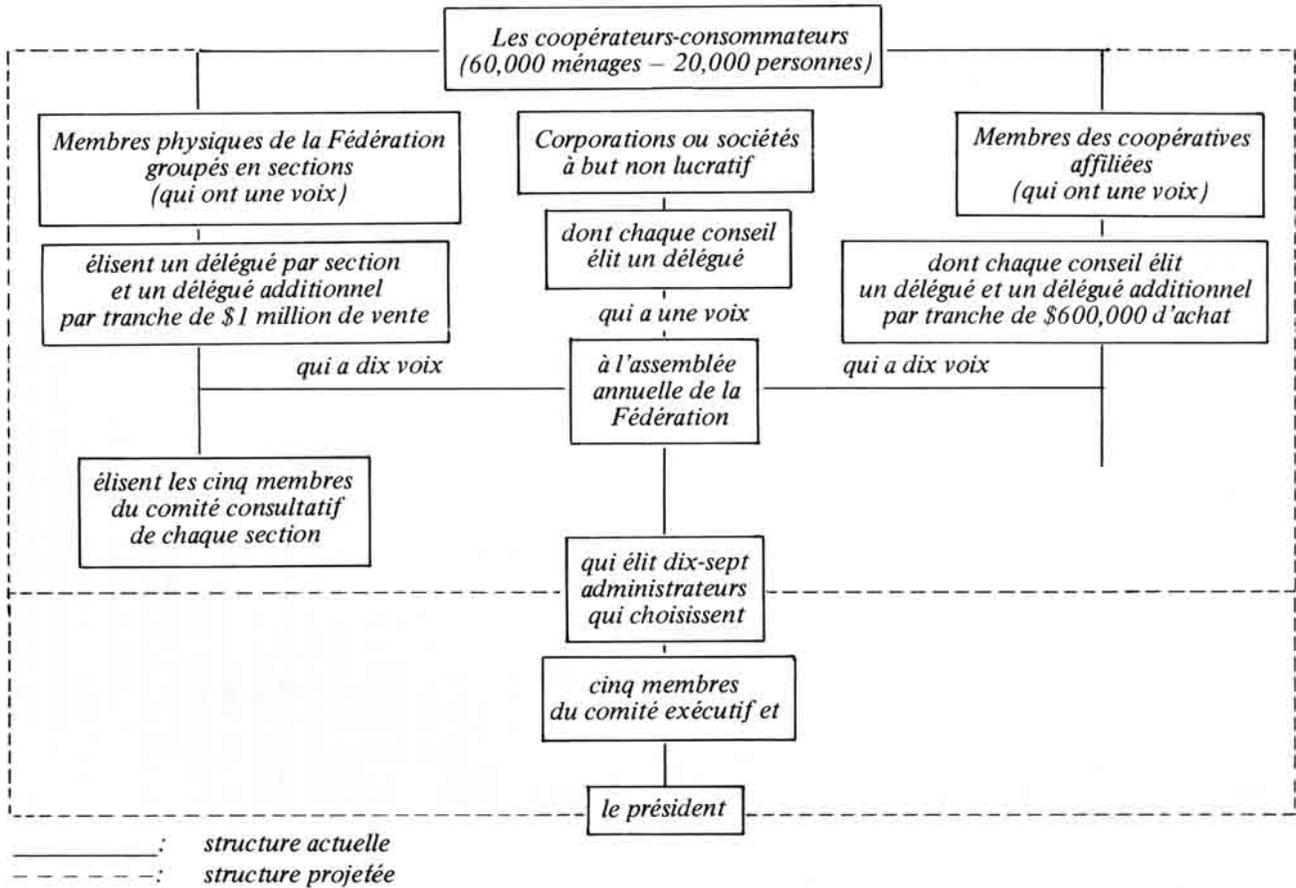
[278]

MOUVEMENT COOPERATIF DE CONSOMMATION



[279]

STRUCTURE DE REPRÉSENTATION ET DE PARTICIPATION



[280]

*C. — Structures.*

La structure de participation et de représentation de la Fédération est du type fédératif, basée sur le principe de la délégation.

Au niveau de la gestion, sa structure représente les multiples besoins des coopératives affiliées qu'elle se doit de satisfaire. La structure interne d'une organisation centrale coopérative est complexe, vu l'ampleur des demandes, en particulier sur le plan de la participation et de la promotion. Une telle situation oblige toute centrale coopérative à une surveillance sévère de son efficacité administrative afin de ne pas diminuer son pouvoir de concurrence.

*D. - Chiffre d'affaires.*

La Fédération a établi son siège social à Québec en 1952. Son chiffre d'affaires a régulièrement augmenté :

| <i>Exercice</i> | <i>Capital</i>     | <i>Avoir propre</i> | <i>Chiffre d'affaires</i>                     |                                |
|-----------------|--------------------|---------------------|---|--------------------------------|
|                 |                    |                     | <i>Gros</i>                                   | <i>Détail</i>                  |
| <i>1951-52</i>  | <i>\$ 32, 178</i>  | <i>\$ 43,083</i>    | <i>\$ 307,837</i>                             | <i>\$</i>                      |
| <i>1956-57.</i> | <i>91 ,853</i>     | <i>210,267</i>      | <i>5 ,032,572</i>                             | <i>\$</i>                      |
| <i>1961-62</i>  | <i>514,784</i>     | <i>809,784</i>      | <i>12, 706,460</i>                            | <i>\$</i>                      |
| <i>1966-67.</i> | <i>1, 097, 237</i> | <i>1, 888,080</i>   | <i>25, 551,473</i>                            | <i>\$</i>                      |
| <i>1969-70</i>  | <i>1 , 944,855</i> | <i>3,085.035</i>    | <i>41, 309,672</i>                            | <i>\$</i><br><i>1, 942,505</i> |
| <i>1970-71</i>  | <i>2, 154,439</i>  | <i>3 , 434,530</i>  | <i>* 46, 000,000</i><br><i>* approximatif</i> | <i>5, 000,000</i>              |

### *E. — Développement*

L'Assemblée générale annuelle de 1968 a adopté une orientation nouvelle après avoir repensé la vocation de la Fédération. Cette décision de l'assemblée a engendré les modifications suivantes :

- a) acceptation de personnes physiques comme membres ;
- b) amendements des règlements ;
- c) adoption d'une nouvelle structure de représentation et de participation.

Cette nouvelle vocation oblige donc la Fédération à pénétrer dans le champ de la distribution au niveau du détail. Il s'ensuit que les objectifs majeurs qu'elle doit poursuivre, tout en remplissant ses fonctions de fédération, sont les suivants :

- a) édifier une puissance commerciale, un secteur témoin capable d'influencer les prix ;
- b) mettre en place des mécanismes aptes à assurer l'information et la protection du consommateur.

Conformément à cette orientation, la Fédération a procédé à son expansion :

- a) implantation de deux centres Cooprix à Montréal (1969-1971). Le Cooprix est une formule de distribution de détail nouvelle conçue par la Fédération (formule qui est maintenant imitée par les épiciers indépendants) ;

[281]

- b) financement de deux Cooprix autonomes : Rimouski (1969), Charlesbourg (Québec) (1970) ;

- c) formation de l'Institut de Promotion des Intérêts du Consommateur (l'I.P.I.C.) (1969). Cet organisme s'occupe du fonctionnement de la cuisine-laboratoire de chaque Cooprix, la seule entreprise de détail à offrir un tel service au consommateur.

### *Fédération des coopératives étudiantes du Québec*

C'est vers 1940, en particulier sous l'impulsion de la Jeunesse Étudiante Catholique (J.E.C.), que les coopératives étudiantes ont été organisées dans les institutions scolaires du Québec.

Ce type de coopératives a connu une existence mouvementée due, en large partie, à la grande mobilité du monde étudiant.

Alors qu'une première fédération de ces coopératives avait cessé d'exister au début des années 1950, une nouvelle fédération était fondée le 18 mai 1966 par cinq coopératives, avec le concours de l'U.G.E.Q. (Union générale des Étudiants du Québec) et du Conseil de la Coopération du Québec. Depuis, les coopératives étudiantes ont connu un regain de vie et, reconnaissant leur valeur pratique et formatrice, le Mouvement coopératif Desjardins aussi bien que les ministères de l'Éducation et des Institutions financières, compagnies et coopératives, ont apporté une aide financière et technique à la Fédération.

Par l'effort de chacun, la F.C.E.Q. a connu un essor et s'est redressée financièrement. L'acquisition par la fédération d'une centrale de distribution du type « entreprise privée » (Papeterie Brel Ltée) a permis d'offrir un meilleur service aux coopératives affiliées et accroîtra considérablement le volume des affaires qui est passé à \$1,5 million en 1971.

Aujourd'hui, on compte quelque 40 coopératives dans les institutions d'enseignement offrant leurs services à plus de 50 000 étudiants des niveaux secondaire, collégial et universitaire.

La Fédération des Coopératives Étudiantes du Québec regroupe la majorité de ces coopératives auxquelles elle apporte des services d'ordre institutionnel tels que : vérification, mise sur pied de nouvelles

coopératives, organisation de stages, financement, et a récemment organisé un bureau d'éducation. Elle offre aussi des services commerciaux : vente en gros des manuels scolaires et de livres divers (surtout dans le domaine de l'importation), machines distributrices, papeterie. Cette gamme de services répond, en grande partie, aux besoins du milieu étudiant.

### *Secteur de l'habitat*

La formule coopérative a été appliquée au secteur de l'habitation, au Québec, depuis environ 25 ans. Au cours du dernier quart de siècle, on estime à environ 10 000 le nombre des habitations qui ont été construites par des coopératives pour une valeur approximative de \$ 100 000 000.

[282]

Au cours des dernières années, la majorité des coopératives d'habitation s'est regroupée au sein de la Fédération *Co-Op Habitat* du Québec.

L'adoption par la législature de la province de Québec, de la loi créant la Société d'Habitation du Québec, a permis à la Fédération d'élargir son champ d'action et de répondre aux besoins de logements d'un plus large secteur de la population. En effet, la Société d'Habitation du Québec incite les entreprises à but non lucratif à réaliser des projets d'habitation à prix coûtant. Dans le cas des maisons de la Fédération *Co-Op Habitat* du Québec, il ne s'agit pas de logements subventionnés par l'État pour assistés sociaux, mais de projets coopératifs dont le coût de location est inférieur d'environ 15% au prix du marché pour un logement de dimension et de qualité équivalentes.

La Fédération *Co-Op Habitat* du Québec compte environ 1 000 logements et une résidence coopérative pour étudiants, le Centre Durocher, à Montréal.

Le secteur des coopératives d'habitation a connu des difficultés financières ces dernières années, et il est en voie de réorganisation.

## *Secteur de l'éducation*

### *L'institut coopératif Des jardins (I.C.D.).*

L'Institut coopératif Desjardins est une association coopérative constituée dans un but éducatif en vertu de la loi des Associations coopératives de la province de Québec.

Ses membres sont les Caisses populaires Desjardins, différentes institutions qui forment le Mouvement coopératif Desjardins et le Conseil de la Coopération du Québec.

L'Institut a fondé, à Lévis, en 1963, le premier centre résidentiel d'éducation des adultes au Canada français. Quelque 7 000 personnes s'y réunissent annuellement pour des stages de courte ou moyenne durée ou pour profiter d'activités réalisées à l'extérieur.

L'I.C.D. s'est donné comme objectifs de répondre aux besoins de formation coopérative et technique du Mouvement coopératif québécois et des pays en voie de développement ; d'apporter une contribution à l'éducation des adultes en général, notamment pour la formation à l'action collective démocratique et au fonctionnement des groupes.

### *Services pédagogiques*

Afin d'atteindre ses objectifs, l'I.C.D. a constitué une équipe de spécialistes en éducation permanente pour assister les groupes qui font appel à ses services de consultation, de programmation, de réalisation et d'évaluation de programme de formation.

### *Services résidentiels.*

L'I.C.D. met à la disposition de ses stagiaires 80 chambres individuelles et 8 chambres doubles réparties dans 4 ailes de résidence.

L'I.C.D. peut poursuivre son œuvre grâce à l'appui financier du Mouvement des Caisses populaires Desjardins.

[283]

### *Association coopérative féminine du Québec (A.C.F.Q.)*

La Fédération des Magasins Co-Op a participé à la fondation de l'A.C.F.Q., organisme se vouant à l'éducation et à la formation de la femme, à l'idée de la Coopération, afin d'élargir son rôle dans la société moderne.

Quelque 30 cercles dans la province de Québec ont des activités régulières d'information, d'éducation, d'animation et de promotion.

### *Les associations coopératives d'économie familiale (A.C.E.F.)*

Le Mouvement coopératif compte encore dans ses rangs la Fédération des A.C.E.F. (Associations coopératives d'Économie familiale) qui se définit comme un mouvement communautaire d'éducation populaire qui exerce son activité en groupant et en animant des organismes à caractère économique et social pour promouvoir l'épanouissement de la famille dans ses implications économiques.

Les A.C.E.F. considèrent que le bien-être de la famille, comme unité de base de la société sur le plan de la consommation en particulier, doit inspirer leurs initiatives autant dans le domaine de l'éducation que de la représentation.

Les A.C.E.F. sont constituées selon la loi des associations coopératives, mais elles ont cette particularité que ce sont des organismes qui en sont membres. À l'heure actuelle, 273 organismes détiennent la propriété collective des huit A.C.E.F. régionales du Québec constituées en fédération.

Les membres des A.C.E.F. peuvent être des caisses d'épargne et de crédit, des syndicats ouvriers, des mouvements familiaux et de jeu-

nesse, des agences de service social, des mouvements à buts culturels ou sociaux, etc.

## *Conclusion*

### *L'intercoopération*

Grâce en large partie au Conseil de la Coopération du Québec, les institutions coopératives sont animées d'un sentiment de solidarité les unes envers les autres. Cette solidarité s'est manifestée dans des actes concrets et en particulier par le financement intercoopératif.

De plus en plus, les coopératives du secteur financier affectent une partie de leurs capitaux au développement des coopératives de production et de consommation. La création de la « Société d'Investissement Desjardins » par le Mouvement des Caisses populaires Desjardins, est un autre pas en avant dans ce domaine.

### *Relations extérieures.*

Le Mouvement coopératif québécois maintient et intensifie constamment ses relations avec ses institutions-sœurs tant sur le plan canadien que sur [284] le plan international. Par le truchement du Conseil de la Coopération du Québec, les coopératives sont constamment en relation avec le Conseil canadien de la Coopération, avec Co-Up Union of Canada et avec l'Alliance Coopérative Internationale.

Les relations du Mouvement coopératif avec l'État québécois ont été facilitées depuis la création, voilà quelques années, du ministère des Institutions financières, compagnies et coopératives. Ce ministère exerce un rôle de surveillance et de développement de l'activité coopérative ; il est aussi responsable de l'application des lois coopératives et des lois assurant la protection des consommateurs.

Notons aussi que le Mouvement coopératif entretient des relations avec les institutions d'enseignement particulièrement aux niveaux collégial et universitaire. L'enseignement de la Coopération n'a pas occu-

pé la place que l'on aurait souhaitée au Québec ; cependant, depuis quelques années, on assiste à une manifestation d'intérêt. À l'heure actuelle, le système coopératif est au programme de trois universités : l'Université Laval, Sir Georges Williams et l'Université de Sherbrooke. À cette dernière université, la chaire de Coopération est soutenue financièrement par le Mouvement coopératif.

### *Le passé, garant de l'avenir.*

Depuis, trois quarts de siècle, la formule coopérative a établi la preuve qu'elle pouvait rendre de grands services à la population de la province de Québec. Les institutions coopératives se sont montrées aptes à répondre à des besoins variés et elles l'ont fait en s'adaptant constamment à un monde en transformation. Même si l'économie coopérative est plus ou moins marginale par rapport à l'ensemble de la vie économique du milieu, elle constitue cependant une réussite autochtone remarquable.

Il faut surtout noter que les diverses coopératives de Québec prennent valeur de témoignage. En effet, elles fournissent la preuve qu'il est possible pour des gens ordinaires d'assurer la propriété ainsi que la gestion collective et démocratique d'entreprises variées et cela avec succès, même s'ils sont motivés par l'idée de service plutôt que par l'idée de profit.

On est forcé de constater que si la formule coopérative n'avait pas eu de prise au Québec, la population serait plus largement encore soumise à la puissance financière des entreprises capitalistes à domination étrangère et aurait peu de contrôle sur les rouages économiques destinés à satisfaire ses besoins.

Le Mouvement coopératif québécois possède tous les atouts pour continuer sa courbe ascendante et servir toujours mieux la collectivité. La confiance que les Québécois accordent aux institutions coopératives nous autorise à espérer en un avenir encore meilleur pour le Québec.

*Ce texte est extrait de la revue Coopération, avril 1972, p. 7-19.*

[285]

Québec 1960-1980. La crise du développement.

Deuxième partie :

*EXPÉRIENCES*

## Texte 17

“De l'aliénation au développement:  
Notes sur certaines analyses de  
la pauvreté et des comités de citoyens.”

Par LUC MARTIN ET ROBERT MAYER

### *1.0 L'oubli de la pauvreté*

[Retour à la table des matières](#)

Les sociétés industrielles développées se décrivent volontiers comme des sociétés d'opulence <sup>125</sup>. Mobilisés par les promesses du progrès technologique, attirés par en avant par les résultats escomptés d'une rationalisation globale et étendue des moyens de contrôle d'un changement mû par des dynamismes internes extrêmement puissants, certains penseurs influents projettent leurs questions vers l'an 2,000 <sup>126</sup> et construisent les paramètres de ce que seront les formes de l'organisation sociale à partir de l'allongement jusqu'alors de tendances sélectionnées dans le présent de nos sociétés. Cet effort même pour rapprocher l'avenir à proximité du présent a des retombées sur la société actuelle. Préoccupé d'avenir, il insère le court-terme dans des perspec-

<sup>125</sup> Voir notamment le compte-rendu du colloque *Le Canada au seuil du siècle de l'abondance*, (France 1968), éditions HMH, Montréal 1969.

<sup>126</sup> Le groupe d'Herman Kahn, par exemple, de l'Université de Columbia

tives qui respectent les nouveaux rythmes de changement des vastes ensembles organisationnels, privés ou gouvernementaux, dont le modèle est une caractéristique centrale de nos types de sociétés. La portée de cet effort peut cependant être fort ambiguë dans la mesure où il est une fuite devant l'actualité des problèmes vécus. Les proclamations d'opulence, une opulence encore à venir en réalité, remplissent la même fonction de refuge que la complaisante pitié pour la misère, née avec les premières phases de l'industrialisation.

À l'intérieur de certaines orientations analytiques, à vrai dire idéologiques, on se préoccupe d'autant moins d'un problème comme celui de la pauvreté que l'on entrevoit une société où elle sera disparue. Les paupérisations absolues et relatives décriraient des processus en régression et devraient poursuivre leur courbe descendante jusqu'au dégonflement de ce que l'on appelle les « poches de pauvreté » caractérisant encore les sociétés industrialisées. Ces projections ne sont pas sans fondement mais la disparition sans heurt de la pauvreté n'est pas aussi rapide qu'un optimisme trop facile peut le laisser croire. Au nom de l'étendue de la pauvreté, définie en termes de faibles revenus, [286] tout autant qu'en prenant argument non plus de manques économiques mais d'absence de pouvoir chez les catégories dites pauvres de la population, des groupes contestent l'optimisme de cette projection. Pauvres eux-mêmes, mais aussi syndicalistes, étudiants, réformateurs individuels, plusieurs sont venus, avec une influence et une constance variables, rappeler le versant négatif de ce portrait que tentent de donner d'elles-mêmes les sociétés libérales depuis la fin de la seconde guerre mondiale en se présentant comme des sociétés d'efficacité, des sociétés égalitaires, des sociétés d'abondance, des sociétés en changement. Ces images restent des points de repères fréquents qui invitent d'eux-mêmes à des projections dans l'avenir qui les donnent comme des invariants, ou mieux comme des constantes indélogeables de la vie des sociétés.

Ainsi encadré, le thème de la pauvreté apparaît lié aux premières phases de l'industrialisation et devant les évocations de société post-industrielle, programmée, il fait figure de référence attardée, il apparaît comme ce dont il faut encore se préoccuper pour un temps, presque un faux problème ; ce qu'il évoque est marginalisé, comme le sont les pauvres eux-mêmes.

Pourtant la pauvreté est en plein cœur de nos sociétés, même écologiquement : les centres-villes en témoignent. Les statistiques que nous évoquerons plus loin également, de même que certains mouvements sociaux <sup>127</sup>. Parce qu'elle est une notion relative, parce que les situations de pauvreté ont des sens différents selon les ensembles où elles se retrouvent, parce que ces formes de dépendance qu'évoque la pauvreté ne sont plus vues qu'en termes économiques, le thème de la pauvreté a une centralité renouvelée.

Ces quelques notes introduisent à la question de laquelle nous aimerions partir : Qui sont les pauvres ? — De là, nous tenterons de voir comment la pauvreté est envisagée : les approches actuelles ne la questionnent pas de la même façon et leurs contributions ne sont pas de même nature. Enfin une autre question est pour nous centrale : quelles sont les possibilités de mobilisation des pauvres ? — Il s'agit moins ici de présenter à nouveau des statistiques disponibles en détails ailleurs que d'interroger les possibilités de changement des situations de pauvreté, notamment par les pauvres eux-mêmes.

## 2.0. *Qui sont les pauvres ?*

Dans leur estimation de la pauvreté globale au Canada, faite en 1968, les experts du Conseil Économique du Canada ont considéré comme famille à faible revenu « celles dont le revenu ne leur permet de se procurer que tout juste plus que l'indispensable en fait d'aliments, de vêtements et de logement » <sup>128</sup>. Ce seuil est un indicateur de pauvreté. Il se greffe sur celle des dimensions de la pauvreté qui est le plus facilement mesurable. Mais il n'est *qu'un* indicateur de pauvreté.

Autrement dit, l'équivalence ne se fait plus entre pauvreté et faibles revenus, l'examen des caractéristiques associées à l'incidence de la pauvreté (instruction du chef de famille, région géographique, âge et sexe, etc.) autant que la recherche sur les causes de la pauvreté ont

<sup>127</sup> Et les États-Unis n'ont-ils pas tenté de mener deux guerres à la fois depuis les dernières années : au Vietnam et contre la pauvreté !

<sup>128</sup> Conseil Économique du Canada, *Défi posé par la croissance et le changement*, 5e exposé annuel, septembre 1968, Imprimeur de la Reine, Ottawa, Chapitre VI — « Le problème de la pauvreté », p. 117.

montré qu'il y a une dynamique culturelle, aussi bien qu'économico-politique qui créent la situation de pauvreté et qui sépare l'état de dépendance défini par de faibles revenus de la possibilité d'en sortir. C'est cette dynamique qu'il importera de considérer après [287] avoir relevé succinctement les caractéristiques de la population pauvre et, en filiation avec cette présentation, après avoir présenté quelques approches analytiques de la pauvreté en société industrielle.

Le problème du seuil en deçà duquel il y a pauvreté est complexe et les résultats qu'on peut en attendre ne visent qu'à assurer un repérage approximatif de la population pauvre. La détermination de ce seuil varie légèrement selon les recherches et bien sûr ce seuil n'a de portée que générale. Des barèmes précis exigeraient que compte soit tenu des différences dans le coût de la vie dans diverses régions et centres du pays, de même que de la structure des besoins et des dépenses de divers groupes de chefs de famille.

Dans *la Troisième solitude*, par exemple, Gosselin <sup>129</sup>, en considérant une famille-type de quatre personnes, propose de considérer comme étant dans la misère les familles dont les revenus annuels sont inférieurs à \$2,000.00 et dans un état de pauvreté celles qui ont des revenus se situant entre deux et trois milles dollars. Les premières sont incapables de subvenir à leur besoin de subsistance, les secondes n'en satisfont qu'une partie et sont incapables de faire des projets d'avenir. Il distingue ensuite les familles qui sont dans un état de privation (revenus annuels entre trois et quatre milles dollars) et celles qui vivent dans une situation de marginalité (entre quatre et cinq milles dollars). Dans le premier cas, les besoins fondamentaux (nourriture, aliments, vêtements) sont satisfaits mais aucun projet d'avenir n'est possible. Dans le second, l'existence de ces familles est précaire, en ce sens qu'un accident « économique » signifierait une chute dans un état de privation et peut-être même de pauvreté.

Ces seuils sont fort rapprochés et ont en cela l'avantage de montrer que le raffinement de l'indicateur recouvre une condition de vie qui ne change pas radicalement avec les catégories de l'échelle. Selon les estimations du Conseil Économique du Canada <sup>130</sup>, la proximité des pro-

<sup>129</sup> Émile Gosselin, *La Troisième Solitude*, Conseil du Travail de Montréal, F.T.Q. C.T.C., 1965, pp. 14-15.

<sup>130</sup> *Op. cit.*, pp. 117-118.

blèmes de subsistance est fort grande pour près d'un canadien sur cinq. Autrement dit, c'est entre 20 et 30% des Canadiens qui, selon ces estimations <sup>131</sup> devaient consacrer 60% ou plus de leurs revenus à la satisfaction de besoins de base comme la nourriture, le vêtement et le logement, ce qui limite le budget qu'ils pourraient consacrer à la satisfaction d'autres choses comme « les remèdes, les soins médicaux, l'instruction des enfants, les loisirs, l'épargne, etc. » <sup>132</sup> et définit pour eux une situation budgétaire sérieusement menacée par le moindre aléa.

Ces catégories et cette estimation globale de la pauvreté au Canada n'expliquent pas la pauvreté : ils indiquent une façon de l'envisager à partir des unités économiques à faible revenu. Les causes, elles, sont générales, directes et indirectes. Avec prudence, le Conseil n'en indique pas moins les caractéristiques associées à l'incidence des faibles revenus, en leur donnant en quelque sorte le statut de variable contributoire dans l'explication non pas des causes de la pauvreté (ou des faibles revenus, en l'occurrence), mais des types de personnes affectées particulièrement par la détérioration des conditions économiques d'ensemble. Ainsi, les probabilités de faibles revenus seront d'autant plus grandes quand une ou des caractéristiques suivantes seront présentes :

- 1) Le chef de famille n'a pas reçu d'instruction au-delà du degré élémentaire.
  - 2) La famille habite une région rurale.
- [288]
- 3) La famille habite une des provinces de l'Atlantique.
  - 4) Le chef de famille ne fait pas partie de la main-d'œuvre
  - 5) Aucun membre de la famille n'a travaillé au cours de l'année
  - 6) Le chef de famille est âgé de 65 ans ou plus
  - 7) Le chef de famille est du sexe féminin <sup>133</sup>

Le rappel de ces caractéristiques, fort connues, n'est pas fait au hasard.

<sup>131</sup> D'après les données du Recensement de 1968.

<sup>132</sup> *Op. cit.*, p. 118

<sup>133</sup> *Op. cit.*, p. 121

### *3.0. Une approche globale*

Il représente non seulement un premier type de réponse à la question de savoir qui sont les pauvres, mais encore renvoie implicitement à une certaine approche de la pauvreté, ou mieux à une certaine façon d'expliquer son émergence et sa persistance. Cette approche est connue, elle a inspiré et inspire encore des programmes d'action précis, au point d'apparaître comme évidente ou naturelle. Dans cette optique en effet « le phénomène de la pauvreté » s'explique en rapport avec le changement social lui-même vu comme un processus de complexification de l'organisation sociale. Le changement technologique et la complexification qu'il entraîne dans la division du travail rendent périmés certaines fonctions et rôles sociaux (rôles qui n'exigeaient pas un haut niveau de scolarisation, rôles liés à la production agricole non-industrialisée, rôles déclassés par l'innovation technologique dans la production de biens industriels). Cette dégénérescence de certains rôles conduit ainsi à une mobilité descendante, s'accompagnant d'une perte correspondante de pouvoir, de sorte que le potentiel d'adaptation des individus ainsi touchés est gravement compromis <sup>134</sup>. Les pauvres sont ainsi les « déplacés » de l'évolution dans les formes techniques, organisationnelles et politiques du travail, celles-ci appelant des exigences de compétence nouvelles, s'appropriant selon des modèles nouveaux les ressources primaires et l'espace lui-même, modifiant les conditions de vie, etc. Les pauvres sont exclus, marginalisés par des contraintes relevant des trois niveaux indiqués et ils ne participent que minimalement à l'ensemble des biens matériels et culturels de la société :

---

<sup>134</sup> Robert Mayer (sous la responsabilité de), Comités d'expression populaire, consultations auprès des consommateurs actuels et éventuels des services de bien-être et de santé, pour le compte de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social (Gouvernement du Québec), 1968.

« Ils ont les plus bas revenus,  
 Ils habitent les maisons les plus vieilles et les plus délabrées,  
 Ils ont les plus grosses familles et habitent dans les plus petits logements.  
 Ils sont les moins instruits, leurs enfants réussissent moins bien, s'instruisent moins.  
 Ils sont les plus souvent malades et n'ont pas d'argent ni pour payer le médecin ni pour acheter des médicaments.  
 Ils font rarement un travail qu'ils aiment vraiment et qui habituellement ne paie pas bien et qui n'offre pas grand avenir ni sécurité.  
 Ils sont les plus frappés par le chômage et ils se trouvent difficilement du travail passé quarante ans <sup>135</sup>. »

Ce sont ainsi des facteurs structurels qui rendent possibles et créent effectivement des situations de pauvreté, selon des étapes similaires dans les sociétés industrielles développées ; la perspective générale que nous venons d'évoquer montre que ces formes recouvrent des *catégories* repérables sur les [289] axes variés de l'âge, du degré de scolarisation, du sexe, d'une part, et d'autre part, liées à des situations de stagnation économique, plus qu'une classe qui serait identifiable dans la mesure où elle recouvrirait un groupe conscient de l'identité de ses intérêts, nourrissant un conflit ouvert contre une ou d'autres classes. La pauvreté apparaît comme logée en autant d'instances et comme caractérisant une commune incapacité de s'adapter au changement, c'est-à-dire d'en contrôler les conséquences qui, unifiées comme le présente le relevé cité plus haut, éclatent l'une sur l'autre.

On pourra reprocher à cette approche générale, très schématiquement relevée ici, de nommer seulement des formes de pauvreté et de ne pas s'attarder longuement sur les facteurs susceptibles de rendre compte des transformations structurelles elles-mêmes sur lesquelles

<sup>135</sup> *D'aujourd'hui à demain*, document de réflexion soumis aux Comités de Citoyens, texte inédit, Montréal, juin 1968, p. 5, cité par Robert Mayer, *op. cit.*

elle insiste, ou encore sur les blocages institutionnels ou autres qui expliqueraient les lenteurs mises à corriger les « conséquences dysfonctionnelles » des complexifications structurelles dont il a été question. Son explication des formes actuelles de pauvreté apparaît, on l'a déjà signalé, à la fois générale et « naturelle ». Elle ouvre sur certains types de solutions, qui sont de nature indirecte dans la mesure où elles s'attaquent aux causes lointaines de la pauvreté et à des programmes qui visent l'amélioration des capacités individuelles dont l'absence est associée à l'incidence des faibles revenus, comme l'éducation ou le recyclage, ou encore qui visent l'aménagement global du développement économique.

C'est encore le Conseil Économique qui indique, en ce sens, l'intérêt qu'il y aurait pour le Canada à retenir certains principes découlant des travaux et expériences entrepris dans le cadre de la guerre à la pauvreté aux États-Unis <sup>136</sup>. Après avoir évoqué également les objectifs du plan de développement pour la Gaspésie et le Bas Saint-Laurent pour les années 1968-1973, les auteurs s'attardent à relever six principes à retenir dans la lutte contre la pauvreté. Succinctement rappelés, ils sont les suivants :

- 1) Maintien d'un haut niveau d'emploi et d'une croissance économique forte et stable.
- 2) Recours à tous les moyens possibles pour sensibiliser la population et provoquer un engagement envers l'élimination de la pauvreté. Cela est présenté comme particulièrement impérieux étant donné que les responsabilités gouvernementales à ce sujet relèvent des trois niveaux de gouvernement. Aussi, il faut favoriser la participation de la population à l'élaboration des programmes qui leur sont destinés.
- 3) Forte orientation des politiques vers les personnes à secourir par opposition à des politiques orientées vers des secteurs.
- 4) Forte orientation des politiques vers les pauvres et souci d'évaluer l'impact sur eux de ces politiques et programmes.

---

<sup>136</sup> *Op. cit.*, pp. 138-139.

- 5) Création d'un équilibre entre les politiques de soutien de revenus et les politiques visant à réintégrer les pauvres dans la vie économique.
- 6) Utilisation optimale des ressources en argent et en compétences et effort pour développer des techniques d'évaluation des programmes orientés vers l'élimination de la pauvreté <sup>137</sup>.

Ces principes peuvent apparaître généraux et sans portée pratique réelle. Il nous a semblé utile de les rappeler non seulement pour illustrer les types de solutions qui découlent d'une certaine approche de la pauvreté et qui sont situées au niveau des politiques économiques d'ensemble, mais [290] précisément parce qu'ils précèdent, dans l'exposé qu'en fait le C.O.C. une double constatation qui a une grande importance pratique et qui, incidemment, servira d'enchaînement à notre propos. Les auteurs du 5e rapport annuel remarquent en effet :

« Dans certains secteurs de la politique, on semble beaucoup trop préoccupé de soulager les pauvres et pas assez de prévenir et de faire disparaître la pauvreté » <sup>138</sup>.

D'autre part, dans un commentaire d'ensemble sur les politiques existantes au Canada, on écrit que :

« Ce qui est particulièrement incertain, c'est à quel point les politiques existantes constituent véritablement une attaque contre la pauvreté, c'est-à-dire à quel point les avantages qui en découlent sont véritablement acquis aux nécessiteux » <sup>139</sup>.

Avec raison, on indique ainsi la nécessité d'évaluations des effets spécifiques des programmes visant l'élimination de la pauvreté. Cette invitation à réduire en quelque sorte la distance qui sépare l'élaboration des politiques et leur impact réel conduit naturellement l'analyse à se porter vers l'examen de ce que sont les situations vécues de pauvre-

<sup>137</sup> *Op. cit.*, pp. 142-144.

<sup>138</sup> *Op. cit.*, p. 146.

<sup>139</sup> *Op. cit.*, p. 145.

té, en une sorte de préalable à l'évaluation de l'efficacité des programmes variés de politique de bien-être.

L'approche générale que nous venons d'évoquer, à la fois dans sa façon de mesurer la pauvreté, d'expliquer son émergence et dans les types de solutions qui en découlent, définit les pauvres par des traits négatifs : ils représentent ce qui empêche le système d'atteindre son fonctionnement optimal, ils recouvrent confusément tous ceux qui n'ont pas ce qu'exige l'insertion dans le cycle de la production et de la consommation, « ils traînent » par rapport à ce qui est moteur, à ce qui est au centre de la société, à ce sans quoi ils ne pourraient être vus ni se percevoir comme étant à la marge. Cette approche, nous avons tenté de l'indiquer, s'oriente vers certains types de solutions, dont les effets sont présumés positifs bien que faiblement évalués, mais qui rencontrent des blocages, des résistances de la part des « pauvres » eux-mêmes. Inutile de rappeler longuement les analyses et relevés d'attitudes soulignant l'apathie, le manque d'initiative, la désorganisation personnelle et familiale caractérisant les milieux « pauvres » et considérés longtemps comme des tares naturelles, et nommés plus récemment « comportements irrationnels », relevant d'une logique (d'une sociologique). Peut-être spéciale mais en tous cas difficile à appréhender selon les standards « normaux ». On nous permettra de voir une filiation entre cet ordre de constatations et de questions et l'émergence d'une autre approche, interrogeant la pauvreté sous un autre angle, soit l'analyse de la « sous-culture de pauvreté » <sup>140</sup>.

#### *4.0 La sous-culture de pauvreté*

Il y a aussi chez les tenants de cette approche une inquiétude portant sur les causes générales de la pauvreté, sur l'explication de l'émergence de ses formes. Ce qui est dominant <sup>141</sup> pourtant, c'est plutôt un effort pour rendre compte de la permanence de la pauvreté comme mode de vie et comme vision du monde. Un effort également pour

<sup>140</sup> Nous n'alignons ces approches que pour isoler les questions qu'elles suscitent, les explications que ces questions entraînent, et les conséquences « actives » qui sont susceptibles d'en découler.

<sup>141</sup> Dans l'intention d'Oscar Lewis par exemple, et aussi dans ses travaux (LES ENFANTS DE SANCHEZ, La Vida).

comprendre la rationalité des « marginaux » vue en regard de critères internes, vue de la marge, et non plus du centre, [291] et donc pour faire émerger le sens (positif) de ce qui autrement n'apparaît, chez les pauvres, que comme le négatif de la société normale. Un effort aussi pour expliquer comment s'effectue l'adaptation à la situation de marginalité, pour voir ce que sont les mécanismes de cette adaptation au reste de la société que représenterait la sous-culture de pauvreté, la pauvreté n'étant plus considérée comme un écrasement explicable par des « raisons de nature ». Enfin, cette interrogation sur la dynamique interne des situations de pauvreté introduit tout au moins la question de savoir ce que sont les éléments novateurs qui peuvent émerger de la sous-culture de pauvreté, les formes éventuelles d'orientations, de sentiments et de comportements dont elle témoignerait « à la face de la société normale » et qu'elle pourrait affirmer, à travers un développement autonome, à côté ou au-delà de ce qui mobilise les gens « normaux » dans le reste de la société.

Cette approche tente aussi de ne pas se contenter de définir unilatéralement comme dysfonctionnelles les conséquences de la situation de pauvreté ou de privation. Inquiétée par les résistances, les apathies apparentes, les blocages et la transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre, elle finit par *reconnaître* une dynamique, une adaptation, une rationalité et, peut-être, les cheminements particuliers de mobilisations transportant d'autres valeurs, c'est-à-dire une certaine autonomie.

En un sens, et en regard des programmes découlant de politiques de bien-être, l'analyse de la culture de pauvreté présente de l'intérêt dans la mesure où elle scrute au moins les conditions de possibilité de politiques et de programmes visant à lutter contre la pauvreté, et spécifiquement, visant à associer les personnes concernées à leur développement (alors que dans l'approche que nous avons reconstituée schématiquement plus haut, l'intention se situait à un autre niveau, et quant à l'analyse et quant aux leviers d'action à privilégier). Elle rend cette analyse possible en tous cas, dans la mesure où elle tente de montrer comment il n'y a pas chez les pauvres que négativisme et écrasement, mais adaptation créatrice à une situation et peut-être les

éléments d'un projet capable de surmonter cette situation et de la changer <sup>142</sup>.

De façon générale, il s'agit d'une tentative de compréhension renouvelée de la pauvreté, d'une hypothèse susceptible de se vérifier dans plusieurs contextes sociaux où se retrouveraient (ou non) les conditions de développement de cette culture de pauvreté et les traits dominants qui lui donneraient son unité. En rapport avec les recherches d'Oscar Lewis, portant notamment sur des familles mexicaines et sur des porto-ricains de New York, nous discuterons de l'applicabilité de cette hypothèse au Québec à partir de quelques travaux qui s'y sont consacrés, en s'inspirant de la remarque de Pierre Pagé au début d'un tour d'horizon des contributions de l'analyse sociologique portant sur la pauvreté en société industrielle : « On y voit (dans la pauvreté) un déraillement, non une possibilité d'aiguillage » <sup>143</sup>.

#### ***4.1. La sous-culture de pauvreté en capsule***

Suivons l'énoncé qu'en donne Pierre Pagé <sup>144</sup> à partir des indications contenues dans les Pagés initiales de *LA VIDA* d'Oscar Lewis :

« La culture de pauvreté n'est pas d'abord absence d'être mais différence d'être et d'agir. C'est un modèle de vie avec ses patterns [292] de solutions préfabriquées afin d'affronter le désespoir et la fatalité qui proviennent de la conscience d'être impuissant, défavorisé au départ dans la course aux valeurs dominantes de la société globale.

La rationalité de ce modèle s'organise autour de quatre dimensions : la relation entre la sous-culture et la société globale ; la nature de la communauté ; la nature de la famille ; la nature de la personnalité de l'individu.

<sup>142</sup> Pour devancer notre propos, disons tout de suite que l'intentionnalité de cette approche ne la définit pas comme opposée à l'approche dite actionnaliste, soucieuse de cerner le sens donné par les acteurs à leur situation et de structurer analytiquement la portée de ces sens selon un ensemble de niveaux d'orientation de l'action, de participation et de revendication.

<sup>143</sup> Pierre Pagé, *Présentation d'un projet de thèse sur la pauvreté*, Département de Sociologie, Université de Montréal, 1968, p. 2.

<sup>144</sup> Pierre Pagé, projet de thèse de maîtrise, Département de Sociologie, Université de Montréal, document non déposé, chapitre II — « De la fraîcheur de quelques pistes théoriques », pp. 30 et suiv.

Le rapport entre la société globale et ce milieu social particulier se caractérise d'abord par une exclusion des grandes institutions économiques. Ce monde n'a que peu de contacts avec les entreprises industrielles, commerciales, financières et il ne profite pas des services disponibles tels les hôpitaux, magasins à rayons, etc. (...) La réponse à cette exclusion est la mise sur pied de solutions particulières à ce milieu social. Ainsi un sous-système économique informel voit le jour pour l'échange, le crédit, les achats, mais non pour le travail et l'emploi. L'approbation de ces sous-systèmes ne va pas sans un rejet, dont les racines émotives sont profondes, de ces institutions. Le même type de rapport prévaut dans le domaine de l'éducation, de la participation aux associations, aux activités politiques et religieuses. (...)

Les grandes institutions nationales ne pénètrent pas ces milieux. Et les conséquences sont à signaler. Ces gens n'ont pas le sens de leur histoire. Ils ne la connaissent ni ne s'identifient aux figures héroïques. Ils ne participent pas à la création artistique et vivent dans des milieux où l'esthétisme ne pénètre jamais. Enfin, ils sont repliés sur des intérêts particularistes : leurs problèmes, leurs conditions locales, leur voisinage et leur façon de vivre occupent leurs conversations. Ils sont fort sensibles aux distanciations de statuts entre catégories sociales, sans pour autant accéder à la conscience de classe (...).

La participation unique des exclus à la société globale passe le plus directement et le plus quotidiennement par les institutions de répression comme la police, le système judiciaire, les prisons, l'armée. Ils peuvent parfois profiter des mesures nationales de secours public. Mais la faiblesse des interventions étatiques fait qu'ils ne jouissent guère de mesure de sécurité sociale ou d'assurances collectives.

La nature de la communauté locale cristallise des traits de la seconde dimension de la sous-culture de pauvreté. Elle se distingue par son organisation chétive *au-delà* de la famille nucléaire et des groupements de parenté. Il y a certes une multitude de regroupements informels sur les thèmes du crédit, du loisir, du voisinage. Mais ils sont rarement plus que temporaires. Les gangs de jeunes ont plus de cohésion et par là plus de durée. Les associations volontaires sont rares et celles qui sont influentes ne rencontrent que des notables souvent étrangers au [293] milieu. Bref, l'écart est incommensurable avec la société industrielle capitaliste que ne cesse de complexifier, techniciser et répandre ses grandes organisations spécialisées, d'anémier celles qui ne se conforment pas au modèle unique. Sur ces bases fragiles, la communauté développe souvent un sens d'identification et d'appartenance dont la force culmine lorsque la ségrégation ou la discrimination s'inscrit dans des barrières physiques, géographiques, démographiques et sociales. (...)

Les caractéristiques de la famille : (...) elle subit sans arrêt les coups de l'instabilité conjugale ; abandon du père variations fréquentes des partenaires des conjoints. (...) Les liens parentaux sont davantage la responsabilité de la mère, centre de la famille ; et sa parenté prime celle du père. Les enfants se socialisent rapidement à la promiscuité, l'absence d'intimité et aux habitudes sexuelles de leur milieu familial. Les parents ne valorisent pas l'enfant pour lui-même mais comme adulte potentiel. L'enfance n'est pas un stage privilégié de l'existence humaine. Et la violence physique des sanctions est utilisée très tôt. (...)

La dernière dimension vise l'analyse de la personnalité des individus. Elle est marquée par un ensemble de sentiments liés à l'exclusion de la société globale : marginalité, dépendance, infériorité. De là naît un sentiment de désespoir : aucune amélioration de son sort n'est possible et une résignation devant pareille fatalité cosmique est inscrite dans la Nature elle-même. Alors s'élabore un processus qui frise l'auto-destruction. (...) Elle cherche par contre chez autrui une valorisation. (...) La constance des traits (indiqués) dans l'environnement immédiat ne peut que susciter une grande tolérance vis-à-vis la variété infinie de comportements pathologiques. (...)

Ils ne sacrifient pas le plaisir à la productivité, la dépense à l'épargne, l'action à la norme contraignante la justice impersonnelle à la loyauté personnelle. Ils jouissent pleinement du présent, malgré leur impossibilité de planifier le futur. (...) <sup>145</sup> »

Selon Lewis, ces sous-cultures peuvent naître dans plusieurs types de sociétés, mais ne se développeraient pleinement que dans les premières phases de développement du capitalisme, plus particulièrement lors de la prépondérance de la libre entreprise. Elles disparaîtraient peut-être dans les sociétés socialistes, fascistes, et deviendraient secondaires et minoritaires dans les sociétés capitalistes qui accèdent au Welfare State. On retrouverait ainsi ce type de sous-culture dans une société où domine une économie d'argent, « où fleurissent le travail salarié et la production pour le profit, les taux élevés de chômage et de sous-emploi pour les ouvriers non qualifiés, les bas salaires, l'absence d'organisation politique, sociale et économique, volontaire ou étatique, dans les communautés défavorisées, et où, finalement, il y a prépondérance (aussi) d'un système bilatéral de parenté. À cela s'ajoute la présence d'une classe dominante qui propose et maintient un système de valeurs où le pauvre est décrit comme le dépôt d'une nature infé-

<sup>145</sup> Ce rappel un peu long force à souhaiter que la sociologie arrive le plus rapidement possible à traduire ses thèses en équations !

rieure ou normalement faible et le riche comme celui qui sait épargner, prévoir, accumuler des richesses dans une société où la mobilité est ouverte à tous les gens dynamiques ». <sup>146</sup>

[294]

Ce serait encore dans les périodes de changement accéléré, dans des phases de transition des sociétés que les éléments définissant la sous-culture de pauvreté seraient susceptibles de se coaguler.

#### ***4.2 L'applicabilité de ces conditions au contexte québécois***

Deux facteurs principaux rendent particulièrement difficile la vérification dans le contexte québécois des traits de la sous-culture de pauvreté. Le premier, c'est l'aspect tentatif même des hypothèses d'Oscar Lewis et l'ambiguïté tenant spécifiquement à la notion même de sous-culture : l'intention de Lewis vise à reconstituer l'unité d'une sous-culture de pauvreté, son autonomie, alors que l'idée de sous-culture (Lewis refuse de parler de *culture* de pauvreté) suppose le maintien d'un ensemble de liens, de rapports avec la culture ambiante. Concrètement, les vérifications possibles de l'existence en certains milieux des traits de la culture de pauvreté présenteront toujours un aspect approximatif et au mieux, dans la mesure où il s'agit de la reconstitution d'une sous-culture, pourront relever les canaux ou les secteurs à l'intérieur desquels passent les contacts entre la culture ambiante, dominante, et la sous-culture dite de pauvreté. Le second facteur tient lui au petit nombre d'études portant spécifiquement sur la sous-culture de pauvreté au Québec et visant directement, par opposition à des recherches présentant des matériaux partiellement utilisables dans cette perspective, à cerner les contours des situations de pauvreté et leurs transformations <sup>147</sup>.

<sup>146</sup> P. Pagé, *op. cit.*, Chap. II, pp. 29-30.

<sup>147</sup> Inutile d'insister, comme on le fait si souvent, sur la nécessité de multiplier des études similaires. Dans la perspective d'une intervention qui voudrait se structurer en tenant compte des découvertes de la recherche sur les situations de pauvreté, l'État pour un, aurait intérêt à initier parallèlement des programmes expérimentaux *et* des projets de recherche, notamment orientés vers l'évaluation de ceux-ci, plutôt que d'attendre les résultats de recherche

Deux études de ces cas retiendront néanmoins notre attention <sup>148</sup> en ce qu'elles se définissaient elles-mêmes à l'intérieur de la perspective de recherche axée autour de l'idée de sous-culture de pauvreté. Les deux ont porté sur la zone centre-sud de Montréal (Saint-Denis à Moreau, sur l'axe ouest-est, et de la rue Sherbrooke au port, sur l'axe nord-sud). Dans le premier cas, Marie Letellier a voulu appréhender le phénomène de la pauvreté à travers une famille avec laquelle elle a vécu durant six mois. Son travail est le relevé d'observations faites durant cette période. De son côté, Pierre Pagé a utilisé son expérience d'animation avec un groupe de douze personnes travaillant à la réalisation d'un film (*Tout le temps, tout le temps, tout le temps*) conçu et presque entièrement réalisé par ces personnes dont la moitié appartenait à la catégorie des défavorisés (« déchetés ») et l'autre au groupe ouvrier.

Il faut donc noter, pour comprendre les conclusions que nous pouvons tirer de ces deux études, le caractère fragmentaire et limité des échantillons impliqués. D'autre part, dans les deux cas, les conclusions peuvent apparaître ambiguës parce qu'on a eu le souci, compréhensible, de ne pas se limiter au groupe ou à la catégorie des pauvres ; les différences spécifiant le groupe pauvre et le groupe dit « ouvrier » pouvant apparaître plus aisément si les deux types de personnes faisaient partie de la même unité d'observation.

---

par définition longue.

<sup>148</sup> Il s'agit de deux thèses : celle de Marie Letellier, *Culture de la pauvreté*, une étude de cas, thèse de maîtrise présentée, Département d'Anthropologie, Université de Montréal, 1969, 223 p., et celle de Pierre Pagé, que nous avons pu consulter avant qu'elle ne soit officiellement déposée.

a) En s'en tenant au niveau descriptif et en considérant la famille étudiée comme une source d'indication valide sur le milieu, le travail de Marie Letellier établit des correspondances entre la réalité observée et les caractéristiques relevées plus haut de la sous-culture de pauvreté. Nous le reprendrons très schématiquement :

[295]

*a) au niveau des rapports avec la société globale :*

Le chef de famille n'a pas d'emploi, de stabilité dans l'occupation ; il fait une variété de travaux qui ne demandent pas de spécialisation. Il n'appartient pas à un syndicat, ses enfants travaillent à temps partiel et quelque fois laissent l'école pour travailler à temps plein. L'argent liquide manque de façon chronique à la maison.

La famille n'a pas d'économie et va rarement à la banque. Ils n'obtiennent de crédit que chez le marchand du coin et auprès des membres de la famille étendue.

Elle dispose des possessions matérielles, mais de seconde main le chef de famille a un très faible degré d'instruction et manifeste une tendance à pensée concrète.

Le chef de famille n'aime pas fréquenter l'hôpital ; on fait pourtant peu usage dans la famille de recettes de guérison traditionnelles.

Dans leur milieu, les taux de mortalité sont élevés, les taux de morbidité aussi ; dans la famille, plusieurs cas de maladie comme le diabète et la tuberculose.

Le chef de famille ne fréquenta pas les endroits de divertissements publics, ni les parcs. On cherche plutôt à aller à la campagne.

Le père professe sans arrêt les valeurs de la classe moyenne mais les contredit quotidiennement. Il a une attitude critique vis-à-vis les institutions de la classe dominante ; il exprime une grande agressivité à l'endroit de l'Église et du clergé. Il n'est membre d'aucun parti politique ; il ne vote que s'il y voit des avantages concrets. Il a

une méfiance des gens représentant l'autorité et une haine de la police.

*b) au niveau de la communauté locale :*

Il y a un entassement de personnes dans les taudis ce qui entraîne un manque d'intimité et des relations interpersonnelles marquées souvent de violence.

Il existe un certain esprit grégaire et une grande proximité physique et sociale avec les voisins ; la stabilité de résidence n'existe pas, mais la mobilité géographique se fait souvent à l'intérieur du même quartier.

Il n'existe pas vraiment un sens de la communauté. L'unité commune de préférence est le « bas de la ville ». L'organisation interne du quartier est inexistante.

*c) au niveau de la famille :*

Le logement de la famille est surpeuplé, l'initiation sexuelle précoce.

Au niveau de la famille étendue, des unions consensuelles et les unions multiples sont à noter.

[296]

On insiste beaucoup sur la solidarité familiale, mais elle est rarement atteinte. Plusieurs familles sont brisées (autour de la famille étudiée).

L'autoritarisme de même que la violence physique caractérise les rapports de l'homme avec sa femme et les enfants. L'enfance comme telle n'existe pas vraiment. On note une certaine tendance pour le foyer à se centrer sur la mère mais pas au point de parler dans cas de matrifocalité. La famille doit chaque jour essayer de se débrouiller pour vivre ; il y a absence de réserves de nourriture et de fréquents achats à la petite épicerie.

*d) au niveau de l'individu :*

La famille vit une marginalité ; la résignation et le fatalisme sont observables mais toujours en arrière plan. Un haut degré de tolérance pour la pathologie psychologique.

La famille se caractérise par un esprit provincialiste, une mentalité locale. Ils n'ont pas de conscience de classe mais sont effectivement sensibles aux distinctions de statut.

Le complexe de supériorité masculine et le complexe de martyr de la femme, qui y correspond, selon Lewis ne sont pas dominants. L'alcoolisme est fréquent.

On trouve une grande marge d'expérience pratique mais peu de réalisation.

Il y a aussi un manque de contrôle sur les impulsions et enfin l'orientation des individus vers le présent (temps privilégié) est à noter, chez les parents surtout <sup>149</sup>.

Ce relevé est long mais il veut montrer tout au moins que les correspondances existent. Sans doute pourra-t-on objecter qu'il ne s'agit que d'une famille, que les correspondances relevées tiennent au hasard ou encore que les non-correspondances sont explicables par des particularités familiales. Pourtant, cette famille témoigne d'un milieu, où des relevés, encore à faire, pourraient indiquer que sur les différents axes mentionnés, les variations de comportements et d'attitudes seraient plus grandes ou moins marquées que ce qui est trouvé pour la famille étudiée. Il s'agit bien sûr d'un aperçu seulement, d'un aperçu centré sur une unité qui reflète autant qu'elle contribue à maintenir la sous-culture où elle est. Cela ne permet pas de conclusions générales, mais propose des indications qui recourent des résultats de d'autres

---

<sup>149</sup> Marie Letellier, *op. cit.*, pp. 189-197. Pour abrégé, nous avons quelque peu modifié l'exposé présenté et omis certains passages.

démarches. Sa portée est à ce niveau <sup>150</sup>. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

b) Comme pour le travail précédent, l'intérêt de la recherche de Pierre Pagé tient en partie au caractère émouvant des portraits présentés. Il s'attache moins systématiquement pourtant à tirer des conclusions systématiques de ses travaux, et présente d'intéressantes questions sur les rapports entre la société globale et les sous-cultures, en interrogeant particulièrement la possibilité de telles sous-cultures. Il ne l'a pas fait mais ses notes sur la vie des personnes qu'il a rencontrées et avec lesquelles il a travaillé recourent les remarques de Marie Letellier sur les quatre plans relevés dans son analyse. Probablement [297] parce qu'il avait réuni des personnes appartenant au groupe « décheté » d'une part et au groupe dit « ouvrier » d'autre part, les variations d'un portrait à l'autre sont fortes et expliquent éventuellement une des conclusions de l'auteur :

« Il y a une sous-culture de pauvreté, avec un corps constituant et spécifique, comme il existe une sous-culture ouvrière. Mais elle sera fort probablement plus chétive, plus vulnérable que prévue. La misère n'est plus d'abord un rapport de domination au travail, mais avec le pouvoir sociétal des grands appareils d'État et surtout des grandes entreprises, groupes du nouvel état industriel qui gèrent et orientent les politiques de la nation. (...) »

Il est donc fort hasardeux de poser l'existence d'une contre-culture, d'une néo-culture, à cause de la faiblesse du « noyau » central de la sous-culture de pauvreté... » <sup>151</sup>

Il y aurait lieu de décrire tous les éléments de l'exposition du travail de Pierre Pagé où l'hypothèse de la sous-culture de pauvreté semble prendre prise si ce relevé pouvait amener à trancher le débat amorcé notamment par les deux recherches dont nous venons de parler au sujet de la possibilité de retrouver ici une sous-culture de la pauvreté. Il apparaît possible de dire avec certitude que rien ne prouve qu'elle ne puisse se vérifier. Pourtant, à cause de l'état avancé du déve-

<sup>150</sup> Notamment les portraits par Pierre Pagé, mais aussi les descriptions et observations présentées dans le rapport de recherche provisoirement intitulé « Une étude de certains milieux de pauvreté », non publié et portant sur les quartiers de Trois-Rivières, Sherbrooke, Québec et Montréal.

<sup>151</sup> P. Pagé, *op. cit.*, Ch. II, p. 49.

loppement des activités et responsabilités de l'État, à tous les niveaux, comparativement à ce qu'il peut en être sur ce plan au Mexique, par exemple, où Lewis a fait ses premières études, à cause aussi du développement économique et du développement complexe des centres urbains, il serait surprenant que la vérification éventuelle, par des recherches plus nombreuses et plus élaborées, arrivent à établir l'existence d'une sous-culture de pauvreté dominante. Conformément à une suggestion de Lewis lui-même, il est fort plausible qu'elle soit retrouvable ici, mais avec le statut de phénomène non-dominant, secondaire.

Lewis lui-même est bref sur les conditions sociétales dans lesquelles est susceptible de se retrouver une sous-culture de pauvreté. Il énonce de façon générale seulement les circonstances où ce type de sous-culture peut se retrouver dans sa plénitude, et celles où ses caractéristiques seraient moins dominantes. Cela a l'avantage de n'interdire la recherche en aucun contexte, ses résultats, en différents types de sociétés, étant éventuellement de situer sur un continuum les situations de pauvreté comme lieux de sous-cultures identifiables ou comme désintégrées sous la pression d'éléments extérieurs. Dans le cas du Québec, l'impact de variables comme le développement croissant des services de l'État orientés vers les pauvres mais aussi contribuant à rationaliser des secteurs comme l'éducation et le développement urbain, l'exposition aux mass-media aussi, d'une part, et d'autre part, les dimensions ethniques et régionales du développement économique (division ethnique du travail, faiblesse du secteur secondaire, régions en voie de sous-développement) ne peuvent que particulariser la vérification que l'on peut faire ici de l'hypothèse de la sous-culture de pauvreté. Comme on l'a souligné plus haut l'impact de ces variables et caractéristiques interreliés n'a été traité jusqu'à maintenant que de manière fragmentaire.

Ces raisons nous amènent à conclure que si la recherche doit tenter de relever la spécificité des situations de pauvreté au Québec, elle le fera d'autant [298] plus utilement qu'elle reconnaîtra l'émergence de phénomènes traduisant des formes de conscience parfois élevées chez des citoyens défavorisés qui ne sauraient être relevées, par une approche utilisant la sous-culture de pauvreté comme outil d'appréhension, que comme autant de démentis forçant à utiliser d'autres approches théoriques que celle-ci.

Il apparaît prématuré de tirer des conclusions définitives à partir des quelques recherches portant sur l'existence de sous-cultures de pauvreté, *mais* les questions mêmes qu'elles soulèvent, en tentant de comprendre des situations définies et présumées statiques — les situations de pauvreté — de même que les revendications qui se manifestent en provenance des milieux défavorisés, recouvrant imparfaitement des milieux de pauvreté, sont deux facteurs invitant à orienter l'attention vers des études soucieuses aussi de donner un sens aux conduites sociales, mais, à travers des projets d'action des sujets eux-mêmes, soucieuses de relever les types de conscience propres à des groupes comme les comités de citoyens, repérables non plus seulement en scrutant l'organisation du repli de certains milieux, mais aussi en analysant les formes d'action qui en émergent.

C'est la raison pour laquelle nous nous arrêterons dans la section suivante (5.0) à une étude des types de conscience des membres d'un comité de citoyens de Montréal, et sur le sens des rapports entre ces formes de conscience et les orientations de l'action des animateurs sociaux travaillant en milieu défavorisé.

### ***5.0 Les revendications des « pauvres »***

En un sens, l'approche de la pauvreté qui interroge spécifiquement les types de revendications des citoyens défavorisés prolonge en la dépassant l'approche qui tente de reconstituer les grands axes d'une présumée sous-culture des pauvres ; elle aussi interroge les rapports entre sous-culture et société globale, mais non pas en recherchant — c'est là une des perspectives de l'explication sous-jacente à l'hypothèse de la sous-culture de pauvreté — comment des institutions de la société globale créent les conditions d'une marginalité culturelle, mais plutôt, dans l'optique de ceux qui privilégient l'analyse des revendications des citoyens défavorisés, en recherchant quels niveaux de l'organisation sociale globale sont mis en cause dans les revendications, quels types d'implications caractérisent certains groupes d'acteurs donnés.

Cette perspective n'a pu inspirer des études, évidemment, que dans la mesure où sont apparues des manifestations impliquant des citoyens défavorisés, manifestations, qu'il s'agissait de comprendre. Il faut re-

marquer à cet égard que ces manifestations, quelque soit leur objet (revendications portant sur l'organisation locale des services de santé, sur la rénovation des quartiers, sur le problème des logements ou des loisirs) et leur forme (occupations de locaux administratifs, pétitions, participation à des comités de citoyens, organisation politique proprement dite) devancent dans leur dynamisme actuel les études qui tentent d'appréhender leur portée et leur signification générale. Même si ces études n'en sont encore qu'à distinguer des types de revendications, ou des types de conscience, elles n'en ont pas moins une grande importance pratique car elles tentent d'indiquer la nature du projet de certains groupes de citoyens [299] défavorisés, d'expliquer leur genèse et donc d'entrevoir à la fois le cheminement de certaines mobilisations et le type de conflits qu'elles sont susceptibles de provoquer.

Au niveau de la genèse de ces revendications, et donc de celle des groupes qui se sont progressivement constitués, il faut noter, à la suite de plusieurs études, que s'est opérée, dans le cas de personnes émanant de milieux défavorisés, une jonction entre des animateurs, provenant de d'autres milieux, et ayant de leur tâche des conceptions à la fois variables et ambiguës, et des citoyens. Cette jonction, et donc la rencontre des projets de ceux qu'elle réunissait, doit être au centre de l'analyse.

Nous voudrions illustrer à l'aide de matériaux existants et portant sur le Québec, quelques résultats concrets auxquels a déjà donné lieu l'approche dont il est question, mais aussi les problèmes qui rendent difficile de rapporter à la pauvreté entendue au sens de dépossession matérielle les tendances de développement que manifestent actuellement les comités de citoyens.

### *5.1 Les revendications des défavorisés*

Nous avons déjà souligné que c'est à travers principalement les actions des comités de citoyens que les « défavorisés » ont exprimé leurs revendications depuis les dernières années. Particulièrement dans certains milieux défavorisés on se rend compte de plus en plus des limites des revendications ouvrières et syndicales centrées uniquement autour du travail ; on tente alors d'aborder l'ensemble des conditions

de l'existence quotidienne des individus et des familles : le logement, la santé, le chômage, le crédit, etc. Les membres de ces comités ne sont pas nécessairement pauvres, sans travail et marginaux. Les multiples raisons pour lesquelles ils se regroupent donne lieu à la juxtaposition de personnes dont les caractéristiques de base ne sont pas homogènes. Le cas des comités d'assistés sociaux est particulier, puisqu'il s'agit alors d'une population très différente au plan psycho-sociologique par rapport aux membres des comités de citoyens ou des petits salariés. D'ailleurs François Lamarche a également bien fait saisi les différences entre le niveau de revendication des économiquement faibles et ceux des membres des comités de citoyen :

« Sur le plan économique, nous pouvons dire que ces militants vivent la même situation que leur milieu d'origine. Petits salariés, chômeurs, assistés sociaux pour la plupart, ils sont aux prises avec des problèmes qui parfois sont de l'ordre du pouvoir-survivre. Cependant ils se distinguent de leur entourage par leur niveau de conscience plus élevé. Ils cherchent à sortir de leur entourage par leur niveau de conscience plus élevé. Ils cherchent à sortir de leur isolement. Ces militants de la base commencent à prendre conscience de leur appartenance à un groupe dont ils perçoivent la situation sociale. Ils ont tendance à définir leurs problèmes plutôt en termes collectifs qu'individuels. Ils établissent un certain lien entre leur situation et la réalité du pouvoir actuellement contrôlé, selon eux, par une minorité qui ne respecte pas leurs droits. Ainsi ils considèrent que c'est collectivement qu'ils doivent passer à l'action et, peut-être demain, à l'action politique »<sup>152</sup>.

[300]

L'action de ces comités de citoyens a permis qu'un nombre toujours plus grand de Québécois défavorisés deviennent également conscients de leur situation et décident de prendre leur sort entre leurs mains et de s'organiser afin de pallier aux multiples carences du système (exemple : clinique médicale, service de loisirs, service d'information, etc.). Cette action fait boule de neige en même temps qu'elle s'oriente de plus en plus vers la politique. Pour sa part, Marcel Théberge résumait ainsi son étude :

<sup>152</sup> François Lamarche, « Les comités de citoyens : un nouveau phénomène de contestation ». *Socialisme 1968*, no 15, p. 111.

« Les cahiers de revendications de ces comités se sont d'abord polarisés autour du Bien-être social puis de l'éducation et de l'urbanisme. Certains d'entre eux ont touché directement la politique. Il s'avère qu'actuellement le bilan le plus positif de ces comités se situe au plan culturel. Ils ont appris et ils apprennent encore à manier le langage, outil leur permettant d'articuler leurs revendications et les défendre... De plus en plus, les comités de citoyens veulent participer aux décisions qui les concernent. Les revendications des comités ont surtout porté sur les normes d'une société qui les laissait pour compte mais dans quelques cas, les valeurs elles-mêmes de cette société sont remises en question et rejetées » <sup>153</sup>.

Les revendications des comités de citoyens sont nombreuses et diverses ; cependant les pétitions, les requêtes, les mémoires et les marches de protestation appuient un certain nombre de revendications qui se retrouvent partout. Parmi les principales, on peut mentionner les suivantes :

a) *domaine du bien-être social* <sup>154</sup>

- L'augmentation des prestations gouvernementales aux assistés sociaux en tenant compte du coût de la vie et des besoins individuels ;

<sup>153</sup> Marcel Théberge, « Quelques lignes de force de l'action des comités de citoyens », Service de la Recherche, Direction de la Planification et de la Recherche, Ministère de la Famille et du Bien-être Social, texte inédit, mai 1970, p. 6

<sup>154</sup> Les citoyens du centre-ville réclament des soins médicaux et de meilleures prestations - Les assistés sociaux du centre-ville menacent le gouvernement de révolte, *La Presse*, Montréal, le 15 novembre 1967.  
 - Sept mouvements de citoyens ont déclaré « officiellement » la guerre à la pauvreté. *Le Devoir*, Montréal, le 31 août 1967  
 - 15 février ; Rencontre des citoyens du centre-ville avec le Ministre Cloutier, *Le Devoir*, Montréal, le 31 janvier 1968.  
 - Soixante organismes réclament de Québec le dépôt du projet de loi sur l'assistance sociale, *Le Devoir*, Montréal, le 1er juin 1968.  
 - *Projet de loi de l'aide sociale ; synthèse des représentations faite à la Commission Parlementaire*, document non publié, novembre 1969, Québec, Ministère de la Famille et du Bien-être social. d'assistance sociale ; *Le Devoir*, Montréal, le 20 mars 1967.

- La garantie du salaire annuel minimum pour les économiquement faibles et pour ceux qui sont susceptibles d'être frappés par le chômage :

- L'organisation de garderies d'enfants pour les parents seuls qui désirent travailler ;

- Le paiement des mêmes allocations pour les enfants gardés au foyer et les enfants placés dans des foyers nourriciers ou en institutions. D'après plusieurs, la loi actuelle favorise davantage le placement d'enfant hors du milieu familial ;

- L'accessibilité aux assistés et à ceux qui peuvent avoir besoin d'une information complète sur leurs droits. On s'en prend au secret qui entoure les barèmes et leurs applications ;

- La simplification des procédures d'admission à l'aide sociale afin de répondre sur le champ aux besoins urgents. On dénonce le manque de coordination entre les divers services impliqués, auquel on attribue l'inefficacité administrative des mesures de sécurité sociale ;

- L'amélioration du système d'enquête afin de prévenir tout arbitraire et tout favoritisme dans l'attribution des prestations ;

[301]

- Meilleure formation du personnel afin de prévenir le manque de courtoisie et les sollicitations insolites dont les assistés sociaux sont parfois l'objet ;

- La mise en place d'un système gratuit d'aide juridique pour les assistés sociaux et les économiquement faibles.

- La réorganisation des institutions municipales et provinciales chargées du bien-être social (« pour éliminer la confusion et l'inefficacité actuelle »).

*b) domaine de la santé*

- L'application immédiate d'un régime universel d'assurance-santé ;

- La création d'un plus grand nombre de cliniques médicales de quartier qui traitent tous ceux qui sont dans le besoin. Il serait important que ces cliniques donnent gratuitement les médicaments sur prescription pour les assistés sociaux et les économiquement faibles ;

- L'établissement de centres d'informations sur la planification familiale incluant psychologues, travailleurs sociaux, médecins, etc.

- Au sujet de l'assistance médicale, beaucoup de défavorisés estiment que cette mesure sous sa forme actuelle est nettement insuffisante et constitue même une demi-mesure puisqu'elle ne couvre pas le facteur essentiel (i.e. les médicaments) qui, selon eux, leur permettrait de se garder en santé ou de recouvrer la santé le plus rapidement possible.

- Dans certains comités on réclame également une intervention plus grande du gouvernement dans le domaine de la santé publique, intervention qui serait double. Tout d'abord, l'État devrait voir à ce que la richesse ne soit plus pour le médecin le critère de sélection de ses clients. L'État devrait ensuite contrôler efficacement la qualité des services hospitaliers dispensés au public.

### *c) domaine de l'éducation et du travail*

- Création de maternelles dans le quartier avec services gratuits.

- Construction d'école ou de polyvalente dans le quartier.

- Amélioration de l'école du quartier.

- Demande pour des cours d'éducation populaire ainsi que des cours d'éducation budgétaire.

- Établissement de cours de recyclage pour chômeurs et assistés sociaux.

- Modifications aux cours de recyclage afin de permettre un plus grand choix de spécialités et une meilleure préparation pour un retour prochain au marché <sup>155</sup>.

- Nécessité d'un effort de syndicalisation dans les entreprises.

- Établissement d'une politique de revenu minimum garanti.

[302]

*d) domaine du logement et de la rénovation urbaine.*

- Application du Code du logement.

- Indemnités ou hausse des indemnités aux expropriés.

- Opposition à un plan d'expropriation touchant des familles du quartier.

- Proposition d'une nouvelle méthode d'expropriation qui tiendrait davantage compte de l'avis des citoyens.

- Demande de démolition de taudis.

- Demande de restauration de certains logements.

- Nécessité de la construction de H.L.M. différents des Habitations Jeanne-Mance permettant une plus grande intimité des foyers.

- Construction de logements coopératifs.

- Critique d'un bail-type de la ligue des propriétaires.

- Constitution d'un bureau d'entraide aux locataires.

---

<sup>155</sup> Voir également :

- Guy Deshaies ; « Clinique médicale : après 6 mois de médecine sociale, un jeune médecin déclare forfait » ; *Le Devoir*, Montréal, 10 juillet 1969.

- Claire Dutrisac ; « Le Collège des pharmaciens est-il contre les pauvres » ; *La Presse*, Montréal, 26 juin 1969.

*e) domaine des loisirs*

Bien que plusieurs comités se disent préoccupés de la question des loisirs, nous ne possédons que peu d'informations ayant trait aux revendications des comités de citoyens à ce sujet. Les seules indications ont trait à :

- La création de terrains de jeux pour enfants du quartier.
- Construction de centres communautaires.

Une comparaison entre les revendications des couches moyennes et celles des couches défavorisées nous permet de mieux saisir les particularités de ces dernières. Le magazine *Châtelaine* a publié à ce sujet les résultats de deux sondages effectués auprès de femmes canadiennes-françaises de classe moyenne <sup>156</sup>. Ainsi parmi les principaux désirs exprimés on peut noter :

- l'élargissement de la loi sur le divorce, sur l'avortement.
- la mise sur pied d'un programme d'aide aux femmes chefs de famille.
- l'allocation obligatoire du père naturel à son enfant.
- l'établissement de bureau de consultation matrimoniale et de planification familiale.
- l'institution de cours d'éducation sexuelle dans les écoles.
- la multiplication des cours de préparation au mariage.
- l'établissement de cours de recyclage pour les femmes mariées qui veulent travailler.

---

<sup>156</sup> - « Les femmes exigent des réformes sociales » — (Sondage d'opinion publique au près d'environ 1,000 mères de famille du Québec) *Châtelaine*, novembre 1966.

- « Autoportrait de la canadienne-française 1968 » — (Sondage d'opinion publique au près de plus de 3,200 mères de famille du Québec) — *Châtelaine*, juin 1968.

- l'application du principe ; à travail égal, salaire égal.
- l'établissement de congés de maternité payés.
- une réduction des impôts pour les familles nombreuses.
- l'assurance-santé gratuite.
- une allocation pour la mère au foyer.
- un programme d'allocations familiales mieux adapté aux familles moyennes.

Si les femmes de la classe moyenne se prononcent en faveur des mêmes mesures de sécurité sociale que les économiquement faibles et les assistés sociaux, elles ont une perception plus globale des réformes sociales souhaitables et elles dépassent ainsi le niveau strictement matériel et financier des citoyens défavorisés <sup>157</sup> qui eux se voient obligés de se chercher un minimum de bien-être et de sécurité.

[303]

L'analyse des revendications des comités de citoyens présente deux grandes difficultés. En premier lieu, plusieurs des revendications de ces comités ne sont très souvent que des déclarations de principe, et le comité ne donne pas toujours suite à ces demandes. En second lieu, il est parfois difficile de déterminer avec précision quelles sont les revendications du comité lui-même et celles de l'un ou l'autre de ses membres. La liste des revendications des comités de citoyens que nous venons de présenter demeure très fragmentaire, car les informations à ce sujet reste trop parcellaires. Prises globalement l'ensemble de ces revendications apparaît comme une volonté sérieuse de transformer le cadre de vie dans lequel ils sont enfermés. Comme le soulignait F. Lamarche :

---

<sup>157</sup> Voir également d'autres sondages qui confirment ces demandes :

- Sondage auprès de 500 lecteurs du journal *Le Devoir*, (analyse de M. M. Rainville compilée par Solange Chalvin), *Le Devoir*, Montréal, 11 mai 1968.
- Sondage auprès de 1,000 personnes du Lac St-Jean (élèves de Tévec), cf. « Où nous conduisent les mesures de sécurité sociale » ; *op. cit.*
- « Nos lectrices prennent position : restructuration des allocations familiales », *Châtelaine*, vol. 11, no. 4, avril 1970.

« Nous croyons que les membres des comités de citoyens cherchent à travers leurs actions à casser l'incohérence de leur situation socio-culturelle dont ils prennent un début de conscience. Devant cette perception, une alternative se pose à eux : chercher à s'intégrer à cette société qui les sollicite en revendiquant des réformes de structure ou bien contester les fondements mêmes de cette société — son modèle culturel — dont ils sont la rançon. Actuellement, il est impossible de dire quel choix les comités de citoyens ont fait. Les deux tendances se manifestent. Cependant nous croyons qu'à mesure que le mouvement prendra de l'ampleur, la société sera globalement mise en question. À mesure que s'affirmera une conscience collective dans les couches sociales considérées comme marginales, les valeurs et la structure du pouvoir seront contestées. Conscients d'appartenir à un « Nous » les pauvres modernes ne respecteront plus les règles du jeu d'une société qui les a toujours considérés comme déçus et qui les a maintenus ainsi dans l'isolement ». <sup>158</sup>.

Cependant cette contestation globale du « système » de la part des défavorisés ne semble pas pour tout de suite, car dans l'immédiat il y a des différences très marquées qui existent entre les militants-syndicaux et les membres des comités de citoyens d'une part et les assistés sociaux d'autre part.

Dans un texte, déjà cité, Pierre Bourdieu a d'ailleurs fait ressortir les raisons profondes qui peuvent expliquer les différences entre les couches défavorisées et les autres groupes ouvriers au plan des niveaux de revendication. Chez ces individus qui disposent d'un emploi permanent, avec l'instruction et la formation syndicale, avec l'existence de perspectives réelles d'ascension sociale, apparaît une vision cohérente et rationnelle du « système ». Au contraire, chez les plus défavorisés, on remarque un fatalisme fondé sur la conviction intime qu'il est presque absurde et vain de lutter contre cette situation immuable. Et, parallèlement, s'exprime une révolte profonde, « révolte des émotions », plutôt qu'une conscience révolutionnaire, parce qu'elle s'en prend moins au système qu'à ses manifestations, parce que les énergies qui l'animent sont moins rationnelles que passionnelles. Nous sommes beaucoup plus près ici de ce que A. Touraine a appelé la conscience prolétarienne plutôt que d'une véritable conscience de classe. Cette conscience prolétarienne étant :

---

<sup>158</sup> François Lamarche ; « Les comités de citoyens ; un nouveau phénomène de contestation », *Socialisme 1968*, no. 15, pp. 111-112.

[304]

« d'abord sentiment d'exclusion et d'exploitation, la conscience de classe étant au contraire à la fois défense d'intérêts de classe et visée de la société industrielle, appel à la rationalité et au progrès contre l'irrationalité et les contradictions du système capitaliste ». <sup>159</sup>.

Avec bon nombre de participants des comités de citoyens particulièrement chez les comités d'assistés sociaux, nous sommes encore assez loin à la fois de ce mouvement de classe et de cette action politique et culturelle. Prises globalement, les revendications des défavorisés semblent se situer au niveau des améliorations, des réformes à l'intérieur du système actuel plutôt qu'au niveau du changement du système lui-même et de ses fondements normatifs et institutionnels.

## *5.2 Animateurs sociaux et comités de citoyens*

Depuis l'avènement de ce que l'on a appelé la « Révolution tranquille » au Québec, le gouvernement provincial a mis sur pied certains projets visant à développer plus harmonieusement certains secteurs comme l'économie régionale, l'éducation, etc., tout en favorisant l'expression des revendications des citoyens confrontés à ces problèmes et directement impliqués dans la recherche de solutions adéquates. Ainsi ont été élaborées des plans comme le B.A.E.Q. (1963), le C.O.E.Q. (1966) et l'Opération 55 (1966) <sup>160</sup>. Comme le précise un analyste dans l'expérience du B.A.E.Q., le gouvernement visait la participation des citoyens.

<sup>159</sup> Alain Touraine : *La société post-industrielle*, p. 87.

<sup>160</sup> G. Beaudry, Thérèse Racine et al. ; *La participation*, document inédit, V. de M., février 1970.

« L'animation du B.A.E.Q. a porté le gros de son effort sur la participation de la population à l'élaboration du Plan, et par la [305] suite, a orienté ses services au fonctionnement d'un modèle expérimental de participation consultative »<sup>161</sup>.

Par cette participation on voulait donc favoriser la collaboration entre le pouvoir et la population en vue d'intégrer cette dernière dans un projet où l'État pouvait exercer un plus grand contrôle sur l'économie régionale.

Cependant, vers la même époque, un certain nombre d'animateurs, du Conseil des œuvres de Montréal et des centrales syndicales en vinrent, au cours de leur travail quotidien, à élaborer une nouvelle approche (i.e. davantage politique) des problèmes socio-économiques des milieux défavorisés et de l'ensemble de la population, et tout ce travail devait déboucher à la formation de comités de citoyens. Ce sont en fait ces animateurs qui ont été, dans beaucoup de cas, les initiateurs de ce mouvement de base. Cependant, ces animateurs, pour la plupart, ne sont pas du « même milieu » que les membres des comités. Comme le soulignait F. Lamarche.

« Ces animateurs sociaux que l'on retrouve un peu partout au Québec ne vivent certes pas la même situation socio-économique que les couches sociales avec lesquelles ils travaillent. Ils occupent une position sociale différente de ceux qui vivent dans un état de pauvreté. »

[305]

« Provenant pour la plupart du milieu universitaire, parfois des cadres syndicaux ou de différents mouvements de jeunes, ils sont au départ beaucoup plus intégrés à cette société dont les pauvres sont exclus. D'abord, ils n'ont évidemment pas à faire face aux difficultés financières énormes que rencontrent ces derniers. Mais surtout, vivant à l'intérieur de ce monde de production et de consommation dirigées, ils en sentent beaucoup plus les grandes orientations. À notre avis, contrairement aux laissés-pour-compte de la société industrielle qui vivent dans une situation de sous-développement, les animateurs sociaux viennent d'un milieu dont la situation sociale repose sur la réalité du développement. Jeunes, et en contact avec les mi-

<sup>161</sup> Marc-A. Morency ; « Animation sociale : l'expérience du B.A.E.Q. » *Annexe technique*, B.A.E.Q., no. 26, septembre 1966.

lieux intellectuels et scientifiques, ils font partie de groupes sociaux qui vivent les contraintes du monde technique qui s'implante. Nous croyons que c'est à partir de cette situation sociale que les animateurs sociaux élaborent leur action ».<sup>162</sup>

L'action des animateurs sociaux est loin d'être homogène et les orientations d'action varient très souvent d'un individu à l'autre. Cependant, au-delà de la diversité, certaines lignes de fond apparaissent ; certains types d'animation peuvent être alors dégagés :

« On peut se demander si l'expérience vécue au Québec ne rend pas compte de la coexistence d'au moins deux idées et de deux types d'animation sociale : d'une part, une animation sociale qui serait facilitation de la vie sociale, révélation des dynamismes sociaux, préparation au changement social, sans que, pour autant, celui-ci soit identifié et prévu à l'avance (certains l'appellent *animation sociale technique*) ; d'autre part, une animation sociale qui serait remise en cause de la société, contestation et peut-être même tentative d'appropriation des pouvoirs (on pourrait l'appeler animation sociale politique) »<sup>163</sup>.

Sans qu'il y ait, par ailleurs, une adéquation ou un recoupement nécessaire, on peut remarquer qu'à ces deux « orientations » correspondent deux types d'animateurs :

« L'analyse de l'expérience présente de l'animation sociale au Québec révèle l'existence de deux types d'animateurs : d'une part, des *animateurs techniciens*, ceux qui facilitent l'émergence de la conscience collective et la socialisation des citoyens ; d'autre part, des *animateurs leaders*, beaucoup plus sensibilisés aux objectifs à atteindre, eux-mêmes encadrés dans une ou des idéologies plus ou moins explicitées. Pour ces derniers, il s'agit d'un engagement personnel, vécu, au cœur d'un combat à mener »<sup>164</sup>,

<sup>162</sup> F. Lamarche ; « Les comités de citoyens : un nouveau phénomène de contestation », *op. cit.*, pp. 112-113.

<sup>163</sup> René Didier ; « Où va l'animation sociale ? » *Relations*, Montréal, Mai 1970, no. 349, p. 149. (Note : c'est nous qui soulignons)

<sup>164</sup> René Didier ; *Idem*, p. 152. (Note : c'est nous qui soulignons).

Les comités de citoyens sont aussi de formation récente et sont nés autour de questions variables, mais la plupart du temps limitées, ou mieux, circonscrites. En indiquant que c'est à travers les préoccupations des comités que [306] nous retrouvons des indications quant aux caractéristiques des membres de ceux-ci, nous référerions au fait qu'axés sur des objectifs comme l'aménagement d'un centre de loisirs, l'organisation d'une clinique médicale de quartier, la modification des contenus de cours ou encore la participation à l'opération de rénovation d'un quartier, les comités réunissent des membres qui, au moment du déclenchement de leur action, se regroupent en tant que parents, que locataires, que consommateurs ou en tant qu'habitants d'un même quartier ou d'une même zone visée par une opération de rénovation. Dans ces conditions, il est compréhensible qu'ils tendent à se définir eux-mêmes et que de l'extérieur on tente également à les reconnaître en utilisant l'expression de « citoyens défavorisés » ou de citoyens habitant des zones défavorisées. C'est là un commun dénominateur apte à recouvrir la multiplicité des aliénations et des modes sur lesquels elles sont vécues et combattues. Ces citoyens ne sont pas nécessairement pauvres, sans travail et marginaux.

Les axes multiples en regard desquels ils se regroupent sont enracinés sur la base commune de l'appartenance à un quartier, mais la composition des comités illustre qu'il y a juxtaposition de personnes dont les caractéristiques de base ne sont pas homogènes quant à l'incidence des faibles revenus et à la situation professionnelle, par exemple. L'examen du comité de citoyens d'Hochelaga-Maisonneuve l'indique clairement, comme il permettra de reconnaître la très grande difficulté d'interpréter l'émergence des comités de citoyens comme une mobilisation autonome provenant de milieux marginaux, lieux de survie de lumpen-prolétariats miséreux.

L'essai de Lionel Robert <sup>165</sup>, sur lequel il y a lieu d'insister, apporte des éclaircissements importants en ce qui a trait à la portée de l'action des comités de citoyens et au sens de leurs revendications. Ce comité est né en 1966 de « l'animation sociale » faite par les travailleurs étudiants du Québec (TEQ). C'est autour de la création d'un centre communautaire qu'il s'est d'abord constitué, réunissant à ce moment deux

<sup>165</sup> Lionel Robert, *Le Comité de citoyens de Hochelaga-Maisonneuve*, thèse de maîtrise, Département de Sociologie, Faculté des Sciences Sociales, Université Laval, 1970.

représentants de chacune des paroisses concernées, un étudiant, une femme et un représentant des Caisses Populaires <sup>166</sup>. La préoccupation majeure pour une période d'activités inégales d'environ deux ans concernait le centre communautaire. Au terme de cette période, favorisée par une nouvelle équipe de TEQ, s'opéra la fusion entre ce comité de citoyens et le comité des travailleurs de Maisonneuve. Les objectifs des deux comités, définis au moment de l'amorce de leur fusion sont : « le centre communautaire, enracinement, organisation financière autoroute, logement, éducation, problèmes du travail, journal » <sup>167</sup>.

C'est autour de la question du logement (problème du bail-type proposé par la ligue des Propriétaires) que des efforts ont été faits pour mobiliser d'autres comités de citoyens et que s'est affirmée l'idée d'un Front Commun des comités de citoyens.

Quant à la composition du Comité, Robert note :

« Ce qui caractérise d'emblée le comité de Hochelaga-Maisonneuve par opposition aux autres comités de citoyens, c'est que dix de ses 15 membres travaillent alors que la proportion est inverse dans les comités de la Petite Bourgogne et du Mile-End. (...) Dans le comité, on ne compte aucune manœuvre, un seul ouvrier sans métier, deux ouvriers qualifiés, et sept personnes travaillant dans les services (voirie, CNR, service de la poste, [307] enseignement, etc.). Il faut noter aussi que le tiers qui ne travaille pas (...) désire se trouver un emploi. On ne retrouve pas la même unanimité dans les autres comités : des 23 personnes qui ne travaillent pas dans les autres comités, 11 aimeraient se trouver un emploi » <sup>168</sup>.

Il ajoute des considérations sur leur expérience de travail qui ont de l'importance si l'on veut comprendre les types de conscience et la portée des revendications des membres de ce comité. Schématisées, elles sont les suivantes :

<sup>166</sup> Voir à ce sujet Claude Baril, Bertrand Lebel, Bernard Normand, Le quartier Hochelaga-Maisonneuve, 1966, 88 p., minéographié, cité par Lionel Robert, *op. cit.*, pp. 42-62.

<sup>167</sup> Lionel Robert, *op. cit.*, p. 47.

<sup>168</sup> Lionel Robert, *op. cit.*, p. 47.

- 1°) Il ne semble pas que les gens faisant partie du comité soient (...) en mobilité ascendante.
- 2°) S'ils ont des aspirations de mobilité, ils ne sont pas (...) ultra-optimistes sur les possibilités de réalisation de ces aspirations.
- 3°) La grande majorité des membres (du comité) ont des aspirations très élevées pour leurs enfants.
- 4°) Par rapport aux membres de d'autres comités, ils sont plus nombreux à être insatisfaits de leur travail.
- 5°) Les syndicats ne jouissent pas de la faveur des membres du comité <sup>169</sup>.
- 6°) « Au total, on peut dire que l'expérience de travail est ce qui différencie le plus les membres du comité de Hochelaga-Maisonneuve des membres des autres comités. Cette expérience n'est pas pour eux le lieu où se nourrit un projet individuel, mais plutôt celui où ce projet est perçu comme difficile à réaliser pour soi. Seuls les enfants offrent une ouverture à la projection d'aspirations de mobilité. L'univers du travail apparaît à la fois comme fermé et ouvert et c'est cette ambivalence qui lui assigne sa double signification : lieu des frustrations et de l'ennui, le travail peut être l'occasion d'un retrait dans le climat sécurisant de bonnes relations fraternelles entre ouvriers. Mais lorsque cette insatisfaction s'allie à une conscience de solidarité, le travail devient pour plusieurs d'entre eux le champ social où apparaissent avec le plus de netteté des acteurs concrets qui s'identifient à des intérêts opposés » <sup>170</sup>.

Au-delà du relevé de ces caractéristiques et du sens donné à la situation de ce travail en particulier par les membres du comité, tout l'intérêt de l'essai de L. Robert porte sur la multiplicité des sens que

<sup>169</sup> Lionel Robert, *op. cit.*, pp. 52

<sup>170</sup> Lionel Robert, *op. cit.* p. 52-57. Nous retenons ici sous forme de propositions légèrement modifiées quelques-uns des points exposés en détails par monsieur Robert.

ces membres accordent à leur implication dans le comité. Trois sens globaux sont donnés à la participation au comité, appelés respectivement conscience morale, conscience libérale et conscience politique.

Dans le premier cas, l'expérience de participation au comité apparaît :

« Comme une expérience de fraternité et d'entraide. L'expérience du comité se situe en déphasage complet avec l'expérience quotidienne, avec l'expérience du travail ; (...) elle empêche toute formulation d'un projet, même si on rencontre la formulation de certaines revendications. (...) Ceux pour qui [308] l'expérience du comité se réduit à cette expérience de fraternité ne proposent aucun objectif ou refusent tout moyen d'action qui implique une position de soi vis-à-vis de l'autre »<sup>171</sup>.

Dans le second,

« La participation est vécue comme un projet de réduire les inégalités sociales au nom même des valeurs égalitaires et des valeurs de modernisation de l'idéologie libérale, inégalités qui sont perçues comme *existant dans le quartier*. L'intention du comité devient celle de constituer un groupe de pression efficace et de se définir des objectifs et des moyens d'action qui assureraient au quartier un statut égal à celui des quartiers plus favorisés. Une telle conscience (...) peut dénoncer le manque de rationalité des décisions des dirigeants ou l'injustice de leurs normes de distribution des biens sociaux, mais elle ne s'attaque pas au pouvoir des dirigeants ».<sup>172</sup>

Le troisième sens donné à l'action de participation traduit un élargissement du cadre de l'action, de l'action réelle comme de l'action envisagée. Comme le signale l'auteur :

« Il passe du quartier à la société québécoise. Il y a un effort pour définir les relations entre le sujet et l'adversaire et les revendications s'attaquent aux orientations normatives de ceux qui ont le pouvoir. La violence et l'action politique sont des moyens d'action qu'on ne refuse pas. Bref, la participation au comité devient le lieu où se développe une

<sup>171</sup> Lionel Robert, *op. cit.*, p. 58

<sup>172</sup> Lionel Robert, *op. cit.*, p. 87-88..

conscience politique qui, à la différence des deux types de conscience précédents, ne se situe pas *hors* ni *dans* la société, mais contre elle ». <sup>173</sup>

Ces sens globaux donnés à la participation au comité ne veulent ni ne peuvent permettre de ranger des individus concrets, membres du comité en question, sous l'une ou l'autre catégorie. Ces sens sont des types de conscience, vécues parallèlement par les membres du comité, la conscience personnelle de chacun ne s'identifiant pas nécessairement à chacun des types relevés.

Ces types sont dégagés analytiquement à partir des tendances qui se manifestent parmi les membres du comité. Mais quels sont les types dominants ? — L. Robert précise à ce sujet :

- 1° « Il y a deux polarisations principales dans le comité : les membres du comité s'orientent majoritairement ou bien vers la conscience morale, ou bien vers la conscience politique ».
- 2° Le comité d'Hochelaga-Maisonneuve se différencie des autres comités par le caractère beaucoup plus élaboré de sa conscience politique. <sup>174</sup>

Les explications qu'apporte l'auteur pour rendre compte de ces deux constatations sont de plusieurs ordres. En les relevant, nous allons indiquer aussi des questions différentes que suggère son matériel et soulever une interrogation qui nous permettra de conclure sur les rapports entre le type d'approche privilégié par ce genre de recherche et l'analyse plus vaste de la pauvreté.

[309]

Ce comité présente donc, par rapport à d'autres comités, une conscience politique, au sens indiqué plus haut, beaucoup plus élaborée. D'un côté, l'auteur note que le quartier a un statut socio-économique plus élevé que celui de d'autres quartiers où se sont développés des comités de citoyens à Montréal. Une certaine homologie est ainsi posée entre le niveau de revendications des membres de ce comité et

<sup>173</sup> Lionel Robert, *op. cit.*, p. 88-89.

<sup>174</sup> Lionel Robert, *op. cit.*, p. 107.

le statut plus élevé qui est le sien. D'autre part, ce comité comprend plus d'hommes que de femmes. Ils sont beaucoup plus jeunes, dans l'ensemble, que les membres de d'autres comités. Les deux tiers des membres de ce comité travaillent, dont sept dans le secteur des services. Quant au revenu, sept hommes (membres du comité ou conjoints d'une femme membre) gagnent plus de \$5,000 annuellement, trois ayant un revenu annuel situé entre \$3,500 et \$5,000. Le comité a par ailleurs une majorité de ses membres qui dispose d'une instruction se terminant entre la 7<sup>e</sup> et la 12<sup>e</sup> année. Sur ces deux derniers plans, les caractéristiques des membres de ce comité sont inverses de celles de membres de d'autres comités. Enfin, l'auteur signale que la politisation des membres du comité d'Hochelaga-Maisonneuve remonte, pour la moitié d'entre eux, à une période antérieure à la formation du comité. Leur participation à d'autres types d'organisations est également un trait qui les différencie des membres des autres comités étudiés <sup>175</sup>.

En considérant ces variables, on a ainsi un aperçu, limité certes, des caractéristiques associées à ce que l'on pourrait appeler l'incidence d'une conscience politique forte. Ce ne sont pas les seuls éléments susceptibles d'expliquer à la fois la double polarisation indiquée et l'émergence dans ce comité là d'une conscience politique plus élaborée que dans d'autres comités. L'action de l'animateur, ou des animateurs, est tout aussi centrale. Plus, elle fait partie de ce qu'il faut comprendre et situer. Il nous semble que c'est pour avoir dissocié analytiquement les types de revendications des membres du comité, d'une part, et d'autre part, les orientations des animateurs, leur type d'intervention, qu'échappent des éléments centraux d'explicitation de la dynamique qui a produit ce comité en particulier. Cette remarque est corrélative à la suivante, de portée plus générale : le phénomène « comité de citoyens », dans sa spécificité, est fait de la jonction de deux types de projet, éventuellement de niveaux différents (pour référer à la typologie présentée plus haut) et c'est leur entremêlement complexe qu'il faudrait observer si l'on veut par exemple pouvoir reconnaître les étapes du processus de prise de conscience, les facteurs déclencheurs des « sauts théoriques » de la conscience ou, *autrement dit*, pouvoir spécifier l'impact de différents types d'intervention de la part d'animateurs et apprécier l'autonomie des revendications des « défavorisés »,

<sup>175</sup> Lionel Robert, *op. cit.*, p. 107-109.

et le moment où elle s'affirme. Ces deux derniers problèmes sont centraux. C'est à leur sujet que la recherche dont nous venons de parler est le moins concluante.

## **6.0 Conclusion**

Nous voudrions en conclusion placer l'accent sur deux points touchés par les développements précédents et terminer sur un troisième orienté vers le prolongement de ces études préliminaires.

[310]

a) Une première remarque concerne la notion de participation et la catégorie des assistés sociaux. Autant on peut conclure de l'examen des événements qui ont mis en cause des assistés sociaux récemment que l'un des sens marqués de leurs revendications est *possiblement* de donner à la participation le statut d'un principe nouveau de légitimité, autant il apparaît difficile, à l'heure présente, de préciser de manière nette les conditions organisationnelles de cette participation en ce qui regarde les pauvres, les dépendants et les assistés sociaux. Les caractéristiques socio-économiques des assistés sociaux sont bien spécifiques : personnes seules, démunies, affligées d'un sentiment d'exclusion marqué, autant d'indications qui ne permettent guère d'imaginer sans un idéalisme assez marqué la constitution de solidarités nouvelles, de réseaux d'information et de revendication actifs, etc. Catégorie de la population vivant bien souvent sa dépendance dans l'isolement provoqué par l'âge ou la maladie, elle présente un profil singulier, surajoutant ses effets négatifs spécifiques aux difficultés disons « normales » de la participation.

Les projections relatives à la participation de ces catégories de la population aux instances organisationnelles ou politiques disposent dans l'état actuel des connaissances d'une base peu étendue. Ici, on pense plus à suggérer de nouvelles expérimentations visant à dynamiser ces milieux et à de nouvelles recherches qu'à l'idée de se nourrir de certitudes acquises sur le niveau des revendications de ces catégories de la population. Rien n'indique en tous cas que, si la revendication de participation en arrive à donner à celle-ci le statut d'un nouveau prin-

cipe de légitimité dans l'ordre politique, que cette revendication sera nourrie par la catégorie des assistés sociaux. Le type d'administration publique qui les concerne spécifiquement, les caractéristiques personnelles qui sont les leurs et le niveau de leurs revendications actuel suggèrent que c'est autour d'objectifs parcellaires, sans liaison permettant de reconnaître leur portée commune, que s'organisent les formes dominantes d'action impliquant des catégories d'assistés sociaux.

b) Une seconde remarque prolonge en quelque sorte la précédente et concerne l'aptitude même de l'État, ou des services organisationnels et administratifs chargés des problèmes de sécurité et de bien-être, d'expérimenter et d'aller au-delà de l'aménagement de la dépendance, notamment en soutenant des structures d'animation ou de développement. Les approches utilisées à l'occasion de différents modes d'animation sociale marquent un type d'intervention *critique* dans le traitement de la dépendance. La signification de ces animations, on l'aura noté, n'est pas univoque. Mais elles atteignent à un minimum critique. D'abord en ce sens que ces interventions tendent à travailler en posant comme nécessaire la reconnaissance des dimensions explicatives des situations de dépendance. Elles sont aussi critiques — le terme réfère ici en propre à une capacité de générer des crises — parce que, nourrissant des conflits éventuels dont le contenu est inévitablement politique, au-delà de l'administratif, ces types ou modes d'intervention sont continuellement menacés par les retombées mêmes de la contradiction latente qu'assume l'État en soutenant les structures d'animation. Par définition, il a tendance à accueillir ces interventions en les définissant comme des techniques d'intégration beaucoup plus que comme des lieux politiques d'innovation, ou des mécanismes de contestation politique.

[311]

Or, nous avons voulu l'indiquer, l'État, de par sa propension même, en société industrielle développée, a assumé de plus en plus nettement tout au moins la gestion des rapports entre les ordres de problèmes desquels relèvent les facteurs créateurs des situations de dépendance, l'État, pour cette raison mais pour d'autres encore, ne peut être conçu comme logé hors du champ des affrontements socio-politiques. Que l'on adopte la théorie de la liaison structurelle de l'État aux groupes

dominants ou la théorie de l'État représentant les intérêts généraux ou mieux l'intérêt général, il est partie au débat, il est en cause, et mis en cause dans la mesure de sa propre visée gestionnaire.

Ces éléments, qu'il y aurait lieu d'évoquer plus longuement, placent l'État devant l'alternative suivante, en ce qui a trait à l'animation : ou bien il y voit une technique d'intégration qui suppose une « responsabilité » du système de représentation des intérêts et du système de gestion des problèmes à la mesure de la capacité de dévoilement des contradictions des groupes « animés ». L'expérience de la C.J.C., encore récente, l'émergence du F.R.A.P. aussi, auront contribué à indiquer les limites à la vue desquelles l'État ne peut plus trouver de légitimité à ce qui rappelle la non-légitimité de son système de représentation des intérêts, ou les contradictions du système de redistribution des biens et des chances qu'il maintient. Ou bien, d'autre part, il voit dans l'animation, prise ici dans un sens général, le garant de prises de conscience et de politisations dont il a charge d'assumer les conséquences. Ce deuxième membre de l'alternative présuppose un pari sur l'ouverture du système de représentation des intérêts, sur la disparition des contradictions et des blocages qui la biaisent <sup>176</sup>.

c) Une troisième et dernière remarque voudrait s'orienter vers le prolongement des interrogations initiées dans les pages précédentes. Le lecteur l'aura noté : nous avons tenté de relever différentes façons de poser le problème de la pauvreté, sans nécessairement poser que ce

---

<sup>176</sup> Ces données sont à la base de la suggestion de lier les structures de participation et d'animation à des instances comme les universités. Cela ne serait pas sans conséquence sur les orientations des pratiques universitaires (incluant les activités d'enseignement pour les jeunes et les adultes de même que les activités de recherche) et sur la croissance nécessaire de sa fonction critique, continuellement réduite en importance par l'idéologie soucieuse de bien assurer la fonctionnalité des universités devant les exigences du marché. L'université n'a pas qu'à s'adapter à ces exigences ; elle doit aussi tenter de les devancer, tant sur le plan des retombées technologiques des innovations scientifiques que sur le plan de la gestion organisationnelle de la production. Mais en face des problèmes et des groupes sociaux qui les éprouvent, cette liaison des structures d'animation avec les universités réduirait les ambiguïtés que nous lui connaissons actuellement et par le fait même assurerait la transparence des objectifs poursuivis, soit, pour employer une expression analogique, la croissance politique et culturelle.

tour d'horizon était exhaustif, ni que les problématiques recensées achevaient l'exploration, encore moins l'analyse. Par la suite, nous avons été surtout sensibles aux caractéristiques des mouvements et des tentatives enracinées dans les milieux dits de pauvreté ou de dépendance et visant à s'y attaquer. Mais l'analyse de l'inégalité ne s'arrête pas avec la nomenclature des formes de cette inégalité ou des lieux où sa reconnaissance est la plus aisée. L'analyse des revendications socio-politiques des défavorisés ne se limite pas non plus au relevé des objectifs poursuivis et des mouvements sociaux partiels en phase d'émergence ; encore faudrait-il élaborer sur les éléments susceptibles de rendre compte de l'apparition de ces revendications sous la forme et dans les lieux où elles ont fait surface et établir la logique des rapports qui les lie à des opposants donnés.

L'analyse de la pauvreté ou de l'inégalité ouvre sur celle des conditions de sa production et de sa perpétuation. Le système industriel, axé sur la croissance, produit simultanément de l'abondance et de la pauvreté. La croissance a un déficit, structurellement produit par les distorsions systématiques de la structure sociale. C'est à la réalité de ces distorsions structurelles que renvoient, en négatif, la notion d'aliénation, et en positif, celle de développement social. Au-delà de ces deux dernières notions, c'est à l'examen de ces distorsions structurelles, à l'examen des processus de sous-développement social que l'analyse sociologique aurait profit à concentrer ses efforts.

[312]

La pauvreté est produite. Sa persistance n'est pas le fruit de l'immoralité des hommes ni le résultat de conjonctures, encore que ces dernières peuvent affecter les variations en intensité des inégalités. La répartition inégalitaire du pouvoir et des biens est un effet de structure. L'explication théorique des lieux où s'effectuent de telles distorsions dépasse l'apitoiement moral et la proclamation idéologique de l'abondance et appelle la référence à une théorie des rapports de pouvoir. L'État est au centre de cette perspective, de même que les pratiques politiques qui entourent son contrôle.

La compréhension des revendications et des mouvements sociaux appelle aussi un tel recours. Les premières et les seconds se greffent autour des structures organisationnelles et institutionnelles d'une société, des contradictions qu'elles recèlent, des rapports inégalitaires

qui s'y maintiennent. Les mouvements sociaux ne sont pas des projets politiques ou des visées de dépassement pures : ce sont des transformations de la structure sociale.

Ces remarques de conclusion ne terminent pas un débat. Elles suggèrent quelques lignes de recherches pour situer avec moins d'ambiguïté les problèmes discutés ici.

[313]

## RÉFÉRENCES

Les notes en fin de texte ont toutes été converties en notes de bas de page dans cette édition numérique. JMT.

[314]

[315]

*Ce texte est tiré d'un document que ses auteurs, tous deux sociologues, ont préparé pour le Service de la recherche du Ministère des Affaires Sociales du Québec, en 1970. Il réunit des extraits ré-aménagés spécialement pour publication dans le présent recueil.*

[316]

### ***LECTURES RECOMMANDÉES***

- Guy Bourassa, « Régionalisation et démocratie, l'expérience québécoise » dans *International Review of Community Development*, nos. 15-16, 1966, pp. 179-190.
- Parti Pris, *Le B.A.E.Q.*, vol. 3, no 10, mai 1966.
- Gabriel Gagnon, « Animation et participation dans l'Est du Québec », dans *International Review of Community Development*, nos. 15-16, 1966, pp. 191-200.
- Les Cahiers de l'ICEA, *L'animation*, Institut Canadien d'Éducation des Adultes, Cahiers nos 4-5, Montréal, 1967, 188 pages.
- Relations, *L'animation sociale au Québec*, no 349, mai 1970.
- Les Cahiers de l'ICEA, « Le mouvement coopératif du Québec et l'éducation des adultes », publié par l'Institut Canadien d'Éducation des Adultes, Cahiers 10-11, mars 1970, 220 pages.
- Institut Canadien des Affaires Publiques, *Disparités régionales d'une société opulente*, Montréal, Les Éditions du Jour, 1966, 168 pages.
- Conseil du Travail de Montréal (F.T.Q. — C.T.C.), *La troisième solitude*, (sous la direction d'Émile Gosselin), Montréal, 1965.
- Marie Letellier, *On n'est pas des trou-de-cul*, Montréal, Éditions Parti Pris, 1971, 222 pages.

[317]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.**  
Matériaux pour une sociologie  
de la planification et de la participation.

# Troisième partie

## POLITIQUE ET DÉVELOPPEMENT : LES MANIFESTES

[Retour à la table des matières](#)

[318]

[319]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.**

**Troisième partie :**

*LES MANIFESTES*

## **PRÉSENTATION**

[Retour à la table des matières](#)

Les dimensions des problèmes du développement comme les diverses expériences de planification et de participation entreprises depuis 1960 ne peuvent être abstraites du contexte politique global dans lequel elles se situent. En effet, dans une société globale, les dimensions économiques, sociales et politiques sont si intimement liées qu'il est souvent fort difficile d'en délimiter précisément les bornes et les contours.

Les principaux groupes qui se sont exprimés autour des problèmes de développement, de planification et de participation sont au Québec les partis politiques et les groupes de pression. Plus que dans leur action quotidienne qu'il est souvent difficile d'observer et de mesurer, c'est dans leurs idéologies que nous avons choisi d'aller chercher leur opinion sur ces problèmes.

Heureusement pour nous, les partis et les groupes de pression les plus importants ont tous choisi de s'exprimer ces dernières années sous forme de manifeste où, en plus de leur vision globale de la société, ils consignent leurs idées sur les problèmes plus concrets et délimités qui nous ont intéressé dans les deux premières parties de ce volume. Nous avons donc puisé presque exclusivement dans ces manifestes pour conférer une certaine homogénéité à cette dernière partie.

Le premier texte que nous avons choisi, le manifeste pour une politique fonctionnelle, conserve une importance primordiale malgré sa brièveté. Il constitua en effet, dans la mouvance de la revue *Cité Libre*, qui disparaît peu de temps après, le point de départ idéologique

de l'engagement politique de Pierre Trudeau, Gérard Pelletier et Jean Marchand au sein du parti libéral lors des élections de novembre 1965. Encore aujourd'hui, ce texte, avec sa vision particulière des problèmes de développement, exprime très bien les postulats fondamentaux de cet engagement.

En opposition à ce texte, nous avons choisi d'en présenter un autre qui exprime l'autre option principale qui a occupé la scène politique québécoise depuis les années '60. Pour ce faire, nous disposons du manifeste récent de l'Exécutif du Parti Québécois, « Quand nous serons vraiment chez nous ». Nous en avons utilisé de larges extraits, surtout en ce qui concerne la planification, la participation et l'entreprise.

Parallèlement aux partis politiques, les grandes centrales syndicales ont elles aussi, depuis deux ans, cherché à exprimer sous forme de manifestes, leurs grandes options sur le développement au-delà de leur option syndicale habituelle.

Les trois textes présentés ici sont des documents de travail qui ont fait l'objet de nombreuses discussions au sein des centrales sans être adoptés officiellement dans un congrès. Ils représentent beaucoup plus des tendances fondamentales que des politiques officielles précises.

L'extrait du manifeste de la CSN que nous avons choisi est particulièrement intéressant en ce qu'il analyse la structure industrielle du Québec tout en effectuant une critique détaillée des politiques économiques de la révolution tranquille. Dans la même veine, le texte de la FTQ insiste davantage sur l'État, [320] « rouage de notre exploitation » mais aussi instrument nécessaire de nos efforts collectifs. Quant au livre blanc de la CEQ sur l'action politique, il insiste plus sur une nouvelle conception du syndicalisme qui joindrait la politique à l'économie et au social à travers une critique de la société de consommation. Cet ensemble de trois textes présente bien les diverses facettes d'une idéologie syndicale convergente et qui s'est répercutée dans les activités du Front Commun dans la fonction publique, au printemps 1972.

Le Patronat a aussi pris l'habitude ces dernières années de dépasser le « lobbying » à huis clos qui lui était particulier pour exprimer devant l'opinion publique ses grandes priorités et par là sa conception du développement. Les deux textes que nous avons choisis, tirés du ma-

nifeste 1972 du Conseil du Patronat du Québec, intitulé « Détruire le système actuel ? c'est à y penser » et du mémoire du même Conseil sur les priorités budgétaires 1972/73 du gouvernement québécois sont particulièrement significatifs à cet égard.

Nous avons finalement choisi deux textes issus de mouvements socialistes radicaux qui prétendent analyser de façon plus sociologique et plus globale le sous-développement du Québec et les façons de le surmonter. Le plus ancien est un extrait du Manifeste 1965-66 du Mouvement de Libération Populaire (M.L.A.) et de la revue *Parti Pris*, tous deux disparus. Ce texte eut assez d'influence à cette époque sur l'évolution de l'aile socialiste du mouvement indépendantiste. Le grand intérêt du texte du Comité d'Action Politique St-Jacques que nous présentons ensuite réside dans son cadre marxiste qui lui sert justement à analyser les divers types d'organisation syndicale et politique dont nous avons présenté l'idéologie dans les textes précédents : il nous fait aussi pénétrer du côté des groupes nouveaux (jeunes, femmes, comités de citoyens) qui donnent un tout autre visage aux politiques de développement.

Le dernier texte, celui du sociologue Gérard Fortin, nous fait passer des idéologies à l'utopie puisqu'il cherche à discerner les traits du Québec de demain en précisant les modes d'organisation qui nous permettront d'en faire une société idéale de participation. Les thèmes illustrés dans l'ensemble de ce volume débouchent ici sur une vision détaillée de notre avenir collectif.

[321]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.**

**Troisième partie :**

*LES MANIFESTES*

## **Texte 18**

---

**“Pour une politique  
fonctionnelle.”**

**Par Pierre TRUDEAU et autres**

*I — À tous les canadiens !*

[Retour à la table des matières](#)

Nous sommes des citoyens radicalement opposés à l'état de fait qui semble s'installer au Canada et dans notre province. Nous condamnons l'incurie des secteurs public et privé à l'égard des nombreux problèmes qui se posent. Nous affirmons notre désaccord avec la plupart des solutions en vogue chez nos hommes politiques.

Au plan canadien, le pays se cherche une raison d'être. La primauté accordée aux intérêts régionaux et l'absence de leadership au niveau du gouvernement central risquent d'entraîner la dislocation définitive de l'État fédéral.

Dans la province de Québec, la « révolution tranquille » — qui a certes eu des réalisations à son crédit — s'est limitée dans bien des secteurs à une agitation de symboles, et dans bien d'autres s'est déjà immobilisée, essoufflée. Le mouvement de réforme apparaît désormais mal engagé et risque de dévier gravement. Le cri des émotions

couvre souvent la voix de la raison, et les appels à la race tiennent lieu d'analyses objectives de la réalité.

Il importe, dans le contexte politique actuel, de revaloriser avant tout la personne, indépendamment de ses accidents ethniques, géographiques ou religieux. L'ordre social et politique doit être fondé au premier chef sur les attributs universels de l'homme, non sur ce qui le particularise. Un ordre de priorité, au niveau politique et social, qui repose sur la personne est totalement incompatible avec un ordre de priorité appuyé sur la race, la religion ou la nationalité.

Ce manifeste est donc un acte de foi dans l'homme, et c'est à partir de critères humains que nous réclamons des politiques mieux adaptées à notre espace et à notre temps. Cela nous suffit comme mobile d'action, et nous n'avons cure d'autres « appels à la fierté et à la dignité » que celui-là.

[322]

## *II — Les tâches*

Les ressources humaines sont limitées et les œuvres abondent qui sollicitent les énergies disponibles. Sur la base des critères que nous venons d'énoncer, voici donc quelques-unes des tâches primordiales, exprimées sous une forme qui a surtout pour but de révéler l'optique sous laquelle chaque question doit être envisagée. On ne prétend pas présenter ici de solutions complètes ; une telle fonction pourra être accomplie ultérieurement en rapport avec chacun des problèmes analysés.

### *1 — Le chômage*

Entre 1957 et 1964, nous avons assisté à un accroissement considérable du chômage au Canada. Et durant cette période, de 13% à 16% des chômeurs canadiens habitaient les provinces maritimes, alors que ces provinces ne comptaient que pour 10% de la main d'œuvre. Au

Québec, le pourcentage variait entre 35 et 37%, alors que notre province ne comptait que pour 28% de la main d'œuvre.

Mesurés en termes de production perdue et de misère humaine, les coûts socio-économiques d'un tel phénomène sont effarants. Nos hommes politiques devisent occasionnellement de chômage, mais jamais les autorités provinciales ni fédérales n'ont déclaré catégoriquement qu'elles assumaient la responsabilité de régler ce problème. En fait, le pays attend l'élaboration par tous les niveaux de gouvernement d'une politique novatrice à la mesure du problème. Il est inconcevable, entre autres, que les politiciens redoutent encore les déficits budgétaires et que, même lorsqu'ils y ont recours, ils se croient obligés de rendre hommage à la vache sacrée du budget équilibré. D'autre part, si les moyens d'information étaient vraiment éveillés à cette question, ils y accorderaient autre chose que le bas de page occasionnel, suscité par la publication de statistiques officielles, autre chose qu'un reportage à l'occasion d'un discours électoral ou d'un congrès syndical.

Dans ce domaine, comme dans d'autres du reste, les élites intellectuelles et bourgeoises, qui chez nous sont largement responsables de l'orientation politique, persistent à se dissocier de l'ensemble de la population et à se renfermer sur elles-mêmes. En matière de chômage, ce repli est encore favorisé par un phénomène qui semble nouveau : tandis que le niveau de vie des chômeurs diminue, celui de la population au travail continue de croître. (Autrefois, en période de chômage accentué, les revenus de tous tendaient à diminuer). On aboutit ainsi à la formation de deux sociétés étrangères aux besoins l'une de l'autre.

Les politiques propres à résorber le chômage rencontrent l'opposition et l'inertie de groupes puissants mais, pour une part considérable, le chômage est aussi le fruit du nationalisme du gouvernement canadien. L'idéologie nationaliste dicte un ordre de priorités qui fait peu de place aux politiques expansionnistes propres à réduire le chômage. En effet, de telles politiques entraîneraient, soit un rajustement de la valeur externe du dollar, soit une injection plus forte de capitaux étrangers. Parce que cette dévaluation et cette entrée de capitaux étrangers sont jugées inacceptables d'un point de vue nationaliste, le gouvernement rejette les mesures véritablement expansionnistes et se replie sur des expédients inefficaces.

[323]

## ***2 — La répartition des biens***

La distribution actuelle du revenu et de la richesse, entre les groupes sociaux et les diverses régions du Canada, est carrément inacceptable.

Il existe au Canada plusieurs manifestations d'une répartition inéquitable des biens. Ainsi, dans la province de Québec, l'ensemble de la classe rurale (comprenant les fermiers, les pêcheurs et les ouvriers de la forêt) vit dans des conditions économiques inadmissibles par rapport aux standards généraux du pays. Il en est de même pour une partie importante des citoyens dans les provinces maritimes.

Aucun gouvernement n'a eu le courage de s'attaquer vigoureusement à ces problèmes ; on s'est généralement contenté de résorber les manifestations les plus gênantes du phénomène. Par exemple, la mobilité est une des conditions indispensables au rendement maximum du capital humain, comme de toute autre forme de capital ; or on chercherait en vain des politiques dynamiques favorables à une telle mobilité. Nous savons que la solution de ce problème ne sera ni facile ni rapide, mais ce qui nous révolte, c'est qu'un tel problème semble classé comme mineur par la plupart de nos politiciens et de nos moyens d'information.

## ***3 — L'administration de la justice***

La justice dans notre société est une des fonctions sociales les plus mal administrées.

Côté pénal, nous sommes liés à un système qui se rapproche davantage du Moyen Age que de l'époque contemporaine. Toujours plus soucieuses de punir le délinquant que de le corriger, plus avides de venger la société que de la redresser, nos lois portent la signature d'un législateur dépassé par les événements. Ces textes, dont la complexité et les contre-sens sont légendaires, sont appliqués par des tribunaux qu'éclaire une philosophie pénale désuète.

Très souvent, des personnes dont le seul tort est d'être soupçonnées sont arrêtés, détenues et interrogées, dans la plus stricte illégalité. Quant aux accusés, obligés de défendre leur liberté contre tout le poids de l'appareil judiciaire, ils doivent le plus souvent se débrouiller sans le secours d'un avocat, et contre des procureurs à qui parfois la victoire est plus importante que la justice. À ce stade, la société se fait encore aider par le parjure banal des policiers, et le condamné est happé par une machine pénitentiaire antédiluvienne, au sein de laquelle la dégradation et le vice ne respectent ni l'innocence, ni la faiblesse, ni même l'enfance.

Côté civil, nous vivons dans la province de Québec sous l'empire d'un Code vieux de cent ans, dont on répète volontiers qu'il est la pierre d'angle de notre société. Si l'assertion est juste, notre société repose en partie sur de bizarres fondements ; de très nombreuses dispositions de ce Code sont d'un autre âge et des chapitres entiers sont *ultra vires* du gouvernement provincial ! Depuis dix ans des équipes successives ont été désignées à la tâche de mettre ce Code à jour ; mais cette œuvre cruciale est à peine entamée. Il en va encore pire pour le Code de procédure civile dont la révision était ordonnée comme importante par le législateur en 1945, et qui cependant n'a pas encore été faite.

[324]

Quant aux statuts provinciaux, ils n'ont pas été refondus depuis 1941, et la refonte antérieure remontait à 1925, alors que, par exemple, l'Ontario a refondu ses statuts en 1937, 1950, 1960 ; la Colombie Britannique, en 1936, 1948 et 1960 ; de ce point de vue, le Québec a même treize ans de retard sur la plus retardataire des autres provinces, l'Ile du Prince Edouard, dont la refonte date de 1951.

Toutes ces lois civiles sont plaidées devant des tribunaux vétustés et insuffisants ; à l'heure actuelle, quelque 17, 000 causes attendent de passer devant la seule Cour supérieure de Montréal. Or, beaucoup de ces causes attendent depuis plus de trois et même de cinq ans. Pareille lenteur, qui a souvent pour effet de priver le justiciable de ses témoins, voire même de ses droits, est aggravée par des avocats qui, au mépris de la loi, se permettent tous les délais ; ces défenseurs du droit voient dans la lenteur une arme contre l'adversaire, et qui plus est, une source de revenus. Cette « justice » inique par sa lenteur l'est également par

son coût prohibitif ; et notre régime d'assistance judiciaire ne commence même pas à suffire aux besoins.

L'ensemble de l'administration de la justice est à refaire et à mettre à jour. Ce travail relève certes de la compétence de l'État provincial mais on s'attendrait à ce que les juges et les avocats, dont la justice est quand même un peu le domaine, prennent les devants. Qu'ils fassent, par exemple, l'examen des lois, pour y condamner l'ineptie ou la rétroactivité. Qu'ils analysent les rouages judiciaires, pour rendre le droit plus expéditif et moins cher. Qu'ils repensent le domaine du droit administratif, qui est en train de sombrer dans la confusion et l'arbitraire. Qu'ils s'attaquent entre autres au problème de notre réglementation scolaire et municipale, qui confine au chaos absolu. Qu'ils se saisissent de la question d'une déclaration des droits de l'homme. Qu'ils songent à l'institution d'un Ombudsman pour secourir le contribuable aux prises avec l'administration.

Pour combien de temps encore la Justice sera-t-elle considérée par la moyenne des gens comme un service lointain et inaccessible ? Contre cette justice et contre ses dispensateurs, il s'accumule déjà cent ans de ressentiments. Et notre province se rend passablement ridicule à tant réclamer une nouvelle constitution pour le pays, quand elle étale aussi outrageusement son incompetence à mettre à jour ses propres lois.

#### ***4 — Le capital humain***

Notre société affecte trop peu de ressources au capital humain. Certes, on consacre aujourd'hui plus d'argent à l'éducation et à la santé que naguère ; mais compte tenu du rendement élevé de chaque dollar investi dans cette forme de capital, on fait encore très peu. Par exemple, aux États-Unis — un pays qui en général investit davantage dans le capital humain que nous le faisons au Canada — le rendement de la guérison d'un tuberculeux a été évalué, en termes de production réelle, à 700% par année. Des rendements moins élevés, mais non moins impressionnants, ont été attribués aux investissements dans l'éducation, dans la mobilité, dans l'inventivité, et dans d'autres formes de capital humain.

Toutefois, il n'est pas suffisant d'augmenter la somme d'argent versée dans une forme de capital humain ; il importe tout autant de choisir avec justesse la technique ou la technologie dans laquelle on investit. Ce n'est pas tellement [325] rentable, par exemple, d'investir dans l'éducation, si cela se fait dans des programmes et des techniques pédagogiques désuets ; car l'objet d'une politique rationnelle d'éducation n'est pas seulement d'augmenter le nombre d'étudiants dans les écoles, mais en même temps d'accroître le stock total de connaissances dans la communauté.

Les problèmes d'éducation sont actuellement fort débattus. Il ne faudrait toutefois pas, dans ce débat, oublier la génération des adultes qui n'a pas suffisamment accès à des formes d'éducation adaptées à son âge et à son état. L'extension de la gratuité scolaire est payée par la génération des gens au travail ; il serait injuste que cette génération soit laissée pour compte.

### *5 — Les problèmes d'adaptation*

La croissance du revenu d'un individu ou d'une famille est largement déterminée par leur capacité de s'adapter à de nouvelles technologies, à de nouveaux emplois, à de nouveaux produits et à de nouvelles conditions de vie. C'est le standard de vie de ceux qui savent prévoir et s'adapter qui augmente le plus vite.

Mais rares sont ceux qui ont la liberté et la capacité de s'adapter rapidement aux changements. Ceci tient pour une part au fait que l'individu et la famille se sentent souvent démunis vis-à-vis des situations qui les dépassent et auxquelles ils sont pourtant obligés de faire face. Ceci tient aussi au sentiment d'insécurité que développent chez de telles gens les changements, par exemple, dans les techniques de production, dans les emplois et dans le régime de vie.

Qu'il soit isolé ou intégré à un groupe, l'individu n'a fréquemment d'autre recours que de s'opposer aux innovations ; une telle réaction a certes pour effet de réduire son insécurité et son incertitude, mais elle réduit aussi son revenu.

Une politique rationnelle de la famille doit chercher à résoudre les problèmes difficiles d'adaptation posés par la société moderne. Or, la

mise en œuvre d'une telle politique revient pour une large part aux gouvernements. Sans doute, ceux-ci ont-ils cédé aux pressions toujours croissantes, et ont-ils commencé à s'occuper de re-entraîner des travailleurs déplacés par l'industrialisation et l'automatisation, et à leur faire connaître les offres d'emploi ; mais en général, ce qui caractérise ce secteur au Canada, c'est le manque de courage et l'absence de pensée, tant chez les intellectuels que chez les politiciens.

## 6 — *La santé*

Les pouvoirs publics et la profession médicale oublient trop que la maladie peut encore à tout moment détruire le bien-être économique d'un grand nombre de personnes. Sans doute l'assurance-hospitalisation est-elle venue résoudre un aspect important du problème, mais elle ne règle pas tout. Le coût des soins médicaux et des produits pharmaceutiques dépasse considérablement les capacités économiques du grand nombre, à une époque où religion et magie peuvent remplacer de moins en moins la médecine véritable. Pour beaucoup de familles, même une courte maladie peut troubler pour plusieurs années un équilibre budgétaire déjà fragile.

[326]

Les partis politiques ont donc parlé d'assurance-santé : cette mesure semble peu préoccuper les gouvernements actuellement au pouvoir. D'autre part, malgré certaines initiatives du Collège des Médecins, le corps médical préfère le plus souvent, sur cette question, le maintien du *statu quo*.

Depuis vingt ans, notre société a fait certains efforts pour participer au grand courant mondial du développement des sciences médicales. Un grand nombre de médecins ont pu aller étudier à l'étranger les découvertes et les techniques les plus récentes. Mais l'organisation communautaire (universités et hôpitaux) a suivi de loin. Ce décalage entre le développement scientifique et l'organisation communautaire de la recherche médicale et des services médicaux, associé à la mise en œuvre brusque d'une mesure de grande portée sociale (l'assurance-hospitalisation), fait actuellement craquer les féodalités laïques et cléricales qui considèrent encore la santé comme leur fief.

Il nous apparaît évident que seules des initiatives vigoureuses des pouvoirs publics, du corps médical et de toutes les personnes concernées, et un investissement considérable de fonds publics, pourront répondre aux besoins en santé de toute la population sur toute l'étendue du territoire.

## 7 — *Le fédéralisme*

Nous croyons au fédéralisme comme régime politique au Canada ; cependant, nous ne sommes pas satisfaits de l'évolution du fédéralisme canadien dans certains secteurs. Comme de nos jours, ces choses se discutent *ad nauseam*, qu'il suffise ici de s'arrêter momentanément à un secteur typique.

Dans les domaines où la Constitution reconnaît juridiction à la fois à l'autorité centrale et aux provinces, les plans conjoints sont évidemment à développer. On pourrait aussi les introduire si nécessaire par voie d'amendements à la Constitution, dans les cas où l'établissement des plans conjoints permettrait à la population de bénéficier d'économies externes importantes. Chose certaine, le genre d'expédient politique qui a inspiré la politique des plans conjoints et des subsides fédéraux, depuis quelques décennies, est nettement à proscrire.

Quel que soit le partage des responsabilités entre les provinces et l'autorité centrale, chacune devrait disposer d'une portion des pouvoirs fiscaux proportionnelle aux charges qui lui sont confiées par la Constitution.

## 8 — *Les élites politiques*

Nous déplorons l'absence de leadership au plan politique. Les hommes publics, tant fédéraux que provinciaux, ne fournissent aux citoyens aucune image indiquant dans quelle direction ils désirent conduire le pays. On les dirait à la remorque des moyens de communication et des scribes qui rédigent leurs discours.

Le leadership implique le courage d'envisager tous les changements institutionnels qui s'imposent, la capacité de proposer aux ci-

toyens, dans un ordre de priorité donné, des objectifs précis et intellectuellement acceptables, et la force de gagner la libre adhésion de ces citoyens à ces objectifs.

Or nos hommes publics essaient d'être tout à tous, proposent des objectifs tellement vagues et incohérents que les électeurs ne savent jamais s'il existe quelque relation entre ce que les hommes publics disent aujourd'hui et ce [327] qu'ils feront demain. Au lieu d'expliquer, à leur niveau propre, les problèmes qu'ils rencontrent ou les politiques qu'ils proposent, les politiciens ont recours à la propagande replète de slogans émotifs. C'est ainsi qu'une partie de la campagne sur la nationalisation de l'électricité dans la province de Québec était en porte-à-faux ; et quand on déclare que « nous nous devons une industrie sidérurgique » comme s'il s'agissait d'une question de fierté et sans rendre publiques les études sur le sujet, il est permis de se demander si on ne nous embarque pas dans quelque aventure.

Le progrès de la démocratie exige la disponibilité d'une information véridique et complète, qui permette aux citoyens de juger en connaissance de cause les politiques gouvernementales : autrement, c'est le règne de l'autocratie obscurantiste. Or, dans bien des secteurs, il est très difficile, sinon impossible, pour les citoyens de porter des jugements politiques informés. Par exemple, quels étaient les moyens dont disposaient les citoyens pour évaluer les coûts et les avantages de l'Exposition Universelle de 1967, y compris le choix du site, avant que des décisions irréversibles n'aient été prises ?

De ce que le public soit peu ou mal informé par ses dirigeants, les partis d'opposition portent leur part de responsabilité. L'opposition doit forcer les gouvernements à définir leurs politiques et à fournir l'information nécessaire au public ; elle doit mettre en lumière les véritables problèmes de la population. L'opposition, c'est la conscience du pouvoir. Des secteurs de la société risquent d'être complètement ignorés, si l'opposition néglige son rôle au profit d'avantages politiques à court terme.

Par ailleurs, dans l'état actuel du mécanisme parlementaire, une opposition même vigilante reste passablement démunie devant la force dont dispose le gouvernement. Il faut réformer le système pour fournir, aux frais de l'État, des outils de travail qui le rende plus apte à jouer son véritable rôle.

## 9 — *Autres problèmes*

Nous venons d'esquisser une problématique dans huit secteurs qui nous paraissent primordiaux à l'heure actuelle. Mais il reste un grand nombre d'autres questions qui requièrent l'attention urgente des citoyens de notre pays.

Ainsi, les problèmes de l'aménagement des espaces ruraux et urbains sont à peine connus dans bien des régions. L'hygiène publique en est toujours au stade élémentaire ; le fléau de la pollution des eaux et de l'air demeure presque entier.

L'administration publique dans un grand nombre de ministères provinciaux, ainsi que dans les municipalités, en est encore au stade artisanal, quand elle n'est pas restée à l'état anarchique.

À peu près tout le monde parle du plan et singulièrement de la « planification des grands ensembles ». L'autorité centrale et les provinces prétendent s'engager résolument sur cette voie. Mais en pratique, force nous est de constater l'immense difficulté et le peu de succès qu'ont ces gouvernements à ordonner leurs propres activités, et à planifier leur propre budget, ce qui devrait bien être la première étape de toute planification. Devant tant de paroles et si peu de gestes, il est permis de se demander si toute cette « planification » produira jamais autre chose que des tiraillements inter-gouvernementaux et inter-ministériels, et contribuera à faire croître autre chose que la confusion.

[328]

Un des domaines où la planification s'impose particulièrement est celui des transports et communications. Pourtant, nous mettons au défi les hommes politiques de définir leur plan de développement et de coordination des divers modes de transports au Canada (routes, chemin de fer, voies navigables, transport par air).

L'aide aux pays en voie de développement a fait l'objet de nombreuses déclarations de la part des hommes politiques ; mais la contribution canadienne dans ce domaine demeure encore de beaucoup inférieure à ce que notre pays pourrait facilement verser. Les commentaires que nous avons déjà faits à l'égard de la répartition des biens au

Canada s'appliquent encore davantage par rapport à la distribution du revenu et de la richesse entre les pays du monde.

En matière de défense nationale, deux points nous semblent d'une urgence particulière. Nous sommes tout d'abord alarmés par l'incapacité de nos gouvernements de définir une politique claire et cohérente en matière de défense nationale et cela indépendamment de la nature même de cette politique. En second lieu, le peu d'information que possède le public dans ce domaine est une cause d'inquiétude quant au fonctionnement de la démocratie chez nous. Le secret d'État, qui sert souvent de voile à l'ineptie et à l'incohérence administratives, peut bien cacher aussi quelques basses servilités.

En matière de commerce international, il faut s'acheminer graduellement, mais résolument vers le libre-échange. Dans cette perspective, la façon dont le Canada semble présentement contourner ses engagements internationaux ne laisse pas d'être inquiétante. Qu'on songe seulement au système de quotas relatif à l'importation des textiles japonais, ou encore au plan visant à favoriser la fabrication et l'exportation des pièces d'automobiles.

Devrions-nous ajouter à cette liste la nécessité d'élever le niveau de la moralité publique ? Les exemples de corruption publique sont trop nombreux et trop connus pour qu'il vaille la peine de les énumérer. Et pourtant, il est essentiel au bon fonctionnement de la démocratie que le citoyen soit convaincu qu'il puisse se donner un gouvernement honnête.

### *III — Du nationalisme*

Face à tous ces problèmes, nous optons pour la libre circulation des facteurs économiques et culturels, et nous rejetons le concept de l'État-nation comme dépassé.

L'existence de plusieurs groupes ethniques à l'intérieur d'un État pose des problèmes de langue et de culture qui doivent être traités à leur niveau propre. Bien sûr, nous récusons la discrimination pratiquée par ceux qui cherchent à imposer partout la langue anglaise comme seul véhicule de communication. Mais, ceci ne nous entraîne pas à faire de la langue la règle qui gouverne toute politique. L'avenir d'une langue dépend surtout du dynamisme des groupes qui l'utilisent.

Faire du nationalisme la règle décidant des politiques et des priorités est un choix stérile et rétrograde. Le débordement du nationalisme déforme la vision qu'on a de la réalité, empêche de poser les problèmes à leur véritable niveau, fausse les solutions envisagées et constitue une technique classique de diversion pour les hommes politiques aux prises avec la réalité.

[329]

Nos commentaires à cet égard s'appliquent autant au nationalisme canadien-français qu'au nationalisme canadien. Qu'il s'agisse du premier budget, en juin 1963, de l'honorable Walter Gordon, des règlements du Bureau des gouverneurs de la radio-diffusion sur le contenu canadien des programmes, de l'intolérance courante chez les « White Anglo-Saxon Protestants », ou de la notion répandue selon laquelle « l'État du Québec » serait l'arme économique du Canada français, on est en face du même problème. Nous ne sommes pas plus émus par les clameurs de certains milieux anglophones devant l'achat d'entreprises canadiennes par des intérêts financiers américains, que par l'adoption par la province de Québec de politiques économiques basées sur le slogan de « Maîtres chez nous ».

Le séparatisme québécois nous apparaît non seulement comme une perte de temps, mais comme un recul. Ce nationalisme séparatiste n'aboutirait, au mieux, qu'à une souveraineté politique purement juridique ou formelle. Le problème de l'indépendance réelle ne serait même pas abordé.

Notre position sur le nationalisme n'est certes pas très répandue à l'heure actuelle parmi les élites bourgeoises ; mais il faut se rappeler que les politiques nationalistes canadiennes ou québécoises n'avantagent généralement que la bourgeoisie et qu'elles jouent contre l'ensemble de la population, en particulier les groupes économiquement faibles.

#### *IV — De la constitution*

L'aliénation nationaliste se manifeste tout particulièrement à l'heure actuelle par l'importance exagérée accordée par nos élites aux problèmes constitutionnels.

Les problèmes constitutionnels au Canada sont loin d'être aussi graves et aussi importants qu'on le laisse entendre. Les obstacles au progrès économique, au plein emploi, à un régime de bien-être équitable, ou même au développement de la culture française au Canada ne sont pas, au premier chef, le fait de la constitution canadienne. Les contraintes ne sont pas d'abord d'ordre juridique mais d'ordre sociologique et économique, et c'est avoir une conception bien exagérée de la force du droit que de croire que ces contraintes vont disparaître par l'effet d'un changement constitutionnel, de quelque ampleur qu'il soit. Ce qu'on appelle la construction d'un nouvel édifice constitutionnel a la futilité d'un immense jeu de blocs et les efforts consacrés présentement à débattre cette réforme représentent autant d'énergie enlevée à la solution des problèmes plus urgents et plus fondamentaux de notre société.

Le véritable débat constitutionnel — s'il devait avoir lieu — devrait être extirpé du contexte émotif dans lequel il est enlisé. Nous tenons pour irresponsable le langage alarmiste utilisé par un grand nombre d'hommes politiques et de commentateurs. Les prophètes de « la dernière chance » et les donneurs d'ultimatums risquent de creuser de leurs propres mains un abîme qu'ils ont eux-mêmes imaginé, et les grandes déclarations à « l'emporte-Confédération » démontrent, chez ceux qui les font, une connaissance étriquée de la nature des institutions politiques.

[330]

## *V — Le Canada*

Quant à nous, nous refusons de nous enfermer dans un cadre constitutionnel plus petit que le Canada. Nos motifs sont de deux ordres.

Il y a d'abord ce fait juridique et géographique : le Canada. Nous n'attachons aucune valeur sacrée ou éternelle à l'existence de ce pays ; mais il est une donnée de l'histoire. Vouloir le scinder — chose qui nécessiterait des investissements énormes d'énergies dans une œuvre dont l'utilité n'est aucunement démontrée — nous apparaît comme une véritable évasion en face des tâches réelles et importantes à accomplir.

Vouloir l'intégrer à une autre entité géographique nous apparaît également comme une tâche futile à l'heure actuelle, même si un tel développement peut, en principe, sembler plus conforme à l'évolution du monde. Ce qui nous apparaît important au delà de ces questions de frontières juridiques, c'est d'ouvrir les frontières culturelles de la société canadienne.

En effet — et c'est là notre second motif — les tendances modernes les plus valables s'orientent vers un humanisme ouvert sur le monde, vers diverses formes d'universalisme politique, social et économique. Or, le Canada constitue une reproduction en plus petit et en plus simple de cette réalité universelle. Il s'agit pour une pluralité de groupes ethniques d'apprendre à vivre ensemble : défi moderne, lourd de signification, et à la mesure de l'homme universel. Si les Canadiens ne peuvent faire une réussite d'un pays comme le leur, comment pensent-ils contribuer de quelque façon à l'élaboration de l'humanisme et des formes politiques internationales de demain ? Avouer son incompetence à faire fonctionner la Confédération canadienne, c'est à ce stade-ci de l'histoire reconnaître son indignité à participer à la politique mondiale.

Si nous voulons faire marcher ce pays, il faut à tout prix préserver et développer le fédéralisme. Certes, un régime politique fédératif comporte des inconvénients. Il tend à multiplier les sources de tension dans le corps politique : les débats sur les pouvoirs fiscaux en sont un exemple. Un tel régime peut aussi être entaché d'une certaine inefficacité : les conflits de juridiction ont parfois retardé au Canada la mise-en-œuvre de politiques socialement désirables.

Par ailleurs, cette forme constitutionnelle comporte de sérieux avantages pour un pays comme le nôtre. La grandeur du pays, sa géographie, la diversité de sa composition ethnique, la variété des économies régionales, la nécessité en démocratie de rapprocher du peuple l'exercice du pouvoir, sont autant de facteurs qui militent en faveur de la décentralisation fédérative.

## *VI— Une politique fonctionnelle*

La solution des problèmes énumérés au début de ce manifeste et la réalisation au Canada d'un véritable pluralisme sont des tâches dignes de cristalliser les énergies de notre génération au plan politique.

Le défi qui s'offre à nous consiste à définir et à mettre en œuvre une politique faite d'objectifs précis, réalisables et fondés sur les attributs universels de l'homme. Pour y parvenir, certaines conditions s'imposent :

[331]

1) Il faut introduire la rigueur dans l'analyse des situations, l'honnêteté intellectuelle dans les débats et la rationalité dans les décisions.

2) Il faut descendre des idéologies globales et s'attaquer directement aux problèmes. Ainsi, la question de la planification, qui est un problème largement technique, est en train de devenir un passe-partout « idéologique » Il faut maintenant analyser la réalité en termes de tâches précises à accomplir.

3) Les démarches politiques valables présupposent un sens des responsabilités. On l'a souvent dit pour obtenir de la population le respect des institutions politiques. Mais on semble oublier que ces normes s'appliquent avec encore plus de rigueur aux gouvernants qu'aux gouvernés. L'équilibre politique dans une société est maintenu par un engrenage fragile, susceptible d'être enrayé par les actes ou les déclarations irresponsables d'hommes publics, de chefs d'entreprise, d'autorités syndicales et de dirigeants d'associations ethniques, religieuses ou autres.

4) La règle démocratique doit être maintenue à tout prix : c'est un point sur lequel nous ne transigerons jamais. Les traditions authentiquement démocratiques ont peu de racines au Canada où Indiens, Métis, Orientaux, Doukhobors, Huttérites et dissidents de toute espèce ont tour à tour été victimes de l'intolérance des majorités. Le Québec, pour sa part, sort à peine d'un passé caporalisé et autoritaire. Nous combattons toute position qui corrode les libertés fondamentales et les institutions démocratiques.

C'est dans le respect de ces conditions que nous désirons travailler au service de la communauté.

*Ce texte est extrait de Cité Libre, mai 1964, pp. 11 à 17.*

ALBERT BRETON  
RAYMOND BRETON  
CLAUDE BRUNEAU  
YVON GAUTHIER, M.D.  
MARC LALONDE  
MAURICE PINARD  
PIERRE E. TRUDEAU

[332]

[333]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.**

**Troisième partie :**

*LES MANIFESTES*

## **Texte 19**

---

“Quand nous serons  
vraiment chez nous.”

**Parti québécois**

*Une économie à comprendre*

[Retour à la table des matières](#)

L'économie du Québec n'est pas vraiment sous-développée. Elle a un caractère industriel très accusé et fournit la gamme des services que l'on trouve normalement dans les pays les plus avancés.

Le moteur de cette économie, Montréal un des plus grands centres économiques du nord-est de l'Amérique du Nord.

De plus, l'économie du Québec est très largement ouverte sur l'extérieur. Les exportations et les importations sont essentielles à son fonctionnement à un point qui n'est pas souvent dépassé dans le monde contemporain. En fait les exportations représentent près d'un tiers du produit national brut, et les importations sont à peu près équivalentes.<sup>177</sup>

Enfin, le niveau de revenus des Québécois, bien qu'inférieur à la moyenne canadienne, reste caractéristique de celui des pays du monde industriel.

---

<sup>177</sup> Derniers chiffres disponibles, soit ceux de 1966.

Ces quelques constatations doivent faire comprendre que, toute nécessaire qu'elle est, la transformation de l'économie du Québec ne saurait s'inspirer des politiques économiques que peut suivre tel ou tel pays sous-développé. Ni le point de départ, ni la structure, ni l'acquis ne sont les mêmes. Quelles que soient les modifications que l'on peut vouloir apporter à notre économie, on ne doit jamais l'oublier.

### *Les grands maux*

Cela étant posé, il faut aussi constater que cette économie fonctionne très mal. Pour de multiples raisons.

[334]

C'est d'abord une économie vieillie dans plusieurs de ses secteurs les plus vitaux. Lorsque le revenu d'autant de travailleurs dépend de la capacité d'être compétitif sur les marchés extérieurs, le vieillissement devient une maladie critique. Les fermetures d'usines de papier, de produits chimiques, de vêtements, de textiles, de chaussures, l'effondrement d'une partie de l'agriculture, sont les résultats les plus visibles de cette sénilité industrielle.

C'est, en second lieu, une économie mal équilibrée. Elle n'a absorbé qu'en partie les grandes vagues de l'industrialisation mondiale de 80 dernières années. La sidérurgie par exemple, ou la construction mécanique, s'y sont développées lentement, récemment et de façon partielle. Les industries légères de la première révolution industrielle (vêtement, textile, meubles, chaussures) y occupent encore une place anormalement importante dans un contexte moderne.

C'est, en troisième lieu, une économie complètement divorcée de la société sur laquelle elle s'appuie. Même à l'époque du capitalisme libéral, la société « canadienne-française » n'a jamais produit les entrepreneurs locaux qui, un peu partout ailleurs, ont fourni les cadres de l'expansion industrielle. La quasi totalité des décisions économiques majeures ont été prises par des entrepreneurs et des intérêts financiers extérieurs à notre milieu. D'abord par le groupe canadien-anglais implanté à Montréal comme une caste étrangère, puis de plus en plus souvent par des intérêts américains qui achetaient les entreprises et

auxquels ce groupe anglophone fournissait des gérants locaux commodes.

### *Les rois nègres*

Une mentalité de colonisé s'est donc maintenue au Québec bien après que les caractéristiques extérieures d'une économie coloniale eurent disparu. Dans ce sens, le Québec est, dans le monde contemporain, un « cas ».

La manifestation la plus sérieuse de cette mentalité a été la façon de voir le rôle du gouvernement — quel qu'il soit et où qu'il soit. Les décisions étant presque toutes prises à l'extérieur de la société, tout gouvernement qui, au nom de cette société, prétendrait changer les règles du jeu, risquerait de choquer, de gêner ou même d'éloigner ces intérêts extérieurs. Ainsi nos « rois nègres » se sont-ils assurés en tout temps d'un comportement collectif qui servait leurs ambitions modestes...

À une époque où le gouvernement est partout devenu le surveillant, le régulateur et en fait le responsable du fonctionnement de l'économie, cette attitude est sans doute la cause principale du retard à moderniser et à réorganiser celle du Québec.

Dans ce sens, la politique économique de l'actuel gouvernement québécois, basée sur la quête des investissements extérieurs, est la plus traditionnelle, la plus ancienne, la plus classique qui puisse s'imaginer.

Elle s'accompagne de la part du gouvernement fédéral d'un choix qui ne fait que confirmer, qu'accentuer même cette mentalité si soigneusement entretenue chez nous. En multipliant les régimes de subventions de tous ordres (péréquation au gouvernement, subventions d'investissement à n'importe quel genre d'entreprise même non viable, aux initiatives locales, aux intellectuels, [335] aux étudiants), tout en agençant ses politiques économiques majeures dans le sens des intérêts de l'Ontario et de l'Ouest, le gouvernement fédéral dramatise encore l'impression d'impuissance des Québécois.

### *Réactions d'hier et d'aujourd'hui*

Notre société n'a pas été sans réagir contre les politiques et l'état d'esprit dans lesquels on s'efforce ainsi de la maintenir.

L'expansion du militantisme syndical a été historiquement la première et reste peut-être encore la plus forte de ces réactions. Le développement prodigieux des formes d'économie coopérative, singulièrement dans le domaine de l'épargne, en a été une autre. La création d'entreprises publiques au cours des années 60, par des gouvernements qui cherchaient encore obscurément à s'adapter au XXe siècle, en est une troisième.

Ces trois formes de réaction ont un dénominateur commun : *la volonté de rapatrier les centres de décision majeurs de l'économie et, en les rapatriant, d'en modifier l'organisation.*

Mais avant même d'avoir pu réaliser cette reprise en mains de ses centres de décision économique, condition fondamentale de l'émergence hors du colonialisme, le Québec a été frappé de plein fouet par le renouvellement des valeurs sociales qui, aux États-Unis et en Europe de l'Ouest, tend à remettre en question l'exercice du pouvoir politique et économique. On en arrive alors à vouloir implanter une idée de participation du citoyen québécois à des décisions qui se prennent à Toronto ou à New-York ! Le cul-de-sac est inévitable, de même que les deux réactions possibles dès qu'on en prend conscience. Ou bien de s'engager dans la voie révolutionnaire : on brise le moule et on recommence. Ou bien de s'astreindre à sérier les problèmes : on reprend d'abord le contrôle des centres de décision, puis on redonne au Québec le dynamisme économique qu'il lui faut, en même temps qu'on commence à modifier l'exercice du pouvoir.

Cette deuxième voie qui est évidemment la nôtre, exige comme première condition que l'indépendance soit faite, que sur cette base essentielle on construise une société responsable d'elle-même, puis que celle-ci évolue vers un ordre nouveau qui subordonne les objectifs économiques aux objectifs humains et sociaux. Mais on ne cherche pas à sauter les étapes. Et l'on refuse, en particulier, de tomber dans des chicanes dialectiques où l'on classerait l'indépendance comme

un objectif « petit bourgeois », la modernisation du gouvernement comme une forme de capitalisme d'État, et la révolution sociale comme la forme moderne du gauchisme. De telles oppositions nous émietteraient sûrement en chapelles et condamneraient ainsi à l'impuissance tous les efforts pour construire un Québec vivable. Objectivement, elles constitueraient la plus solide assise du statu quo.

### *Les contraintes de l'action*

Tout ce qui suit doit être compris à partir de notre option.

Ceux pour qui l'indépendance est un objectif absolu trouveront que nous reconnaissons peut-être trop l'interdépendance des peuples. Mais nous devons exporter pour prospérer. Cela implique des contraintes.

[336]

Ceux qui jugent qu'il faut, toutes autres affaires cessantes, constituer un État solide et doté de moyens puissants, devront se rappeler que nous avons collectivement raté le moment historique où les peuples modernes ont compris que la rationalité et la force des gouvernements étaient à la source du développement. En dépit de ce retard, et pour éviter de sombrer, nous devons faire une bonne partie de ce chemin, mais il faut en même temps pousser activement l'expérience de formes de vie communautaire qu'on n'entrevoit même pas il y a vingt ans.

D'autre part, à ceux pour qui la participation, les centres de décision communautaires, la réorganisation du pouvoir traditionnel, représentent les objectifs les plus urgents, on doit aussi faire admettre qu'il y a des étapes à franchir entre la grande entreprise internationale et l'autogestion, et que la décentralisation des décisions recouvre pour le moment au moins autant de problèmes que de solutions. Il nous faut donc procéder avec une vigueur qui n'exclut jamais la lucidité.

Ce que nous proposons vise à marquer profondément le Québec, en lui donnant une impulsion prodigieuse et un nouveau sens de son avenir. Mais c'est en même temps un document de gouvernement. Nous croyons pouvoir réaliser ce que nous avançons. Nous voulons à la fois éviter les querelles de chapelles et le « gradualisme » de ceux

qui, au fond, ne veulent rien changer d'important. Être radical et réaliste à la fois n'est jamais un exercice facile. C'est cependant le devoir fondamental d'un parti politique appelé à prendre le pouvoir et, par conséquent, à relever le défi de réorienter et humaniser l'économie nationale.

### *Premiers grands objectifs*

Un programme de politique économique, dans le cadre que nous venons d'esquisser, doit mettre autant d'accent sur l'organisation de l'économie que sur les objectifs eux-mêmes. Ce n'est pas tout, par exemple, de soutenir qu'il faut réduire le coût du bois au Québec si l'on veut sauver l'industrie papetière ; on doit voir comment cela peut se faire et par qui. Ce n'est pas tout de suggérer que le Québec aura son propre réseau ferroviaire ; il faut voir comment les installations du C.N. et du C.P. vont le constituer et qui va le contrôler.

Cependant, on ne refait pas l'organisation d'une économie sans affecter aussitôt l'organisation du pouvoir politique et de l'administration gouvernementale. En tout cas pas à notre époque. Réorganiser une économie, c'est forcément susciter aussi de profonds changements sociaux. On ne modifie pas une structure fiscale, on n'adopte pas une politique de logement, sans que cela ne découle d'abord de l'idée que l'on se fait du mode de redistribution des revenus dans une société et de la compensation des charges familiales. Il n'est donc pas question d'esquisser une transformation de l'économie québécoise sans indiquer clairement certains des choix politiques et sociaux qui nous guident.

Mais il ne demeure pas moins que sur le terrain proprement économique nous devons nous fixer quelques objectifs généraux. Généralité qui ne diminue en rien leur caractère concret et essentiel. Ne pas les atteindre compromettrait gravement la possibilité d'une transformation sérieuse de la société.

[337]

*Le chômage...*

En premier lieu, il faut ramener le chômage à un niveau beaucoup plus faible que celui que nous connaissons depuis quinze ans. Il faut, en particulier, rompre la règle en vertu de laquelle le Québec a invariablement deux fois plus de chômeurs que les autres centres industriels de l'Amérique du Nord.

Dans une économie aussi liée au commerce extérieur que la nôtre, ce serait de la démagogie que de promettre la disparition absolue du chômage. Nous pouvons, cependant, nous fixer un certain nombre d'objectifs réalistes pour corriger l'inadmissible condition de notre marché du travail.

Les statistiques telles qu'elles sont actuellement établies, c'est-à-dire à un jour donné de chaque mois, révèlent deux aspects distincts : d'une part le niveau du chômage par rapport à la main-d'œuvre totale, et d'autre part le nombre de semaines ou de mois pendant lesquels les chômeurs sont demeurés sans emploi.

Étant donné la façon dont le relevé statistique est ainsi fait au cours d'une même journée, le chômage ne sera jamais égal à zéro. Ce jour-là, en effet, des étudiants se cherchent un emploi, des femmes mariées déclarent qu'elles veulent travailler, un ouvrier qui a peut-être quitté son emploi saisonnier en cherche un autre. Il est donc et sera toujours normal que subsiste un certain chômage statistique.

Mais nous devons faire en sorte :

que le taux du Québec rejoigne au plus tôt celui d'autres régions industrielles d'Amérique du Nord, c'est-à-dire que le niveau actuel du chômage *soit réduit au moins de moitié* ;

que l'on coordonne étroitement les emplois qui s'ouvrent et ceux qui sont abolis, tout en assurant la mobilité de la main-d'œuvre, afin que personne ne soit plus condamné à croupir dans le chômage. Si au cours de l'été, par exemple, le taux de chômage est de deux pour cent, un tel chiffre ne doit en définitive révéler que le passage normal d'un emploi à un autre ou une attente qui ne se prolonge pas.

Ces deux objectifs sont à la fois réalistes (en fait ils sont souvent réalisés ailleurs) et astreignants (ils impliquent une profonde transformation de la structure économique et du marché du travail).

### *Le niveau de vie...*

En deuxième lieu, l'accroissement du niveau de vie doit être accéléré. Le Québécois s'est fait répéter pendant deux générations qu'il avait le second niveau de vie du monde. C'était faux il y a vingt ans ; ce l'est encore bien davantage maintenant. Le vieillissement des structures économiques nous a fait reculer par rapport aux autres sociétés industrialisées. Une dizaine de pays du monde occidental ont déjà un niveau de vie supérieur à celui du Québec, où l'on sait par ailleurs que les francophones ont des revenus très inférieurs à ceux des anglophones...

L'augmentation du niveau de vie implique nécessairement une augmentation de la production nationale. Mais il ne s'agit pas de n'importe quelle augmentation de production et pas davantage d'en permettre n'importe quelle [338] répartition. Des priorités précises doivent apparaître, l'essentiel de l'effort portant sur la transmission de l'augmentation de revenus vers les groupes les plus défavorisés, vers la foule croissante de ceux qui sont tombés sous le seuil le plus élémentaire du minimum vital. Dans ce sens, la guerre au chômage est d'abord la guerre à la pauvreté. Et le relèvement du niveau de vie passe donc par le relèvement de ceux que le système actuel a relégués aux oubliettes.

### *La dimension régionale*

Soulignons, en troisième lieu, que la réduction radicale du chômage et l'accélération de la croissance ont une dimension régionale. Dans un territoire aussi grand que celui du Québec, l'économie des régions suit des chemins différents et souvent discordants. Croire que la mobilité de la main-d'œuvre sera jamais suffisante pour « vider » une région relève du mythe. Une région ne se vide jamais. Elle peut perdre

ses éléments les mieux formés, les plus dynamiques, mais elle ne disparaît pas. Elle présente simplement des problèmes économiques plus difficiles à résoudre.

L'idée même de placer de telles régions « sur » le bien-être social, un peu comme le gouvernement fédéral tente de le faire pour le Québec tout entier, ne peut qu'aggraver les problèmes et accentuer les crises. Les gens de Cabano ou de Sainte-Paula ne s'insurgent pas contre les prestations d'assistance sociale ou les programmes d'initiatives locales, mais bien contre l'absence révoltante de travail permanent et bien rémunéré.

Le relèvement de l'économie du Québec doit donc prendre aussi la forme d'une politique de développement régional. Il ne faut surtout pas s'imaginer que c'est là une opération facile. Pour rendre l'économie du Québec compétitive sur les marchés internationaux, il faudra poser des gestes qui feront disparaître des entreprises ou des activités peu rentables et mal assises. À l'opposé, le relèvement de certaines régions amènera la tentation d'y faire justement apparaître de ces entreprises peu rentables mais qui présentent l'avantage de faire travailler la population locale. Ce ne sera pas le moindre de nos défis que d'avoir à déconcentrer systématiquement certaines activités, tout en résistant à cette tentation des solutions faussement faciles.

On nous dira que les trois objectifs généraux qu'on vient de décrire sont ou devraient être ceux de tous les partis politiques et de tous les gouvernements. C'est certain. Les problèmes qui rendent ces objectifs évidents sont tellement sérieux, visibles, connus, que personne ne peut les éviter.

Encore faut-il disposer des instruments nécessaires et d'un programme coordonné de reconstruction économique qui ne peut être que l'aboutissement d'un Plan. Or, comme nous l'avons déjà souligné et y reviendrons dans un autre chapitre, un Plan économique sérieux est impensable sans l'indépendance.

### ***On n'aurait ni assez de fonds publics ?...***

Avant d'aborder dans le détail les politiques économiques que nous proposons, nous devons noter deux des objections que ne cessent

d'agiter des groupes conditionnés par plusieurs générations d'impuissance.

[339]

Le Québec, disent-ils, n'a ni l'argent ni les hommes pour faire de l'indépendance l'instrument d'une libération véritable. Opposition majeure, décisive même, si c'était vrai. Il nous faut donc l'examiner avec soin.

Deux masses d'argent sont essentielles pour le fonctionnement normal d'une économie. Il faut d'abord que les ressources fiscales permettent d'assurer les services publics et laissent à l'État les moyens d'une politique originale. Il faut ensuite que l'épargne soit suffisante pour financer un haut niveau d'investissement dans l'ensemble de l'économie.

L'État n'a pas à couvrir toutes ses dépenses par l'impôt. Il peut se permettre d'emprunter. Mais les besoins d'emprunt ne doivent pas dépasser les bornes de ce que les marchés monétaires et financiers peuvent fournir, sans quoi l'on risque un recours massif à la création de monnaie et donc à l'inflation.

De même, une économie peut de temps à autre investir plus qu'elle n'épargne en obtenant des capitaux de l'étranger. Mais cette entrée de capital ne doit être qu'un appoint, jamais la base même du développement ni l'origine des activités économiques les plus importantes.

De ces deux points de vue, l'économie du Québec est paradoxale. On y fait apparaître artificiellement des pénuries qui tiennent non pas à l'insuffisance des impôts qui y sont payés ni à celle de l'épargne qui s'y accumule, mais à la façon dont ces sommes sont canalisées.

Le Parti Québécois a souvent dénoncé les gaspillages ridicules que provoquent les querelles de juridiction auxquelles les gouvernements de Québec et d'Ottawa se livrent depuis des années. Il a souligné quelles économies découleraient de la concentration à Québec de tout le produit des impôts. L'argument a eu un tel impact sur l'opinion publique, le gaspillage est à ce point visible pour tous ceux qui veulent le constater, qu'au cours des dernières élections québécoises le Parti Libéral fédéral s'est senti forcé de répondre par l'inconcevable bilan qu'était le pamphlet intitulé *Quoi de Neuf*.

Des pressions incessantes se sont ensuite exercées sur M. Bourassa pour que, dès son arrivée au pouvoir, il rende publique l'évaluation faite par le gouvernement provincial du montant des impôts qui s'en va à Ottawa et de l'argent que les Québécois tirent en retour du gouvernement fédéral (pensions, allocations, salaires des employés du secteur public, péréquation, subventions de toutes sortes, contrats, etc...)

Il est alors apparu qu'au cours de cinq années consécutives, le Québec selon une hypothèse de calcul, avait reçu juste autant qu'il avait payé, et que selon une autre hypothèse, il avait perdu deux cents millions de dollars par an.

Ce qui donne une force singulière à l'argument du Parti Québécois. Si nous reprenions le contrôle des 7.5 milliards d'impôt que nous versons aux deux gouvernements, la suppression des doubles emplois et une diminution des sommes consacrées à la Défense nationale dégageraient 600 ou 700 millions de dollars par an, compte tenu du maintien au coût actuel de toutes les pensions et subventions et de tous les services publics existants.

Il suffit de se rappeler que la totalité des investissements manufacturiers au Québec n'atteint pas encore un milliard par an, pour bien voir ce qu'une telle somme d'impôts rendus disponibles peut permettre de changer au Québec.

[340]

Il faudra d'ailleurs, d'ici un an, présenter un projet de budget du Québec indépendant, où apparaîtra clairement la fausseté de l'image que le gouvernement fédéral cherche à répandre, à savoir que la multitude de subventions versées aux Québécois leur viendrait de dons du reste du Canada. En fait, les Québécois se paient eux-mêmes cette soi-disant « charité » sans s'en rendre compte.

### *Ni assez d'épargne ?...*

Le même phénomène joue du côté des capitaux privés. Beaucoup de Québécois croient, parce qu'on les a ainsi intoxiqués, qu'ils dépendent pour leur prospérité des capitaux du dehors. Puisque les déci-

sions sont extérieures, les capitaux doivent l'être aussi. Rien n'est plus faux. Le contrôle des entreprises de New York ou de Toronto sur notre activité économique, c'est nous-mêmes qui le finançons en grande partie. Et quand ce n'est pas le cas, l'entrée de capitaux étrangers s'accompagne souvent de sorties de capitaux québécois. En fait, et singulièrement depuis quelques années, l'épargne québécoise représente une masse du même ordre que les investissements à financer.

Mais là encore, la façon dont ces capitaux disponibles sont gérés et canalisés nous empêche de nous en servir convenablement.

Un grand nombre de compagnies qui s'installent au Québec, vont recevoir une subvention gouvernementale de 15, 20 ou même 25% du montant de leurs investissements. La moitié de la valeur du projet sera vraisemblablement assurée par une émission d'obligations en première hypothèque, vendues ici. La balance sera financée pour une part par les profits des premières années s'il y en a, couverts temporairement par un emprunt auprès d'une de nos banques, et pour le reste (et ce reste peut n'être que 10 ou 15 p.c. du montant total) par une mise de fonds directs de la société-mère. <sup>178</sup>

Une fois la compagnie en marche depuis quelques années, son expansion ne nécessitera même plus de transfert de la société-mère. Les profits accumulés à même notre marché suffiront pour couvrir le dernier 10 ou 15 pour cent nécessaire.

Mais la multiplication des succursales étrangères dans notre économie a une autre conséquence : celle d'éliminer des bourses de valeurs mobilières les actions d'anciennes entreprises indépendantes absorbées par ces intérêts extérieurs. Le détenteur québécois d'un portefeuille d'actions n'a plus alors d'autre recours que d'aller à New York pour acheter des catégories de titres qui au Canada n'existent plus.

Cela a pris, dans le cas de fonds de retraite ou de fonds mutuels, l'allure d'une véritable épidémie. Une partie de l'épargne québécoise va donc se fondre à New York pour nous revenir sous forme de contrôle étranger.

---

<sup>178</sup> Le rapport Gray estime que, de 1960 à 1967, l'entrée de capitaux étrangers pour le financement des filiales établies au Canada n'a pas dépassé 19 pour cent des sommes investies dans ces filiales.

Et on remarquera qu'au cours de ces années, les subventions gouvernementales n'étaient qu'une faible fraction de ce qu'elles sont maintenant.

Enfin, un nombre croissant d'institutions financières ont pris l'habitude de placer dans les autres provinces canadiennes une partie de l'épargne obtenue au Québec. Quand la Royal Trust en est rendue à investir son fonds d'hypothèque <sup>179</sup> à raison de 39 pour cent dans l'Ouest, 37 pour cent en Ontario, 12 pour cent dans les Maritimes et 11 p.c. au Québec, on sait bien que rien ne va plus.

[341]

Bref de quelque côté que l'on aborde la question, on en arrive toujours à la même conclusion : l'épargne est disponible, les capitaux ne manqueraient pas, mais ce sont le contrôle et la canalisation de ces capitaux qui nous échappent.

### *Ni assez d'hommes ?*

Quant à l'argument selon lequel le Québec n'aurait pas les hommes nécessaires pour organiser et conduire les rouages de son économie, on pourrait en rire si l'on ne constatait pas à quel point il effraie ceux qui déjà sont si bien convaincus de notre impuissance collective.

Depuis vingt-cinq ans, le Québec est exportateur de personnel technique et professionnel francophone tout en demeurant importateur de personnel technique et professionnel anglophone. Les géologues, les sidérurgistes, les spécialistes du génie nucléaire ou de l'aéronautique qui sont sortis de la société francophone ont dû souvent faire l'essentiel de leur carrière à l'étranger. Mais les sièges sociaux des compagnies dites « nationales » installées à Montréal continuent d'importer des diplômés des Maritimes ou de l'Ontario. Le placement des diplômés francophones des CEGEP ou des Universités n'est plus un problème, c'est un drame. Ce n'est pas seulement le chômage qui les menace ; c'est aussi le déclassement, c'est-à-dire l'accès à un emploi nettement inférieur à celui que leur formation leur permettait d'espérer.

Pas d'expérience. Évidemment. L'expérience vient avec les débouchés. Pas de débouchés, pas d'expérience. Mais si ces cadres sont bons pour l'étranger, ne le sont-ils pas pour nous ? Faut-il condamner à

---

<sup>179</sup> «Fonds M».

l'exode ou à la révolte nos talents les mieux entraînés alors qu'on n'aurait qu'à s'ouvrir les yeux pour constater qu'aux plans de la formation, de l'éducation et de l'entraînement, le Québec est désormais entré dans le XXe siècle et devenu normal.

Qu'il n'y ait pas au départ le nombre de compétences requises dans chaque spécialité et pour chaque catégorie de postes ? Sans doute. Qu'il soit encore nécessaire pendant quelque temps de recourir à certains spécialistes étrangers ? Probablement.

Mais l'essentiel est en place. Et si le Québec ne l'absorbe pas convenablement, il va connaître une émigration autrement plus grave et coûteuse que les vieilles saignées du XIXe siècle.

Voilà pour le cadre. Entrons maintenant dans le détail des changements que nous proposons.

En nous efforçant jusqu' à la fin d'imprimer à cette démarche un caractère aussi précis et concret que possible. Il faut sortir en effet, en matière économique tout particulièrement, d'une tendance trop répandue aux grandes abstractions sonores qui ont le don de mener fatalement de l'illusion des raccourcis miraculeux et des pseudo-solutions dogmatiques aux déceptions les plus cruelles et à la démobilisation des énergies.

Le programme du Parti Québécois évoque déjà, au moins en germe ou entre les lignes, bon nombre des mesures que nous essayons de cerner ici de façon plus nette et cohérente. On ne saurait exagérer l'importance de cet effort [342] qu'il faut poursuivre systématiquement en vue de savoir comment prendre en mains puis réaménager — mais d'abord en la comprenant bien — une réalité économique dont les sommets nous ont toujours échappé.

## *L'entreprise*

C'est ici qu'on touche surtout du doigt la valeur inestimable du moment de l'indépendance.

Un pays apparaît - et toutes les entreprises qui étaient jusque là sous la juridiction d'autres gouvernements (celui d'Ottawa essentiellement) doivent s'incorporer au Québec comme sociétés distinctes et se soumettre en même temps aux nouvelles « règles du jeu ».

A ce moment-là, plus qu'à n'importe quel autre, un peuple évolué peut déterminer comment fonctionnera son système d'entreprise. Par la suite, on viendra corriger le tir, préciser ou modifier l'orientation ; mais au moment de l'indépendance, il faut déjà que soit clairement établie la feuille de route et que, pour un bon bout de temps, chacune des étapes à franchir soit clairement comprise par tous les agents de la vie économique.

Un gouvernement traditionnel, fédéral ou provincial, peut se contenter d'un certain empirisme et se laisser balloter indéfiniment par les circonstances.

L'indépendance ne permet pas ce genre de laissez-faire. On ne peut pas dire aux entreprises : « On ne sait pas très bien où l'on va, mais attendez, on vous le dira à mesure que nos idées se clarifieront. » Une telle incertitude serait plus dommageable pour l'investissement et tout le rythme de l'activité économique que l'affirmation, même brutale, de changements radicaux dans les structures et les politiques. Les entreprises, en concurrence les unes avec les autres, ont une remarquable faculté d'adaptation. Mais elles ont besoin de savoir à quoi elles doivent s'adapter.

### *Une question de taille*

Et d'abord, que faut-il entendre par entreprise ? Le mot recouvre maintenant tellement de choses différentes qu'on ne saurait éviter d'en préciser le contenu.

Forme normale d'organisation économique dans le monde d'aujourd'hui, l'entreprise peut encadrer des nombres infiniment variés de travailleurs, du plus petit jusqu'au plus grand. S'il est permis de voir un avantage social à éviter la grande entreprise qui risque toujours de déshumaniser le travail, il faut reconnaître aussi que la technologie moderne impose des formes de concentration et de gigantisme qu'on ne rejette pas sans sacrifier du même coup une partie du niveau de vie espéré ou déjà atteint. C'est ainsi, par exemple, qu'on peut bien songer théoriquement à implanter au Québec plusieurs petites aciéries au lieu d'une grande, mais les coûts de production seraient alors beaucoup plus élevés. On devrait renoncer à exporter de l'acier tout en se protégeant féroce­ment contre les importations. Et ce qui vaut pour l'acier, vaut pour la majeure partie de l'industrie lourde...

[343]

Dans d'autres secteurs, si rien n'interdit de multiplier de petites usines, on constate pourtant que pour qu'elles soient compétitives et dynamiques, elles devront relever d'une même entreprise de grande taille afin de disposer des ressources financières requises pour la recherche, le développement, le marketing, etc.

À l'inverse, il est quand même plusieurs secteurs où l'accroissement indéfini de la taille des entreprises ne présente guère d'avantages véritables. L'utilité économique des conglomérats (ou des « empires ») est peut-être évidente pour les financiers qui les ont constitués, mais pas pour la collectivité. En somme, le fait qu'on doive se contenter d'une seule aciérie ne mène absolument pas à justifier du même coup l'existence de Power Corporation ! S'il faut unifier les réseaux aériens régionaux, il n'en découle pas non plus qu'ils leur soient avantageux de relever de la direction et du propriétaire d'une compagnie d'assurance...

Cette insistance sur la taille des entreprises — ou plutôt sur une certaine forme de taille — nous paraît importante, vu l'objectif qui découlera clairement de certaines de nos options : celui de réduire et, dans bien des cas, de faire disparaître le contrôle étranger sur les entreprises québécoises.

Il faut éviter à tout prix que la réaction contre la grande compagnie internationale ne dégénère en une réaction contre la grande entreprise en tant que telle.

Tout en reconnaissant que bien des activités économiques peuvent être fortement *déconcentrées* et que certains types de décision économiques peuvent et doivent être *décentralisés* (nous en donnerons des exemples plus loin), il faudra, dans maints secteurs dont nous reprendrons le contrôle, pousser bien plus loin qu'on ne l'a fait jusqu'ici la concentration et la taille des opérations. Dans un monde de concurrence féroce, la prospérité du Québec ne se conçoit pas autrement.

Bref, nous devons nous garder de faire une vertu de notre inaptitude traditionnelle à construire nous-mêmes de grandes entreprises.

### *Les objectifs économiques du plan*

La notion de Plan a été galvaudée au Québec. Depuis 1961, sous une forme ou sous une autre, la mise au point d'un plan de développement est demeurée un objectif pour chacun des gouvernements qui se sont succédé au pouvoir, à l'exception du dernier qui a finalement abandonné l'idée. L'on comprend aussi bien l'engouement initial pour la planification que le désenchantement qui a suivi.

Le désir de coordonner les objectifs économiques et les instruments d'action était, au début de la « révolution tranquille », d'autant plus aigu que le Québec avait très mal traversé la récession de 1957 à 1961. Le chômage, au cours d'un hiver, avait dépassé 14%. On commençait à comprendre certains signes de vieillissement qui se sont tellement accusés depuis. Enfin, on était impressionné par les résultats de la planification dans certains pays d'Europe.

Le premier organisme chargé de préparer un plan pour le Québec fut le Conseil d'Orientation Économique. Par la suite, on lui demanda de mettre au [344] point le plan d'aménagement de l'Est du Québec, puis d'aborder un programme général de développement régional.

L'Office de Planification et de Développement du Québec remplaça le Conseil d'Orientation Économique, en principe avec les mêmes fonctions, mais très vite il se vit chargé d'études à caractère interministériel, sans rapport souvent les unes avec les autres.

Petit à petit, au milieu d'un amoncellement de papier, le concept même de planification s'estompa et disparut. Et, finalement, avec le

présent gouvernement, on est revenu à l'idée habituelle que, mis à part les investissements publics ordinaires et les grands travaux d'hydro-électricité, le développement économique n'est vraiment possible au Québec qu'en le quêtant auprès des grandes compagnies étrangères.

En proposant que la réorganisation et la relance de l'économie du Québec soient entreprises dans le cadre d'un Plan, nous sommes donc conscients d'avoir une sérieuse côte à remonter dans l'opinion de bien des gens pour qui la cause est entendue.

### *Causes de l'échec*

Il faut d'abord se demander pourquoi les tentatives antérieures ont échoué. C'est la seule façon de voir ce qu'on devrait faire autrement pour réussir.

La caractéristique fondamentale d'un Plan est que tous les agents principaux d'une économie nationale acceptent périodiquement de confronter leurs objectifs, leurs projets ou leurs demandes, puis de les rendre compatibles et d'agencer leurs opérations en conséquence.

Parmi tous les agents de l'économie qui participent au Plan, deux sont d'une importance exceptionnelle : l'État parce que l'équivalent de plus du tiers du produit national lui passe par les mains, et les entreprises parce que c'est d'elles que relèvent la majeure partie des investissements.

Il a fallu plusieurs années, au Québec, pour se rendre compte qu'avec un État coupé en deux et dont les fractions s'opposaient, jamais le secteur public ne serait capable de remplir correctement son rôle dans un Plan. Les exemples sont aussi nombreux qu'aberrants. C'est ainsi que la politique régionale du gouvernement provincial, telle qu'énoncée en 1966, prévoyait de concentrer les investissements dans des capitales régionales ; au contraire, la politique du gouvernement fédéral, amorcée à la même époque et considérablement élargie depuis, en prévoyait l'éparpillement sur de vastes territoires. Le gouvernement québécois voulait surtout subventionner des industries de type nouveau, des secteurs encore insuffisamment avancés des technologies modernes. Le fédéral, de son côté, tenait à rendre son aide acces-

sible à peu près à n'importe quel genre de compagnie manufacturière pourvu qu'elle fournît de l'emploi.

Pour les entreprises, surtout les grandes entreprises multinationales, l'idée d'un Plan québécois était saugrenue. Pourquoi, se demandaient-elles, devrions-nous détacher de nos autres usines canadiennes celles qui sont au Québec, pour les astreindre à une orientation propre et à une coordination qui ne sont requises ni en Ontario, ni dans l'Ouest, ni dans les Maritimes ? Si coordination [345] il y a, elle se fera entre toutes nos usines canadiennes, puis entre elles et le reste de nos activités dans le monde. Reconnaissons que le gouvernement provincial n'avait aucun moyen, juridique ou autre, de les mettre au pas. Le gouvernement fédéral les avait, ces moyens, mais ne voyait pas pourquoi il imposerait aux entreprises d'avoir deux comportements : un pour le Québec et un autre pour le reste du Canada.

Ce que révèle ainsi l'expérience des années 60, c'est que sans les instruments nécessaires, un Plan ne sera jamais autre chose qu'une étude plus ou moins adéquate, plus ou moins bien présentée, mais rigoureusement platonique. Or, les instruments qui manquent sont ceux-là même qui découlent de la souveraineté. Tant que le Québec ne sera pas indépendant, tant qu'il ne disposera pas de tous les moyens fiscaux, législatifs et incitatifs d'un État souverain, c'est au mieux l'expression d'une grande candeur, au pire une façon peu coûteuse de neutraliser un désir croissant de participation, que d'agiter l'étendard de la planification.

À cet égard, le gouvernement actuel a eu au moins le mérite de la franchise. Sachant qu'il n'a pas les moyens d'un Plan, il revient aux formes classiques de collusion entre État tronqué et grandes entreprises toutes puissantes. Ce n'est peut-être pas très brillant, ni sûrement très efficace, mais c'est le mieux qu'on puisse faire quand on n'a pas les moyens de ses ambitions.

Il reste que nous n'avons pas le droit de nous contenter d'un tel état de choses. Jamais l'économie du Québec ne sera reconstruite en conjuguant les velléités d'un gouvernement impuissant, les intérêts extérieurs des grandes sociétés, et le bien-être social pour région pauvre mis au point par le gouvernement fédéral.

La reconstruction économique du Québec passe par un Plan. Et le Plan n'apparaîtra que dans un Québec indépendant.

### *La nature du plan*

Un Plan global est le produit d'une concertation des intentions et des projets, à la suite de négociations entre les groupes et d'arbitrages de la part du gouvernement. C'est aussi l'instrument central d'allocation des ressources.

Le budget du gouvernement doit faire partie du Plan et se laisser scruter au même titre que les autres segments principaux de l'économie.

C'est par exemple à cette occasion qu'il faut trancher périodiquement l'éternel débat entre ceux qui veulent plutôt accentuer le développement social et ceux qui accordent une priorité plus élevée au développement économique. C'est dans le cadre du Plan aussi que s'élaborent les règles générales de partage des ressources fiscales entre les augmentations de salaires pour travailleurs du secteur public, et l'ouverture ou l'expansion de nouveaux programmes de dépenses.

C'est encore la préparation du Plan qui fait apparaître les priorités du développement économique. C'est alors qu'on décide si, pendant un nombre défini d'années, on s'occupera davantage du relèvement de tel ou tel secteur, ou si des déplacements de main-d'œuvre se produiront de secteurs dont on aménage la disparition vers d'autres dont on prépare et finance l'expansion.

[346]

De même est-ce toujours dans le cadre du Plan que les objectifs généraux acquièrent leur dimension régionale. C'est là que se prend la décision de pousser plus loin l'industrialisation de la région métropolitaine de Montréal, ou bien au contraire d'activer la décentralisation industrielle selon certains axes géographiques privilégiés.

Si le gouvernement et le Parlement se gardent forcément le droit élémentaire de trancher, cela ne doit venir qu'après une confrontation générale, minutieuse et systématique, des points de vue et des intérêts. Idéalement, la plupart des décisions et des priorités s'imposent sans que le gouvernement ait à recourir à son droit d'arbitrage. Mais il ne faut pas tomber dans l'angélisme ; le Plan est long et pénible à élaborer.

rer, et il est rare qu'il aboutisse sans affrontements. Ce qui souligne simplement qu'une société et son économie sont des organismes terriblement complexes.

Cependant, si l'on veut que l'économie soit aménagée par la société et non l'inverse, on ne voit guère d'autre façon de s'en assurer.

À condition, bien sûr, que l'allocation de l'épargne et des ressources financières reflète fidèlement les choix et les orientations prévus par le Plan. Nous avons déjà proposé une participation fortement accentuée de l'État et des organismes communautaires au contrôle des institutions financières. On comprendra maintenant pourquoi leur action doit épouser étroitement les perspectives du Plan. Le drainage de l'épargne ne doit jamais entraver ce projet global ni en miner l'exécution. Les objectifs devant certes être compatibles avec la capacité du pays et tout particulièrement avec son épargne, l'affectation de ces ressources doit pour sa part répondre très précisément aux choix sociaux et économiques qui ont présidé à l'élaboration du Plan.

### *La participation*

L'expérience du Plan, comme nous l'avons souligné dès le début, sera le banc d'essai d'une démocratie renouvelée. Ou plutôt une pénétration sans précédent de la démocratie dans ce domaine où elle n'a jamais vraiment obtenu droit de cité, la vie économique.

Le Plan doit être, en effet, le pendant économique de cette valorisation du citoyen que nous tâchons aussi d'approfondir sur le plan politique. Dans les deux cas, bien sûr, il s'agit nécessairement du citoyen « organisé », faisant valoir ses vues à l'intérieur de groupes où il se sent à l'aise et adéquatement représenté.

Il devrait être inutile de le dire, puisque c'est le fondement même de toute vie sociale que nous évoquons là. Mais à une époque aussi dangereusement séduite par une espèce de néo-individualisme anarchique, où le « chacun pour soi » risque de rejoindre sans même s'en rendre compte la jungle du vieil « au plus fort la poche », il n'est sans doute pas mauvais de rappeler qu'il est des secteurs entiers de la condition humaine où l'individu sans organisation est presque fatale-

ment sans défense, ou en tout cas sans influence et sans véritable liberté. L'économie est tout particulièrement un tel secteur.

C'est donc collectivement, par l'irruption massive de toutes les catégories les plus représentatives de la population, que l'élaboration du Plan permettra d'ouvrir la voie à la démocratisation de l'économie, à une participation [347] sans cesse plus éclairée des citoyens à l'orientation du régime et aux décisions complexes qu'elle exige. Voilà d'ailleurs ce que notre programme annonce déjà lorsqu'il parle de formuler « les grands objectifs en terme de politique économique, de politique sociale et d'aménagement du territoire conformément à des priorités établies démocratiquement... » (Édition 1971, p. 9)

### *La difficile concertation*

Dans un tout fait de parties aussi multiples, aussi variées, souvent aussi divergentes, sachons pourtant qu'il n'est rien de plus malaisé que l'exercice de « concertation » auquel nous conviera périodiquement la préparation du Plan. Sans oublier les difficultés de parcours et les corrections que peut constamment en provoquer l'application.

Quoi de plus exemplaire, à ce propos, que les tiraillements et les frictions qu'a suscités depuis le début la tentative de planification de B.A.E.Q., puis de l'O.D.E.Q., dans la région Bas-Saint-Laurent-Gaspésie. Laissons de côté la pagaille pour ainsi dire institutionnelle qui règne entre Québec et Ottawa. De cela, il ne serait plus question. Mais les divergences et même les antagonismes entre élus politiques (parlementaires, municipaux) et porte-parole de milieux sectoriels (travailleurs, entrepreneurs, consommateurs, etc.), ou entre choix et sites de développement, ou encore entre politiques générales et intérêts régionaux ou locaux, ou entre tous à la fois et bien d'autres encore — cette solide tendance aux affrontements ne disparaîtra pas comme par enchantement.

Il est même fort probable que nous aurons à l'endurer aussi longtemps que l'homme maintiendra l'infinie variété de ses goûts et de ses préférences intéressées, d'où proviennent sa fécondité aussi bien que ses conflits. La question n'est donc pas de savoir comment empêcher cette variété, mais bien comment l'organiser valablement et parvenir

d'une façon démocratique à la canaliser en vue d'un développement toujours plus riches et harmonieux et d'une répartition de plus en plus juste des résultats.

Si le mot de participation doit avoir un sens et un contenu sérieux dans la vie économique, voilà par où il faut commencer, à l'échelle nationale en même temps qu'à celle des régions.

Ne revenons en passant sur l'information que pour noter à nouveau à quel point elle constitue la condition primordiale de ce déclic collectif d'une démocratie lucide et concertée dans le domaine économique.

### *Divers chemins d'accès*

Il faut insister davantage sur les diverses formes d'organisation des citoyens auxquelles nous avons accordé tant de place tout le long de ce projet.

Que ce soit la participation à la vie municipale, que devrait ranimer comme jamais l'administration quotidienne de la plupart des principaux services publics que nous proposons de situer à ce niveau. Que ce soit la force de frappe que nous envisageons de donner au consommateur, y compris un appui [348] sans précédent aux organismes coopératifs dans ce secteur. Que ce soit la prise en mains par les citoyens eux-mêmes de leurs problèmes de voisinage ou de quartier, à mesure que seront éprouvées les nouvelles formules qui « font leurs classes » présentement sur ce plan-là.

Autant de ces chemins de pénétration qu'il faut assurer nombreux afin que l'ensemble de la population puisse saisir sa réalité collective et y exercer une influence valable.

### *La rentrée de l'homme dans l'entreprise*

Cependant, c'est en sa qualité de travailleur que le citoyen ressent surtout un besoin non seulement à la marche des activités économiques qui l'affectent mais aussi à la conduite de l'entreprise qui l'emploie.

Le grand problème est de savoir comment. De savoir quels chemins l'on prend, de quels instruments on se sert pour réaliser au mieux cette véritable « rentrée » de l'homme dans son coin du système économique. Sans se laisser arrêter par la peur d'innover, il ne faut surtout pas sombrer dans un désordre qui, en déconsidérant l'idée même de participation, appellerait en réaction soit un retour au pire laissez-faire, soit même des formes répugnantes de caporalisme.

La question n'est pas proprement québécoise. Elle est universelle. Mais la réponse, elle, ne peut être que québécoise, en ce sens qu'il va falloir trouver nos propres formules et le dosage qui nous convient. Dans ce domaine, la singerie des autres ne saurait mener qu'à beaucoup de désillusions. On peut importer des machines, mais on n'importe pas un régime socio-économique.

### *Le syndicalisme*

D'abord, est-il besoin de le souligner, on favorisera la syndicalisation complète et sans entraves de tous les travailleurs. Avant les plus belles innovations, en effet, il faut compléter cet indispensable regroupement des ouvriers et des employés dans des unions vigoureuses, dont le contrôle effectif soit plus démocratiquement que jamais entre les mains de leurs membres. C'est là que résident, en tout premier lieu, les garanties de sécurité, de dignité et de rentabilité de l'emploi. Or, les deux cinquièmes à peine des travailleurs québécois sont syndiqués. Et c'est dans les trois autres cinquièmes que se recrutent les plus indubitablement exploités et « aliénés » de nos concitoyens.

Il n'est guère surprenant que le syndicalisme n'ait pas encore réussi à rassembler la majorité des travailleurs. Nos États traditionnels ne se font pas mourir à enlever les obstacles ; au contraire, ils ont trop souvent profité de la moindre occasion pour maintenir et dramatiser une vieille méfiance à l'égard du syndicalisme, celle en particulier selon laquelle il serait déjà bien trop puissant, alors qu'en réalité c'est sa situation minoritaire et l'insécurité qu'elle engendre qui risquent parfois de le jeter dans l'excès et de coûteuses erreurs de calcul.

[349]

Certes, beaucoup d'employeurs continuent aussi d'utiliser des moyens inqualifiables pour prévenir la syndicalisation de leur person-

nel, ce qui est très facile dans plusieurs secteurs économiques où la main-d'œuvre est éparpillée entre des centaines ou même des milliers de petits établissements. Il est à peu près impossible pour les centrales syndicales d'organiser convenablement de tels secteurs dans le contexte actuel. Il va donc falloir que la législation et, peut-être surtout, l'esprit de l'administration des lois, ainsi que l'autorité et les moyens dont l'État dispose, soient mis au service d'une syndicalisation intégrale dans les plus brefs délais, en favorisant tout particulièrement l'organisation et la négociation par secteurs. Inutile d'ajouter qu'on devra garantir en même temps à tous les travailleurs — ce que notre programme énonce déjà — « pleine et entière liberté quant au choix de l'organisme syndical auquel ils désirent adhérer. » (Édition 1971, p. 16).

Les syndicats deviendront ainsi, avec l'État et un monde patronal également bien structuré, l'un des trois grands « interlocuteurs » qui seront appelés à s'exprimer de la façon la plus décisive dans la mise au point du Plan.

### *Le développement de la cogestion*

De plus, ils seront le principal creuset de formation et de recrutement des travailleurs qui auront à participer à la direction et à la gestion des organismes publics et de toutes les entreprises de taille respectable.

Dans le secteur économique appartenant à l'État ou dans lequel sa présence est importante, il va de soi que les représentants des travailleurs devront rapidement prendre place aux conseils d'administration, comme c'est déjà le cas d'ailleurs pour les centrales syndicales à la SGF et à la Caisse de Dépôt.

Mais il n'y a pas de raison de s'arrêter là. Si l'Allemagne, ce paradis capitaliste qui rivalise avec les USA, a pu imposer il y a 20 ans la cogestion à son industrie sidérurgique privée, on ne voit vraiment pas pourquoi Dupont ou Northern Electric se refuseraient à une potion que Krupp a si bien avalée.

L'entreprise privée ne peut logiquement exiger toujours plus de subventions des pouvoirs publics, tout en conservant entre les mains

de ses dirigeants traditionnels le contrôle exclusif des décisions. Les travailleurs, d'autre part, ont besoin d'accéder à ce niveau d'abord pour comprendre et aussi pour avoir leur mot à dire dans tout ce qui arrive à l'entreprise et forcément les affecte.

La cogestion devra donc s'étendre aussi bien à tout le secteur public proprement dit qu'aux entreprises importantes du secteur privé.

### *La formule coopérative*

Mais, à notre avis, la clé d'une vraie participation démocratique et toujours plus poussée à la vie économique, c'est surtout dans la formule coopérative qu'on la trouvera. Bien plus que l'actionnariat populaire (lequel garde tout de même son rôle), l'intégration des citoyens dans de grandes coopératives est la manière par excellence de faire coïncider l'intérêt de l'individu et de la collectivité avec celui de l'entreprise.

[350]

Nous sommes bien loin d'avoir employé ou même exploré toutes les possibilités du système coopératif qui, nous l'avons dit, a empêché presque à lui seul la société québécoise de croupir dans la plus totale insignifiance sur le plan économique.

C'est pourquoi, dans le secteur de l'épargne et des leviers financiers où ses succès sont particulièrement brillants, on aura noté que nos propositions visent non seulement à le consolider, mais à lui assurer une fois pour toutes une position prédominante.

De même en agriculture, où les résultats sont déjà bien enracinés et devraient s'étendre plus largement à la transformation et à la distribution. Sans oublier non plus le commerce de gros et de détail, où se poursuivent depuis quelques années des expériences prometteuses.

Rien n'interdit, par ailleurs, de pousser rapidement la formule coopérative dans le champ de la fabrication et celui, sans cesse plus étendu, des services.

Dans le domaine culturel, par exemple, nous suggérons la propriété communautaire d'une grande partie des stations de télévision et de radio. L'entreprise coopérative pourrait être le contenant tout indiqué, et

fort rentable par-dessus le marché, d'une telle opération de transfert au profit des citoyens.

Deux autres secteurs qui nous viennent immédiatement à l'esprit sont celui du livre, dont les difficultés courantes y trouveraient probablement leur solution, et celui du cinéma que l'organisation coopérative aurait d'excellentes chances de tirer enfin d'une médiocrité trop souvent désespérante à tous points de vue.

Pourquoi la coopération n'aurait-elle pas aussi sa place dans la presse écrite ? Nous avons dit notre peu d'estime pour les « empires » ou conglomérats auxquels la plupart de nos principaux journaux se trouvent aujourd'hui enchaînés. L'entreprise de presse, le journal quotidien en particulier, trouverait possiblement dans la formule coopérative (avec une cogestion bien structurée) la voie de sa pleine intégration au milieu de même que sa meilleure garantie d'objectivité. Surtout si l'on donne également un caractère essentiellement coopératif à l'agence de presse dont notre programme prévoit déjà la création.

On peut évoquer encore quelques exemples dans d'autres secteurs.

Pour l'industrie du taxi, c'est le Parti Québécois qui a le premier suggéré l'étude de la solution coopérative en vue de corriger l'indescriptible fouillis où se trouve cet élément essentiel des services de transport dans nos régions métropolitaines.

Du côté de la transformation des produits forestiers, quoi de plus normal que de songer à l'entreprise coopérative en présence d'élaus communautaires qui répondent aussi bien à la mentalité et aux aspirations des gens que le projet de Cabano ou le refus de mourir des usines de Sogefor (à condition qu'elles ne soient pas déjà vendues) ?

[351]

### *L'autogestion*

L'industrie forestière nous permet même de toucher à la notion encore imprécise et souvent aventureuse d'autogestion. Voilà un secteur de base qui s'y prête admirablement — dans le cadre, bien sûr, des politiques et des arbitrages du gouvernement. S'il est un coin de la vie économique où l'expérience et le « know-how » sont partagés entre

des dizaines de milliers d'hommes, c'est bien celui de l'exploitation forestière. L'abolition des concessions et le démarrage de travaux intensifs de sylviculture devraient donc ouvrir la porte à des formes d'entreprises essentiellement dirigées par ceux qui y travaillent.

Revenons en ville, pour y trouver également quelques exemples familiers d'activités qui se prêteraient tout aussi bien au développement de l'autogestion par les personnes ou les familles impliquées : n'est-ce pas le cas, entre autres, de la gestion des « blocs » de logements multiples ? Et de même pour les garderies d'enfants, que l'évolution évidente de la société appelle à se multiplier en sortant du fouillis où l'incurie québécoise et les « initiatives » dévergondées du fédéral achèvent présentement de les plonger ? ...

### *La nécessité du gradualisme*

Ce qui ressort de tout cela, c'est qu'il va falloir nous efforcer par tous les moyens, vigoureusement mais avec le plus grand soin, de régler le conflit très réel qui s'est développé et qui va s'aggravant entre l'homme et les structures économiques dont il dépend. Un conflit qui est à la fois aussi sérieux et infiniment plus malaisé à résoudre que celui qui règne également entre l'homme et les institutions politiques. Dans les deux cas, il s'agit de redéfinir, afin de le mieux diffuser, un pouvoir dont la concentration traditionnelle ne répond plus à l'évolution de la société. Seulement, le niveau politique nous est d'ordinaire familier et n'attend sa réforme décisive qu'en l'absence d'un gouvernement vraiment démocratique ; à l'inverse, le domaine économique nous apparaît complexe et inquiétant, rébarbatif tout spécialement aux thèses globales que sa difficulté même donne souvent la tentation de substituer à l'action réfléchie et tenace, seule capable d'en venir à bout.

Ainsi, dans un monde où pas mal d'expériences ont été faites et sont bien connues, il est clair que le socialisme doctrinaire et l'hégémonie étouffante de l'État, pas plus que le capitalisme à grand-papa, sous les diverses formes primitives ou renouvelées qu'ils ont adoptées en pratique jusqu'à ce jour, ne sont parvenus à créer de paradis sur terre ni même à éliminer convenablement les abus ou les inégalités les plus injustes.

Une aspiration aussi généreuse et sensée que la participation mérite mieux que cela. Mieux que les illusions de mutation révolutionnaire qui mènent à une fraude aussi cruelle que celle de la « free enterprise » débridée et sans scrupules. Si nous devons transformer la vie économique, il faut que ce soit en s'appuyant d'abord sur nos ressources les plus authentiques, puis avec la modestie et le nécessaire gradualisme qu'exige le changement de rouages délicats dont dépend, pour l'ensemble des nôtres, leur pain de chaque jour.

[352]

### *Québec — Canada*

Sauf pour de rares allusions, nous avons jusqu'ici laissé de côté volontairement la question des rapports que le Québec, après l'indépendance, devrait maintenir avec le Canada. Il nous faut maintenant l'aborder. Nous le ferons très rapidement, puisque nous terminons ce texte sans savoir encore ce qui sortira du colloque que le Parti québécois a organisé sur l'union monétaire.

De toute façon, il faut bien reconnaître d'emblée que si le Québec a tout pouvoir de décider dans ses affaires internes, sur le plan extérieur il doit négocier comme tout un chacun.

Notre programme propose deux éléments d'association entre le Québec et le Canada : d'abord une union douanière, laquelle pourrait être assortie également d'une union monétaire.

Le projet d'union douanière reconnaît tout simplement que le Québec exporte une partie importante de sa production aux autres provinces canadiennes, et que celles-ci à leur tour trouvent au Québec un débouché essentiel.

D'ailleurs, il s'agit bien moins des provinces canadiennes en général que de l'Ontario, avec lequel notre économie a ses rapports les plus étroits. Beaucoup d'usines québécoises vendent 30 ou 40% de leur production dans la province voisine et vice versa. En poussant un peu, on pourrait même ramener les deux termes de cet axe aux seules villes de Montréal et Toronto, qui donnent parfois l'impression de vivre comme des banlieues économiques l'une de l'autre.

### *L'union douanière*

Rien ne serait plus ridicule que d'amorcer l'indépendance par une guerre de tarifs douaniers entre les deux pays. Et ça ne donne pas grand'chose non plus de se demander lequel des deux ferait ainsi le plus de mal à l'autre. Il suffit de savoir que les dégâts seraient sérieux des deux côtés.

C'est pourquoi nous croyons pouvoir parier à coup sûr qu'au moment où la souveraineté du Québec apparaîtra inévitable, le Canada acceptera sans difficulté le projet d'union douanière. Son intérêt rejoindra infailliblement le nôtre sur ce point.

L'union douanière exige essentiellement que les deux pays s'entourent d'un même tarif à l'égard des tiers. Souventes fois, l'on nous a objecté que ce serait renoncer à notre autonomie en matière de politique douanière. Rien de plus vrai, puisque dorénavant le tarif ne pourrait être modifié sans l'accord des deux parties.

Ce qu'il faut bien voir, cependant, c'est qu'une telle perte d'autonomie n'est plus très grave à notre époque. Les pays industriels sont à peu près tous membres, en effet, du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), dont les règles de fonctionnement prévoient que, de négociation en négociation, les droits de douane ne peuvent être que gelés ou bien coupés. On n'a plus le droit de les augmenter si ce n'est comme mesure protectrice contre le dumping ou à l'occasion d'une crise de la balance des paiements, et alors de façon purement temporaire.

[353]

En somme, la manipulation du tarif douanier comme instrument d'industrialisation est à toutes fins utiles un anachronisme.

Quant à la possibilité pour le Québec de s'exclure de GATT, n'y songeons même pas. Cela voudrait dire que les produits québécois s'en iraient se heurter sur tous leurs marchés importants à des droits de douane beaucoup plus élevés, dans certains cas prohibitifs.

L'union douanière entre le Québec et le Canada, par ailleurs, n'implique pas une libre circulation de tous les produits sans exception ni

surtout sans quelques restrictions. Nous aurons à négocier ferme, en particulier, sur le contrôle du mouvement des denrées agricoles. Encore que ce problème, toujours aigu même dans les unions douanières les mieux rodées, se règle plus facilement par la maîtrise des canaux de distribution que par un contrôle formel des importations.

### *Le mirage américain*

Il y a quelque temps, on a aussi joué avec l'idée de passer, sitôt l'indépendance faite, à une union douanière avec les États-Unis. À notre avis, cette voie ne pourrait nous mener qu'au cul-de-sac. C'est une chose que de maintenir entre le Québec et le Canada, tout en la renégociant en bonne partie, une union douanière *qui existe déjà*. Mais ce serait tout à fait autre chose que de courir le risque de voir un nouveau tarif canadien s'appliquer aux produits québécois, alors même que le tarif des E.U. continuerait d'exister jusqu'à la conclusion de nos problématiques négociations... En effet, un accord d'union douanière avec les États-Unis pourrait demander des mois, sinon des années de pourparlers. Et sa mise en vigueur ne se ferait éventuellement que par étapes, pour permettre aux entreprises de s'adapter.

Pendant cette période de transition, l'industrie québécoise se trouverait ainsi entre deux murs. On peut imaginer des situations plus confortables ! Pour cette seule raison, sans compter toutes les autres (l'attrait douteux, par exemple, d'États de la Nouvelle-Angleterre dont les faiblesses proches parentes ne feraient que s'additionner aux nôtres), voilà donc un risque à écarter sans la moindre hésitation.

Si jamais une union douanière devait quand même nous joindre aux États-Unis, elle se ferait d'un commun accord entre tous les participants, le Québec et le Canada décidant ensemble du rythme qui leur est possible. Nous n'avons surtout pas à nous porter volontaires tout seuls et prématurément.

### *Vers un marché commun ?*

Une autre question que soulève souvent l'union douanière est la suivante : que faudrait-il y ajouter pour la transformer en un véritable marché commun ?

En plus du tarif unique à l'égard des tiers, un marché commun implique la coordination d'un bon nombre de politiques économiques. Les pays participants doivent graduellement, selon leurs intérêts respectifs, s'engager dans ce processus d'harmonisation aussi complexe que délicat.

[354]

Certains gestes sont dès l'abord évidents et commodes. Ainsi, rien de plus normal que de s'entendre sans chichi sur les taux de fret ferroviaire ou les conditions de transport par camion. Mais il en va tout autrement dès qu'il s'agit de mesures comme la coordination des politiques d'impôt à l'égard des entreprises, que chacun doit envisager avec un soin parfois douloureux, afin d'en évaluer et au besoin s'évertuer à en réduire l'impact sur son économie.

Si le projet d'union monétaire devait tomber et que nous n'ayons alors qu'à aménager nos seules relations commerciales avec le Canada, nous proposons donc que les accords initiaux n'aillent pas au-delà d'une union douanière assortie d'ententes sur les transports. La coordination des politiques économiques ou fiscales peut attendre et, à notre avis, il est même grandement préférable de la voir venir. Une fois diverses réorganisations majeures opérées au Québec, une fois relancée l'activité économique et terminées certaines opérations de modernisation, il serait temps d'y repenser.

### *L'union monétaire*

Dans l'hypothèse d'une union monétaire, la question se présente autrement et les exigences de coordination sont plus précises.

La formule suscite un intérêt considérable depuis quelques années, tant en Europe de l'Ouest que parmi certains pays du Tiers-Monde. On y cherche d'abord une façon d'éviter la fluctuation des taux de change, sans doute, mais aussi le moyen d'annuler l'effet des mouvements de capitaux à court terme sur les balances nationales de paiements.

L'opération est particulièrement difficile à réaliser entre pays qui disposent depuis longtemps de leurs propres institutions monétaires. Il faut alors modifier de longues habitudes et renoncer à des symboles auxquels les citoyens sont attachés. En Europe, par exemple, une véritable union monétaire n'est pas pour demain, quels que soient les projets et les étapes — ou les rêves — qu'on continue d'échafauder à ce propos.

Comme l'union monétaire existe déjà dans le Canada d'aujourd'hui, notre cas serait pas mal moins épineux. Il n'exigerait pas moins qu'au moment de l'indépendance du Québec, les deux nouveaux pays, tout en disposant chacun de leurs propres institutions monétaires, acceptent d'en coordonner très étroitement les politiques, allant jusqu'à l'acceptation d'un organisme conjoint pour en déterminer l'orientation et la marche.

Sur ce point aussi, on nous reproche dans certains milieux de renoncer à un autre pan d'autonomie. C'est encore vrai, mais en fait que reste-t-il au Canada d'une politique monétaire vraiment autonome face au marché de New-York, même lorsque le taux de change est flexible ?

À moins de vouloir entourer un Québec indépendant d'un strict contrôle des changes - ce qui ne nous apparaît pas précisément comme le meilleur des mondes - nous n'échapperons pas, nous non plus, à cet impact des politiques monétaires américaines.

L'autonomie à laquelle une union monétaire nous ferait renoncer est donc, d'avance, fort loin d'avoir la consistance qu'on pourrait lui prêter.

[355]

Ce qui serait bien plus grave, cependant, c'est que le Canada, avant d'accepter, prétende nous imposer dans d'autres secteurs des mesures de coordination qui nous seraient inacceptables.

Dans un cadre plus large, il reste aussi que le réalignement des monnaies, provoqué par le Président Nixon à la fin de 1971, laisse songeur quant aux perspectives réelles de stabilité de certaines formes d'unions monétaires...

Par conséquent, nous ne nous faisons guère d'illusions. Autant l'union douanière est souhaitable et pour ainsi dire inscrite sur la carte, autant l'union monétaire demeure hautement problématique. Notre colloque devrait nous permettre d'en dégager plus précisément les conditions et les avantages aussi bien que les inconvénients. Mais ce n'est qu'à la suite de négociations directes avec le Canada que l'on pourra prendre une décision finale, une fois connues et soigneusement pesées les exigences de part et d'autre.

### *L'ouverture sur les autres*

En terminant, évoquons une image qui eut son heure de popularité. Vous ne voulez, nous disait-on, divorcer d'avec le Canada que pour vous remarier aussitôt avec lui...

C'est de l'esprit facile. C'est également bien mal apprécier le contenu de l'indépendance nationale.

Celle-ci, au point de vue économique, assure fondamentalement trois choses : le contrôle de tous les impôts, leur répartition selon les priorités établies collectivement par les citoyens du pays, et la possession de centres majeurs de décision.

Or actuellement, nous touchons juste la moitié de nos impôts, nos priorités de dépenses deviennent des caricatures dès qu'elles affrontent le prisme fédéral-provincial, et nos centres de décision véritables se comptent sur les doigts d'une main.

La feuille de route que nous présentons peut, nous en sommes certains, nous permettre d'assurer au Québec ces bases d'une indépendance indiscutable.

Mais il ne s'ensuit pas, bien au contraire, que nous devions tendre à nous isoler du reste du monde. Ce n'est pas parce qu'on l'a « rapatrié » qu'un centre de décision doit se mettre à fonctionner en vase clos. Et

l'on ne serait pas du tout plus maître chez soi si l'on refusait de traiter avec ses voisins...

Il a fallu bien des crises pour aboutir à cette constatation élémentaire mais fondamentale, à savoir que l'indépendance d'une foule de petites nations peut fort bien se maintenir et respirer à l'aise dans de grands ensembles commerciaux ou monétaires. Il est vrai que le monde contemporain commande presque sans réplique ces regroupements d'intérêts librement consentis et négociés. Mais il est non moins vrai qu'il ne cesse comme aucune autre époque de confirmer le droit de toutes les nations à l'indépendance.

De même, si la grande entreprise internationale présente indéniablement un danger pour l'autonomie réelle des petits peuples, en revanche la concentration sans précédent des pouvoirs de l'État leur permet malgré tout de faire respecter et d'imposer au besoin les politiques de leur intérêt national.

[356]

Voilà notre voie toute tracée : il faut à la fois acquérir l'indépendance politique et reprendre le contrôle de notre économie tout en la gardant large ouverte sur le monde.

Ce n'est pas facile, mais d'autres y parviennent. Pourquoi pas nous ?

## RÉFÉRENCES

Les notes en fin de texte ont toutes été converties en notes de bas de page dans cette édition numérique. JMT.

Ce texte est extrait de : *Quand nous serons vraiment chez nous*, mai 1972, pp. 53 à 69 ; pp. 101 à 105 ; pp. 123 à 136.

[357]

Québec 1960-1980. La crise du développement.

Troisième partie :

*LES MANIFESTES*

## Texte 20

---

“Ne comptons que  
sur nos propres moyens.”

CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX

I — Analyse du mode de production  
de l'économie québécoise et conséquences  
sur la structure industrielle.

### *Le système capitaliste au Québec*

[Retour à la table des matières](#)

Il peut sembler tautologique de rappeler que l'économie du Québec est régie par un système capitaliste (ou de libre entreprise). Dans un tel système économique les moyens de production sont, faut-il le rappeler, la propriété d'un ou de plusieurs individus qui sont les actionnaires des entreprises. Ces individus que l'on appelle encore capitalistes entrepreneurs, constituent la classe possédante ici au Québec. La propriété et le contrôle des moyens de production sont donc concentrés dans les mains d'un petit nombre d'individus.

La société capitaliste est donc divisée en deux grandes classes qui sont en lutte : la classe possédante et la classe des travailleurs.

*La classe possédante ou dominante* est formée par un petit nombre de propriétaires qui retirent un revenu (notamment par les actions qu'ils détiennent dans l'entreprise) du seul fait qu'ils sont propriétaires des moyens de production. Ce sont eux qui prennent les grandes décisions pour ce qui a trait à l'ensemble des entreprises, c'est-à-dire de toute l'économie, et qui s'assurent le contrôle des politiciens et des gérants des entreprises.

La classe possédante (bourgeoisie) se compose donc des entrepreneurs capitalistes les plus importants, des politiciens, des technocrates et des petits patrons qui les servent ainsi que des marchands. C'est entre les mains de cette classe que se concentre tout le pouvoir économique et politique du seul fait qu'elle soit propriétaire des moyens de production (ou soit directement au service de ces propriétaires). Au Québec, la classe possédante peut se subdiviser de la manière suivante :

[358]

Une bourgeoisie américaine demeurant à l'extérieur du Québec qui est de loin la plus importante.

Une bourgeoisie anglo-canadienne répartie à travers tout le Canada, mais dont le siège social est à Toronto...

Une bourgeoisie canadienne-française qu'on peut subdiviser ainsi :

- 1) Un premier groupe qui est au service des bourgeoisies américaine et anglo-canadienne, et qui leur est complètement intégré.
- 2) Une petite bourgeoisie professionnelle et technocratique dont l'ambition est de prendre la place de la bourgeoisie anglo-canadienne au Québec (notamment par le biais des institutions de l'État).

*La deuxième grande classe* est formée par l'ensemble des travailleurs, ouvriers, ouvrières, petits fonctionnaires, secrétaires, ménagères, agriculteurs. Ils n'ont aucune propriété des moyens de production, ils sont obligés de vendre leur force de travail pour survivre. L'obligation pour le travailleur de vendre sa force de travail comme une marchandise vient de l'absence même de propriété. Cette mar-

chandise est offerte par les travailleurs eux-mêmes et demandée par les capitalistes. C'est ce que les économistes nomment le marché du travail.

### *Le profit et le pouvoir*

Quelle est la finalité poursuivie par l'entrepreneur capitaliste ? L'entrepreneur capitaliste cherche à maximiser ses profits, c'est-à-dire à organiser la production de l'entreprise pour augmenter le profit qui lui permet d'obtenir le plus grand revenu et le plus de pouvoir économique. En conséquence, s'il doit licencier des travailleurs pour augmenter ou pour maintenir ses profits, il le fera, que les travailleurs soient syndiqués ou non, et s'il ne peut plus faire de profits il fermera l'entreprise et mettra les travailleurs en chômage avant que les revenus qu'il a accumulés soient épongés par des déficits.

### *Le capitalisme conduit à l'anarchie*

La conséquence directe de cette recherche de profits toujours plus grands, c'est une économie non planifiée. C'est-à-dire sans direction centrale permettant de prévoir et d'organiser les ressources et la production pour répondre aux besoins des gens. Un des exemples les plus frappants actuellement au Québec de cette absence de planification, c'est le secteur de l'habitation. Alors qu'on a un besoin urgent de grands logements à loyer modique pour les travailleurs et les familles nombreuses, on continue de construire des ensembles à petits appartements dispendieux qui commencent à être trop nombreux. Et cela, parce que les logements à loyer modique sont peu profitables.

Le système économique ainsi mis en place est anarchique. Le mot anarchique implique gaspillage de force de production et gaspillage de force ouvrière. Le mot anarchie signifie que l'ordre capitaliste ne s'établit pas en partant des besoins sociaux mais après coup par le mouvement de la concurrence des capitaux qui vont d'une sphère à l'autre de la production suivant les profits qui peuvent être réalisés. En d'autres

termes, les besoins qui sont satisfaits dans une économie capitaliste ne sont pas ceux qui correspondent à la grande masse des travailleurs.

[359]

### *Le capitalisme conduit aux monopoles*

Une autre conséquence importante de la maximisation des profits est de faire évoluer le régime capitaliste vers un régime de monopole. Il s'en suit qu'à mesure qu'on avance dans le temps, un nombre de plus en plus restreint de propriétaires capitalistes possèdent de plus en plus de moyens de production. La loi de concurrence entre petits entrepreneurs a fait place à la loi des monopoles des grands propriétaires capitalistes.

Supposons que l'une des entreprises réussisse à abaisser ses coûts de production en utilisant des machines plus productives. Bénéficiant des coûts moindres, et vendant la même masse de produit au même prix qu'auparavant, l'entreprise en question va réaliser un surprofit par rapport aux autres. Allons plus loin : ayant mis en place des machines plus productives, l'entreprise en question va pouvoir produire davantage. La demande restant égale et l'offre de produit s'élevant, du fait de l'entreprise en question, le surplus de marchandise jeté ainsi sur le marché ne pourra être absorbé que si le prix unitaire de chaque marchandise baisse. Le surprofit réalisé par l'entreprise privilégiée va baisser, mais elle va pouvoir vendre davantage, supplanter un certain nombre d'entreprises, qui ne pourront suivre la baisse des prix. La masse de son profit va alors s'accroître d'autant. L'augmentation de la productivité, c'est-à-dire le développement des forces productives, va permettre à l'entreprise en question d'empocher des sur-profits et de prendre la place de concurrents.

C'est dans ce but, et non pas amour de la productivité qu'une entreprise va développer les forces productives.

Quant aux autres entreprises, elles vont être obligées, soit de disparaître, soit d'adopter elles-mêmes l'innovation introduite. Ainsi, dans tout le secteur, le procédé de production introduit va se généraliser. Le capital développe ainsi les forces productives sociales comme un moyen pour réaliser des profits et non comme une fin. Cette fin est la

recherche de profit et d'une position dominante sur le marché. Cette fin se trouve dans l'anarchie de la concurrence.

Lorsqu'une entreprise arrive par l'élimination de tous ses concurrents à conquérir une position de monopole, le développement des forces productives ainsi réalisé ne sert pas à satisfaire le plus largement les besoins sociaux en abaissant les prix autant que le permettraient les bas coûts de production ; la position de monopole conquise sert à imposer un prix qui permet de réaliser des sur-profits quitte à limiter la quantité vendue.

Dans cette lutte pour la domination du marché, chaque capitaliste qui cherche à obtenir une position de monopole met en place des usines géantes capables chacune de fournir à elle seule tout le marché. La force qui arrive à avoir les coûts les plus bas et à inonder le marché au prix le plus bas, enlève la position dominante. Le résultat est un excédent considérable de capacité de production inemployée, chaque entreprise géante s'étant équipée pour satisfaire à elle seule toute la demande.

Comme nous le verrons plus loin, cette tendance capitaliste à la monopolisation des marchés et à la surproduction sont la cause fondamentale des crises économiques et du chômage.

Un des aspects les plus importants du capitalisme monopolistique est le fait que quelques grandes entreprises géantes concentrent la plus grande partie de la production dans les différents secteurs de l'économie.

[360]

*Evolution du degré de la concentration dans  
23 secteurs d'activité économique au Canada, 1954-1964*

|     |                                 | Nombre d'entreprises | % des actifs détenus | Nombre d'entreprises | % des actifs détenus | Augmentation (+) ou diminution (-)<br>de la concentration |
|-----|---------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---|
| 1.  | Mines                           | 4                    | 78                   | 4                    | 50                   | -   |
| 2.  | Pétrole et gaz                  | 4                    | 64                   | 4                    | 45                   | -   |
| 3.  | Aliments                        | 4                    | 33                   | 4                    | 42                   | +   |
| 4.  | Boissons                        | 4                    | 66                   | 4                    | 88                   | +   |
| 5.  | Tabac                           | 1                    | 63                   | 1                    | 50                   | -   |
| 6.  | Caoutchouc                      | 2                    | 30                   | 4                    | 63                   | + ?   |
| 7.  | Coton                           | 4                    | 68                   | 3                    | 90                   | +   |
| 8.  | Bois                            |                      |                      |                      |                      |   |
|     | pâte et papier                  | 4                    | 31                   | 4                    | 39                   | +   |
| 9.  | Aciéries                        | 4                    | 93                   | 4                    | 96                   | +   |
| 10. | Autres                          |                      |                      |                      |                      |   |
|     | Acier                           | 1                    | 28                   | 1                    | 29                   | +   |
| 11. | Machines agricoles              | 1                    | 24                   | 2                    | 63                   | + ?   |
| 12. | Avionnerie                      | 2                    | 64                   | 2                    | 89                   | +   |
| 13. | Automobiles                     | 3                    | 81                   | 3                    | 83                   | +   |
| 14. | Appareils électriques           | 4                    | 46                   | 4                    | 38                   | -   |
| 15. | Minéraux non métalliques        | 1                    | 40                   | 1                    | 19                   | -   |
| 16. | Produits chimiques              | 4                    | 49                   | 4                    | 32                   | -   |
| 17. | Matériels de transport          | 4                    | 78                   | 3                    | 79                   | +   |
| 18. | Téléphone                       | 4                    | 88                   | 4                    | 88                   | + -   |
| 19. | Electricité et gaz              | 4                    | 84                   | 4                    | 73                   | -   |
| 20. | Commerce de détail              | 4                    | 22                   | 4                    | 41                   | +   |
| 21. | Banques                         | 4                    | 77                   | 4                    | 82                   | +   |
| 22. | Assurances                      | 4                    | 32                   | 4                    | 31                   | -   |
| 23. | Autres institutions financières | 4                    | 55                   | 4                    | 19                   | -   |

*Source : G. Rosenbluth, "The Relation Between Foreign Control and Concentration in Canadian Industry", Revue canadienne d'Economique, Vol. 3, no 1, février 1970 pp. 14-38, tableaux IV et VI.*

À cette concentration par secteur économique s'ajoute aussi la concentration du type « holding » qui chevauche sur différents secteurs. On connaît le cas de Power Corporation. Mentionnons aussi celui d'Argus Corporation (mines et forêts, Domtar, B.C. Forest, Hollinger Mines, Massey-Ferguson, Dominion Stores) et le groupe CPR-Cominco (transport maritime, routier, sur rail, aérien, hôtellerie, propriétés immobilières, pétrole, gaz, mines, etc.) Certains liens existent entre ces trois corporations géantes : Power Corporation détient [361] 10% des actions d'Argus Corporation et Canadian Pacific Investment, filiale de CPR, détient 19.9% des actions de l'Investor Group (contrôlé par Power Corporation).

### *Le capitalisme conduit à la concentration des décisions*

À cette concentration du capital et des entreprises (capital autochtone ou étranger, filiales étrangères ou entreprises canadiennes) correspond une extrême concentration des décisionnaires : l'élite économique, pour employer une expression de John Porter, est extrêmement restreinte. Porter a pu identifier en 1964 <sup>180</sup> 907 personnes qui détiennent ensemble 1304 directorats sur 1913 que comptent en tout les 170 entreprises dominantes du pays. À l'intérieur même de ce groupe, 203 individus détiennent 45% des directorats, 90 personnes en détiennent à eux seuls 28%.

Ce réseau englobe aussi les banques, et les compagnies d'assurances où l'on retrouve ce phénomène de la multiplicité des directorats. En définitive, en excluant certains directeurs « secondaires » parmi le groupe des 907 personnes identifiées plus haut et en incluant les directeurs de banques et de compagnies d'assurances, Porter aboutit à l'identification d'un groupe de 985 personnes détenant la quasi totalité du pouvoir économique au Canada.

---

<sup>180</sup> John Porter, *The Vertical Mosaic*, University of Toronto Press, 1965.

On doit enfin se rappeler que 200 entreprises produisent plus de 50% de tous les biens manufacturés au Canada. Pour mieux illustrer le pouvoir dictatorial que possèdent les monopoles et les quasi monopoles, nous renvoyons le lecteur à l'étude du cas de l'industrie des pâtes et papiers qui apparaît en annexe de ce rapport.

Mais pourquoi les entreprises multinationales dont la plupart des sièges sociaux sont soit aux États-Unis, soit en Ontario investissent-elles au Québec ?

Premièrement pour contrôler le marché québécois, c'est-à-dire pour empêcher qu'il se développe ici des entreprises aux mains des capitalistes nationaux qui pourraient devenir concurrentes des entreprises américaines ou canadiennes-anglaises.

Deuxièmement, pour profiter d'une main-d'œuvre abondante et à bon marché issue des régions défavorisées du Québec. Bien que les entreprises américaines soient souvent celles qui donnent les meilleurs salaires dans ces régions, il reste que les salaires sont moins élevés ici qu'aux États-Unis.

Troisièmement, pour prendre avantage des canaux de commerce d'exportation qu'il y a au Québec. Prenons un exemple pour illustrer ceci. Il existe des tarifs douaniers préférentiels entre le Canada et l'Angleterre, c'est-à-dire que les entreprises installées au Canada peuvent exporter à meilleur compte en Angleterre puisque les tarifs douaniers de l'Angleterre sont plus bas pour les produits venant du Canada.

Quatrièmement, pour s'assurer le contrôle des ressources naturelles du Québec qui manquent ou pourraient venir à manquer aux États-Unis ou dans d'autres pays impérialistes. De plus il est très rentable de venir chercher ici des matières premières pour presque rien, de les transformer aux États-Unis et de les revendre ici sous forme de produits finis. L'Iron Ore offre un excellent exemple de ce type parfait de relation impérialiste entre les États-Unis et le Québec, comme nous le verrons dans un appendice à la fin de ce rapport. Le [362] cas de l'ITT-Rayonier est un autre exemple très récent qui illustre d'une façon éclatante le modèle de relation impérialiste entre une compagnie multinationale américaine et le Québec. Un dossier très détaillé de ce cas apparaît également en appendice de ce rapport.

*La plus récente manifestation de l'impérialisme américain :  
le Plan Nixon*

Huit mois avant l'application du plan Nixon, le secrétariat américain au commerce révélait dans une étude que l'accroissement des exportations américaines au Canada avait été le principal facteur qui ralentit la tendance au déclin de la domination des marchés mondiaux par les U.S.A. au cours des années '60. Face à l'Allemagne fédérale, au Japon et à l'Italie dont le capitalisme national se fait de plus en plus agressif dans le secteur des produits manufacturés, face à la menace économique que représentait le bloc du Marché commun et l'adhésion prochaine de la Grande-Bretagne, de la Suède et de la Norvège au Marché commun, les monopoles américains ont systématiquement reculé sur tous les fronts depuis 1960. Or après avoir subi l'une des pires récessions économiques en dix ans, l'an dernier et au début de cette année, l'impérialisme américain ne pouvait continuer à assister impuissant à cette concurrence de plus en plus acharnée que lui livraient les monopoles étrangers jusque sur le marché même des États-Unis. Comme guerre commerciale et industrielle, on n'avait jamais vu un tel affrontement depuis la période qui précéda la deuxième guerre mondiale, affrontement qui se limitait alors exclusivement à l'Europe, le Moyen-Orient et l'Asie.

La réponse fut donc la suivante : un plan qui viserait à restaurer la primauté du capital américain, la puissance politique des États-Unis à travers le monde et même si ce devait être au mépris des lois et besoins économiques les plus fondamentaux qui régissent la vie économique de centaines de peuples. Le plan Nixon était né et il n'appartenait plus aux autres puissances que de courber l'échiné et acquiescer. C'est ce que fera le Canada. Même si des dizaines de milliers de travailleurs risquent d'y perdre leur dignité, la logique de l'impérialisme américain exige à la fois une rentabilité accrue de son capital investi chez lui et à travers le monde et le maintien de son rôle prédominant sur les marchés internationaux.

### *Lien entre impérialisme et bourgeoisies nationales*

Pourquoi et comment en sommes-nous venus à nous embourber si profondément dans un tel guêpier ? Seule l'explication du capitalisme au Canada et au Québec peut nous aider à y répondre, car comme tous les travailleurs québécois constamment menacés d'être congédiés doivent lutter contre l'oppression du capitalisme, le plan Nixon est le résultat d'un affrontement de l'impérialisme américain contre les bourgeoisies capitalistes autochtones pour le contrôle du marché mondial. Ainsi, alors que l'on peut qualifier en quelque sorte les congédiements de lock-outs, c'est comme si le plan Nixon était un lock-out en obligeant les autres bourgeoisies capitalistes à négocier selon les termes américains.

La bourgeoisie anglo-canadienne n'a pas été assez forte pour supporter le fardeau de l'affrontement et doit aujourd'hui, de par sa faiblesse, panser les [363] plaies que lui ont occasionnées le caractère impérialiste du plan Nixon. Si cette bourgeoisie anglo-canadienne se trouve actuellement acculée au pied du mur, c'est parce qu'elle a directement contribué à l'expansion et à la consolidation de l'impérialisme américain au Canada et au Québec depuis 1926.

### *L'impérialisme et la bourgeoisie anglo-canadienne*

Depuis quelques années à peine a surgi une nouvelle tendance politique au Canada qui gagne de jour en jour de nouveaux partisans. En 1971 on ne congédie plus officiers gouvernementaux ou même administrateurs de sociétés pour leur nationalisme économique comme ce fut le cas du gouverneur de la Banque du Canada en 1961, M. James Coyne, alors que Diefenbaker le renvoyait pour avoir défendu les intérêts du pays contre l'envahissement américain. De fait, c'est parce que la bourgeoisie capitaliste anglophone risque de perdre aujourd'hui jusqu'à son identité que ce nationalisme du « Buy back Canada » a connu une telle vogue. Car pour y croître, cette bourgeoisie canadienne avait expressément besoin de la venue du capital américain. Mais voyons

d'abord le fondement historique d'un tel développement avant d'en examiner les conséquences aujourd'hui.

*Naissance et développement  
de la bourgeoisie anglo-canadienne*

Le colonialisme britannique, a joué un rôle actif au Canada jusqu'à la première guerre mondiale fournissant au colon britannique tout le capital bancaire qui lui était nécessaire pour construire les voies de communication et de commerce dont avaient tant besoin notamment le Canadian Pacific, le Grand Tronc et la compagnie de la baie d'Hudson. Sans la métropole britannique, les colons et les royalistes qui dominaient le Canada depuis l'occupation de 1763 n'auraient pu graduellement donner naissance à un marché de capital proprement canadien.

C'est ainsi que les plus gros cartels industriels du début du siècle jusqu'en 1912 furent constitués par du capital britannique. Qu'on en juge par l'apparition alors de Canada Cement, de Steel Co. of Canada et nombre de géants de l'industrie des pâtes et papier et de l'hydro-électricité. En 1926 toutefois, les britanniques ont retiré la plupart de leurs intérêts dans les sociétés canadiennes tout en conservant toutefois la part du lion au secteur des prêts industriels et gouvernementaux. Déjà les Américains détiennent actuellement 53% des 2.5 milliards de capital-action étranger au pays. À la veille de la guerre les Américains augmentent cette part d'investissement direct à 60%. En 1948, ils en détiennent 74% et plus de 80% aujourd'hui. C'est surtout au cours de la deuxième guerre mondiale que les britanniques devaient liquider la majorité de leurs intérêts obligataires au Canada.

*Les assises de la bourgeoisie anglo-canadienne :  
les banques*

Mais c'est à cause de cette tendance de fuite de capitaux du Canada, pour renforcer un capitalisme britannique déjà malade avec la perte graduelle de ses colonies, que les banques canadiennes ont semblé dès 1934 constituer leurs assises. Ces banques étaient d'autant plus

stimulées qu'elles étaient appelées [364] à remplacer les sources de financement britannique auprès des monopoles britanniques installés au Canada. Pour leur part, les filiales américaines avaient déjà largement accès aux sources de financement des États-Unis et profitaient du statut spécial du Canada au sein du Commonwealth pour s'attaquer au marché de l'Empire britannique. Durant la dépression l'afflux de capitaux demeurera relativement stationnaire et le rôle des banques canadiennes plutôt modeste. Mais à la reprise économique d'après-guerre les gigantesques réservoirs de capitaux tant canadiens qu'américains qui avaient été confinés à l'épargne durant la guerre devaient trouver de nombreux débouchés. Ce fut donc la course aux filiales et en l'espace de quelques années les Américains portaient aux trois-quarts leur contrôle sur tous les capitaux étrangers détenus au Canada.

*Lien entre petite bourgeoisie québécoise  
et bourgeoisie anglo-canadienne*

Entretemps, les Québécois qui n'avaient guère accès qu'à trois banques et au système coopératif ne disposaient pas de ressources suffisantes en capitaux pour financer cette reprise, d'autant plus que ces capitaux étaient confinés aux secteurs industriels les moins productifs, donc les moins profitables au Québec. Il n'y avait donc pas de quoi attirer le capital bancaire. La bourgeoisie locale fortement liée à la bourgeoisie anglo-canadienne pour la survie et l'expansion de ses intérêts s'intégrait donc de plus en plus à cette dernière. Le parallèle est frappant ici : tout comme la bourgeoisie anglo-canadienne avait besoin des Américains pour remplacer les sources britanniques de capitaux, la bourgeoisie québécoise, fort maigre du reste, avait été contrainte depuis l'occupation à s'allier à la bourgeoisie anglo-canadienne naissante pour remplacer les sources françaises de capitaux. Inversement, les entreprises multinationales américaines constituaient des sources considérables de profits pour les maisons de courtage et les banques canadiennes qui dans de nombreux cas sont allées jusqu'à constituer elles-mêmes des filiales américaines au Canada pour accroître le nombre et l'importance de leurs clients. Si le secteur financier et bancaire est si peu contrôlé aujourd'hui par des intérêts américains ou étrangers, c'est principalement pour ces raisons.

Un tel développement historique ne devait pas être sans conséquence au pays *puisque'en contribuant à financer directement l'expansion des entreprises multinationales américaines au Canada et au Québec, les banques et maisons de courtage accélèrent la mainmise sur le Canada par l'impérialisme américain.*

En fait, tout en consolidant ses profits à court terme, les banques et maisons de courtage défavorisaient les intérêts de la bourgeoisie anglo-canadienne à long terme en renforçant le caractère concurrentiel des entreprises multinationales américaines.

### *L'impérialisme à l'œuvre*

Voyons maintenant comment s'établit plus exactement l'impérialisme américain au Canada et au Québec.

[365]

### *L'impérialisme ferme nos usines*

Le nationalisme canadien des James Coyne, Gordon, et autres a bel et bien réussi à nous éclairer sur le contexte général de la domination économique du capital américain au Canada.

Mais ceux qui eurent à éprouver les effets quotidiens de cette prédominance du dollar sur toute considération humaine ou sociale sont les travailleurs. Car l'impérialisme qu'illustre si bien le plan Nixon les frappera directement en les jetant sur le pavé dans toutes les régions du Québec où il y a concentration d'entreprises multinationales. Ces congédiements massifs, ces véritables lock-out à l'échelle du Québec découlent directement des principaux mécanismes de l'impérialisme américain.

Pour se rendre compte de l'ampleur de l'impérialisme américain au cours de la dernière décennie, qu'il suffise ici de rappeler que les monopoles américains ont accru leurs investissements directs au Canada de \$9.9 milliards. Les profits de ces monopoles ont totalisé pour la même période \$11.1 milliards. De ce total, \$6.2 milliards furent rapa-

triés aux États-Unis sous forme de dividendes, alors que les maisons-mères des monopoles extirpaient près de \$2 milliards de plus en droits de licence, frais divers, honoraires professionnels.

CANADIAN DIMENSION

*Vol. 7, no 8, avril 1971- p. 5*

*Tableau I Investissement direct des E. U. au Canada  
Bilan des années 1960 (millions de \$ U.S.)*

| Année | Nouveau capital américain entré au Canada | Dividendes et intérêts rapatriés aux É.U. | Redevances et droits d'exclusivité rapatriés aux É.U. | Solde     |
|-------|---|---|---|-----------|
| 1960  | 451                                       | 361                                       | 90  | - 0       |
| 1961  | 302                                       | 464                                       | 102   | - 264     |
| 1962  | 314                                       | 476                                       | 114   | - 276     |
| 1963  | 365                                       | 455                                       | 134   | - 224     |
| 1964  | 298                                       | 634                                       | 162   | - 498     |
| 1965  | 962                                       | 703                                       | 185   | + 74      |
| 1966  | 1,153                                     | 756                                       | 211   | + 186     |
| 1967  | 408                                       | 790                                       | 243   | - 625     |
| 1968  | 625                                       | 851                                       | 261   | - 487     |
| 1969  | 619                                       | 762                                       | 268   | - 511     |
| Total | \$5,497                                   | \$6,252                                   | \$1,770   | - \$2,625 |

[366]

On se rend compte que de 1960 à 1969, (voir le tableau dans la revue *Canadian Dimension*) les États-Unis ont rapatrié chez eux plus de \$2.6 milliards de plus qu'ils n'avaient effectivement investis chez nous. Au cours de la période 1959-65, on évalue à environ \$350 millions les capitaux qu'ils ont retirés de la même manière du Québec.

C'est donc dire qu'au lieu de parler d'investissements américains au Québec, qu'il *aurait lieu de parler de désinvestissements américains au Québec.*

Grâce au jeu de l'autofinancement et des emprunts sur le marché canadien environ 90% des investissements directs américains ont été financés ici même au Canada. Pour s'en convaincre on n'a qu'à se reporter au tableau II de la revue *Canadian Dimension* vol. 7, no. 8, avril 1971, page 5.

Tableau II  
Provenance des fonds finançant  
les nouveaux investissements américains au Canada ;  
années choisies au cours de la dernière décennie (millions de U.S.)  
(Échantillon de 450 sociétés-mères U.S.)

|                                    | 1963  | 1964  | 1965  | 1967  | 1968  |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Investissement brut total          | 1,666 | 2,038 | 2,656 | 2,527 | 2,611 |
| Profits non-distribués             | 675   | 863   | 852   | 925   | 1,027 |
| Amortissement et épuisement        | 552   | 623   | 681   | 800   | 864   |
| Fonds non américains               | 241   | 307   | 497   | 423   | 539   |
| Autres fonds et ajustements        | 29    | 88    | 75    | 138   | 53    |
| Fonds en provenance des E.U.       | 156   | 551   | 168   | 242   | 127   |
| Fonds U.S. en % de l'invest. total | 10.0% | 7.6%  | 20.8% | 9.6%  | 4.9%  |

Sources : U.S. Department of Commerce, Survey of Current Business, L, No. II Nov. 1970, pp. 16-17.

*Note explicative* : Bien que la revue " Canadian Dimension " ne soit pas très explicite au sujet de ses tableaux, on doit comprendre que la première colonne du tableau I représente seulement les nouvelles entrées de fonds en provenance des États-Unis. Les profits non distribués et accumulés annuellement dans les filiales américaines au Canada ne sont pas inclus dans les \$5.49 milliards de nouveaux investissements indiqués dans la première colonne du tableau I. La différence entre les \$9.9 milliards d'investissements américains dont nous parlions plus haut et \$5.49 milliards représente la part des investissements directs américains autofinancés par les profits accumulés par les filiales américaines au Canada. Il s'agit d'un montant de \$4.4 milliards.

[367]

Outre ces investissements directs, qui permettent aujourd'hui aux monopoles américains de contrôler plus de \$50 milliards d'actif industriel canadien par le biais de quelques 7,400 compagnies, filiales ou associées, les capitalistes américains ont su accaparer plus de \$7 milliards de notre dette nationale. D'autant plus que les filiales sont condamnées en majorité à acheter à prix élevé les fournitures provenant de leur société-mère, et à leur vendre leurs produits à bas prix dans le cadre du même monopole. Voir à ce sujet le cas de l'Iron Ore Co. of Canada en appendice à la fin de ce rapport.

### *L'impérialisme achète nos propres usines*

Enfin, il demeure essentiel de retenir au moins une caractéristique marquante de l'investissement américain au Québec : ces capitaux américains ont davantage servi au cours de la dernière décennie à financer l'achat de compagnies canadiennes ou québécoises déjà existantes, qu'à favoriser le développement industriel.

En effet, la dernière décennie fut une des périodes les plus frénétiques d'acquisitions et de spéculations pour les monopoles américains. Plus de 1,000 sociétés canadiennes sont tombées durant cette époque sous la coupe du capital américain de telle sorte que l'actif industriel de ces filiales américaines a pratiquement doublé en dix ans.

On se rappellera également que les entreprises multinationales américaines contrôlaient en 1968, plus de 58% de toute l'industrie manufacturière canadienne, 62% de l'industrie extractive et 100% du secteur du raffinage (pétrole).

Cette situation a une signification stratégique principalement pour le Québec où les entreprises multinationales contrôlent les trois-quarts de notre production minière. C'est dire que le capital américain n'est strictement pas intéressé à transformer sur place nos richesses minérales et forestières. Les exemples de l'International Téléphone and Te-

legraph et de l'Iron Ore nous confirment bien encore une fois cette situation.<sup>181</sup>

Selon une étude<sup>182</sup> basée sur les statistiques fédérales et provinciales de 1961, les monopoles étrangers au Québec, donc principalement d'origine américaine, contrôlaient 41.8 pour cent de toute la valeur ajoutée dans la production manufacturière du Québec, contre 42.8 pour cent pour les entreprises anglo-canadienne et canadiennes-françaises.

Voici d'ailleurs un relevé des secteurs manufacturiers par chacun des trois groupes.

---

<sup>181</sup> La propriété des entreprises au Québec, André Raynauld, mai 1967, Rapport soumis à la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme.

<sup>182</sup> Voir le tableau suivant p. 368.

[368]

*Pourcentage de la valeur ajoutée de la production par groupe majeur d'industries manufacturières au Québec sous contrôle américain, anglo-canadien et canadien-français.*

| <i>Entreprise multinationale</i> |       |                                   |       | <i>Sociétés québécoises</i> |       |
|----------------------------------|-------|-----------------------------------|-------|-----------------------------|-------|
| <i>Américaines</i>               |       | <i>anglo-canadiennes</i>          |       |                             |       |
| Pétrole                          | 100%  | Vêtement                          | 88.6% | Bois                        | 83.9% |
| Métaux non-ferreux               | 84.7% | Textiles                          | 58.3% | Cuir                        | 49.4% |
| Équipement de transport          | 79.2% | Imprimerie et édition             | 65.7% |                             |       |
| Produits chimiques               | 77.1% | Boissons                          | 64.9% |                             |       |
|                                  |       | Appareils électriques             | 58%   |                             |       |
| Instruments de précision         | 71.9% |                                   |       |                             |       |
|                                  |       | Meuble                            | 53.6% |                             |       |
| Tabac                            | 67.9% |                                   |       |                             |       |
| Machinerie                       | 64.7% | Pâtes et papiers                  | 53.3% |                             |       |
| Fer et acier                     | 59.4% | Bonneterie                        | 53.2% |                             |       |
| Caoutchouc                       | 54.5% | Produits minéraux non-métalliques | 51.2% |                             |       |

Ce tableau reflétant la situation de 1961 signifie deux choses : 1) D'une part, puisque la valeur des actifs industriels américains a doublé depuis 1960, on peut facilement s'imaginer que la domination de tous les secteurs manufacturiers québécois s'est accrue presque au même rythme.

[369]

2) D'autre part, tout en concentrant leurs activités au chapitre de l'extraction, les monopoles américains réussissaient déjà en 1961 à récolter près de la moitié de la valeur ajoutée au Québec au secteur manufacturier, c'est souligner à quel point la structure manufacturière québécoise était alors déficiente.

Déjà au début de la dernière décennie, l'entreprise québécoise était de taille sept fois inférieure à l'entreprise multinationale américaine typique et quatre fois moins importante que l'entreprise multinationale anglo-canadienne typique.

En moyenne, la valeur ajoutée de l'entreprise québécoise représentait \$792,000 contre \$3.3 millions pour l'entreprise anglo-canadienne et \$5.6 millions dans le cas de l'entreprise multinationale américaine.

Tout en se classant au dernier rang pour leur productivité, les entreprises québécoises décrochaient néanmoins le premier rang quant à la part relative du salaire qu'elles versaient aux travailleurs. Évidemment, les monopoles américains octroyaient les salaires les plus élevés aux ouvriers québécois, suivis des corporations anglo-canadiennes, mais compte tenu des profits réalisés et de la production de chaque ouvrier, l'entreprise québécoise arrivait bonne première.

Ce bas taux de productivité des entreprises québécoises qui ne dominent que l'industrie du cuir et du bois, sujette à tant de fluctuations et originaire de la période industrielle du XIX<sup>e</sup> siècle, nous illustre bien pourquoi les banques et maisons de courtage canadiennes ne se sont pas davantage intéressées à la bourgeoisie capitaliste québécoise.

*Le « Maître chez nous » de 1962,  
c'était pour servir l'impérialisme*

Pour se protéger, celle-ci se voyait donc forcée d'une part à s'allier aux intérêts anglo-canadiens tout en se rabattant, de l'autre, sur l'État provincial qui devait suppléer à une telle défaillance.

Ce n'est pas autrement qu'il faut interpréter le « Maître chez nous » qui a fleuri au début des années 60 au Québec, suivi bien tardivement du nationalisme anglo-canadien.

Ce « Maître chez-nous » devait fournir en somme aux capitalistes installés au Québec, principalement les monopoles américains et anglo-canadiens, les services que notre bourgeoisie nationale était incapable de livrer. Inversement, la tâche qu'assumait ainsi l'État québécois devait en bonne partie être remplie par une fraction importante des petits capitalistes québécois.

Mais le système économique dans lequel nous vivons n'a pas changé malgré de telles réformes et plus que jamais, l'impérialisme américain fait sentir aux travailleurs québécois tout son poids.

C'est dans ce contexte qu'il faut voir et analyser les difficultés des gouvernements successifs à Québec depuis 1960, cette impuissance qu'ils ont d'inventer des outils propres aux Québécois pour contrôler le développement de notre propre collectivité.

Étranglé d'une part par la bourgeoisie anglo-canadienne qui réclame sa part de services pour lutter contre la concurrence américaine et, de l'autre par [370] les monopoles américains qui exigent de plus en plus de matières premières et d'énergie, l'État québécois est devenu un État de service, comme on parle d'un homme de service. Les décisions majeures continuent, pendant ce temps, à se prendre sur Bay Street et Wall Street. Les Québécois, quant à eux, continuent à galvauder le mythe de l'investissement étranger en chômant.

### *L'État fédéral est soumis à l'impérialisme*

Il fallait suivre de près les interventions et déclarations des ministres fédéraux durant la crise suscitée par le plan Nixon pour juger de l'impuissance de ce gouvernement à régler les disparités régionales spectaculaires et à mettre un frein au chômage croissant que connaît le Canada depuis deux ans. À la fois quémandant une exemption pour le Canada et menaçant naïvement les États-Unis de représailles nationalistes, Ottawa n'aurait pu afficher de plus belle façon sa mise en tutelle par la bourgeoisie anglo-canadienne et les monopoles américains installés au Canada.

Car le Plan Nixon n'est qu'une des nombreuses facettes qu'emprunte l'impérialisme américain pour soumettre l'industrie canadienne au service de ses intérêts, sans que la moindre considération ne soit accordée au sort des travailleurs canadiens.

Les exemples d'intervention de Washington auprès d'Ottawa ne manquent guère pour illustrer la domination presque complète du gouvernement fédéral pour le compte du capitalisme américain.

Le fait est qu'Ottawa a mobilisé des centaines de milliers de travailleurs sur l'ordre de Washington, au bénéfice de la machine de guerre américaine à travers le monde, mobilisation qui représente près du tiers de nos exportations vers les USA et qui se chiffre par au moins \$30 milliards depuis 1945.

Aujourd'hui, c'est Brascan et International Power Company Ltd., les deux principaux fers-de-lance de la bourgeoisie anglo-canadienne en Amérique latine, qui réclament d'Ottawa que le Canada s'associe aux USA pour protéger leurs intérêts de monopoles au Brésil, au Venezuela, au Mexique, en Bolivie et aux Barbades. Or, depuis la fondation de l'OEA (Organisation des États américains), Washington a multiplié ses pressions à Ottawa pour que les travailleurs canadiens se mettent de la partie en s'engageant à produire contre les intérêts de 300 millions de latino-américains. Sans compter bien entendu le rôle que le Canada joue pour le compte américain dans les Caraïbes, grâce à la présence de l'élite torontoise des E.P. Taylor et de la Banque Royale.

Encarcané dans une machine de guerre qui prend nom OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique Nord) et NORAD (North American Treaty of Defense), Ottawa dépend aussi directement des politiques américaines de production industrielle et de gestion des entreprises car, où qu'ils soient à travers le monde, les monopoles américains dépendent directement de la législation américaine et non de la législation du pays où ils font affaires.

Enfin au chapitre policier, que ce soient les revendications nationalistes québécoises soumises depuis maintenant 6 ans à la loupe du « Project Revolt », faisant partie de l'arsenal d'espionnage américain sur le continent (au nom exotique du « Camelot Plan »), de la Central Intelligence Agency (CIA), ou du recours à des dizaines d'agents du FBI pour compléter le travail de la Gendarmerie Royale durant les événements d'octobre dernier, les contradictions [371] politiques canadiennes sont appelées de plus en plus à provoquer l'intervention américaine au Canada, avec la complicité discrète du gouvernement fédéral. Avec des intérêts capitalistes aussi nombreux au Canada, on comprend bien dès lors que Washington veuille protéger « ses citoyens américains ». C'est habituellement la formule prétexte employée par les USA pour justifier leurs interventions à travers le monde, comme

ce fut le cas en 1965 à Saint-Domingue, capitale de la république dominicaine.

À l'échelle des politiques économiques, la « flottaison du dollar » qu'invoquent tant de capitalistes au Canada pour justifier les congédiements massifs de travailleurs résulte de la crise spéculative déclenchée par les monopoles américains et canadiens au printemps 1970. Or, cette révolution du dollar, qui profitait directement aux monopoles américains en augmentant à l'étranger le prix des produits canadiens, a coûté des centaines de millions de dollars en seuls profits spéculatifs, tout en satisfaisant les réclamations de Washington.

C'était en quelque sorte, une réponse anticipée du Canada au Plan Nixon : réduire notre surplus commercial pour « aider » les Américains à rééquilibrer leur balance de paiements.

C'est d'ailleurs cette même réévaluation qui incitait Ottawa à quêter une exemption des mesures imposées par le Plan Nixon. « Nous avons réévalué notre monnaie » disaient Trudeau et Pépin, « comme vous le demandez présentement aux autres pays, pourquoi ne pas nous exempter des pressions du Plan Nixon puisque nous avons déjà répondu à vos exigences. »

Mais Washington réclame davantage du Canada.

### *Ce que Washington exige du Canada*

- 1) D'une part, la révision du pacte de l'auto qui, signé en 1965, a permis au Canada d'accroître sensiblement ses exportations de voitures aux États-Unis, grâce à des pièces fabriquées au Canada. Or cette situation ne favorise guère l'expansion de l'industrie proprement américaine et notamment toute cette industrie des sous-traitants de Détroit qui travaille directement pour les trois géants de l'automobile.
- 2) D'autre part, la signature d'un pacte nord-américain de l'énergie qui permettrait aux monopoles américains en quête de pétrole, de gaz, d'eau et d'électricité de puiser à volonté dans les richesses canadiennes, nous obligeant ainsi à devenir ni plus ni moins que porteurs d'eau.

Cette situation est d'autant plus dramatique que les moindres mesures ou pressions américaines obligent littéralement l'État fédéral à courber l'échine. Qu'on en juge par cette déclaration que formulait récemment l'un des plus nobles représentants de l'impérialisme américain M. David Rockefeller, président de la Chase Manhattan Bank et dont les intérêts familiaux contrôlent des centaines de sociétés ici même au Québec :

« Les investisseurs font peu de distinction entre le Québec et le Canada et se préoccupent bien plus des propositions du Livre Blanc, telle que l'imposition des gains de capitaux et les mesures touchant les minéraux et les richesses naturelles, que du séparatisme. »

[372]

M. Rockefeller s'inquiétait en effet des avantages fiscaux que le gouvernement fédéral s'appêtait à enlever aux sociétés minières et pétrolières du Canada. On comprend bien les intérêts lorsque l'on sait que les Rockefeller contrôlent notamment au Québec, Imperial Oil et Asbestos Corporation, deux des plus grands monopoles de l'industrie extractive du pays.

Par ailleurs, lorsqu'Ottawa encourage, toujours par le biais de la fiscalité, l'investissement canadien à l'étranger et notamment aux États-Unis des quelques \$15 milliards d'investissements directs que les capitalistes canadiens possèdent à l'étranger, (50% sont la propriété de filiales américaines ou étrangères au Canada) il joue davantage au profit des monopoles américains et de la bourgeoisie anglo-canadienne que des intérêts des travailleurs.

C'est ainsi qu'en 1967 les compagnies d'assurances et de fonds mutuels canadiens avaient plus d'un milliard de dollars investis aux États-Unis. Cette propriété découle du fait que les détenteurs de fonds mutuels qui ont des intérêts à l'étranger, peuvent réclamer des exemptions de 20% sur leur impôt. Evidemment Ottawa pourrait très bien légiférer sur le mouvement de ces capitaux mais refuse systématiquement de le faire afin de ne pas nuire aux intérêts de ceux qui contrôlent et planifient de fait l'activité canadienne et québécoise.

La situation devient d'autant plus critique lorsque le même État subventionne ouvertement ces monopoles et accélère par le fait même la domination progressive du pays par les intérêts américains. On se référera ici au tableau des subventions accordées par le gouvernement fédéral depuis 1963 jusqu'à nos jours.

*Répartition régionale des résultats du programme des régions désignées pour la période allant de décembre 1963 à juin 1971*

|                                   | <i>Atlant.</i> | <i>Qué.</i> | <i>Ont.</i> | <i>Prairies</i> | <i>Col. Brit.</i> | <i>Canada</i> |
|-----------------------------------|----------------|-------------|-------------|-----------------|-------------------|---------------|
| Investissements en millions de \$ | 991,621        | 895,538     | 549,703     | 497,712         | 159,555           | 3,094,129     |
| en %                              | 32.0           | 28.9        | 17.8        | 16.1            | 5.2               | 100           |
| Emplois                           | 27,324         | 32,968      | 20,505      | 11,705          | 5,402             | 97,904        |
| En %                              | 27.9           | 33.7        | 20.9        | 12.0            | 5.5               | 100           |
| Subventions, \$ 000               | 192,566        | 222,413     | 165,083     | 100,260         | 46,417            | 726,741       |
| En %                              | 26.5           | 30.6        | 22.7        | 13.8            | 6.4               | 100           |
| Subv. : Investissements en %      | 19.4           | 24.8        | 30.0        | 20.1            | 29.1              | 23.5          |

*Source* : Thèse de maîtrise de A. Marcil, département de science économique de l'Université de Montréal, septembre 1971, Page 79.

***L'État provincial est également soumis à l'impérialisme***

Le gouvernement québécois est sensé représenter les intérêts du peuple ou du moins c'est ce que l'on nous dit. Or tous les premiers ministres qui ont défilé à Québec depuis 50 ans répètent à peu près la même chose, à savoir que le Québec ne peut se passer des investissements étrangers, c'est-à-dire surtout américains, pour assurer son développement.

[373]

Taschereau ne disait-il pas en 1927 :

« Ce capital est bienvenu et je n'ai pas peur que nos gens s'américanisent parce que le capital américain viendra chez nous. Je préfère importer des capitaux étrangers que d'exporter nos ouvriers canadiens ». (*Le Devoir*, 19 sept. 1927)

Par ailleurs, quelques mois avant d'être élu, Robert Bourassa affirmait que le capital américain nous était nécessaire autant que l'air que nous respirons, mais qu'il ne s'agissait pas de le mendier inconditionnellement... Aussi, il s'est dit le plus scandalisé devant l'exode des jeunes cerveaux québécois, (*La Presse*, le 20 décembre 1969).

Une telle similitude de pensée montre bien que les gouvernements du Québec ont été plus que tolérants devant l'invasion des grandes entreprises multinationales au Québec. Ils les ont aidés tout simplement à venir s'installer pour exploiter nos richesses naturelles et les travailleurs et travailleuses du Québec. Que ce soit en attribuant des concessions forestières grandes comme des pays, de même que des concessions minières, le tout pour des « peanuts » à comparer aux profits éventuels des compagnies américaines et canadiennes qui s'y installent, que ce soit en érigeant un réseau de transport important pour les compagnies manufacturières. *Tout, tout ce que permettait le budget de la province ou les territoires possédés par la couronne, les gouvernements s'en sont servi pour favoriser l'implantation des entreprises multinationales.*

L'affaire ITT-Rayonier est un exemple de ce que peut faire un gouvernement provincial envers une corporation multinationale américaine. Une affaire comme ITT, comme on peut le voir en appendice de ce rapport, est d'autant plus significative que ITT est venue s'implanter ici dans le secteur primaire en renforçant encore plus le rôle de pourvoyeur de ressources naturelles du Québec vis-à-vis les États-Unis.

## II — Les voies erronées de l'indépendance économique ou les erreurs de la révolution tranquille.

Comment la bourgeoisie canadienne-française voit-elle le problème ? On vient de voir jusqu'à quel point l'économie du Québec est dépendante des décisions prises à l'extérieur du Québec. Pour certaines personnes, tout le problème est là. Pour ces gens-là, le problème ce n'est pas le capitalisme, c'est le fait que les capitalistes soient américains ou canadiens-anglais. Ces gens-là se disent donc : faisons en sorte que les décisions soient prises au Québec, prenons le contrôle de notre économie.

Mais les capitalistes canadiens-français n'ont pas les reins solides, tout le monde le sait. Ils n'ont pas les moyens de racheter une part suffisante de l'économie pour s'en assurer le contrôle. La conclusion : l'État québécois doit leur venir en aide.

### *Les rêves du début des années 60*

Ces idées-là ont connu et connaissent encore aujourd'hui, une grande popularité. Au début des années 60, beaucoup de gens pensaient ainsi. C'était l'époque du « Maîtres chez nous » ; on voyait grand, l'État et la bourgeoisie canadienne-française allaient se donner les instruments pour prendre le contrôle [374] de l'électricité, des forêts, des mines, du pétrole, du secteur manufacturier. C'est à cette époque qu'ont été pensées les « grandes entreprises gouvernementales » qui verront le jour au cours des années 60 : Hydro, SGF, Sidbec, SOQUEM, SOQUIP, REXFOR, caisses de dépôts, etc.

D'où venaient toutes ces belles idées ? Duplessis vient de mourir et beaucoup de gens commencent à percevoir la réalité québécoise et à lancer de nouvelles idées adaptées à l'ère de « développement économique » que le Québec est sensé vivre.

On se rend compte que la structure industrielle du Québec ne répond pas aux critères de l'économie nord-américaine. La bourgeoisie canadienne-française prend donc soudainement conscience de sa faiblesse.

De plus, la « collectivité » québécoise se rend compte que sa structure industrielle est dépassée, et que toute l'infrastructure (éducation, routes, santé, administration publique, etc.) est archaïque.

Bien sûr, la bourgeoisie canadienne-française craint l'intervention de l'État ; n'ayant aucun autre choix, les capitalistes québécois « éclairés » acceptent cette intervention d'autant plus qu'ils estiment posséder un contrôle suffisant sur les politiciens et l'État.

Ces derniers ont trouvé des alliés faciles dans le groupe émergent des technocrates ; ces technocrates sont d'abord les produits de l'idéologie rationaliste qui prône une intervention plus directe de l'État dans l'économie ; mais ce sont aussi les rejetons d'une bourgeoisie locale qui n'ont pu trouver place dans une structure industrielle dominée par les Américains et les Anglo-saxons. Ces technocrates espèrent que l'État leur permettra ce minimum de pouvoir qui leur est refusé par les monopoles étrangers.

Les technocrates et les capitalistes autochtones peuvent alors s'appuyer sur la vieille idéologie nationaliste. Pour ces « nationalistes », les pouvoirs accrus du gouvernement québécois apparaissent comme le moyen de réaliser le vieux rêve de s'affranchir de la tutelle d'Ottawa.

L'Alliance se fait donc entre les capitalistes, les technocrates et les nationalistes ; à partir d'intérêts et d'idéologies souvent divergentes, on s'entend pour que l'État devienne le moteur principal du développement, le « protecteur des Québécois ».

Désormais, le pouvoir politique est fondé sur l'idée que l'État doit être le moteur du développement ; ainsi, l'ancienne légitimité, celle de l'Eglise et du « law and order » fait place à celle du développement économique ; les partis politiques promettent 100,000 emplois et se présentent comme le fidèle reflet de la « rationalité » économique.

### *Concertation et rationalité*

« L'État moteur du développement » repose sur la grande illusion suivante : *la concertation de tous les Québécois rendue possible par la rationalité* ; cette concertation s'opère évidemment à l'intérieur des cadres du capitalisme.

L'illusion de la concertation consiste à croire que tout le monde (patrons, ouvriers, politiciens etc.) peut discuter autour d'une table et s'entendre sur le « bien commun ». Si on n'y arrive pas, c'est qu'on discute mal, c'est qu'on n'est pas « rationnel » car il n'y a qu'une vérité « rationnelle » et si on discute intelligemment, on la trouvera.

[375]

Il s'agit donc de mettre en place des structures qui permettent de trouver cette « vérité ». Ces structures doivent amener la « participation » de tous les groupes (« Kiwanis, syndicats et conseil de ville... ) ; on parle alors d'animation, de l'importance du citoyen et de ses associations, de la belle démocratie quoi. Tous ces moyens doivent donner naissance à un « projet national » qui fera la fierté de tous les Québécois !

L'illusion de la rationalité est celle de la nationalité unique, enseignée par les universitaires et les technocrates qui se disent « libérés » de toute idéologie, capable de juger sans émotion, sans intérêt, sans parti pris. C'est ainsi que les départements d'économie n'enseignent que l'économie capitaliste tout en refusant l'économie socialiste sous prétexte de ne pas « faire d'idéologie ».

Il va de soi que la rationalité est celle de la « libre entreprise » et que l'État n'est que le conciliateur suprême du désaccord entre les groupes. Les fonctionnaires espéraient alors que la population accoucherait de cette rationalité par la participation. Les capitalistes espéraient ainsi l'avènement d'une économie « rationalisée » qui leur fournirait des ouvriers qualifiés, des syndicats compréhensifs, de bonnes routes et une aide généreuse de l'État au développement de leurs entreprises.

### *Le « flop » de la révolution tranquille*

Cette concertation fondée sur une rationalité unique devait forcément donner naissance à des solutions acceptées par tous (le BAEQ, Sidbec, etc.) et être mises en œuvre à partir de l'intervention plus ou moins directe de l'État.

Mais la concertation n'a pas produit les résultats escomptés pour la simple raison que sa base n'existait pas ; il n'y avait pas de « rationalité » québécoise unique parce que chaque classe sociale avait sa propre rationalité fondée sur ses intérêts de classe : il est évident que l'Iron Ore, que Jean-Louis Lévesque et que les travailleurs québécois ne pouvaient s'entendre sur une définition du « bien commun ».

Ce fait est d'autant plus évident quand on sait que les travailleurs n'ont jamais été équitablement représentés dans les centres de décision de l'État. En somme, c'est la rationalité des plus forts, c'est-à-dire la rationalité capitaliste, qui a gagné.

Elle a gagné par l'action concertée des fonctionnaires réformistes, des patroneux, de la bourgeoisie effrayée par une intervention trop forte de l'État et des monopoles étrangers jaloux de leurs privilèges féodaux.

Il ne faut donc pas se surprendre de la faiblesse des instruments que l'État s'est donnés au cours des années 60 ; il ne faut donc pas se surprendre non plus des multiples difficultés que ces faibles instruments ont connues dans leur développement ; rappelons-nous quelques exemples.

### *L'échec de la planification*

La « planification » québécoise est issue de la pensée naïve de sociologues qui espéraient passer d'un « modèle conflictuel » de développement à un « modèle de participation ». Cette illusion a été parfaitement énoncée dans le « *Projet d'action régionale* » de Bryant McDonogh en 1968 (publié par le [376] Service d'action régionale du

Conseil d'orientation économique du Québec). Ce document, « pour usage interne seulement », est très révélateur.

La planification reposait sur l'égalité entre les groupes, sur la rationalité, sur la concertation.<sup>183</sup>

Évidemment, personne n'avait remarqué qu'on ne peut planifier que ce qu'on possède ; comment la « collectivité » pouvait-elle imposer ses vues aux capitalistes propriétaires des usines et du capital, patrons des politiciens et de leurs partis ? Comment dire aux entrepreneurs que le Québec avait besoin d'habitations à louer modique et non de tours-appartements luxueuses ? Pour planifier, il faut posséder les moyens de production. Comme il n'était pas question pour l'État de nationaliser l'économie, le « flop » était inévitable.

Cet échec s'est concrétisé de multiples façons, prouvant encore une fois que la structure de la propriété fait son chemin jusque dans les moindres détails de la vie économique et politique.

### *Des lois mal faites*

Déjà la loi de 1961 qui créait le Conseil d'orientation économique du Québec (C.O.E.Q.) ne lui donnait pas les pouvoirs nécessaires à l'élaboration d'un plan économique. Le C.O.E.Q. avait pour mandat :

- 1) de conseiller le gouvernement en matière de développement économique
- 2) de préparer le plan de développement économique du Québec.

Le COEQ concentra d'abord son travail autour de *la création d'instruments de développement économique* : nationalisation de l'électricité. SGF, Sidbec, caisses de dépôt et de placement. Régie des Rentes du Québec (RRQ), etc... De plus le COEQ assumait un travail de recherche et de publication. En 1964, il recommande la standardisation

<sup>183</sup> B. McDonogh, *Projet d'action régionale*, service d'action régionale du C.O.E.Q., 1968, pp. 14-16.

des divisions administratives gouvernementales, la création d'un Conseil de la recherche scientifique, d'un centre de recherche industrielle, la rationalisation de l'administration publique, la reconnaissance des Conseils économiques régionaux (CER) comme composantes de la planification.

1965 marque l'année du constat d'échec de la planification ; le COEQ n'a pas les pouvoirs d'exécutions nécessaires à la planification et, ce qui n'est guère mieux, n'a pas les pouvoirs requis pour tirer des ministères les données nécessaires à l'établissement du plan !

Le Conseil ministériel de la planification ne fonctionne pas ; les ministres refusent de céder la moindre parcelle d'autonomie. De plus, le débat sur la décentralisation économique ne s'est jamais terminé et le gouvernement fédéral fournit du bois aux querelles constitutionnelles qui bloquent toute initiative de développement décentralisé.

Déjà à cette époque, les économistes à la solde du gouvernement fédéral mettent en doute l'orientation même de la planification québécoise en s'opposant à la décentralisation au profit de la constitution d'un pôle de croissance unique autour de Montréal.

Le COEQ admet donc qu'il lui est impossible de préparer le plan et il se cantonne dans la recherche tout en insistant pour obtenir plus de pouvoir.

[377]

### *Le mirage de la participation régionale*

Dans les régions, les CER doivent être des organismes de participation de toutes les « forces vives » du milieu : dans une première étape, ils doivent préparer les mentalités à la nouvelle « rationalité » pour pouvoir ensuite conseiller le gouvernement sur les questions de développement régional.

Mais les CER n'ont jamais réuni les « forces vives » des régions, d'abord parce que les travailleurs ont été noyés parmi une majorité écrasante d'administrateurs municipaux, d'entreprises privées, de banques, d'universités, de représentants des Chambres de commerce, des associations patronales, des clubs sociaux, des corporations pro-

fessionnelles, des associations de diplômés, de chasse et de pêche etc. etc...

Chacun de ces groupes déléguaient généralement ses éléments les plus conservateurs au CER et les plus conservateurs d'entre eux, soit les représentants des municipalités, disposaient de fait d'un droit de veto sur le CER car les municipalités fournissaient la très grande part des fonds du CER et pouvaient toujours menacer de se retirer (Québec fournissait des sommes proportionnelles à ce que le CER amassait lui-même dans sa région).

De plus, seuls les organismes légalement constitués pouvaient participer au CER, laissant ainsi de côté une série de regroupements spontanés et novateurs créés par les travailleurs.

En somme, l'égalité de tous les groupes ne s'est jamais faite parce que les patrons occupaient la majorité des sièges (municipalités, entreprises, clubs sociaux, corporations, etc. etc.) alors que les travailleurs et les syndicats étaient rangés à côté des Kiwanis dans la classe des « associations ».

### *Une nouvelle illusion : l'OPDQ*

Le gouvernement « admet » en 68 que la planification doit reposer sur un organisme capable à la fois de faire le plan et de l'exécuter ; entretemps le COEQ vivote faute de budget et de collaboration de la part des ministères.

En juillet 68, le gouvernement présente le bill 52 créant l'Office de planification du Québec ; l'OPQ doit *faire le plan* et a le pouvoir de forcer les ministères à divulguer leurs données. Le bill 52 doit être complété par une loi créant l'Office de développement du Québec, celui-ci ayant les pouvoirs nécessaires pour forcer les ministères à exécuter le plan. Mais le bill 52 passe à la vapeur devant quelques députés ignorant le sens de leur vote et la loi de l'ODQ n'est pas présentée !

Pour compenser cet « oubli mineur », le gouvernement amende le bill 52 et crée l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) qui regroupe les pouvoirs de l'OPQ et de l'ODQ avortés ; le tout est étudié très sérieusement, il va de soi !

L'OPDQ relève directement du Premier ministre (justement afin de pouvoir contraindre les ministères) mais J.J. Bertrand le trouve embarrassant et inutile et le passe à Marcel Masse. M. Masse décide qu'il faut oublier la planification et que l'OPDQ doit se consacrer à réformer l'administration publique !

[378]

Le directeur de l'OPDQ démissionne alors de découragement et Arthur Tremblay est évacué à l'OPDQ (en remplacement de Roland Parenteau). Arthur Tremblay n'a strictement aucune compétence dans le domaine de la planification, mais ses relations personnelles lui permettent de relancer le Conseil interministériel de la planification et de remplir les sièges au Conseil de la planification, organe consultatif suprême de l'OPDQ ; évidemment, les travailleurs y sont minoritaires et ignorés.

Le principe des « missions régionales » est abandonné : celles-ci devaient exécuter le plan régional tel que tracé par l'OPDQ après consultation des CER, mais comme toujours, les ministères n'ont pas accepté de déconcentrer les décisions si bien que les « missions » (ou les « offices de développement » selon les régions) n'ont rien produit.

Bien plus la « rationalité », ce grand principe initial, n'accouche pas du grand consensus ; les populations du Nord-ouest ont clairement répondu non aux fonctionnaires qui voulaient les faire « participer » à la fermeture de leur région : les Gaspésiens apprennent que seul le patronage ou la colère de la population peuvent faire bouger le gouvernement ; ils connaissent aussi les résultats du patronage... ils savent désormais que la participation n'est qu'un jeu inutile face aux patrons et aux patroneux.

Finalement, l'OPDQ s'est remise à l'œuvre en vue de produire « le plan », mais comme il y a trop de « problèmes » on concentre les efforts sur l'« aménagement spatial » et on oublie de se demander qui dirige l'économie.

L'histoire de la planification au Québec démontre que la rationalité des travailleurs n'est pas celle de Bourassa, d'Arthur Tremblay ou des clubs Kiwanis : la concertation n'est pas possible entre les travailleurs et la bourgeoisie ; le gouvernement ne peut planifier une économie qu'il ne possède pas.

### *Les entreprises d'État*

Dans la tête des penseurs du début des années 60, ces « grandes » entreprises gouvernementales devaient servir à orienter le développement économique du Québec dans l'intérêt commun de tous les Québécois. Mais on vient de voir ce que ça veut dire « intérêt commun », « bien commun ». Il n'y a pas d'intérêt commun quand les travailleurs ne contrôlent pas leurs moyens de production. Et les intérêts des plus forts l'emportent toujours. C'est ce qui explique que « nos grandes entreprises nationales » ont été créées non pas dans l'intérêt de la collectivité, mais plutôt de façon à ne pas nuire à l'intérêt des monopoles étrangers. Pire encore, on en a fait bien souvent des serviteurs de ces mêmes monopoles.

### *SOQUIP*

Prenons l'exemple de la Société québécoise d'initiative pétrolière (SOQUIP). S'il existe un secteur où l'État québécois se devait d'intervenir fortement, c'est bien celui du pétrole. 68% des besoins du Québec en énergie sont comblés par le pétrole. Ce pétrole, le Québec l'importe à 100%. De plus, les ententes que le gouvernement fédéral a passées avec le gouvernement américain font que son prix est beaucoup plus élevé qu'il ne devrait l'être.

[379]

SOQUIP est créé (avec bien du retard) en novembre 1969. Son but : la recherche, la production et la vente des hydrocarbures bruts. Mais, pour ce qui concerne les opérations de raffinage et de vente du pétrole raffiné, elle doit d'abord demander la permission au gouvernement et ne peut s'y engager qu'en association avec l'entreprise privée. Cette permission d'entrer dans le secteur de la distribution, les dirigeants de SOQUIP l'ont déjà demandée en 1970. Pour SOQUIP il était important de s'assurer d'avance des débouchés à une éventuelle production locale. Mais le gouvernement a répondu non. Pourquoi ? C'est bien simple : cela n'aurait pas tellement fait plaisir aux monopoles étran-

gers. Conclusion : SOQUIP se cantonne dans l'exploration, et là encore, en collaboration avec ces mêmes monopoles étrangers. Faut-il ajouter qu'il s'agit évidemment de l'exploration des quelques miettes qui n'ont pas déjà été concédées à ces mêmes intérêts étrangers !

Pourquoi l'État québécois a-t-il raté une belle occasion de faire une percée dans le secteur du raffinage et de la distribution d'essence, sous l'administration Johnson-Bertrand ?

Tout le monde se souvient en effet de l'affaire de la Golden Eagle. Au départ, c'est la future SOQUIP en collaboration avec la société d'État française ELFERAP qui devait établir cette raffinerie. Mais, à la mort de Daniel Johnson, J.P. Beaudry, le député du comté des raffineries, mit fin aux négociations avec la société d'État française et accorda la raffinerie à la société britannique Ultramar. Tout ça, au nom de la sacro-sainte libre entreprise : « Vous voyez cela, déclarait J.-P. Beaudry, le gouvernement se mettre à vendre de la gasoline au coin des rues ? » Pour lui, chacun devait rester à sa place, c'est-à-dire : les monopoles au service d'eux-mêmes, et l'État au service des monopoles.

### *SOQUEM*

Si on regarde maintenant du côté de la Société d'exploration minière (SOQUEM) on retrouve les mêmes limites. Créée en 1965, la SOQUEM a pour but premier de faire de l'exploration. Lorsqu'il s'agit de mise en valeur de gisements miniers et d'exploitation proprement dite, c'est le même principe d'association obligatoire avec l'entreprise privée qui joue (avec participation minoritaire). Une publication gouvernementale récente nous montre bien quel terrain de jeu minuscule nos « dirigeants » ont concédé à SOQUEM : « La SOQUEM entend, en général, jouer un rôle complémentaire en exploration, et non entrer en concurrence directe avec le secteur privé, SOQUEM cherche surtout à s'engager dans des programmes conjoints d'exploration avec l'entreprise privée, à qui elle peut offrir son apport financier et son concours technique... SOQUEM recherche particulièrement les partenaires qui, dans l'éventualité d'une découverte, assureraient la gestion de l'exploitation car elle est essentiellement une société d'exploration et non pas une société d'exploitation ».

C'est clair, c'est la même chose que pour le pétrole : il ne faut pas que l'État pénètre dans les chasse-gardées des monopoles étrangers. Mais les mêmes monopoles ont la condescendance de permettre à l'État de leur venir en aide pour ce qui est de l'exploration !

[380]

### *REXFOR*

Faut-il parler de la Société de récupération et d'exploitation forestière (REXFOR) ? Puisque dans ce domaine le gouvernement ne pouvait limiter REXFOR à l'exploration, il a décidé de la cantonner au domaine de la « récupération, de toute agglomération de bois qui est menacé de perdition sur les terrains du domaine public ». Evidemment on ne touche en rien au système coûteux et inefficace des immenses concessions aux monopoles étrangers. Pire encore, on met REXFOR à leur service, comme le démontre le dossier ITT (à l'annexe II).

En résumé, qu'il s'agisse de SOQUIP, SOQUEM ou REXFOR, c'est toujours la même chose :

- 1) *le champ d'intervention est extrêmement limité*
- 2) *à l'intérieur de ce champ d'intervention, la société d'État est au service des monopoles étrangers.*

Comment se fait-il, que d'année en année, on s'interroge très sérieusement sur l'avenir de la SGF ? Comment se fait-il que les actions de la SGF émises à une valeur au pair de \$10 en 1963, ne valent plus maintenant que \$3 en 1971 ? Pourquoi le gouvernement Bourassa en est-il arrivé à la conclusion que, pour sauver la SGF, il faudra diviser les opérations de celle-ci en deux filiales bien distinctes : une filiale qui s'occupe de ramasser seulement les compagnies qui font des pertes, et une autre qui regroupera des opérations rentables pour à nouveau intéresser les actionnaires à investir dans cette compagnie ?

Pourquoi alors ramasser les entreprises non rentables qui, de toute manière, feraient faillite d'elles-mêmes ? Pourquoi SOGEFOR, une fi-

liale de la SGF, doit-elle fermer ses portes ? Pourquoi selon une information parue dans le *Financial Post* du 2 octobre 1971, l'une des filiales de la SGF, Marine Industries, a failli être en faillite et mettre, par la même occasion la SGF en faillite, n'eut été dans une très large mesure, une intervention directe du gouvernement fédéral ?

Et on pourrait continuer comme ça avec les autres sociétés d'État. Comment se fait-il par exemple, que l'Hydro-Québec n'a pas nationalisé toutes les installations hydro-électriques de l'Alcan au Saguenay ?

### *How to sell Québec*

Cette servitude de l'État québécois aux grands capitalistes nous amène à dire que le gouvernement n'est pas simplement à leur service, mais qu'il est dominé par eux. En effet, les gouvernements québécois et d'Ottawa, sauf pour quelques champs d'activité tels que les affaires culturelles, agissent en fonction des intérêts des capitalistes. Il est évident que cette domination n'est pas visible à tous les jours, d'autant plus que tous les moyens d'information sont possédés par les mêmes grands capitalistes.

Au Québec, l'élément le plus visible de cette domination sur le gouvernement est le Conseil général de l'industrie créé en 1968 par le gouvernement lui-même ! Une soixantaine d'hommes d'affaire composent ce conseil, qui est rattaché au ministère de l'industrie et du commerce. Des compagnies comme Alcan, Bombardier, Canadian Pacific, Power Corp., Bank of Montréal, MLW-Worthington [381] y sont représentées par les Beaubien, Beaudouin, Crump, Desmarais, Hart et Henry Valle. Les membres du Conseil général de l'industrie ne sont pas là pour représenter les intérêts particuliers de leur compagnie, quoique cela puisse arriver. Consulter le gouvernement en matière de développement économique : voilà le rôle que le gouvernement Johnson lui assignait en 1968. Sauf que le développement économique pour le conseil passe par l'entrée des capitaux américains et par une hausse de la productivité de 2.5% par année. (C'est-à-dire que l'ouvrier augmente encore plus son rendement). Ce sont là deux des as-

pects envisagés dans le rapport qu'ils ont remis au premier ministre Bourassa.<sup>184</sup>

C'est lors de la visite de M. Bourassa à New York que l'on peut se faire une petite idée du rôle du Conseil général de l'industrie. Au mois de mars dernier, Robert Bourassa se rendait à New York rencontrer les plus grand capitalistes américains au cours d'un congrès des investisseurs américains (Fourth Annual Institute Investor Conférence). Le conseil y a monté un pavillon montrant les richesses naturelles et les produits du Québec, au coût de \$200,000, qu'il a défrayé lui-même. C'est ce qu'il appelle faire de la promotion industrielle. Paul A. Oumet, ancien conseiller juridique de l'Iron Ore, président du Conseil général de l'industrie, a déclaré à un journaliste du *Financial Post* : « That's all we're doing — selling Quebec » (Tout ce que nous faisons c'est de vendre le Québec. Aux corporations américaines bien sûr).

Robert Bourassa lui, se devait par ses discours et rencontres d'amener encore plus d'entreprises américaines au Québec. Il rencontra notamment des représentants de la Chase Manhattan Bank et de la First National Bank (ces deux banques sont contrôlées par la famille Rockefeller). Lors de l'ouverture du pavillon du Conseil général de l'industrie du Québec, il a dénoncé toute tentative de la part du gouvernement d'Ottawa de vouloir freiner l'investissement étranger au Canada et par la suite a vivement critiqué Ottawa de vouloir taxer un peu plus les corporations, surtout les compagnies minières, par le rapport Carter.

Étaient également présentes, toutes les banques canadiennes, par la voix de leur président ou vice-président. McLaughlin (Banque Royale), Hart (Banque de Montréal) et Hébert (BCN) ont été très violents envers Ottawa qui selon eux a un comportement défavorable face aux investissements étrangers (tout ce qu'Ottawa a fait jusqu'à présent a été d'empêcher la vente de Denison Mines et de Home Oil à des Américains). Quelle belle unanimité ! C'est que les banquiers ont tout intérêt à ce que des corporations américaines s'installent au Canada et au Québec : cela leur ouvre de nouvelles possibilités de prêter à ces mêmes compagnies à l'aide en partie des épargnes que nous leur confions. Les banques à charte, dernier bastion de la bourgeoisie cana-

---

<sup>184</sup> « Vers des objectifs économiques et une stratégie de développement pour le Québec », 25 mai 1970.

dienne anglo-saxonne, vont donc de pair avec le Conseil général de l'industrie du Québec pour maintenir la domination du gouvernement et des travailleurs exploités par les corporations américaines et canadiennes.

[382]

*La grande illusion de l'agneau face au loup*

En résumé la grande illusion que veulent entretenir les tenants de la thèse d'un Québec capitaliste indépendant est celle qui consiste à affirmer qu'il est possible de civiliser le capital étranger en imposant des limites à son action (mais quelles limites si on doit être obligé de maintenir un régime d'incitation à sa venue ?) ; qu'il est également possible de créer un capitalisme d'État (Rexfor, SGF, etc.) qui serait capable de concurrencer les grandes entreprises multinationales américaines ou anglo-canadiennes.

Mais où est l'intérêt des travailleurs dans ce jeu de la concurrence : que ce soit du capitalisme privé ou du capitalisme d'État, le sort des travailleurs québécois n'en demeurera pas moins lié au régime capitaliste qui perpétuera l'exploitation de leur force de travail. Le grand fabuliste Lafontaine, qui a immortalisé la rencontre du loup et de l'agneau, nous rappelle que le principal danger encouru par la concurrence entre les forces impérialistes et l'État québécois, est que les capitalistes québécois et les entreprises d'État du Québec n'ont (dans une perspective de concurrence) que peu ou pas d'autre initiative que de se soumettre au dictât des monopoles privés. Et ce n'est pas un hasard s'il en est ainsi, c'est bien parce qu'il existe un rapport de force inégal qui fixe les règles du jeu de la concurrence entre le Québec, l'Ontario et les États-Unis.

À tout événement, si les discussions sur l'avenir du Québec étaient centrées sur cette question plutôt que sur les débats stériles des problèmes constitutionnels, il y aurait bon espoir que des solutions fructueuses viennent de la population plutôt que des politiciens.

## RÉFÉRENCES

Les notes en fin de texte ont toutes été converties en notes de bas de page dans cette édition numérique. JMT.

*Ce texte est extrait de Ne comptons que sur nos propres moyens pp. 6 à 27, pp. 44 à 57. CSN, octobre 1971.*

[383]

Québec 1960-1980. La crise du développement.

Troisième partie :

*LES MANIFESTES*

## Texte 21

---

“L'État, rouage de  
notre exploitation.”

FÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS DU QUÉBEC

[Retour à la table des matières](#)

Chaque étude économique honnête au Québec constitue un panneau qu'on retire pour mieux voir la condition de domination dans laquelle sont maintenus les travailleurs d'ici. En entreprenant la fabrication des deux dossiers que nous vous présentons aujourd'hui, nous n'avions pas d'arrière-pensée. Nous voulions simplement fouiller deux phénomènes majeurs de notre économie : l'intervention massive de l'État dispensateur de *subventions* à l'entreprise privée et le problème du *chômage*. Nous constatons maintenant que ces travaux nous permettent de décrire avec plus de clarté la forme actuelle du système socio-économique à l'intérieur duquel se débattent les salariés, pour préserver une dose convenable de dignité et obtenir quelques réponses à leurs besoins les plus pressants.

Il est important de connaître cette anatomie de la domination avant même d'entreprendre la lecture des dossiers économiques. On comprendra mieux la nature des problèmes décrits, lorsqu'on aura acquis une connaissance exacte du cadre qui les soutient. Une découverte importante qu'on fera alors est celle du rôle de l'État chez nous. Cela nous permettra de démêler les cartes que tant de politiciens em-

brouillent chaque jour à coup de slogans. Nous verrons entre autre que, contrairement à ce qu'on tente de nous faire croire, les interventions accrues de l'État dans l'économie, loin de le faire évoluer dans la voie du socialisme, renforcent la domination capitaliste. Situé à sa vraie place, l'État apparaît comme rien de plus qu'un rouage *de notre exploitation*.

Mais partons d'une réflexion simple, celle qu'ont vécue collectivement les travailleurs québécois depuis quelques années. Tentons aussi, à partir de leurs constatations unanimes, de reconstituer le portrait de la société qui engendre les problèmes auxquels ils font face.

[384]

### *Les luttes isolées*

Pour des raisons d'efficacité, parce qu'on croyait ainsi mieux cerner les problèmes, on a eu tendance dans le passé à leur faire face un à un. Et ceci valait tant sur le plan syndical que sur le plan social et politique. On se disait qu'il valait mieux défendre les travailleurs groupe par groupe, usine par usine. On avait ainsi plus de chance de servir adéquatement leurs intérêts particuliers. Au niveau politique, lorsque l'on réclamait des réformes, on définissait des objectifs axés sur un domaine particulier, préférant enregistrer des gains restreints plutôt que de perdre de grandes batailles. Cette stratégie semblait en tout cas légitimée par des progrès considérables effectués par de forts groupes de salariés syndiqués œuvrant dans les industries de pointes comme celles des pâtes et papiers, des produits chimiques, de la métallurgie, de l'avionnerie et de l'automobile.

Mais la réflexion collective à laquelle les travailleurs québécois s'adonnent depuis quelque temps a provoqué chez eux un réveil brutal. Ils ne peuvent s'empêcher de dresser un bien triste bilan de la stratégie des « luttes isolées ». Énumérons quelques maux chroniques qui les affligent en 1971.

- 1) les secteurs défavorisés il y a vingt ans (textile, vêtement, bois ouvré, chaussure, etc.). en plus d'avoir maintenu des

conditions de travail inhumaines, sont maintenant menacés d'extinction.

- 2) les secteurs privilégiés il y a dix ans (mines, pâtes et papiers, produits chimiques, etc.) subissent des secousses importantes et éliminent par milliers les emplois.
- 3) les taux de chômage se maintiennent à des niveaux inacceptables.
- 4) les prix à la consommation augmentent à un rythme plus rapide que les salaires.
- 5) le syndicalisme reste toujours inaccessible aux deux tiers des salariés.
- 6) l'absence des travailleurs dans les centres de décision politique engendre une carence législative dans tous les domaines qui les touchent directement : logement, éducation, statut de la langue, santé, bien-être, environnement, consommation, etc...

En énumérant ces quelques problèmes majeurs, notre propos n'est pas de constater l'échec des stratégies passées du mouvement syndical. Il se peut bien que la stratégie jusque-là suivie ait été la seule possible à l'époque. Notre seule prétention, à la suite de l'analyse économique que nous vous livrons dans le présent ouvrage, est que le maintien de notre tradition de combats indépendants les uns des autres ne constitue plus un frein à la détérioration de la situation.

Il en va de même de toutes nos interventions successives et parcelaires auprès des autorités gouvernementales. Nous constatons maintenant que toutes ces positions défendues devant des commissions parlementaires, des commissions d'enquête ou par des déclarations publiques, ont un poids bien mineur lors de la prise des décisions par des politiciens qui, de toute façon, ne sont pas là pour défendre les intérêts de la classe ouvrière. Il est donc illusoire de réclamer des réformes en profondeur dans des secteurs d'activité importants, si nous nous en remettons au bon vouloir de ces pouvoirs politiques. Malheureusement, [385] cette tendance que nous avons eue, en plus de s'avérer stérile, nous a porté à avoir une vision cloisonnée de la réalité. On a toujours regardé par morceaux les problèmes auxquels nous faisons face, alors

qu'ils sont tous reliés : leur cause est commune, et ils sont maintenus, voire même multipliés par l'organisation de la société dans laquelle nous survivons.

Tentons de voir la structure de cette société et les moyens dont elle dispose pour opprimer la classe ouvrière. Nous pourrons ensuite mieux définir l'orientation de l'action à déployer pour contrecarrer ce régime qui nous écrase.

### *Les caractères communs*

Lorsqu'on examine l'ensemble des problèmes qui pèsent sur les travailleurs québécois, on saisit vite qu'ils ont des caractères communs. Identifions-en quelques-uns :

- 1) *Ils affectent uniquement la classe ouvrière.* En effet nous sommes toujours les premiers touchés par le soubresaut de l'économie. Alors qu'un investisseur peut placer ailleurs ses capitaux, et diversifier leur utilisation, nous n'avons en propre que notre travail ; quand on nous en prive, nous sommes démunis. Même les travailleurs qu'on considère généralement comme privilégiés doivent porter le poids des problèmes sociaux. Ce sont eux qui assument principalement les coûts sociaux du chômage et de l'assistance sociale en général.
- 2) *Ils trouvent leur source dans une répartition inégale des richesses et une orientation de la production en fonction des profits plutôt que des besoins.* Des chiffres démontrent que ces inégalités vont s'accroissant. L'expérience prouve, elle, que nous sommes incapables, par notre mode de revendication syndicale, de corriger ces inégalités, attribuables à une économie de marché. Seuls les besoins « solvables » peuvent être satisfaits dans une telle économie. Pourtant, on sait qu'une proportion croissante de la population n'est pas en mesure de satisfaire ses « besoins réels ». Notre économie produira donc des produits « payants » pour les producteurs, négligeant de rendre accessibles des produits « nécessaires » comme la nourriture, le vêtement, le logement. C'est la logique du profit qui s'oppose à une

orientation de la production en fonction des besoins réels des individus, car la capacité productive chez nous serait normalement en mesure de les satisfaire.

- 3) *Seule l'intervention directe de l'État pourrait solutionner ces problèmes.* Ainsi, pour obtenir des systèmes de santé, de justice et de bien-être, qui répondent à nos besoins, nous avons eu tendance à croire qu'il suffisait que les gouvernements réforment leurs institutions et donnent une plus grande part de contrôle à la population. Pour que nos droits de travailleurs, de consommateurs ou d'électeurs soient respectés intégralement, nous avons cru également qu'il suffisait de réclamer des amendements législatifs. Finalement, pour corriger l'inefficacité et le gaspillage de l'entreprise privée dans la satisfaction des besoins sociaux, nous exigeons que [386] l'État intervienne directement par ses institutions économiques et financières. Il est clair que tant que l'État n'aura pas tous les pouvoirs requis pour assumer la responsabilité du développement économique, il n'y aura jamais de progrès assuré pour la majorité. Nous serons les éternelles victimes de toutes les secousses d'une économie soumise à la loi du profit maximum.

On peut se demander après ce bref tour d'horizon de nos problèmes et de leurs caractères communs, pourquoi l'État est incapable de corriger les injustices sociales et d'éliminer l'exploitation sous toutes ses formes, que perpétue l'entreprise privée. Pour répondre à cette question autrement que par des accusations et des condamnations rapides, il importe d'examiner où se situe l'État dans notre système socio-économique. Et tout d'abord, quelle est la nature profonde de ce système ?

### *La liberté de qui ?*

Pour connaître la source de tous ces maux chroniques qui jurent avec la société d'opulence qu'on nous promet depuis quelques décennies, il faut savoir ce que signifient des concepts comme « monde libre ». « état libéral ». « la liberté de l'entreprise privée ». Toutes ces expressions associées à l'idée de liberté sont trompeuses. Elles ne

parlent pas de la liberté d'un peuple, mais bien de la liberté d'une classe privilégiée, celle des possédants.

Quand ces derniers sont libres de presser les travailleurs comme des citrons, c'est qu'ils vivent dans le monde libre, par opposition au camp socialiste où leur liberté a été bafouée, sous prétexte de donner à tout le peuple le droit de vivre. Chez nous, heureusement, l'état porte le nom de libéral et permet tout à l'entreprise privée ; la vraie liberté, ce n'est pas celle de la classe ouvrière, c'est celle qu'on laisse au jeu de l'offre et de la demande, celle qu'on donne à toutes les agressions de la publicité sur les consommateurs et celle qui permet aux industriels de jeter subitement sur le pavé des milliers de pères de familles, parce que la marge de profit a diminué dans tel ou tel secteur d'activité.

Ce système de liberté émouvant, c'est le système capitaliste. On le retrouve chez nous avec la teinte particulière du colonialisme, parce que la plus grande partie de notre économie est contrôlée par des capitaux américains ou anglo-canadiens. Mais on le retrouve tout de même intégralement avec tous les morceaux essentiels à son fonctionnement.

Toute la motivation de notre système économique repose sur le profit des possédants et non sur la satisfaction des besoins des hommes producteurs. Ces derniers sont forcés de vendre leur travail pour subsister. Tous les problèmes identifiés plus haut ne sont pas des hasards du développement capitaliste, ni même des accidents de parcours. Ils découlent directement de sa nature. La recherche du profit maximum justifie tous les moyens : réduction des coûts de main-d'œuvre par des compressions de salaires et des réductions de personnel, accélération des rythmes de production, baisse de la qualité des produits à la consommation, etc.. L'un des moyens absolument nécessaire au maintien et au développement de ce régime est le contrôle du pouvoir politique par le pouvoir économique. Les grands financiers doivent s'assurer que leur liberté ne sera pas brimée par des pouvoirs politiques, qui répondraient à des vœux populaires. Ils créent donc des liens étroits avec les appareils politiques et maintiennent [387] au pouvoir des gouvernements qui servent leurs intérêts. Ce sont les gouvernements bourgeois, qu'on nomme habituellement états libéraux. C'est ce type de gouvernement que nous avons à Québec et à Ottawa. Qu'il s'agisse des Progressistes conservateurs, de l'Unité-Québec ou des Li-

béraux, ces partis qui se sont échangés le pouvoir depuis toujours chez nous respectent toutes les règles du jeu capitaliste.

### *De plus en plus gros*

Une autre idée qu'il faut tuer pour y voir clair, c'est celle de l'harmonie vers laquelle est supposée tendre l'organisation de notre société. C'est du mensonge que de prétendre que « tout le monde a sa place au soleil ». En pays capitaliste, le bien-être n'est pas un arbre fruitier dans lequel tout le monde est libre d'aller cueillir ce que bon lui semble. Le contrôle qu'exercent les possédants sur le reste de la population est fait pour s'accroître. Automatiquement, le nombre de possédants diminue proportionnellement au nombre de ceux qui leur sont assujettis. Ce phénomène s'appelle généralement concentration des capitaux, il peut entraîner la formation des monopoles et, si l'on veut parler de la forme qu'il prend au niveau mondial, il faut le nommer impérialisme économique.

L'économie capitaliste, c'est une jungle où l'on s'entredévore jusqu'à ce que l'une des espèces concurrentes ait éliminé son adversaire. « Au plus fort la poche » est une expression populaire qui reproduit plus franchement l'image de notre régime que « tout le monde a sa place au soleil ». La vérité, c'est que les capitalistes croient tous profondément au jeu de la concurrence, jusqu'à ce qu'ils en soient sortis vainqueurs. Dès qu'ils se sont bien installés dans un monopole, ils consolident leur pouvoir par tous les moyens. À ce moment ils parlent plutôt de la liberté d'action de l'entreprise privée face au pouvoir politique. Ils n'osent pas parler de leur liberté de domination sur le pouvoir politique, parce qu'ils n'aiment pas les formules trop limpides.

### *Le rouage essentiel*

Les travailleurs québécois ont été gâtés par les leçons d'économie politique qu'on leur a servies au cours de conflits ou de mises à pied massives ces derniers temps. Ils ont vite constaté que l'État bourgeois provincial ou fédéral assistait en spectateur aux dégâts occasionnés

par le système économique. Les interventions importantes de l'État dans le jeu économique jouent toutes en faveur des grands détenteurs de capitaux, qu'ils soient américains, canadiens ou même québécois.

L'État libéral bourgeois se montre sous son vrai jour : c'est le rouage essentiel qui soutient le régime économique capitaliste. Ni le gouvernement fédéral, avec ses pouvoirs théoriques de contrôle économique, ni l'espèce de sous-État aux pouvoirs atrophiés que constitue le gouvernement du Québec, ne sont des arbitres impartiaux des conflits entre travailleurs et capital. Les deux, Québec et Ottawa, sont des agents du pouvoir économique majoritairement américain, minoritairement anglo-canadien et minusculement québécois. Il faut cesser de concevoir l'État bourgeois comme le protecteur de l'intérêt public.

[388]

Jetons un coup d'œil sur les ramifications dont dispose le pouvoir politique. Nous comprendrons vite que tout changement en profondeur est quasi impossible, quand on se conforme à toutes les règles du jeu définies par lui pour se maintenir en place ; il contrôle en effet :

- 1) *des appareils proprement politiques* lui permettant de fabriquer des lois, qui servent carrément les pourvoyeurs de caisse électorale ;
- 2) *l'appareil judiciaire* qui surveille l'application de ces lois et au sommet duquel trônent des juges nommés pour services rendus par le pouvoir politique et choisis à cause de leur respect religieux de la grosse propriété. Les travailleurs ont des preuves quotidiennes que cet appareil, qui leur sert des injonctions à la pelle, n'est que le prolongement des pouvoirs de l'argent.
- 3) *les appareils idéologiques ou culturels* qui permettent de convaincre les honnêtes citoyens qu'ils vivent au paradis terrestre :
  - a) le système d'éducation
  - b) les médias d'information contrôlés par les grands financiers ou le gouvernement bourgeois
  - c) l'orientation de la culture en général, qui, ne serait-ce que par les moyens qui ne sont pas mis à la disposition de la po-

pulation, invite les gens à ne pas trop penser et surtout à éviter de créer.

Pour résumer, la cause véritable des problèmes aigus qui écrasent chaque jour davantage les travailleurs, c'est le système capitaliste monopoliste organisé en fonction du profit de ceux qui contrôlent l'économie, jamais en fonction de la satisfaction des besoins de la classe ouvrière qui regroupe l'immense majorité de la population. Le système n'évolue pas à l'échelle restreinte d'une province ou d'un pays. Les compagnies multinationales qui l'animent étendent leurs tentacules partout dans le monde. Partout les mêmes gros possédants achètent du travail pour produire des biens qui, revendus, leur rapporteront des profits. La concentration du pouvoir économique aux mains des grands propriétaires mondiaux étend sur des pays entiers la domination de l'impérialisme économique. C'est ce que les Américains font chez nous. Mais cet impérialisme n'est qu'une forme grossie du capitalisme. Il ne suffirait pas de s'en défaire pour être libéré de l'oppression. Des capitalistes québécois francophones ne seraient pas plus tendres pour les salariés québécois. Ils répondraient aux mêmes motivations et aux mêmes lois économiques. Ils utiliseraient de la même façon *l'État libéral* comme chien de garde de leurs privilèges et comme alimenteur de leurs machines à profits.

C'est toute cette structure de pouvoir qu'il faut avoir en tête lorsqu'on examine des phénomènes comme *le chômage*. C'est la combinaison du régime capitaliste avec son protecteur, l'état libéral et son prolongement mondial, l'impérialisme, qui engendre une telle plaie sociale. L'accroissement des profits à tout prix n'est pas une loi qui tient compte du droit au travail. Surtout pas lorsque les propriétés d'investissement et de production sont définies en pays étranger. Pour le capitaliste américain, qui élimine soudain deux mille emplois, les profits qu'il réalisera ailleurs ne seront pas grevés par les coûts sociaux du chômage. Même le capitaliste québécois sait qu'il n'aura pas à assumer la plus grande part de ces coûts. Ce sont les salariés encore au travail qui en absorberont la plus grande partie.

[389]

Il faut penser aussi à cette structure de domination et au rôle précis qu'y joue l'État en analysant les effets des *politiques de subventions* à l'entreprise privée. On ne sera pas étonné ensuite de parvenir aux conclusions suivantes : a) l'État transforme en capital privé une large part du capital public, tiré avant tout des poches des salariés ; 2) l'État ne se donne pas en retour de vrais contrôles sur l'utilisation de notre argent ; 3) cette politique permet de réduire les difficultés de mise en valeur du capital de la classe possédante ; 4) c'est surtout en fonction des intérêts de la fraction dominante (monopoliste) de la classe capitaliste que se développent les politiques étatiques de soutien à l'entreprise privée ; 5) la politique de développement économique du gouvernement fédéral repose sur l'entreprise privée et non sur de supposés objectifs de correction des disparités régionales ; 6) en conclusion, l'État libéral (québécois et fédéral) renforce avec notre argent le pouvoir économique privé, ce qui permet d'accroître chez nous le développement du capitalisme et la mainmise de l'impérialisme sur notre vie économique.

Il est important de noter qu'il n'y a pas de différence entre l'État libéral fédéral et québécois, ni entre les partis politiques, qui se remplacent périodiquement au pouvoir, quant à leur orientation face à l'entreprise privée. Notons aussi que c'est l'état fédéral, contrôlé par la bourgeoisie anglo-saxonne, qui détient les pouvoirs-clés pour intervenir dans l'économie.

### *Sortir de l'isolement*

L'isolement où nous nous sommes plus ou moins maintenus dans nos luttes syndicales et dans la revendication de réformes politiques n'a pas permis de corriger convenablement les grands problèmes des travailleurs. Le régime capitaliste, qui est à l'origine de ces maux, s'est renforcé, lui. Il peut compter maintenant sur un pouvoir politique bien développé pour le servir et sur une concentration de capitaux jamais égalée auparavant. Une telle force ne peut qu'engendrer de nouvelles tares sociales et accentuer celles que nous supportons présentement.

Des phénomènes comme celui de la concentration du capital, de la propriété monopolistique des entreprises, de l'intervention accrue de l'État en faveur du capital, ont transformé le jeu de la négociation, tel que nous le pratiquons depuis la guerre. L'équilibre des forces que nous tentions d'y maintenir s'en trouve drôlement compromis.

Il est de plus en plus difficile de remporter seuls, petit groupe par petit groupe, usine par usine, des victoires déterminantes. Quand nous en remportons, elles sont éphémères et tout est à reprendre quelques mois plus tard. En tout cas, elles sont partielles et ne touchent pas les autres problèmes qui menacent les travailleurs : fermetures d'usine, chômage, crise du logement, etc.. À ce niveau, les réformes partielles que nous parvenons à obtenir à force de représentations, visent plutôt à apaiser l'insatisfaction populaire et à « gagner des élections » qu'à solutionner définitivement les problèmes. Bien plus. Beaucoup de mesures législatives, en apparence bonnes, permettent aux rouages publics et privés du système de se perfectionner, pour exploiter de façon plus « moderne » la classe ouvrière.

[390]

Nous devons sortir de notre isolement et élargir les fronts de lutte. C'est une question de légitime défense. Le système économique et politique dans lequel nous vivons tend à nous écraser. Nous n'avons pas d'autre choix que de le détruire, pour ne pas être détruit. Toutes les revendications que nous ferons sans remettre en cause les fondements de cette société ne peuvent donner, au mieux, que des adoucissements. Elles n'élimineront pas l'exploitation, elles lui donneront des visages différents.

Nous devons viser à remplacer le système capitaliste et l'État libéral qui le soutient, par une organisation sociale, politique et économique dont le fonctionnement sera basé sur la satisfaction des besoins collectifs, par un pouvoir populaire qui remette les appareils de l'État et les produits de l'économie aux mains de l'ensemble des citoyens.

### *Une nouvelle stratégie*

Cet objectif ne sera pas atteint spontanément, du jour au lendemain. Il ne sera possible que si toutes les factions de non-possédants, travailleurs syndiqués et non-syndiqués, chômeurs, assistés sociaux et étudiants fournissent un effort soutenu d'organisation collective. Devant des appareils aussi puissants que ceux du capitalisme nord-américain, ce serait courir au suicide que d'entreprendre des luttes spontanées, sans organisation et stratégies préalables. Il est aussi impérieux que toutes ces couches de population exploitées se reconnaissent et créent des liens de solidarité permanents.

À long terme, nous accorderons donc notre priorité à l'organisation de notre force politique en multipliant les intrusions dans les mécanismes décisionnels régionaux, où l'entrée des travailleurs est moins systématiquement filtrée. Nous tenterons aussi de nous donner des instruments de représentation et de lutte politique capables de mobiliser toutes les victimes de l'exploitation. Une telle institution peut être bâtie à partir de structures existantes que nous tenterions d'influencer de façon à les subordonner aux aspirations des travailleurs. Elle peut aussi être bâtie de toute pièce, si aucun parti ou organisation politique québécoise n'est en mesure de satisfaire notre objectif de libération économique.

À court terme, pour ne pas enregistrer de recul irréversible, nous devons tendre à minimiser les dégâts humains occasionnés par l'économie libérale. Il importe donc de continuer à lutter avec une ardeur sans cesse accrue pour conserver les droits acquis dans nos milieux, dans les lois dites sociales, etc... On devra aussi continuer à revendiquer fortement des améliorations des conditions de travail et des salaires. Nous exigerons aussi de l'État libéral qu'il cesse de dilapider nos fonds publics dans l'entreprise privée et qu'il se donne des institutions économiques fortes pour contrecarrer les effets du régime économique anarchique.

Nous ne devons cependant pas perdre de vue que ces luttes à court terme, ne constituent pas une solution finale. En supposant même qu'elles portent leur fruit, elles nous débarrasseront peut-être de l'em-

prise américaine et anglo-saxonne sur notre économie, mais ce sera pour la remplacer par une bourgeoisie technocratique et capitaliste québécoise. C'est là une étape de notre libération que nous devons escamoter.

[391]

Les grands efforts collectifs sont trop coûteux en énergies humaines et en espoirs pour qu'on les gaspille dans des luttes qui mènent à des cul-de-sac. Si nous acceptons collectivement de nous approprier du pouvoir qui nous revient, concentrons le plus fort de nos énergies vers cet objectif final. Ne nous laissons pas endormir par les situations de moindre mal qu'on ne manquera pas de nous proposer.

Ce texte est extrait de : *l'État, rouage de notre exploitation*, pp. 5 à 20 ; FTQ, décembre 1971.

[392]

[393]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.**

**Troisième partie :**

*LES MANIFESTES*

## **Texte 22**

---

**“PREMIER PLAN.”**

*Livre blanc sur l'action politique*

**CORPORATION DES ENSEIGNANTS DU QUÉBEC**

### *Introduction*

[Retour à la table des matières](#)

Ce n'est pas par hasard (et ce n'est pas non plus dû à la présence « d'agitateurs-professionnels à la solde de puissances étrangères ») que le syndicalisme québécois et le syndicalisme du secteur de l'éducation, depuis les dernières années, discutent âprement sur leur signification, leur portée économique et leur rôle historique. Cette saine inquiétude est liée à des conditions objectives qui ont autant de rapports avec notre pratique syndicale qu'avec la transformation de la situation générale, liée aux changements qu'imposent l'urbanisation et l'industrialisation.

Il faut, pour bien comprendre et situer cette discussion, tenir compte des clarifications importantes qui sont venues s'ajouter à la compréhension de l'action syndicale tout en l'enracinant beaucoup plus profondément dans notre quotidienneté ; en la faisant beaucoup plus proche de nous.

Pour nous, du secteur de l'enseignement, la transformation importante de l'organisation du domaine scolaire a joué un rôle important dans la clarification des multiples dimensions des rapports que nous entretenons avec l'employeur. Le système d'éducation et ceux qui le contrôlent ne sont plus éparpillés, par morceaux, dans les petites municipalités. Il ne s'agit plus de petites commissions scolaires locales, avec Monsieur le Commissaire un tel, que je connais bien, mais bien d'un système scolaire intégré, de la 1<sup>ère</sup> année jusqu'à la sortie de l'université, et centralisé entre les mains de l'État. Cela s'est produit pendant la « révolution tranquille » dans le but avoué de « qualifier » la « main-d'œuvre », pour attirer l'industrie ; toutefois on constate que 40 pour cent du chômage urbain est actuellement absorbé par les moins de 25 ans ; ce sont eux les produits de la « révolution tranquille ».

[394]

Nous avons appris aussi, au gré des luttes syndicales que nous avons dû mener depuis le début de notre action, qu'au plan économique et des conditions de travail, aussi bien que dans nos rapports avec « ceux qui détiennent le pouvoir », que nous sommes classés comme salariés. Nous avons maintenant une meilleure compréhension des mécanismes de la fiscalité et de la taxation qui répartissent le fardeau du financement du système d'éducation et des salaires de ceux qui y travaillent. Cela aussi nous éclaire quant à la difficulté de créer une solidarité avec les autres travailleurs, en regard de nos réclamations. Il faut ajouter à cela une conscience plus nette des rapports étroits (et affirmés clairement par le gouvernement Bourassa) qui existent entre le pouvoir politique et le pouvoir économique, donc, entre le système d'éducation dirigé par le ministère de l'Éducation (partie du gouvernement), et la grande entreprise. Nous ne pouvons donc plus prétendre, en toute candeur, que le système d'éducation est conçu et maintenu au profit de la population afin de répondre à ses besoins réels, à savoir : un système d'éducation qui orienterait toutes ses ressources et son personnel en vue de rendre la population apte à prendre en main toutes les dimensions de son agir collectif, donc d'assumer collectivement l'économique, le social et le politique. Non, nous savons que c'est l'ensemble des travailleurs salariés, dont nous sommes, qui paient les taxes et les impôts et qui entretiennent le système d'éducation qui est entièrement voué à la préparation d'une main-

d'œuvre qualifiée, pour satisfaire aux exigences de la compétition que se livrent les propriétaires privés des moyens de production.

Toutes ces données se situent à l'intérieur des rapports de force dus aux luttes syndicales que mènent les syndiqués du secteur de l'éducation avec l'État employeur sans oublier les rapports politiques, car nous ne pouvons pas oublier que ce rôle de producteur dans le champ de l'idéologie que nous visons envers les autres travailleurs salariés, imposés et taxés, qui financent difficilement l'éducation et nos salaires, nous obligent à nous situer.

Il faut que nous disions clairement si nous, les enseignants, nous endossons pleinement la situation qui nous fait nous joindre aux autres travailleurs salariés comme nous le dictent nos intérêts et la similitude de notre condition. Nous devons aussi formuler clairement où doivent nous mener nos intérêts communs et établir, ensemble, les moyens que nous entendons prendre pour réaliser cet objectif qui peut être de bâtir une société démocratique.

En ce qui nous concerne, notre engagement syndical nous amènera-t-il à lutter pour que, dans les salles de cours, nous puissions être autre chose que les représentants du principe d'autorité, face aux étudiants qui sont, à près de 80 pour-cent des fils de travailleurs salariés ? Serons-nous les défenseurs de « l'ordre établi » qui contrôle et impose une société où l'ensemble des travailleurs salariés voient leur liberté réduite à ce que leur permet un salaire dérisoire, et serons-nous les défenseurs d'une organisation économique et sociale qui permet la concentration de presque toute la richesse que produisent les travailleurs, entre les mains d'une minorité ? Ou serons-nous avec ceux qui croient que le système économique, social et politique actuel exige une transformation profonde, afin de permettre à l'homme de se servir librement des moyens de production qu'il s'est donnés, pour devenir créateur ? Notre engagement syndical nous amènera-t-il à nous identifier clairement dans le champ de ceux qui ont décidé de porter le changement ? Il nous appartient d'inventer le vrai métier d'éducateur, en nous alignant carrément aux côtés des autres travailleurs [395] salariés, comme nous, et ensemble de lutter pour bâtir un instrument collectif d'éducation qui réponde effectivement à nos intérêts communs et réels. Ce serait sûrement autre chose qu'un système qui prépare uniquement de la main-d'œuvre pour le marché du travail...

Le morceau est de taille ! C'est vrai ! En plus, il n'y a pas en ce domaine de recette toute faite. Il s'agit de créer, d'inventer ! Nous savons aussi que la « chose » ne se fera pas du soir au lendemain : il s'agit d'une société à bâtir. Dans un premier temps, les travailleurs enseignants pourraient créer une ouverture et prendre l'initiative de bâtir et de proposer aux autres travailleurs, un projet global d'éducation, répondant le plus possible à nos intérêts communs, ainsi qu'à la préparation de citoyens plus libres. Ce projet pourrait être discuté démocratiquement, par l'ensemble des travailleurs concernés, afin de s'assurer qu'il répond bien à des besoins réels. Un tel projet d'éducation populaire viserait nécessairement à rendre les individus autonomes et aptes à prendre eux-mêmes en main l'ensemble de leurs activités, et non pas à renforcer des attitudes, des comportements et une idéologie dominante, qui arrache aux individus un consentement insatisfaisant, face à leur propre désappropriation économique, sociale et politique.

Il est certain qu'un choix aussi fondamental n'est pas sans contenir des implications d'une extrême importance quant au style de syndicalisme que nous pratiquons actuellement. À cet égard, nous espérons que tous les militants de notre mouvement puissent discuter démocratiquement de l'ensemble des questions qui confrontent actuellement le syndicalisme québécois, avec l'ensemble des membres ainsi qu'avec tous les travailleurs de chacun des milieux. Tout ceci nécessite de l'organisation et des moyens. À nous de voir ce que nous désirons faire !

Nous pouvons être ceux qui inventent le syndicalisme d'avant-garde au Québec. Nous pouvons aussi retomber dans le corporatisme et prendre à notre charge le projet social actuel, « tout croche », comme on le connaît, et nous faire les grands défenseurs du club patronal establishment. Une autre alternative : faire comme la Fraternité des policiers de Montréal, devenir, par la centrale, les détenteurs d'un petit « holding-maison », contrôlant l'assurance, le crédit, la consommation, etc... ce qui peut faire une centrale « syndicale » « riche », ce qui peut faire d'une « petite élite syndicale d'affaires » des quêteux prospères, aux dépens des membres et sur le dos des autres travailleurs.

Dernière option : garder le statu quo, faisant de l'ensemble des membres de la CEQ (et c'est la même chose pour tous les syndiqués) des travailleurs salariés qui se partagent, non pas une augmentation de

salaires réelles. mais bel et bien un déficit de quelque 7 millions cette année et probablement. de 12 à 15 millions pour l'année prochaine.

Vous voyez que ce ne sont pas les défis qui manquent. Le minimum serait de permettre à tous les militants, de faire avec les membres, une étude sérieuse de la situation et une libre et large discussion sur les options possibles, sur l'orientation générale et sur les modes d'action.

[396]

***Le problème économique  
nous oblige à lutter  
sur le plan social politique***

*Les conceptions du syndicalisme*

Même si l'on voulait maintenir le syndicalisme dans le sentier le plus étroit, où l'a conduit la notion « affairiste » de la convention collective-à-tout-prix », nous découvririons que cette pratique nous ramène au politique. Ou bien nous devenons comme la Fraternité des policiers de Montréal, des agents supports et même de renforcement du circuit économique, ce qui ferait de nous des supporteurs du régime politique actuel parce que nous y serions à intérêt lié ; ou bien, à l'intérieur de la notion « affairiste », nous nous affronterions aux patrons pour donner plus d'argent à nos membres. Nous jouerions le jeu du chien qui court après sa queue, car, point n'est besoin d'être J.L. Galbraith pour comprendre que les taxes, les impôts et le coût de la vie viendraient aussitôt neutraliser ce pouvoir d'achat, considéré comme dangereux pour l'inflation, dans nos économies dites libérales. Il faudrait donc dans ce cas, s'attaquer au régime politique qui entretient de tels rapports économiques et sociaux, étant entendu que nous voulons avantager économiquement nos membres. En plus clair, il a été démontré par les sociologues et les économistes que ce sont les propriétaires privés des moyens de production qui déterminent par ce type d'organisation économique, l'ensemble des rapports sociaux et les rapports politiques.

Nous ne pouvons donc pas nous attaquer à l'un sans toucher les autres.

*Nous du secteur de l'éducation, par le fait que l'État soit devenu notre employeur, nous pouvons par notre action syndicale rendre évidentes l'imbrication et la complémentarité indissociable des rapports économiques, sociaux et politiques. Le syndicalisme du monde de l'enseignement a donc l'avantage de pouvoir clarifier la portée de son action, ainsi que de faire éclater les multiples dimensions qu'elle revêt.*

Nous tenterons, dans cette partie de l'analyse, en abordant la question strictement économique, de démontrer les limites du syndicalisme d'affaires. Nous prendrons comme exemple les résultats de la dernière négociation, en nous servant des chiffres compilés par un économiste de la CEQ.

### *Les questions monétaires*

Pour nous situer, disons que chaque année couverte par la dernière négociation laisse en partage aux 68,000 enseignants, membres de la C.E.Q., un déficit estimé à quelque \$7,000,000. Avec un tel résultat, peut-on dire que le syndicalisme qui a réduit son « projet » à la dimension d'une convention collective, défend les intérêts de ses membres ? Voyons ensemble comment cela se présente !

La masse monétaire annuelle (c'est-à-dire à la fois les bénéfices marginaux et les salaires) est évaluée par les économistes de la C.E.Q. à \$493,000,000. Si, à partir de cette masse, nous obtenons \$39,400,000. à partager [397] entre les membres de la C.E.Q. (vous admettez que le barème de 8 pour-cent est très généreux, mais il a été choisi pour compenser l'augmentation de l'indice à la consommation qui vous paraîtra lui aussi un peu fort), cette belle augmentation de \$39,400,000. disparaît comme glace au soleil quand nous calculons les frais que les travailleurs salariés du secteur de l'éducation doivent encourir pour suivre le coût de la vie. D'abord \$1,380,000. partent annuellement pour préparer et négocier la convention collective. Ensuite, \$10,540,000. doivent être retranchés en impôts additionnels calculés sur l'augmentation. Un autre coût réel peut être envisagé comme

une dépréciation de l'argent, soit comme un manque à payer sur l'augmentation des prix à la consommation. Si l'on prend un barème de 4.5 pour-cent à 4.7 pour-cent d'augmentation des prix du pouvoir d'achat, c'est-à-dire sur la masse monétaire de \$493,000,000. plus l'augmentation de \$39,400,000 nous obtenons une dépréciation équivalent à \$25,022,000. En plus, la pratique des dernières années montre que l'application de la convention collective correspond à 25 pour-cent de l'ensemble de la cotisation, soit 1/4 de \$5,100,000 ; \$1,075,000.

Un dernier coût doit être supporté par les syndiqués. Il s'agit des actions proprement syndicales. Les démissionnaires engagés dans la dernière lutte présentent une facture de \$200,000. Le coût de préparation et d'exécution de manifestations est évalué à quelque \$780,000 par année en supposant, comme l'indique la pratique, que quelque 26,000 enseignants occasionnent \$30.00 chacun de frais de manifestations par année. En ce qui concerne les pertes de salaires pour activités syndicales, soit en grèves, soit en journées d'études, cela donne la somme de \$4,896,000. par année. Les statistiques de la C.E.Q. nous montrent que chaque professeur perd, en moyenne, deux jours de salaire par année, ce qui donne 136,000 jours d'ouvrage à \$36.00. L'ensemble des actions syndicales totalisent donc \$5,876,000.

Si l'on fait le compte de l'impôt, de l'augmentation du coût de la vie. de la préparation de la négociation et de l'application de la convention collective, ainsi que le coût des actions syndicales, nous obtenons un total de \$44,093,000. Comme l'augmentation générale était de \$39,400,000. nous absorbons donc une perte nette de \$4,693,000. À ce déficit, il faut ajouter le reste du montant de la cotisation, soit environ \$2,645,000 ce qui porte le déficit à \$7,338,000. Des coûts supplémentaires pourraient être calculés, mais nous n'avons pas de données suffisantes. Ainsi en est-il par exemple des dettes individuelles et les intérêts encourus par nos membres, qui vont diminuer le pouvoir d'achat.

Ceci est pour la convention collective qui se termine cette année. Pour la prochaine, il y aura inévitablement les mêmes frais, mais en plus, il faut ajouter un montant global de plus de \$5,000,000 qui sera prélevé sur les salaires pour l'assurance-chômage, ce qui portera le déficit à plus de \$12,000,000 et cela en supposant qu'une augmentation de 8 pour-cent soit maintenue. Pour sa part, le ministre L'Allier

semble vouloir « régler » autour de 5 pour-cent. Il y a donc là une marge importante à la dette.

Avec un tel tableau, peut-on prétendre que le syndicalisme d'affaires, que le syndicalisme réduit la dimension d'une convention collective défend les intérêts économiques de ses membres ?

[398]

### *Situation du syndicalisme québécois*

Nous ne voulons nullement laisser croire à qui que ce soit que les difficultés que rencontre le syndicalisme du secteur enseignant est propre à la C.E.Q. Les taux d'augmentation de 8 pour-cent sont une norme que l'on peut trouver dans les autres secteurs d'activités. Les coûts d'opération, autant pour l'ensemble des cotisations que pour les actions syndicales, ne sont pas plus élevés qu'ailleurs et évidemment, l'augmentation du coût de la vie et les impôts additionnels valent pour tous les travailleurs salariés du Québec, que ce soit à la C.S.N., à la F.T.Q. ou à la C.E.Q. Cela nous semble être la situation du syndicalisme québécois. Une autre prétention de ce type de syndicalisme peut aussi être mise en doute. Il s'agit de cette volonté de garantir la sécurité d'emploi des membres alors que l'on assiste par ailleurs à des mises à pied, à des fermetures d'entreprises encore ou à des non-réengagements dans le secteur de l'éducation.

Il y a donc beaucoup trop de facteurs d'une importance capitale qui échappent à la convention collective et qui affectent directement les travailleurs salariés pour prétendre défendre leurs intérêts en ne se limitant qu'aux salaires, qui sont de toute façon déficitaires, et aux conditions de travail.

Devant ce tableau peu réjouissant, peut-on honnêtement s'abstenir d'envisager les dimensions sociales et politiques qui influencent quotidiennement la condition de salarié ?

### *Les autres aspects*

Parmi les aspects les plus immédiats qui doivent retenir notre attention, mentionnons la source, la provenance des argents qui financent les salaires et le système d'éducation (c'est-à-dire le problème fiscal), en regard de l'utilisation que l'on fait des richesses produites au Québec, en fonction des besoins collectifs, en regard aussi des moyens de production, de la consommation, du crédit et des services à la population, etc...

La question de la source de financement revêt *pour nous, ainsi que pour tous les travailleurs salariés du secteur public et para-public une importance capitale*. Cette question détermine notre liberté de manœuvre dans nos revendications et pose les problèmes de la solidarité syndicale, arme précieuse pour mener la lutte globale, attaquant à la fois le plan économique, social et politique.

Pour ceux dont l'État est l'employeur, c'est clair et simple, la source de financement et la capacité de payer, ce sont les taxes et les impôts. On voit immédiatement pourquoi la population n'a jamais reçu nos demandes d'augmentation avec un enthousiasme débordant. Le problème est de taille parce qu'il nous oblige à demander à des travailleurs salariés moins bien payés que nous, souvent, de faire le sacrifice d'une nouvelle levée d'impôt, donc d'accepter une diminution de salaire, pour que nous puissions augmenter les nôtres. Cela permet aussi à l'État de venir repuiser en taxes et en impôts sur cette augmentation de salaire que nous venons de gagner. On tourne en rond !

Nous en arrivons donc à nous opposer, au niveau de l'intérêt économique, à d'autres travailleurs salariés syndiqués ou non.

[399]

Ce qui aggrave le problème d'une certaine façon, c'est qu'au Québec, le problème du pouvoir de taxation et d'imposition, en plus d'être saturé auprès des particuliers, entre dans les partages de juridictions fédérale-provinciale. Ceci rend les pressions sur notre gouvernement presque impraticables, puisque les deux niveaux de pouvoir politique en profitent pour se renvoyer la balle et se faire du capital politique pendant que le travailleur salarié paie la note.

En plus, il faut bien l'admettre, la population sent bien que tout ce système d'éducation supposément mis en place pour faire instruire ses enfants et leur donner la possibilité d'accéder à un sort meilleur

n'avantage en définitive que la grande entreprise, parce qu'elle bénéficie d'une meilleure main-d'œuvre, d'une plus grande productivité et aussi de plus gros profits.

Concrètement, les choses se traduisent comme ceci. Les états fédéral et provincial tirent leurs revenus de trois sources principales : de la taxation indirecte sur la consommation et, en ce domaine, on peut remarquer que ce sont les particuliers, les travailleurs salariés et leurs familles, qui forment environ 85 pour-cent des consommateurs. Ce sont donc eux qui paient la note. En ce qui concerne l'impôt direct, il est supporté au fédéral, à raison de plus de 40 pour-cent, par les particuliers, tandis qu'il ne l'est que dans l'ordre de 20.9 pour-cent par les sociétés. Les particuliers, même s'ils ne profitent pas immédiatement de tout l'équipement collectif, supportent deux fois le prix de son financement et de son entretien. Au provincial, la proportion du partage du fardeau fiscal est à peu près la même, c'est-à-dire que les particuliers paient plus de 35 pour-cent alors que les sociétés ne contribuent que pour 14 pour-cent au revenu du Gouvernement du Québec. Il apparaît donc clair que la source de taxation et de la fiscalité en général, nous met en raison de notre statut de salariés de l'État, en quelque sorte en contradiction avec notre volonté de créer une solidarité et de nous faire appuyer par la population lorsque nous réclamons de meilleurs salaires et de meilleures conditions de travail pour des groupements limités de salariés.

Socialement donc, il nous est impossible de ne pas tenir compte de la source du financement du secteur dans lequel nous travaillons et, si nous n'envisageons aucune action sur le plan social et politique pour exiger des changements à ce niveau, nous pouvons difficilement continuer à demander des améliorations qui représentent des fardeaux pour les autres travailleurs salariés. Garder le « statu quo » en ce domaine nous enferme dans ce cul-de-sac déficitaire que nous avons déjà constaté.

### *Ceux qui font des bénéfices*

Or, pendant que les travailleurs salariés syndiqués (ce qui est encore pire pour ceux qui ne le sont pas) sont déficitaires annuellement

et voient de cette façon leur pouvoir d'achat réel diminuer année par année, dans cette même société ceux qui possèdent les moyens de production ou qui travaillent dans le secteur de la gestion en général réalisent des gains fabuleux leur permettant des accumulations capitalistes qui accentuent le déséquilibre du partage des richesses produites par la collectivité. En ce domaine, nous n'avons qu'à penser aux \$900,000,000 de revenus annuels que font les institutions prêteuses à même l'endettement des Québécois, annuellement.

[400]

On n'a qu'à penser encore aux bénéfices énormes que font les compagnies d'assurances au Québec, soit \$80,000,000 pour les assurances automobiles, \$179,000,000 pour les assurances générales et \$149,000,000. pour les assurances vie. Si l'on considère que les quotidiens au Canada, en 1967, faisaient des profits de \$26,000,000 après le prélèvement de l'impôt, que la radio-télévision privée enregistrait plus de \$200,000,000 de revenus, soit \$35,000,000 de bénéfices en 1967 au Canada, et que les cinq grandes chaînes d'alimentation, - A & P, Dominion, Steinberg, Loblaw et Safeway - se sont partagées des bénéfices de \$139,000,000 pour les cinq dernières années, il est facile de constater un déséquilibre flagrant. Si les travailleurs salariés qui travaillent et produisent les richesses en sont réduits à des déficits annuels alors que les personnes, et les sociétés, pour qui ces Québécois travaillent, accumulent de tels bénéfices, ne serait-il pas juste que le partage des richesses se fassent en fonction de ceux qui les ont produites effectivement, soit les travailleurs ? il en serait de même pour les profits, si l'on pense à toute l'industrie lourde, aux domaines de la construction, de l'exploitation forestière, de l'exploitation minière, ainsi que des autres secteurs d'activités. Il ne s'agit évidemment que de quelques exemples qui peuvent se multiplier à profusion. Le fond du problème est assez simple somme toute : c'est que tant que nous ne posséderons pas nous-mêmes les instruments qui créent la richesse, nous ne pourrons pas déterminer quelle utilisation nous en ferons et comment nous la répartirons entre ceux qui travaillent à la produire.

*Les richesses que produisent  
les Québécois leur échappent*

Pour les Québécois, une autre donnée vient encore empirer le déséquilibre décrit plus haut. Les travailleurs, en plus d'être désappropriés de la richesse qu'ils produisent, voient le patrimoine national passer aux mains de capitalistes internationaux qui n'ont guère de souci et qui n'ont aucun intérêt commun avec les travailleurs salariés. Ces gens se soucient peu de garder au Québec la richesse qui y est produite. On vient tirer de notre sous-sol des richesses minières pour les transformer et les monnayer aux États-Unis. On fait la même chose de nos forêts et on fait à peu près la même chose avec toutes les richesses naturelles qui se trouvent chez nous.

En plus, il ne suffit pas au pouvoir politique actuel d'assister, impuissant, à la désappropriation quotidienne que subit la population québécoise, ce pouvoir enchérit en se servant des taxes et des impôts payés par ces mêmes travailleurs pour subventionner la grande entreprise afin que cette dernière s'installe sur notre territoire, sans ne rien lui demander en retour. Un exemple peut illustrer ce processus. La Compagnie International Téléphone & Telegraph pourrait se faire octroyer près d'un cinquième de notre territoire et des richesses qu'il contient pour installer une de ses usines. Le Gouvernement fédéral peut par le ministère de l'Expansion économique et régionale, lui fournir des subventions allant jusqu'à 30 pour-cent des coûts d'implantation. Du même souffle, par les Bills 20 et 21, le Gouvernement du Québec peut lui aussi, toujours à même les taxes et les impôts des travailleurs, lui faire cadeau de subventions de 20 pour-cent à 25 pour-cent des coûts d'installation. Donc, [401] I.T.T. peut installer ses usines en tirant à même les impôts des Québécois près de 60 pour-cent de ses coûts d'installation. En plus, l'État voit à installer toute l'infrastructure, soit le système routier, les services de protection et autres... à ses frais, et négocie actuellement la mise sur pied d'une compagnie qui opérerait à prix coûtant, pour transporter le bois aux usines. En retour, l'État, plutôt que de poser des exigences, peut offrir à ces compagnies un congé fiscal de trois à cinq ans.

Si ce n'est pas là un exemple de désappropriation, de vol qualifié du patrimoine national, on peut se demander ce qui pourrait l'être. Et l'on sait bien que, lorsque les travailleurs de ces entreprises, qui nous font la « bonté » de venir créer chez nous des emplois, iront négocier des salaires pour consolider leurs dettes, ces propriétaires reprendront la rengaine : « Soyez sages, vous ne pouvez pas trop exiger. Si vous

êtes trop exigeants, nous devons fermer nos portes et aller nous installer ailleurs ».

Cette mise aux enchères de « morceaux de Québec » n'est pas nouvelle. On n'a qu'à penser aux concessions minières de la Wabush Mines, de la Canadian Johns-Mainville, aux concessions forestières de la Domtar, de la Consolidated Bathurst, à la concession des districts fédéraux, et peut-être bientôt à la concession de la Baie de James, pour se demander si bientôt ce ne sera pas des quantités de personnes que l'on concédera comme main-d'œuvre à bon marché.

Et c'est pour fournir à toutes ces « bonnes entreprises » de la main-d'œuvre « compétente », « disciplinée », « bien qualifiée », que le peuple québécois entretient un système d'éducation fort coûteux. Et c'est pour ce système d'éducation que nous travaillons de façon « consciencieuse » et de façon disciplinée ».

*Comme la population paie déjà sa très large part et comme les entreprises bénéficient au premier chef de son système d'éducation, il apparaît pour le moins raisonnable d'obliger le gouvernement à déplacer le champ de taxation et d'imposition de façon à alléger le fardeau des travailleurs salariés, pour le reporter sur la grande entreprise, et il ne s'agit là que d'un minimum.*

Bien sûr, le problème est certainement compliqué. Le gouvernement du Québec n'a pas les pouvoirs constitutionnels de réaliser une transformation profonde de l'ensemble du régime fiscal, comme le gouvernement du Québec n'a pas non plus le pouvoir de régler le problème de la justice, les problèmes de l'emploi et de la main-d'œuvre ainsi que l'ensemble des problèmes à caractère social.

Si le gouvernement du Québec a si peu de pouvoirs et si les lieux de décision réelle sont si peu identifiés, peut-on s'attendre à ce que des revendications portées à son attention règlent de quelque façon l'ensemble de ces problèmes ? Ne serait-il pas plus normal de clarifier cette question du pouvoir politique afin que nous sachions clairement à qui nous avons affaire et qui est responsable de quoi. En d'autres mots, si nous voulons que les réclamations de l'ensemble des Québécois reçoivent l'attention qu'elles méritent, ne devrions-nous pas exiger que « ceux qui sont supposés défendre les intérêts du bien commun » aient effectivement le pouvoir de le faire ? Il faudra bien finir, si l'on veut que les problèmes se règlent, par trouver quelqu'un qui soit

réellement responsable et qui puisse effectivement décider de réaliser « ou [402] non » les changements qui s'imposent pour bâtir une société « juste ». Les choses seront au moins plus claires et nous saurons qui dénoncer quand la situation l'exigera.

À ce sujet, les centrales syndicales ne peuvent plus, si elles prétendent toujours défendre les intérêts économiques et sociaux de leurs membres, évacuer toute cette question.

Par rapport à l'ensemble de cette volonté de changement, il est impérieux que l'ensemble du mouvement ouvrier et les centrales syndicales en particulier, se préoccupent d'élaborer démocratiquement, avec l'aide de leurs militants, un projet global d'une société à bâtir qui répondrait aux intérêts réels du peuple québécois.

### *Que faire ?*

Considérant les difficultés devant lesquelles le syndicalisme québécois se trouve, considérant aussi les difficultés particulières avec lesquelles le syndicalisme enseignant ainsi que celui du secteur public et para-public sont confrontés, il nous est impossible de maintenir le « statu quo », à moins d'être malhonnêtes par rapport aux objectifs que nous affirmons.

En ce qui concerne le syndicalisme des travailleurs du secteur de l'éducation, nous avons vu qu'à cause de l'épuisement de la source de financement, nous ne pourrions plus faire de gains monétaires significatifs puisque cela exigerait de trop gros sacrifices de la part des autres travailleurs, à moins que ces derniers ne marquent à leur tour des augmentations considérables permettant une nouvelle levée d'impôt. Mais cela ne réglerait en rien la question, puisque nous subirions une nouvelle augmentation du coût de la vie, nivelant ainsi notre pouvoir d'achat réel.

Cela veut donc dire qu'il est impensable que nous puissions envisager de nous en sortir seuls, en affirmant les principes syndicaux de solidarité et de liberté.

### *Ouvrir la discussion*

Pendant plus d'un mois, ceux qui sont responsables du mandat socio-politique à la C.E.Q., en parcourant la province, ont rencontré, à quelques exceptions près, des délégués de tous les syndicats pour discuter avec eux de l'ensemble des questions qui sont traitées ici. Partout la description de la situation a causé un grand étonnement et soulevé quantité de questions quant à notre orientation en tant qu'organisation. Partout, à une exception près, les syndiqués ont reconnu que l'on ne pouvait se dissocier de l'ensemble des travailleurs et que l'on ne pouvait pas dissocier non plus les problèmes d'ordre économique, social et politique. Tous sont prêts à admettre que le déséquilibre qui existe quant au partage des richesses produites par les travailleurs, est une chose inacceptable. Partout où il en fut question aussi, les gens reconnaissent que nous ne profitons pas d'un climat économique et social qui favorise librement l'épanouissement de l'ensemble de la population.

[403]

Au cours de ces discussions, deux types de solutions étaient envisagés. Pour certains, il semblait que nous devrions mettre sur pied des organisations financières et économiques, créer un petit « holding maison » qui contrôlerait les questions des assurances, les caisses d'économie, les comptoirs d'alimentation, les coopératives de consommation, etc.. nous permettant ainsi, à même les revenus de ces organisations, de combler le déficit que nous accusons au plan des salaires. En un mot, il s'agirait de se créer une petite chasse gardée qui nous permettrait de nous exploiter entre nous, en ouvrant même des bureaux de crédit afin de créer un fonds monétaire qui assurerait un meilleur standing. Une petite question semble être oubliée cependant. Avec quel argent peut-on créer ce circuit économique ? Oublie-t-on que même l'argent de nos salaires est tiré des impôts des autres travailleurs et oublie-t-on aussi qu'en régime capitaliste il faut exploiter quelqu'un pour accumuler du capital. L'argent ne « fait pas de petits » à lui seul. Il faut que quelqu'un paie.

Les tenants de cette solution proposent, en somme, de répéter l'expérience anti-syndicale, anti-solidarité et anti-travailleurs de la Fraternité des policiers de Montréal. C'est vouloir se détacher du peloton en exploitant ceux qui sont la source même de l'argent de nos salaires.

L'autre option soutenue par le plus grand nombre propose, au contraire, d'identifier clairement nos problèmes, de clarifier nos intérêts, de les joindre à ceux de l'ensemble des travailleurs, de se solidariser avec eux afin qu'ensemble nous nous mettions à l'œuvre pour bâtir une société mieux équilibrée, plus équitable, où les moyens de production ainsi que la richesse produite resteraient une propriété collective et répartie entre chacun selon ses besoins.

Évidemment, la deuxième option est beaucoup moins facile, parce qu'elle suppose de l'imagination, de l'effort et de la solidarité. Le climat social et culturel dans lequel nous vivons nous donne peu d'exemples d'une telle entreprise, mais les personnes engagées dans le secteur de l'éducation ne devraient-elles pas être celles qui suscitent, alimentent et développent conjointement avec l'ensemble des travailleurs un tel projet ?

### *Le Projet*

Compte tenu de tout ce qui précède, compte tenu du style de syndicalisme que l'on pratique au Québec actuellement, peut-on honnêtement affirmer que, sans changer quoi que ce soit, après tant d'années de luttes vigoureuses, les intérêts des membres des syndicats sont bien défendus ? Il faudrait aussi se demander si le syndicalisme que nous avons pratiqué ne porte pas les membres à se décharger de leur rôle de militant sur des techniciens, sur des « spécialistes » du syndicalisme. Sans oublier de se demander si les personnes que les militants ont choisies pour prendre la direction du mouvement se sont données la peine de leur faire des propositions concrètes au niveau « projet » syndical ! Tout cela, en essayant de dégager avec les militants le sens de la bataille que le mouvement syndical poursuit, afin de clarifier la stratégie d'ensemble, d'évaluer les moyens d'action et de jauger les résultats obtenus pour refaire de nouvelles propositions plus adéquates, aux membres.

[404]

Pour nous, le « projet » syndical doit être clarifié et reformulé à la lumière d'une analyse très poussée de toutes les données actuelles du problème et nous ne croyons pas le pouvoir, ni devoir, compter sur ceux qui contrôlent actuellement l'information pour le faire. Si nous voulons que les militants prennent à leur compte le « projet » syndical, c'est d'eux qu'il doit ressortir. Mais cela n'empêche nullement la Centrale de formuler des propositions, bien au contraire, cela implique cependant la libre discussion, la libre critique en gardant bien en vue les intérêts des travailleurs salariés, syndiqués et non-syndiqués.

### *Les paris...*

Nous faisons le pari que les travailleurs enseignants sont des personnes sensées et intelligentes. Nous faisons le pari que ces personnes mises en présence de leur situation objective, avec toutes les informations nécessaires à la compréhension de cette situation ne peuvent pas rester indifférentes. Parce que nous faisons aussi le pari que les travailleurs enseignants ont une conscience assez nette de l'utilité réelle de l'instrument de combat qu'est le syndicalisme, malgré les faiblesses qu'on lui reproche et qu'il s'agit de corriger.

*Un dernier pari que nous faisons (et si celui-là est perdu tous les autres le sont aussi) c'est que les travailleurs enseignants ont suffisamment le goût de vivre pour endosser une proposition qui pourrait être jugée sérieuse quant à la possibilité de leur permettre de le faire librement. Et pour soutenir ce dernier pari, nous avons comme preuves toutes les luttes entreprises par les travailleurs et souvent gagnées pour affirmer leur volonté de vivre et leur goût de le faire librement.*

Une autre constatation simple nous porte à croire qu'il faille poursuivre et intensifier l'action. C'est que les travailleurs se sont donnés la peine de se bâtir cet instrument qu'est le syndicalisme, parce qu'ils ont senti et compris que quelqu'un les exploitait et leur refusait leurs droits. Autrement, pourquoi se seraient-ils organisés pour la lutte ? Il s'agit pour le syndicalisme d'endosser cette lutte, de se tenir à l'avant-garde. Il s'agit de savoir, dans la situation actuelle, comment on s'y

prend pour poursuivre la « construction » du syndicalisme d'avant-garde.

### *La démocratie syndicale*

Avec les connaissances que nous avons sur notre propre situation de salariés, tenant compte des dimensions économique, politique, sociale et culturelle, il est important de poursuivre la critique de l'ensemble de la société dans laquelle nous vivons et d'interpréter les faits à la lumière des intérêts des travailleurs. Il nous faut continuer de démontrer pièce par pièce la mécanique de l'économie libérale pour voir si effectivement, comme nous le croyons, la question de la propriété des moyens de production est le facteur déterminant de toute l'organisation sociale. Car toutes nos luttes menées d'abord au plan économique sont guidées par cette donnée.

Il faut aussi pousser à fond la recherche théorique et pratique — et l'action syndicale peut être notre école — afin de devenir aptes à prendre en main la propriété collective des moyens de production, ainsi que de la richesse [405] créée, et nous pouvons apprendre à le faire avec notre mouvement syndical, afin de nous bâtir une société libre, non-autoritaire, démocratique qui rendrait l'homme capable de s'épanouir et de s'autogérer. *Il ne s'agit nullement de rêves farfelus, car sur ce plan, la démocratie syndicale, bien qu'imparfaite, est nettement en avance sur la société des patrons. Car, il n'est pas inutile de le dire, le mouvement syndical n'appartient pas à « The Bank of Montreal », ni à « Domtar », ni à « Colgate Palmolive », il appartient aux membres.* Ils peuvent donc encore en disposer, bien que nous connaissons les difficultés qui existent à ce chapitre.

Ce qui nous semble le plus urgent, c'est que les militants discutent entre eux de tous ces problèmes, afin de se préparer idéologiquement pour entreprendre la discussion avec l'ensemble des membres, pour finalement engager l'action en tenant compte des exigences de chaque milieu. De ces discussions, de ces rencontres et des actions menées, sortira la connaissance pratique qui permettra de clarifier le « projet » syndical et d'en forger les instruments.

*Cela ne veut nullement dire pour nous la destruction, ni l'oubli de la convention collective. Cet instrument pose des problèmes, mais il y a là une arme défensive qu'il faudra améliorer, car pour les militants qui s'engageront dans l'action, il faudra des syndicats forts et solidement assis sur la solidarité des membres ainsi que sur des droits fondamentaux inscrits, afin d'être en mesure de protéger les militants.*

Parce que nous savons bien que malgré les déclarations de principe et quelques vœux pieux, la liberté est encore plus rare sur la terre que la pierre de lune. Comme dit l'autre, c'est bien écrit dans des livres, mais aucun travailleur n'a le moyen de payer ce que ça coûterait de dire ce qu'il pense à ceux qui sont de l'autre camp. Nous en avons bien vu la preuve cette année. Avec la crise d'octobre, les gens de la Police et ceux de la « Justice », ceux qui doivent voir au respect des droits des personnes, se sont entendus pour enfermer 500 personnes « au cas où ils diraient ce qu'ils pensent ». On décrète l'application des mesures de guerre pour détourner l'attention des travailleurs de l'intérêt très vif qu'ils portent à ce qui est dit dans le manifeste du F.L.Q. Or, pour les travailleurs enseignants, on ne trouve pas le coup de massue suffisant, on vous décrète une deuxième mesure spéciale : la petite inquisition, le commissaire-enquêteur.

Avec cet instrument, l'État prétendait enrayer « l'endoctrinement » politique dans les écoles ? Il aurait fallu que syndicalement nous puissions dès le lendemain expliquer aux étudiants et aux parents le rôle « politique » du petit inquisiteur Dion. C'est aussi de l'ordre du « projet » que d'acquiescer cette mobilité et cette rapidité à la riposte.

Parlant de tout cela en vrac, vous pouvez croire que nous n'avons aucun réalisme par rapport à l'énormité de la tâche. Au contraire, nous sommes très conscients de tous les problèmes de stratégie liés à l'action, nous sommes aussi très conscients des difficultés de la mobilisation, de la formation et de la lutte. Cependant, cela ne nous empêche pas d'affirmer que notre projet doit être clair afin d'être une incitation à la formation nécessaire et à l'action.

[406]

*Pousser plus avant la lutte...*

Dans notre esprit, il est indispensable, si nous voulons pousser plus avant notre lutte de transformation sociale, de former des militants capables d'interpréter, de comprendre et d'analyser, avec l'ensemble des membres, les situations qui se présentent. Il faut que ces militants en viennent à pouvoir faire une information interprétée dans le sens de l'intérêt des travailleurs et qu'ils soient aussi capables de former d'autres militants. Et tout cela ancré dans la connaissance pratique et le « sens » de la lutte. Le syndicalisme, c'est une lutte de transformation et non pas une « affaire ». Dans ce sens, il ne semble pas que des personnes axées sur le modèle des « relations industrielles » des patrons soient nécessairement des agents de mobilisation.

En regardant notre situation actuelle et tenant compte de la situation économique générale devant laquelle se trouvent les travailleurs, devant le peu de liberté réelle, c'est-à-dire celle de pouvoir, avec les moyens appropriés, entreprendre des actions sérieuses, devant ces constatations, on ne peut pas affirmer que la société des patrons a très bien réussi à rendre l'homme heureux. Dans ces conditions, nous ne trouvons pas scabreux de prétendre que les militants devraient regarder attentivement dans le but de clarifier leur « projet », d'autres courants de pensée et d'autres modèles d'organisation économique et sociale. Il serait certainement profitable que les militants syndicaux soient mis au courant de d'autres idéologies et de d'autres modèles d'organisation et familiers avec toutes les recherches et tentatives qui se font en vue de bâtir des sociétés démocratiques. Et ceci, parce que nous ne pouvons pas renier ce qui est inscrit au cœur même de notre action syndicale, à savoir : la volonté ferme d'une transformation profonde de notre société.

*La consommation :  
l'image de notre dépendance  
de la production*

Nous avons souvent parlé du secteur de la production et fait peu de cas de tout l'aspect de la consommation qui s'inscrit dans le cadre culturel général. Bien que la consommation soit entièrement le répondant de l'organisation de la production, il n'en reste pas moins que ce revers de la médaille nous conditionne et nous situe socialement en nous enferrant dans un ordre économique qui nous désapproprie même de notre paye.

En ce qui concerne l'ensemble des Québécois, dont le revenu per capita est situé tout au bas de l'échelle avec les Indiens et les Italiens, nous pouvons difficilement « craindre » quoi que ce soit. Avec un endettement per capita de \$800, avec une voiture, une télévision et une maison ou un loyer qui appartiennent à la « Bank of Nova Scotia », à « Household Finance » ou à la « Bank of Montreal », il semble que n'ayons pas grand chose à craindre d'une transformation sociale. Mais tout ce problème de niveau de vie est en définitive un épouvantail dont se servent ceux qui ont fait du dollar leur idole. Si nous nous donnons la peine de repenser tout le projet social, c'est précisément parce qu'il apparaît insatisfaisant de travailler cinq ou six jours par semaine pour pouvoir aller danser, boire du scotch, de la bière, fumer du « pot », courir les filles, conduire des « Charger mauves strappées de blanc », habiter des gros « blocs » [407] où tu entends le voisin pisser, demeurer dans une ville où il y a un fleuve réputé de toute beauté, dont personne ne peut se servir parce qu'il est tout pollué, d'être assommé à la journée longue par le bruit et d'avoir comme seule issue la possibilité d'écraser le voisin pour prendre sa place et s'apercevoir que tout le monde couche ensemble sans être capable de faire l'amour. Il est urgent, comme le souligne Galbraith (même à l'intérieur de l'économie libérale) de couper court à tous ces gaspillages de richesses naturelles qui ne servent qu'à la publicité, à nous faire boire un « coke », à « scrapper » un demi-million de voitures par année et à se payer les vacances les plus ennuyeuses que nous n'ayons jamais connues. Nous ne pouvons plus prétendre que nous n'avons pas l'équipement néces-

saire pour satisfaire aux besoins fondamentaux de l'homme. Nous pouvons, avec les espaces et les matériaux ainsi que les techniques actuelles, bâtir des maisons, des hôpitaux, des écoles, des universités qui répondent effectivement aux besoins de la population, et non pas aux désirs de s'enrichir de quelques petits constructeurs. Nous avons les moyens de produire des denrées alimentaires pour l'ensemble de l'humanité. Il s'agirait de les partager plutôt que de les brûler, de les laisser pourrir dans les champs ou de donner des primes pour ne pas les récolter parce que cela avantage un petit groupe de propriétaires. Pour le vêtement, la question ne se pose même plus. Tout le reste des richesses naturelles peut fort bien être mis à la disposition de ceux qui en ont besoin.

En définitive, nous savons bien que c'est l'organisation économique qui façonne les rapports sociaux et l'organisation politique, mais il ne faudrait pas non plus oublier dans un projet de transformation l'importance déterminante de toutes les notions culturelles du conditionnement que nous avons subi sous le régime capitaliste. Cela veut dire qu'il n'y a pas que les patrons qui soient répressifs et réactionnaires, mais aussi toutes les personnes qui ont adopté et admis les raisons, les attitudes et les comportements des patrons. Il ne sert à rien en définitive de changer le nombre de comtés, il ne sert à rien d'avoir un parti politique de plus, il ne sert à rien de changer la couleur des poignées de portes, comme il ne sert à rien de prétendre en arriver à un équilibre social par le contrôle des prix et des salaires dans une économie libérale. Le fond du problème, c'est que « d'autres » possèdent les moyens d'agir, tandis que les salariés n'ont que le moyen de s'endetter, de dire oui, de se laisser crever, dans le régime actuel.

Les grands propriétaires ont fait de l'ensemble des travailleurs un moyen comme un autre de s'enrichir. On les fait travailler pour produire la richesse, on leur donne une paie pour qu'ils achètent la richesse qu'ils ont produite et on les conditionne par la publicité pour qu'ils s'endettent et consomment pour être certain qu'ils n'arrêteront pas de travailler parce qu'ils doivent de l'argent et ont pris goût au « coke », à la bière, à la télévision en couleur et au « Charger ». Le conditionnement économique a donc produit un style de vie qui lui va à merveille. On ne peut pas prétendre sérieusement transformer la situation sans attaquer tous les fronts à la fois. C'est autant au domaine politique, au domaine social, culturel qu'économique qu'il faut s'atta-

quer de plein pied si l'on veut vraiment créer une situation qui nous permettra de vivre librement.

[408]

*Le syndicalisme : un instrument*

Pour ce qui est des syndicats, il se peut que l'organisation actuelle soit elle-même autoritaire (il est impensable de ne pas être influencé par la société dans laquelle on vit). Cependant, à cause des intérêts qu'ils défendent, à cause des objectifs qu'ils se sont fixés, ils devraient, malgré les difficultés qui se posent et qui se poseront, être au moins les porteurs de ce projet et le lieu où, en toute sécurité, l'ensemble des membres avec les militants pourraient discuter librement de toutes ces questions, engager toutes recherches nécessaires et mener toutes actions qui seraient conformes à ce projet de libération des travailleurs. Et c'est à travers ces recherches, ces discussions et ces actions que pourrait naître le plus démocratiquement possible un plan d'action, des buts et des moyens de mettre en œuvre la construction d'une société harmonieuse, libre et non répressive. (Le syndicalisme ne peut pas sans trahir ses membres, refuser d'être cet îlot de liberté qui servirait de point de départ à la construction d'une société démocratique).

Ces réflexions en vrac ne sont évidemment que des pistes ouvertes, des éléments épars qui peuvent servir de point de départ à une recherche beaucoup plus approfondie de ce que pourrait être l'objectif de la lutte syndicale. *Il appartient aux militants de voir s'ils sont plus intéressés à mourir confortablement endettés et confortablement possédés par leurs patrons qui fixent leur heure de coucher et de lever.*

Ce texte est extrait de : *Premier Plan — Livre Blanc sur l'action politique* ; pp. 6 à 8 ; pp. 16 à 29. Juin 71.

[409]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.**

**Troisième partie :**

*LES MANIFESTES*

## **Texte 23**

---

“Détruire le système actuel ?”

### **LE CONSEIL DU PATRONAT DU QUÉBEC**

[Retour à la table des matières](#)

Nous avons assisté depuis quelques mois au Québec à la diffusion, par les diverses centrales syndicales, d'un certain nombre d'idées qui n'ont rien de commun avec nos schèmes de pensée traditionnels.

Tout ou à peu près a été remis en question : les valeurs auxquelles nous avons été habitués, notre régime politique, nos institutions, sans oublier bien sûr notre régime économique de libre entreprise que l'on tient souvent responsable au premier chef de tout ce qui ne va pas dans notre société.

Diffusées au moyen de manifestes ou de documents les plus variés ; exprimées par des universitaires ou des chefs de file de notre société ; commentées par des analystes aux tendances idéologiques les plus diverses ; le moins que l'on puisse dire est que ces idées préconisent des changements draconiens à notre mode d'organisation de la vie économique.

Le patronat québécois ne peut rester indifférent devant ces divers courants de pensée, d'autant plus qu'il est souvent au centre des mises en accusation, justifiées ou non, qui fusent de toute part.

Aussi, à l'instar d'autres groupes sociaux, croit-il de son devoir de participer au débat qui se fait depuis trop longtemps sans lui. D'une part, il entend opposer à certaines conceptions mises actuellement de l'avant et susceptibles de bouleverser profondément les destinées de notre société québécoise, certaines réalités évidentes pour ceux qui, au jour le jour, continuent de vouloir bâtir chez nous un Québec fort, dynamique, prospère. Il entend identifier d'autre part certains objectifs que devrait se donner le patronat dans la solution des problèmes réels de notre société, problèmes qu'il n'entend nullement ignorer.

Nous croyons cette démarche utile parce qu'elle est fondamentalement dictée par la responsabilité sociale qui incombe aux chefs d'entreprise d'établir la fonction sociale du capitalisme et d'apporter les éclairages qui s'imposent [410] sur notre régime d'entreprise privée, régime au service non pas de quelques possédants, comme on l'affirme trop souvent (et nous y reviendrons), mais de toute la société québécoise, dont nous sommes.

Car les hommes d'affaires, les dirigeants d'entreprise en sont de cette société québécoise, au même titre que tous les autres Québécois, en leur qualité de citoyens, de payeurs de taxes, de fournisseurs d'emplois, etc.. Et ils la désirent, autant sinon plus que quiconque, cette société où chacun se réalisera pleinement, dans le strict respect cependant de la liberté des individus, des groupes, des institutions.

Notre démarche entend être très simple. En écrivant ces pages, nous n'entendons pas épuiser le sujet. Nous n'entendons pas offrir une réponse à toutes les mises en accusation du régime d'entreprise privée. Nous n'entendons pas proposer de solutions miracles à tous les problèmes. Nous n'entendons surtout pas donner l'impression de « redécouvrir la roue ».

Aux affirmations massues faites actuellement, nous offrons simplement des idées, des faits très simples, des éléments de nature à favoriser la réflexion. Ce que nous proposons en somme, c'est un peu le retour aux sources dont on nous a fortement éloignés ces derniers temps.

## *Introduction*

Avant cependant de présenter de façon précise quelques réalisations du régime d'entreprise privée, il est peut-être utile de rappeler au départ certaines réalités qui constituent le tableau de fond de toute critique ou auto-critique du régime.

Ainsi, au plan économique, le standard de vie des Québécois a été multiplié par neuf depuis 1850.

En 1967, le Québec se situait, avec le Canada, au quatrième rang de tous les pays du monde (après les États-Unis, la Suède et la Suisse) pour le standard de vie moyen de sa population.

Et ce standard de vie, ces richesses matérielles, personne ne peut accuser la population québécoise de les avoir dérobés à quiconque. Seul son mode d'organisation de la vie économique, en dépit de ses travers, les lui a procurés. Seul également son mode actuel d'organisation de la vie économique l'assure de pouvoir doubler son standard de vie actuel au cours des vingt-cinq prochaines années.

Mais, il y a plus. Outre qu'elle soit un incomparable engin de progrès matériel, l'économie d'entreprise privée démontre qu'elle peut véritablement assurer la sauvegarde des valeurs humaines, dont la liberté personnelle si chère à tous.

Les postulats fondamentaux de l'entreprise privée (propriété privée — liberté d'entreprendre et de conclure des contrats — libre concurrence) reposent sur le principe fondamental de la valeur de la personne humaine. Dans un tel régime, le nôtre, la liberté individuelle s'exprime de mille et une façons : liberté de choisir sa forme d'activité économique, de s'y épanouir, d'y [411] exceller ; liberté de décider de ses propres besoins ; liberté de choisir ses études, son milieu de travail, etc..

Cette liberté individuelle, au plan économique, rend possible l'exercice de la liberté sur une foule d'autres plans. Signalons simplement la liberté pour tous d'exprimer leurs opinions politiques et de choisir leurs mandataires ; la liberté dans les communications écrites et parlées ; la liberté d'association, etc..

Toutes ces libertés ne sont cependant pas illimitées. La liberté de chacun est d'abord limitée par la liberté de son voisin. Mais elle est encore limitée, encadrée par les règles que s'est donnée la société. Bien plus, la liberté individuelle a pour frontière la solidarité des citoyens, solidarité absolument nécessaire à la bonne marche de la société.

Et c'est justement parce qu'il a réussi à mobiliser les puissants dynamismes de la liberté personnelle et de la solidarité sociale, que le régime d'entreprise privée a pu atteindre les résultats remarquables qui sont à l'actif de la société québécoise.

Ce sont ces résultats que nous survolerons maintenant rapidement, après avoir vu ce qu'est le progrès économique et comment il est réalisé par l'entreprise privée.

### *La contestation du Régime.*

Bien qu'il soit l'une des plus grandes réalisations des sociétés occidentales, le régime d'entreprise privée n'en demeure pas moins une création humaine. Il est donc normal, à cet égard, qu'il accuse des failles et qu'il ne soit pas parfait en tous points.

Nous n'entendons pas nier ici ces failles. Bien au contraire. Il s'agit là de réalités et nous serions bien mal venus de les ignorer.

Toute médaille d'ailleurs a son revers, et il en est de même du progrès économique qui n'entraîne pas dans son sillage que des effets bénéfiques.

Ainsi, nous devons reconnaître que le progrès économique entraîne parfois un certain chômage, engendre certaines disparités régionales temporaires. Toute analyse sérieuse du régime nous amène également à reconnaître qu'il soulève, à des degrés divers, des problèmes aussi difficiles et complexes que celui de la pollution du milieu, de la détérioration des centres urbains, de l'aliénation dans l'entreprise, des impacts négatifs souvent, quoique temporaires également, des changements technologiques.

Cette liste des problèmes soulevés par le progrès économique, n'est d'ailleurs pas exhaustive. Et sans être d'accord avec l'argumentation

souvent erronée, sinon démagogique, des contestataires à tous crins de l'entreprise privée qui exploitent abondamment ces diverses facettes des résultats négatifs du progrès, nous n'en sous-estimons pas leur importance.

Et rares sont ceux qui, en milieu patronal, les mésestiment ou encore ne sont pas d'accord sur la nécessité de bâtir des programmes propres à pallier ces divers problèmes.

Mais il faudrait être aveugle pour ne pas reconnaître que de tels programmes existent déjà, tant au niveau des organisations patronales que des entreprises elles-mêmes, ou encore au niveau de l'État. À cet égard, et à titre de simple rappel, il ne s'agit que de mentionner les sommes de plus en plus considérables [412] investies par les entreprises dans la lutte contre la pollution ; les impôts considérables versés par les entreprises aux fins de mesures de sécurité sociale ; les sommes versées par les entreprises aux fins de l'assurance-chômage, etc.. etc..

Parler de programmes cependant demeure une chose ; diagnostiquer, formuler et implanter ces programmes nouveaux qui peuvent être appropriés est une toute autre chose.

Car, il faut aussi qu'on l'admette dans les milieux non patronaux, les effets négatifs que peut entraîner le progrès ne se présentent pas de la même façon partout. Ces effets peuvent varier en fonction des régions économiques, des secteurs économiques, des groupes sociaux, etc.. Ainsi, comment concevoir de façon identique des programmes de protection de l'environnement dans des secteurs aussi différents que celui des pâtes et papiers et celui du commerce de détail ? Comment concevoir de façon identique des programmes d'intégration des travailleurs aux objectifs de l'entreprise dans l'établissement qui compte 10,000 travailleurs et dans celui qui n'en compte qu'une dizaine ?

Au risque donc de décevoir ceux qui réclament à grands cris des programmes précis de la part du patronat (se contentant souvent cependant quant à eux de formuler des revendications qui ne comportent aucun engagement), nous devons, dans le cadre strict de la présente démarche, oublier les programmes comme tels pour identifier plutôt certains objectifs que doit se donner le milieu de l'entreprise.

Ce sont ces principaux objectifs dont la réalisation permettrait de pallier certaines des difficultés soulevées que nous énumérons ci-après. Ce faisant cependant, nous sommes conscients des difficultés que pourrait soulever leur réalisation.

Car, il ne faut pas l'oublier, l'entreprise d'aujourd'hui ne vit pas en vase clos. Elle doit tenir compte, comme nous l'avons déjà souligné, du rôle de plus en plus grand de l'État dans l'activité économique et sociale. Elle doit compter sur un syndicalisme fort, bien structuré, engagé dans tous les grands débats. Elle doit tenir compte encore d'une foule de corps intermédiaires, aux objectifs divers et souvent contradictoires, et de plus en plus critiques quant aux réalisations de l'entreprise.

### — *Le Développement économique*

L'objectif premier du patronat doit être sûrement de participer, par tous les moyens mis à sa disposition, au développement économique.

Seul le développement économique en effet permettra de créer au Québec ces nombreux emplois dont nous avons un besoin si urgent, permettant ainsi de résorber bon nombre des contestations que peut susciter, et à bon droit, un chômage beaucoup trop élevé.

En ce domaine du développement économique, il faut signaler cependant que l'entreprise québécoise assume déjà largement ses responsabilités. Il faut signaler également qu'elle doit opérer à l'intérieur de tout un réseau de contraintes dont la plus importante demeure encore peut-être le contexte concurrentiel nord-américain.

[413]

Cette participation davantage accélérée de l'entreprise au développement économique pourra s'exprimer :

—En ne transférant pas à l'extérieur du Québec des capitaux disponibles pour l'investissement local ;

— En participant, avec tous les organismes gouvernementaux concernés, à l'établissement d'une véritable stratégie de développement industriel, tant au plan provincial que sectoriel ;

— En affectant directement à l'expansion de l'entreprise la majeure partie des sommes d'argent rendues disponibles par les diverses réductions d'impôt sur les profits des corporations ;

— En consacrant à la recherche industrielle des sommes toujours plus importantes ;

— En procédant à des analyses sérieuses et engagées des divers budgets de l'État, de façon à proposer au législateur les politiques budgétaires les plus propices à favoriser le développement économique ;

— En refusant de céder à la panique devant certaines des contestations actuelles du régime ;

— En développant des véritables politiques d'informations économiques, à l'intention des mass média et du grand public, de façon à ce que l'ensemble des phénomènes économiques et ses répercussions sociales et politiques soient mieux connus et appréciés ;

— En acceptant pleinement de collaborer, avec l'État, à la préparation et à l'implantation de législations qui, bien que contraignantes pour l'entreprise, n'en demeurent pas moins les seules solutions propres à contrer certains abus que peut susciter la libre force des marchés, et ce dans des domaines aussi variés que l'aménagement du territoire, la rénovation urbaine, le logement, la protection du consommateur, l'assainissement du milieu, etc..

### — *Les Questions de l'Environnement*

Comme tous les autres groupes sociaux, comme tous ceux qui participent de mille et une manières à la pollution du milieu, les entreprises doivent se préoccuper de plus en plus de la protection de l'environnement et en faire un objectif constant. Elles s'en préoccupent d'ailleurs de plus en plus et y consacrent des sommes importantes.

Il faut être conscient cependant que tous les programmes en ce domaine ne seront pas gratuits et que la société en son entier devra en payer le prix. En fait, le régime d'entreprise privée peut, moyennant

des ressources financières très considérables, résoudre le problème de la pollution.

Mais disposons-nous de ces ressources nécessaires, lorsque l'on sait qu'un groupe de travail du gouvernement américain vient d'établir qu'il en coûterait \$31.6 milliards au cours des neuf prochaines années pour résoudre le problème de la pollution industrielle dans vingt-cinq des secteurs industriels les plus directement concernés ?

« Si on devait faire respecter rigoureusement les normes de l'utilisation de l'air, de l'eau et du sol, un certain nombre des 150 papeteries du Canada seraient forcées de fermer leurs portes en un temps où les emplois sont plus importants encore que le contrôle de la pollution », déclarait récemment le Ministre fédéral de l'Environnement.

[414]

De façon concrète, cependant, l'entreprise devra davantage encore :

— Participer aux études et aux mécanismes de consultation élaborés par l'État pour cerner davantage ces problèmes dans toute leur complexité ;

— Engager dans des programmes de recherches les ressources suffisantes qui lui permettront de rencontrer les normes sans cesse plus strictes quant à la protection du milieu. Ces programmes toucheront non seulement la technologie et l'engineering, mais également l'effet de ces mesures sur les coûts et sur les marchés ;

— Envisager, dans nombre de cas, le recyclage des polluants récupérés ;

— Se pencher sur les implications économiques du recyclage des matériaux détruits après un premier usage.

### *— La Concertation*

Le patronat québécois doit s'engager pleinement dans la concertation avec le syndicalisme et l'État, en autant bien sûr que ceux-ci désirent cette concertation, la rendent possible, ou encore s'y engagent

pleinement et sont prêts à mettre en commun toutes les ressources intellectuelles, non pas pour casser le régime, mais pour l'améliorer.

On l'a dit, les problèmes au Québec d'aujourd'hui sont nombreux et complexes. Bien plus cependant, ils sont souvent la conséquence directe de conflits d'intérêt (sinon idéologiques) susceptibles de polariser rapidement l'opinion des divers groupes sociaux.

La concertation des parties, là où c'est toujours possible, peut éviter cette polarisation et conduire même à l'élaboration conjointe de projets ou d'actions précis, comme le démontre d'ailleurs l'expérience passée vécue au sein de certains organismes de concertation gouvernementaux, tel le Conseil Consultatif du Travail et de la Main-d'œuvre.

Bien sûr, le fait pour le patronat d'accepter de collaborer à l'élaboration des grandes politiques de l'État, alors même que ces politiques interviennent souvent dans des champs d'action qui lui sont propres, n'est pas chose facile. Mais, il doit réaliser, et il réalise de plus en plus, que la complexité socio-économique des années actuelles commande sa collaboration, son engagement, sa présence.

Cette collaboration du patronat aux divers organismes de concertation suppose, de façon concrète :

— Sa participation active, engagée dans tous les organismes où sa présence est requise ;

— Sa participation active, engagée, dans ses propres organismes patronaux, afin d'y façonner les apports patronaux nécessaires à la solution des problèmes soulevés.

### — *La langue de Travail*

La question de la langue de travail demeure, au Québec, une des questions qui doit retenir l'attention constante du patronat. Celui-ci reconnaît déjà d'ailleurs que dans un Québec francophone à plus de 80%, il est légitime, qu'en principe, le français soit reconnu langue courante de travail.

Il est évident par ailleurs que l'application de ce principe ne saurait se faire sans discernement : une politique du français, langue de travail, ne saurait être universelle et uniforme. Le contexte québécois commande en effet que dans l'application de ce principe on tienne compte de certaines réalités économiques dont l'oubli pourrait être excessivement dommageable à l'élément francophone lui-même.

Afin de reconnaître effectivement cependant ce fait français, le patronat se doit de mettre en œuvre tous les moyens nécessaires afin de procéder à une implantation concrète du français, langue courante de travail. Cette reconnaissance implique toute une série d'attitudes mais également un ensemble de mesures appropriées à chaque entreprise, et, par définition, très variées et complexes.

Elle implique notamment, et de façon non exhaustive les objectifs suivants :

- 1) Que le personnel de maîtrise (contremaîtres, chefs d'équipes) devra pouvoir s'adresser aux travailleurs dans la langue de la majorité ;
- 2) Que le personnel de cadre, appelé à communiquer régulièrement avec les travailleurs, devra aussi pouvoir s'adresser à eux dans la langue de la majorité ;
- 3) Que les affiches, avis, etc... à l'intention du personnel devront être rédigés en français ou dans les deux langues, compte tenu de la composition de la force ouvrière ;
- 4) Qu'à compétence égale, l'accès des francophones aux postes de maîtrise et de cadre notamment, sera encouragé non seulement pour répondre à un besoin réel de réalisation chez les francophones, mais également pour assurer un équilibre de représentation entre les détenteurs de ces postes et la composition effective de la main-d'œuvre québécoise.

— *Autres Objectifs*

Nous avons vu plus haut quelques objectifs que doit se donner le patronat québécois au plan du développement économique, de la protection de l'environnement, de la concertation, de la langue de travail.

La réalisation de ces divers objectifs suppose déjà, il va de soi, des engagements et des programmes d'action nombreux et variés.

Il n'en reste pas moins cependant que ces diverses questions ne sont pas les seules qui doivent retenir l'attention du patronat.

Il y a encore et tout aussi importants, toute une série de problèmes soulevés par la réalité de l'entreprise. Problème de participation des travailleurs aux objectifs de l'entreprise, problème d'intégration de l'entreprise au milieu social dans lequel elle évolue, problème des changements technologiques, problème même du statut juridique de l'entreprise, pour ne citer que ceux-là.

Ce sont là, assurément, des défis de taille que le patronat doit relever. Mais il ne faudrait pas, encore là, que les dénigreurs professionnels de l'entreprise continuent de clamer que l'entreprise ne fait rien en ces divers domaines.

Les entreprises préoccupées en effet par ces diverses questions sont beaucoup plus nombreuses qu'on ne veut souvent le voir. Et les divers programmes qu'elles mettent régulièrement sur pied (motivation des cadres [416] — création de liens école-travail — participation aux activités sociales et culturelles du milieu — programmes de reconversion industrielle — etc.. etc..) ne sont souvent que le reflet de ces préoccupations.

De plus en plus nombreux également sont les hommes d'affaires qui deviennent disponibles pour aborder franchement et publiquement ces diverses questions. En ce domaine d'ailleurs, les propositions de bon nombre de chefs d'entreprise affichent une ouverture d'esprit dont on ne fait que trop peu état.

Bien sûr, ces propositions se situent souvent au plan de la recherche ou encore de la prospective. Elles n'en constituent pas moins cependant autant d'indications d'une prise de conscience réelle du mi-

lieu de l'entreprise qui doit se donner comme objectif global d'une part de s'adapter aux aspirations nouvelles de l'homme au travail, lorsque telles aspirations sont légitimes, de respecter d'autre part, dans toute la mesure du possible, l'environnement physique et social.

Parmi ces propositions, plusieurs méritent à cet égard de retenir l'attention et justifient une recherche plus poussée. C'est le cas notamment des propositions récentes du groupe patronal français « Entreprise et Progrès » et celles de Carl H. Madden, chef économiste à la Chambre de Commerce des États-Unis. Retenons ici trois de ces propositions.

— La nécessité constante d'envisager dorénavant l'utilisation de toutes connaissances nouvelles, tant scientifique que technologique, en fonction d'une meilleure intégration des objectifs économiques et sociaux de la société :

— La possibilité de promouvoir dans les années à venir la mise en place d'unités de production ou de service à taille plus humaine, c'est-à-dire à dimension plus limitée et où les travailleurs se compteront par dizaines ou par centaines plutôt que par milliers :

— La nécessité de consacrer, au cours des années à venir, des ressources importantes à l'analyse des effets négatifs du travail à la chaîne, au sens strict du terme, dans le but, si possible, d'en aboutir à sa suppression partout où c'est là chose possible.

La réalisation de ces propositions n'est certes pas pour demain. Nous avons signalé d'ailleurs qu'elles se situent, tout au moins pour les deux dernières, au plan de la prospective. Elles comportent de plus des dimensions internationales, voire même mondiales.

Elles n'en reflètent pas moins une préoccupation constante que ralie pleinement le patronat québécois : l'entreprise privée n'existe pas et ne doit pas exister pour elle-même. Elle est d'abord et avant tout au service de la collectivité.

## *Conclusion*

Nous avons vu dans les pages qui précèdent, quel était notre régime et notre mode de vie au Québec d'aujourd'hui.

Nous avons vu en quoi notre régime d'entreprise privée était un incomparable agent de progrès.

Nous avons également projeté certains des objectifs que doit se donner le patronat québécois pour amoindrir certains impacts négatifs inévitables du progrès économique.

[417]

Ce tableau est forcément incomplet, et se veut simplement une série d'éléments de réflexion au moment où bon nombre de penseurs marxistes québécois s'en prennent au régime d'entreprise privée, qu'ils accusent d'être responsable d'à peu près toutes les difficultés que nous connaissons actuellement.

Pour convaincre la population québécoise de leurs allégués, ces mêmes penseurs ne tentent-ils pas d'ailleurs de faire croire aux citoyens du pays qui a le quatrième plus haut niveau de vie au monde, qui est promis aux perspectives de la société post-industrielle bien avant ceux de tous les pays communistes et socialistes qu'il n'y a pas d'avenir pour le Québec dans le système économique actuel, et qu'il faut casser ce régime ?

Ils invitent alors la population à une réflexion sérieuse sur les solutions possibles dans un régime de démocratie populaire.

C'est un pensez-y bien, en effet ! Quand on pense au mur de Berlin dressé pour contenir l'exode massif des travailleurs de l'Allemagne de l'Est, cela donne vraiment à réfléchir !

Quand on pense encore à cette déclaration du syndicaliste George Meanv. président de l'A.F.L.-C.I.O. faite devant le National Industrial Conference Board, à l'occasion du cinquantième anniversaire de ce dernier, à l'effet « qu'il n'existe pas d'idéologie, toute faite, communiste, fasciste ou autre qui puisse apporter des solutions valables aux

problèmes présents et futurs, dans une société libre », on veut sûrement y penser deux fois.

Et c'est uniquement pour que les Québécois y pensent deux fois, pour favoriser cette réflexion, que nous publions ce document que nous appelons simplement « Détruire le système actuel ? C'est à y penser ».

Ce texte est extrait de : *Détruire le système actuel ! C'est à y penser*, p. 9-12, 39-51.

Le Conseil du Patronat du Québec.

Publications *Les Affaires* ; Montréal, 1972.

[418]

[419]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.**

**Troisième partie :**

*LES MANIFESTES*

## **Texte 24**

---

### **“Les Priorités Budgétaires 1972-73 du gouvernement québécois.”**

**LE CONSEIL DU PATRONAT DU QUÉBEC.**

*Excellente innovation*

[Retour à la table des matières](#)

Le Conseil du Patronat est heureux de constater que le gouvernement du Québec est en voie de généraliser l'application du P.P.B.S. si bien que, selon la directive du Conseil de Trésorerie, le budget pour 1973-74 sera établi selon cette méthode d'analyse.

Nous considérons que l'adoption du système P.P.B.S. est une innovation majeure en matière de procédure budgétaire et que cette décision est de nature à améliorer la gestion des finances publiques dans notre province.

*Nombreux avantages*

Cette méthode de préparation des budgets a l'avantage de placer à contribution les ordinateurs et les méthodes quantitatives pour une gestion optimale des dépenses publiques.

Cette procédure budgétaire rend également nécessaire la solution d'importants problèmes d'ordre qualitatif. Avant même de procéder à des allocations de ressources, on doit porter des jugements de valeurs et procéder à des évaluations qualitatives.

En effet, l'application de cette nouvelle méthode de confection des budgets suppose un effort de réflexion sur les objectifs de la société. Elle pose comme préalable absolu des jugements, des décisions sur l'importance relative et le classement des objectifs.

[420]

## ***1. Des objectifs des années '60 à ceux des années 70***

### *Réévaluation nécessaire*

Le temps choisi par le gouvernement québécois pour appliquer cette nouvelle procédure budgétaire est particulièrement opportun. Cette décision se situe juste au temps de la transition entre les objectifs prioritaires des années '60 et ceux des années 70.

Si nous jetons un coup d'œil en arrière, nous voyons que la société québécoise a, durant la dernière décennie, consacré une part rapidement croissante de ses ressources d'abord à l'éducation, puis à la santé publique et tout récemment, à l'assistance sociale.

### *Évolution des dépenses publiques 1960-1970*

Diverses séries statistiques sont de nature à nous renseigner sur l'évolution des dépenses du gouvernement québécois depuis dix ans.

L'analyse des dépenses, par ministère, est assez délicate parce que le nom même et aussi le contenu des tâches de chaque ministère évoluent rapidement dans le temps. Un gouvernement place telle agence ou tel service sous la compétence d'un ministère ; le gouvernement suivant place la même agence ou le même service sous la juridiction d'un autre ministère. Les comparaisons sont désormais assez aléa-

toires. Nous avons placé en appendice un résumé des dépenses nettes de 1960-1969, telles que compilées à partir des comptes publics.

Le Bureau de la Statistique du Québec publie également des séries statistiques sur les dépenses selon les fonctions. Ces données nous paraissent plus appropriées pour des comparaisons échelonnées sur dix ans. Le tableau de la page suivante résume les dépenses du gouvernement québécois par fonction de 1960-70.

Cette analyse des dépenses publiques au Québec révèle que le service de la dette a été remarquablement constant. Il était de 3.7% en 1960 et de 3.6% en 1969.

L'importance relative des fonctions qui contribuent directement à la création de richesses est descendue en flèche. Ainsi l'item « Transports et Communications » représentait 25.8% du budget en 1960 et seulement 10.4% en 1969. De même l'item « Richesses Naturelles » comptait pour 9.9% dans les dépenses du gouvernement québécois en 1960 et seulement pour 5.0% en 1969. Ainsi donc, on constate une baisse de 20% dans l'importance relative de ces deux affectations en seulement dix ans.

Par contre, la santé a représenté 12.8% du budget en 1960 et 23.5% en 1969. Le bien-être social a compté pour 12.5% en 1960 et pour 14.9% en 1969. De son côté, l'éducation est passée de 22.8% des dépenses de l'État du Québec en 1960 à 26.5% en 1969.

[421]

| FINANCES PUBLIQUES/ PUBLIC FINANCE   |         |         |         |         |           |           |           |           |           |           |
|--|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Tableau 15 - Répartition et variation des dépenses nettes du gouvernement du Québec, selon la fonction, au 31 mars 1960-69 |         |         |         |         |           |           |           |           |           |           |
| Table 15 - Distribution and Variation of Net Expenditure of the Québec Government, by Function, as at Mardi 31, 1960-69    |         |         |         |         |           |           |           |           |           |           |
| Fonction / Function  | 1960    | 1961    | 1962    | 1963    | 1964      | 1965      | 1966      | 1967      | 1968      | 1969      |
| en milliers de dollars / in thousands of dollars   |         |         |         |         |           |           |           |           |           |           |
| Administration   | 20,939  | 30,082  | 32,337  | 34,940  | 38,332    | 43,236    | 48,501    | 65,604    | 69,278    | 77,704    |
| Protection de la personne et de la propriété   | 31,075  | 32,675  | 35,108  | 46,920  | 49,787    | 56,409    | 72,640    | 80,548    | 93,789    | 105,065   |
| Transport et communications  | 154,334 | 175,797 | 144,255 | 168,906 | 199,395   | 248,908   | 291,509   | 294,847   | 290,032   | 288,250   |
| Santé  | 76,752  | 92,101  | 135,833 | 159,492 | 182,294   | 248,713   | 420,888   | 529,756   | 606,516   | 652,148   |
| Bien-être social   | 75,084  | 109,861 | 125,189 | 122,399 | 130,477   | 156,265   | 207,505   | 230,863   | 230,863   | 413,292   |
| Services récréatifs et culturels   | 4,854   | 3,347   | 3,962   | 4,612   | 6,089     | 6,199     | 7,733     | 10,576    | 18,573    | 20,645    |
| Enseignement   | 136,216 | 188,535 | 252,502 | 275,772 | 332,885   | 393,847   | 463,710   | 541,618   | 655,857   | 733,202   |
| Richesses naturelles et industries primaires   | 59,196  | 70,043  | 61,340  | 64,313  | 63,105    | 78,841    | 112,903   | 112,532   | 129,118   | 138,037   |
| Expansion du commerce et de l'industrie  | 4,651   | 4,080   | 4,316   | 5,445   | 5,900     | 15,311    | 13,362    | 12,952    | 12,488    | 15,059    |
| Service de la dette  | 23,434  | 24,967  | 31,057  | 49,920  | 62,457    | 76,704    | 59,344    | 72,315    | 87,420    | 100,277   |
| Autres dépenses  | 11,862  | 20,987  | 18,281  | 24,009  | 30,188    | 113,282   | 162,427   | 177,384   | 186,250   | 226,820   |
| Total  | 598,397 | 745,475 | 844,180 | 956,728 | 1,100,909 | 1,437,715 | 1,860,522 | 2,119,995 | 2,499,607 | 2,770,499 |



[423]

| FINANCES PUBLIQUES/ PUBLIC FINANCE   |        |       |       |       |       |        |       |       |       |       |
|--|--------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|
| Tableau 15 - Répartition et variation des dépenses nettes du gouvernement du Québec, selon la fonction, au 31 mars 1960-69 |        |       |       |       |       |        |       |       |       |       |
| Table 15 - Distribution and Variation of Net Expenditure of the Quebec Government, by Function, as at Mardi 31, 1960-69    |        |       |       |       |       |        |       |       |       |       |
| Fonction / Function  | 1960   | 1961  | 1962  | 1963  | 1964  | 1965   | 1966  | 1967  | 1968  | 1969  |
| Taux d'augmentation par rapport à l'année précédente / Rate of increase over previous year                                 |        |       |       |       |       |        |       |       |       |       |
| Administration   | +10.7  | +43.7 | +7.5  | +8.0  | +9.7  | 12.8   | +12.1 | +34.7 | +5.6  | +12.2 |
| Protection de la personne et de la propriété   | +32.4  | +5.1  | +7.4  | +33.6 | +6.1  | +13.3  | +28.7 | +10.9 | +16.4 | +12.0 |
| Transport et communications  | +11.2  | +13.9 | -17.9 | +17.1 | +18.1 | +24.8  | +17.2 | +1.0  | -1.6  | -0.6  |
| Santé  | +17.3  | +20.0 | +47.5 | +17.4 | +14.3 | +36.41 | +69.7 | +23.8 | +16.5 | +7.5  |
| Bien-être social   | +5.1   | +46.3 | +14.0 | -2.2  | +6.6  | +19.8  | +33.3 | +11.1 | +51.7 | +18.0 |
| Services récréatifs et culturels   | +152.3 | -31.0 | +18.4 | +16.4 | +32.0 | +1.8   | +24.2 | +37.5 | +75.6 | +11.2 |
| Enseignement   | +13.1  | +33.3 | +39.1 | +9.2  | +20.7 | +18.3  | +17.8 | +16.8 | +21.1 | +11.8 |
| Richesses naturelles et industries primaires   | +12.8  | +18.3 | -12.4 | +4.8  | -1.9  | +24.9  | +43.0 | -0.3  | +14.7 | +6.9  |
| Expansion du commerce et de l'industrie  | +18.3  | -12.3 | +5.8  | +26.2 | +8.4  | +159.5 | -13.3 | -3.0  | -3.6  | +20.6 |
| Service de la dette  | -43.8  | +6.5  | +24.4 | +60.7 | +25.1 | +22.8  | -23.4 | +22.0 | +20.9 | +14.7 |
| Autres dépenses  | +49.9  | +76.9 | -12.9 | +31.3 | +25.7 | +275.3 | +14.3 | +9.3  | +5.0  | +21.8 |
| Total  | +9.5   | +24.6 | +13.2 | +13.3 | +15.1 | +33.6  | +30.0 | +13.9 | +17.9 | +10.8 |

À partir de l'année 1965, la classification des dépenses nettes dans les Comptes publics est quelque peu différente de celle des années antérieures. Des ajustements ont été apportés afin de rendre les chiffres comparables d'une année à l'autre.

*Since 1965, the classification of net expenditure differs slightly from that of previous years. Adjustments have been made in order to permit year-to-year comparison.*

*Pour l'année 1965, le poste "Autres dépenses" comprend la part de la taxe de vente remise aux municipalités au montant de \$83,204,000.*

*For 1965, the caption "other expenditures" includes \$83,204,000 turned over to municipalities as their share of the sales tax.*

Source : Comptes publics, Québec. / Public Accounts. Québec.

Pour l'année 1965, le poste "Autres dépenses" comprend la part de la taxe de vente remise aux municipalités au montant de \$83, 204, 000.

[424]

En résumé, l'importance relative de la santé, de l'éducation et du bien-être social s'est accrue de dix-sept pour cent durant les années '60. Tout au cours de cette décennie, le gouvernement québécois a accordé graduellement de plus en plus d'importance à la répartition et à la consommation des richesses et de moins en moins d'importance à la production de ces mêmes richesses.

Nous sommes d'avis que les dépenses pour l'éducation ne doivent pas continuer à croître à raison de 12%, 15% et même 24% par année, comme ce fut le cas depuis 1960. Nous ne saurions accepter non plus que les dépenses pour les Affaires Sociales continuent d'augmenter de 13% ou de 28% par année, comme ce fut la pratique durant la dernière décennie.

Même si la société québécoise voulait continuer à évoluer durant les années 70 selon les priorités de la dernière décennie, elle ne le pourrait pas : elle n'en a tout simplement pas les moyens.

Plus des deux tiers du budget de la province sont déjà affectés à l'Éducation et aux Affaires Sociales. Les rythmes de croissance de ces deux postes ne doivent pas être maintenus parce que de nouvelles priorités s'imposent de toute urgence à notre société.

Quelles seront donc les priorités collectives de la société québécoise durant la décennie qui commence ?

### *Objectifs prioritaires des années 70*

Divers groupes et organismes de notre société ont commencé à définir et préciser les objectifs qu'ils considèrent prioritaires pour les années 1971-1980. En maintes circonstances, le Conseil du Patronat a affirmé que l'investissement privé et public en vue du plus grand nombre possible d'emplois utiles devait être la priorité absolue des années 70.

De son côté, le Conseil de Planification et de Développement du Québec qui groupe des responsables de tous les milieux représentatifs de notre société écrit dans un récent mémoire « que sept objectifs

principaux peuvent être proposés à la société québécoise au cours de la période 1971-1976 :

- Création d'emplois
- Accroissement de la productivité
- Stabilisation des coûts et des prix
- Développement régional polarisé
- Concertation des centres de décision
- Développement de la solidarité sociale
- Qualité de l'environnement <sup>185</sup>

Le document du Conseil de Planification et de Développement du Québec est très explicite quant à l'importance relative de ces objectifs : « *L'objectif premier du développement économique des prochaines années est donc la création d'emplois productifs à un rythme élevé* ». <sup>186</sup>

<sup>185</sup> Conseil de Planification et de Développement du Québec, « Les Objectifs globaux du développement socio-économique du Québec, 1971-1976 », novembre 1971.

*Développement régional polarisé* : « Il convient de préparer un schéma de l'organisation de l'espace québécois fondé sur l'identification et l'articulation de pôles de croissance, de centres de services régionaux, d'axes de communication et de zones de développement des ressources ». (p. 17)

*Concertation des centres de décision* : « Trois groupes de centres de décision déterminent l'orientation de la croissance économique au Québec : le secteur privé, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial... Une plus grande concertation de tous les grands centres de décision économique agissant au (Québec apparaît comme une condition à la base d'une véritable stratégie de développement ». (pp. 19-20)

*Développement de la solidarité sociale* : « La politique sociale s'est articulée autour de deux dimensions principales : la sécurité économique des individus et des familles et la prestation de biens et services sociaux (éducation, santé, bien-être, habitation ». (p. 21)

*Qualité de l'environnement* : « À moyen terme et parallèlement à un approfondissement de la connaissance, l'objectif consiste à s'attaquer d'abord aux activités à l'origine de la pollution irréversible ou de longue et coûteuse cicatrization. Plus globalement et à plus long terme, l'objectif consiste en la restauration et la conservation du milieu écologique tant en zone peu habitée qu'en zone urbaine ». (p. 27)

<sup>186</sup> C.P.D.Q., *op. cit.* p. 1

Les objectifs du C.P.D.Q. présentent une grande similitude avec ceux qui ont été formulés par le Conseil Économique du Canada et repris dans un tout récent rapport du Sénat sur le développement économique du Canada :

[425]

« Nous adoptons les objectifs de comportement suivants : croissance rapide et soutenue ; emploi élevé ; stabilité raisonnable des prix ; une balance des paiements viable ; et une répartition équitable des revenus croissants, non comme fins en elles-mêmes mais en tant que moyens de réaliser les objectifs d'exécution à long terme de l'humanité, telles que l'élimination de la pauvreté, l'amélioration de la santé, la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de la vie urbaine ». <sup>187</sup>

Nous devons d'abord songer à produire plus. En plusieurs circonstances, notamment devant les commissions parlementaires à Québec et à Ottawa, devant divers groupes et dans de nombreuses interventions publiques par le truchement des média d'information, le Conseil du Patronat a exprimé l'avis qu'ayant atteint un palier élevé de dépenses publiques pour l'éducation, la santé et le bien-être social, le Québec doit viser, durant la décennie qui commence, un objectif de production rapidement croissante de richesses. Pas la richesse pour elle-même, bien sûr, mais des biens et services en plus grande quantité pour atteindre les finalités humaines et sociales de notre population.

*Le budget provincial s'en trouvera altéré.* Le C.P.Q. considère que la priorité no 1 de la prochaine décennie au Québec est l'investissement privé et public en vue de la création d'emplois productifs. Nous classons cette priorité au premier rang parce que :

---

<sup>187</sup> SENAT, La croissance, l'emploi et la stabilité des prix, Ottawa, Novembre 1971, p. 11

- a) Le Québec est affligé par un chômage anormalement élevé ;
- b) Le taux de croissance de notre population active est très élevé et continuera d'être très élevé jusqu'en 1976 ; nous considérons que c'est un malheur que de chasser vers l'Ontario et les États-Unis, à cause d'un manque de travail, les jeunes que nous avons instruits à grands frais ;
- c) Le taux de participation des femmes à la main-d'œuvre au Québec augmente très rapidement ;
- d) Le Québec connaîtra une grave pénurie de ressources financières s'il n'arrive pas à répartir le fardeau des impôts sur une main-d'œuvre plus nombreuse.

Il va sans dire qu'en appliquant à la confection du budget un ordre de priorités qui classe au premier rang la création d'emplois productifs, la composition du budget provincial s'en trouvera graduellement modifiée.

L'État a pour finalité le bien commun. En pratique, le bien commun se définit par les objectifs que la société se propose d'atteindre à un instant donné. Les objectifs de la société varient dans le temps, de même que l'importance relative qui leur est accordée.

À titre de mandataire élu par le suffrage de la population, le gouvernement a pour fonction d'interpréter les choix de la société et de dresser avec les fonctionnaires, les programmes qui permettront d'atteindre de tels objectifs. La consultation des divers groupes vous fournit des orientations valables sur l'évolution des préférences de la société. La concertation en facilite la réalisation.

[426]

Comme nous l'avons dit précédemment, les composantes prioritaires du bien commun de la société québécoise durant les années '70 seront quelque peu différentes de celles de la décennie précédente. L'éducation, la santé et le bien-être demeureront importants même si le rythme d'augmentation de leur budget est inférieur à celui des dix premières années. Par contre, nous croyons que des objectifs plus im-

portants pour l'ensemble des Québécois seront primordiaux dans les allocations futures de deniers publics, notamment :

1. — La création d'emplois utiles ;
2. — L'augmentation de la productivité ;
3. — La stabilisation des coûts et des prix.

Les liens entre les objectifs d'emploi, de productivité, de stabilisation des prix et d'investissement sont multiples. Une hausse de l'investissement est un préalable à l'augmentation de l'emploi, de la productivité et des revenus. À moyen terme, une augmentation du niveau d'emploi semble être le meilleur moyen d'augmenter les revenus et de faciliter une plus large diffusion des biens. À long terme une productivité croissante est la seule façon d'augmenter les revenus réels.

Le moyen pratique de créer des emplois utiles, d'augmenter la productivité et de stabiliser les prix et les coûts, c'est l'investissement.

Nous recommandons en fait une réévaluation du partage entre la consommation publique immédiate d'une part et l'investissement privé et public d'autre part. Le choix des investissements publics comme des investissements privés doit résulter d'analyses coûts / bénéfices aux fins d'en optimiser le rendement pour toute la société en fonction des objectifs jugés prioritaires.

## RÉFÉRENCES

Les notes en fin de texte ont toutes été converties en notes de bas de page dans cette édition numérique. JMT.

[427]

Ce texte est extrait du *Mémoire du C.P.Q. sur les priorités budgétaires 1972-73 du gouvernement québécois*, décembre 1971, (texte miméographié), pp. 2 à 11.

[428]

[429]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.****Troisième partie :***LES MANIFESTES***Texte 25**

---

**“Manifeste 1965-66  
de la revue *Parti pris*.”****Parti Pris***Domination colonialiste et impérialiste*[Retour à la table des matières](#)

À regarder le Québec, on découvre rapidement les grandes lignes de sa situation : que la grande majorité de sa population est formée par un groupe national différent du reste de l'Amérique du Nord ; que, économiquement le Québec est défavorisé par rapport au reste de l'Amérique du nord, et la majorité française par rapport à sa minorité anglo-saxonne ; que ce pays est sous la dépendance politique du gouvernement d'Ottawa, lequel échappe à son contrôle : et enfin que l'économie y est nettement contrôlée par la minorité anglo-saxonne. Cette situation, nous disons que c'est celle d'un pays soumis au colonialisme et à l'impérialisme. Depuis deux ans, nous en avons abondamment parlé dans la revue, plusieurs livres, plus ou moins heureux selon le cas, ont été publiés sur la question, et l'opinion y est assez sensibilisée pour que même le parti au pouvoir fasse campagne avec le slogan « Maîtres chez nous » ; nous croyons donc pouvoir nous dispenser d'insister sur cet aspect de la question. Revenons cependant sur chacun des points énumérés ci-dessus, afin de les clarifier.

D'abord, que les Canadiens français forment une nation. La communauté de langue, de culture, d'origine, de religion même dans une large mesure, et surtout l'existence d'un sentiment d'appartenance nationale bien identifié suffisent à le montrer. Bien sûr, des membres de cette nation habitent hors du territoire actuel de la province de Québec, mais cela ne change rien au fait qu'il s'agisse d'une nation. L'existence des minorités poserait plutôt le problème de la définition du territoire national réel, voilà tout.

Que le Québec soit économiquement défavorisé dans sa situation actuelle, des statistiques bien connues le montrent. Le revenu moyen y est de 23% inférieur à celui de l'Ontario, par exemple : le revenu moyen de l'agriculteur québécois est de moins de \$2,000 annuellement, alors que celui de [430] l'agriculteur de l'ouest canadien est de plus de \$5,000. Le taux de chômage du Québec est toujours plus élevé que celui de l'ensemble du pays. Et ainsi de suite. Cela s'explique dans une large mesure par un marché de type colonial, où le Québec a été spécialisé dans la production soit de matière première ou de produits de base (alimentation, cuir, textiles, etc.), alors qu'il doit importer une grande partie des produits manufacturés, qu'il utilise automobiles, appareils électriques, machinerie lourde, etc.). Cette situation de sous-développement par rapport à l'Amérique du Nord, et au reste du Canada s'explique par le fait que l'économie du Québec est contrôlée de l'extérieur : plus des trois quarts des capitaux qui y sont investis et qui fondent son économie sont des capitaux étrangers au Québec, contrôlés par des Canadiens ou des Américains. La nation québécoise vit dans un pays qui ne lui appartient pas, dont elle est dépossédée.

Cette domination économique a pour corollaire — et en partie pour cause — une domination politique. Cela a commencé par un événement dont le sens est clair : une conquête militaire. Les différents régimes qui ont suivi, jusqu'à l'« Union » des deux Canadas et à la Confédération actuelle représentent diverses modalités selon lesquelles cette donnée fondamentale (la conquête) se manifeste. Le régime actuel donne à un gouvernement central dominé par une majorité anglo-saxonne, descendante des conquérants, tous les pouvoirs qui permettent à un État d'organiser son économie. La nation québécoise, à cause de la Confédération, n'a pas le contrôle de sa vie politique, ni économique. C'est là un fait primordial ; et il faut noter que la Confédération est le cadre dans lequel s'exercent toutes les dominations dont

souffre le Québec. Ainsi, s'il est juste de dire que ce sont autant sinon davantage des capitaux américains que des capitaux canadiens qui contrôlent notre économie, il faut remarquer que les intérêts américains ne s'imposent pas à nous directement, mais par l'intermédiaire du pouvoir d'Ottawa. C'est en ce sens que le Québec est colonisé ; parce qu'une nation contrôle ses destinées de l'extérieur par le pouvoir gouvernemental. Quant à l'impérialisme américain, tous les pays non socialistes ont aujourd'hui à en souffrir à différents degrés ; le Québec à cet égard n'est pas un cas particulier. Mais ce qu'il importe de dire, c'est qu'avant même de pouvoir s'attaquer à ce problème, il lui faudra se défaire d'une domination politique coloniale qui lui enlève tout pouvoir de décision quant à l'attitude à adopter devant l'invasion économique américaine.

Cette situation de domination coloniale a des conséquences graves ; d'une part sur les structures sociales du pays, et puis sur notre culture nationale. Au niveau économique et social, toutes les grandes entreprises étant possédées ou contrôlées par les étrangers sont dirigées, gérées par leurs « représentants », les membres de la minorité anglo-saxonne. Presque tous les postes de commande sont occupés par des anglophones, les francophones avant les emplois les moins élevés et les moins rémunérateurs ; traditionnellement, ceux qui s'élèvent dans l'échelle sociale le font dans les « professions libérales », ce qui montre bien que ces cas individuels ne changent rien à la répartition de l'emploi au niveau collectif. Le résultat, c'est qu'il y a au Québec deux collectivités distinctes ; même leurs lieux d'habitations sont séparés et la minorité anglo-saxonne vit dans des quartiers riches, et n'a que peu de contacts avec la « population indigène ». Au niveau culturel, ces structures entraînent que l'anglais est souvent la langue de travail du travailleur français ; [431] la langue et la culture nationales sont défavorisées, et par le fait même elles se détériorent constamment.

Mais ces premières indications ne sauraient être suffisantes. La domination coloniale, c'est-à-dire le fait que le peuple québécois soit dépossédé au profit d'étrangers et d'une minorité qui représente des intérêts étrangers, est assez claire. Il nous reste à voir selon quelles structures cette domination s'organise, quel est le rapport entre elles des différentes classes qui composent le Québec.

### *Les classes au Québec*

Certains ont prétendu récemment que les classes sociales n'existaient pour ainsi dire pas au Québec ; selon eux, il faudrait plutôt parler de « classe ethnique » en ce sens que les rapports de production, et l'exploitation seraient organisés en fonction de la présence des deux nations ; et que les groupes qui auraient des intérêts en commun et un sentiment d'appartenance commune seraient d'abord les nations. Nous croyons en effet que le facteur national est important pour expliquer le Québec, mais qu'il ne saurait suffire à lui seul. Entre l'habitant d'Outremont et celui de Saint-Henri, même s'ils sont tous deux membres de l'ethnie québécoise-française, il y a tout de même des différences, dont eux-mêmes sont bien conscients ; et quand Jean Lesage parle des non-instruits, il veut se distinguer d'eux, indiquer qu'il appartient à un autre groupe ; ces différenciations, c'est en termes de classes sociales qu'elles s'expliquent.

Les groupes qui composent une société sont très nombreux ; on peut parler de groupes professionnels, de groupes d'âge, de groupes géographiques (village, quartier), etc. Quand nous parlons de classe, il s'agit de groupes à la fois plus vastes, plus importants et parfois moins immédiatement apparents. Sans entrer ici dans tous les problèmes que pose la définition des classes sociales, disons simplement que ce qui nous semble essentiel dans cette définition, c'est que les différentes classes jouent des rôles différents dans la production des biens et dans leur propriété ; à cela viennent s'ajouter d'autres facteurs importants : différences de revenus, de mentalités, etc. Mais c'est toujours le facteur économique (leur rôle dans la production) qui permet de définir les classes ; cela se ramène à une grande idée de base : il y a des gens qui n'ont que leur travail, et qui doivent se louer eux-mêmes comme force de travail pour vivre ; et d'autres, les capitaux qui leurs permettent d'acheter le travail des autres et d'en faire leur profit. Sur ces bases, nous croyons pouvoir définir dans la société québécoise trois grandes classes : les travailleurs, la petite-bourgeoisie, et la grande bourgeoisie. Voyons d'abord ce que nous faisons entrer sous chacun de ces trois termes.

*Les travailleurs*, sont tous ceux qui ont à offrir leur force de travail ; le plus souvent, ils sont salariés, quoique dans certains cas ils soient payés autrement (commissions, etc.) ; ils sont tous en commun aussi le fait d'être exploités en ce sens que le produit de leur travail vaut plus que ce qu'on leur en paie, la différence (plus-value) étant la source du profit de leurs employeurs. Nous employons le mot « travailleur », et non le mot ouvrier pour indiquer que des gens de plusieurs catégories autres que des ouvriers industriels font partie de ce prolétariat moderne. Nous distinguons parmi les travailleurs trois grandes catégories : travailleurs ruraux, ouvriers, et « collets blancs ».

[432]

Parmi les travailleurs ruraux, viennent au premier chef les agriculteurs ; en effet, de plus en plus nombreux sont ceux qui ne possèdent ni leur terre, qui est hypothéquée, ni leurs instruments et machines agricoles, qu'ils achètent à crédit, et qui appartiennent donc aux « compagnies de finance ». Un certain nombre de cultivateurs doivent être classés parmi les propriétaires terriens, ce sont ceux qui ont de grandes fermes où ils emploient une main-d'œuvre nombreuse. Mais nous croyons pouvoir dire que la « classe paysanne » traditionnelle est en pleine transition, et que de plus en plus les agriculteurs se rapprochent, par leur rôle dans la production et leur mentalité (vg. le syndicalisme agricole,) des travailleurs. Il faut aussi compter dans cette catégorie des travailleurs ruraux la main-d'œuvre agricole, bien sûr ; et aussi des travailleurs du milieu rural non cultivateurs : les travailleurs de la forêt, les pêcheurs, etc. Notons enfin que ces travailleurs sont parmi les plus défavorisés, et que c'est chez eux qu'on trouve les revenus les plus bas.

Les ouvriers sont aussi groupés en plusieurs catégories ; on peut les classer selon le secteur de l'industrie où ils travaillent : mines, transport, construction, industrie manufacturière, services. Selon ces secteurs les conditions de travail et les salaires sont plus ou moins bons. Mais une autre distinction est plus importante encore, c'est celle qui divise les ouvriers en qualifiés, semi-qualifiés et non-qualifiés. En effet, dans toutes les branches de l'industrie, le travailleur non-qualifié, simple manœuvre, « journalier », est le moins bien payé ; notons que le Québec a longtemps été célèbre pour son « cheap labour », et

que les industries qu'on y a développées d'abord ont été celles qui demandent surtout de cette main-d'œuvre non qualifiée : textiles, alimentation, tabac. On appelle semi-qualifiés ceux qui, dans l'exercice même de leur travail, ont dû acquérir une certaine habileté, une certaine expérience, mais qui sont limités à ce rôle précis, sans possibilité d'adaptation ; les méthodes de division du travail et celles de l'automatisation ont créé plusieurs de ces cas dans l'industrie manufacturière, entre autres. Enfin, les travailleurs qualifiés ont un véritable métier, appris soit dans les écoles techniques ou par apprentissage : électriciens, plombiers, menuisiers, etc. Quoiqu'ils soient objectivement exploités, leur travail est plus intéressant, plus humain, et leur salaire plus raisonnable : souvent leurs enfants ont la chance de recevoir une instruction plus poussée, et de s'élever dans l'échelle sociale. C'est dans leur cas que le mécanisme de la plus-value et du profit est le plus clair : en effet, l'entrepreneur qui charge tant pour le travail d'un ouvrier qualifié lui paie un salaire horaire bien moindre que ce qu'il charge au client ; la différence sert en partie à payer les dépenses de l'entreprise sur le dos de l'ouvrier, et va en partie dans la poche du patron sous forme de profits : exemple très clair de ce qu'est l'exploitation capitaliste.

Enfin, faute d'un meilleur terme, nous appelons « collets blancs » des travailleurs dont le travail, pour une très large part, n'est pas manuel. Nous classons sous ce titre les employés de bureaux, sorte de « journaliers » intellectuels, non-qualifiés (commis, etc.) ou semi-qualifiés, (dactylos), etc.) ; aussi les techniciens employés dans les industries, les hôpitaux, les services : ingénieurs salariés, infirmières, techniciens de laboratoires, etc. : et enfin, ceux qu'on peut appeler les « intellectuels », si on prend ce mot dans son sens le plus large : comptables, traducteurs, journalistes, fonctionnaires, instituteurs. Ces travailleurs, comme tous les autres, n'ont que leur travail à offrir ; ils sont tout autant exploités, leurs revenus ne sont pas plus élevés que ceux des ouvriers [433] spécialisés. Si parfois un faux prestige semble attaché à leurs emplois, c'est là une bien illusoire compensation, et d'ailleurs les revendications de ce groupe de travailleurs sont de plus en plus fortes et pressantes.

Il y a, c'est une évidence, de nombreuses différences dans les modes de vie, les mentalités et les revenus de ceux qui forment la classe des travailleurs. Ce qui fait d'eux une seule classe, c'est qu'ils jouent le même rôle dans la production où leur force de travail est ex-

exploitée, et qu'ils ont un intérêt objectif commun à ce que cesse cette exploitation. Cette unité, cet intérêt de classe deviennent de plus en plus clairs et conscients à mesure que s'accomplit la prise de conscience des travailleurs ; le développement du syndicalisme montre bien que les collets blancs et les cultivateurs, voient de plus en plus ce qui les unit aux autres travailleurs. L'unité de la classe travailleuse n'est pas donnée d'avance, elle est à faire.

### *La grande bourgeoisie*

En face des travailleurs, qui forment l'immense majorité de la nation, se trouve une classe dont les intérêts sont diamétralement opposés aux leurs. C'est la classe qui joue le rôle complémentaire dans le processus de production capitaliste : celle qui achète le travail des travailleurs et les exploite. La grande bourgeoisie utilise le travail (et le capital des autres pour posséder les moyens de production, ou au moins le contrôle des moyens de production. Cette grande bourgeoisie, c'est celle des grands trusts ; elle contrôle d'immenses empires industriels et financiers. Il faut noter à son sujet qu'elle peut s'assurer le contrôle effectif de grandes entreprises, sans en avoir la « possession » officielle ; ainsi, il suffit de détenir un pourcentage fort réduit (10 ou 20%) des actions d'une compagnie pour en contrôler les opérations. De cette façon, le capital des petits actionnaires finit par servir la grande bourgeoisie, et c'est une mystification que de prétendre comme certaine idéologie veut nous le faire croire, qu'« aujourd'hui, tout le monde est propriétaire d'une partie des grandes compagnies ». Ce qui compte, c'est ce contrôle de toute la vie économique par une infime minorité. La grande bourgeoisie a un caractère monopolistique si poussé qu'on peut affirmer que quelques centaines de personnes à peine, constituant ce qu'on appelle « l'élite du pouvoir », en font partie. Il s'agit vraiment d'une classe très fermée ; presque tous les grands capitalistes sont de la même origine sociale, ont fait leurs études dans les mêmes grandes écoles, appartiennent aux mêmes clubs privés, siègent sur les conseils de direction des hôpitaux, Chambre de Commerce, Sociétés Philanthropiques. Ces hommes partagent entre eux les directorats des grandes compagnies, se retrouvent d'un conseil d'administration à l'autre, formant un réseau serré et bien conscient de ses in-

térêts. La grande bourgeoisie qui domine le Québec est presque entièrement étrangère ; ses membres vivant au Québec sont presque tous anglo-saxons. Quant aux quelques individus d'origine canadienne-française qui en font partie (environ une cinquantaine) ils ont leur réseau social et d'affaires séparé, établissant un empire distinct qui complète celui du Capital international : dans ce groupe, nous devons inclure le haut-clergé, c'est-à-dire la direction de l'Église séculière et des communautés religieuses qui par les importants capitaux qu'elle contrôle et administre, s'inscrit nettement dans le capitalisme financier. Mais c'est là quantité négligeable ; si le grand capital canadien-français, comme le français et le belge jouent un certain rôle chez nous, la part du lion revient au capital anglo-saxon, canadien, britannique et yankee.

[434]

### *La petite bourgeoisie*

Entre ces deux classes symétriquement opposées, celle qui doit vendre son travail et celle qui exploite le travail, il en existe une troisième, la petite bourgeoisie, qui s'insère dans les structures établies et en profite sans les contrôler. Cette classe exploite son propre travail (pas uniquement, toutefois) et son propre capital ; nous prenons ici le mot capital en son sens le plus large, celui de possession qui rapporte : ainsi l'instruction, l'origine sociale, le fait d'avoir « des relations », tout cela sert de capital au petit bourgeois. Nous incluons dans cette classe les « professionnels », les commerçants, les petits industriels, les « managers », les petits propriétaires terriens, et le bas clergé. Chacun de ces cas est assez particulier ; le « professionnel » a comme capital son instruction, et l'utilise pour se donner, en travaillant à son propre compte, des revenus bien supérieurs à la moyenne ; les commerçants et petits industriels utilisent un capital initial et aussi le travail d'au moins quelques employés, mais ils ne participent tout de même pas au réseau de la grande bourgeoisie ; les « managers », c'est-à-dire les directeurs de services des grandes entreprises, sont des salariés, mais leur participation à la direction est si importante, et leur « salaire » si élevé qu'ils doivent être comptés comme bourgeois ; quant au bas clergé, sans avoir beaucoup de biens en sa possession,

c'est son rôle social, idéologique et culturel qui le classe bourgeois. Ce que tous ces groupes ont en commun malgré leurs dissemblances, c'est de profiter de la situation, de façon individualiste ; et de réussir d'une façon ou d'une autre à échapper à l'exploitation, sans participer au contrôle de l'économie : ils prennent leur bien où ils le trouvent, tout simplement.

Cette question des classes mérite d'être approfondie ; il faut se demander combien de gens font partie de chacune, quels sont leurs revenus, quelles sont les différences entre les divers groupes qui composent une même classe, etc. Il serait cependant trop long d'entrer dans tous ces détails ici, et nous voulons simplement ajouter une idée : c'est qu'au Québec et en cette seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, si l'image que nous venons de tracer des rapports de classe est juste dans ses grandes lignes, les choses deviennent extrêmement complexes. En effet, la mobilité occupationnelle est très grande, d'une génération à l'autre, on peut passer d'une classe à une autre ; et le même individu peut vivre un tel changement : ainsi plusieurs ingénieurs ou architectes qui sont devenus des travailleurs salariés, ou à l'inverse, des ouvriers qualifiés, qui deviennent entrepreneurs, engagent des employés et se transforment en petits bourgeois, etc. D'autre part, il y a bien des cas où il est difficile de tracer une ligne de démarcation exacte entre les diverses catégories que nous avons mentionnées : l'électronicien, par exemple, est-il un ouvrier qualifié, ou un « technicien » ? Et où au juste se fait la différence entre travailleur de bureau intellectuel, le cadre, et le « manager » ? Quand on veut penser en termes individuels, il est très difficile parfois d'assigner un individu à une catégorie. Nous ne croyons pas que cela infirme notre analyse, puisque justement c'est cette perspective des cas individuels qu'il faut dépasser pour identifier la réalité des classes. Mais il faut éviter le schématisme, et bien voir que ce rapport de classes est une réalité sans cesse mouvante ; ce que nous venons d'en voir, ce ne sont pas des données statiques : tout cela est sous tension, et ces rapports sont susceptibles de changer à cause de la lutte qui oppose les [435] classes les unes aux autres. Cette tension, cette continuelle évolution des structures de classes apparaît d'ailleurs clairement dans leur rapport actuel, dont nous allons aborder maintenant l'étude.

### *Les rapports de force entre les classes*

Nous avons vu que la grande bourgeoisie, « élite du pouvoir », contrôle largement l'ensemble de la vie économique du Québec. Il est important de voir qu'il en est de même de la vie politique. Officiellement, bien sûr, nous vivons en régime démocratique. Mais cette démocratie est faussée à la base, elle est purement formelle. Le supposé pouvoir du « peuple souverain » n'a rien à voir avec la vie quotidienne réelle : le travailleur ne peut qu'agir faiblement sur l'organisation du travail et l'orientation de l'économie à travers le syndicalisme. Ses droits « démocratiques » se résument à pouvoir déposer un vote pour un ou l'autre de deux partis qui sont du pareil au même. En effet, le système repose sur les grands partis, qui sont des organisations de politiciens professionnels, voués aux intérêts de la bourgeoisie. Comment pourrait-il en être autrement ? Les élections se gagnent à coup de propagande de masse, quand ce n'est pas de patronage ; une campagne électorale coûte des millions. Seule la grande bourgeoisie capitaliste est en mesure de garnir les caisses électorales des partis. Et les hommes au pouvoir sont bien forcés d'accepter les volontés de ceux qui les y ont mis. D'ailleurs le choix qu'on nous propose est la plupart du temps insignifiant, puisque les partis qui s'affrontent ont des programmes et des idéologies semblables. Aucun ne propose d'abolir le pouvoir de la grande bourgeoisie, de changer le mode de production, de transformer le système politique, et pour cause : ils en vivent. Au niveau politique aussi, si la grande bourgeoisie n'exerce pas officiellement le pouvoir, elle en possède au moins le contrôle.

Mais la petite bourgeoisie joue aussi un rôle important au niveau politique : elle fournit la plupart des hommes qui y jouent un rôle : politiciens et grands fonctionnaires tout aussi bien. Et c'est elle qui anime plusieurs des « corps intermédiaires ». Or il s'est produit depuis quelques années un changement important au Québec : ce ne sont plus tout à fait les mêmes couches de la petite bourgeoisie qui détiennent le pouvoir politique, même si le contrôle de la grande bourgeoisie étrangère demeure.

Ce changement dans les rapports de classe au Québec constitue le fondement de ce qu'on a appelé la révolution tranquille. L'industrialisation accrue du Québec, l'apparition d'une grande bourgeoisie auto-

nome, même si elle est à peine naissante et assez peu importante, la volonté de certaines parties de la petite bourgeoisie de participer à ce mouvement, voilà les éléments de base de ce changement. Il a entraîné, de la part de la grande bourgeoisie autochtone et de ces parties « progressistes » de la petite bourgeoisie, la volonté de passer à une forme nouvelle d'organisation de l'économie québécoise : le néo-capitalisme. Dans ce mouvement, c'est la petite bourgeoisie traditionnelle qui est vouée aux transformations les plus radicales. En effet, les petites entreprises sont menacées par la montée des grands monopoles, les entreprises « familiales » sont vouées à être submergées. La réaction des plus clairvoyants d'entre les petits bourgeois a été de s'adapter ; leur moyen : ce néo-capitalisme, où ils utilisent l'État pour se donner des [436] moyens et une force qu'ils n'auraient pas autrement. En effet, la bourgeoisie québécoise n'est pas de taille à s'imposer face au géant qu'est le capital américain et canadien. Mais par diverses mesures, comme la prise en charge ou la mise sur pieds de certains secteurs essentiels mais déficitaires au moins à court terme de l'industrie et de l'économie, comme l'électricité, la sidérurgie, la Société Générale de Financement, par ces diverses mesures, l'État peut jouer un rôle de suppléance, ou mieux de soutien de cette nouvelle bourgeoisie. Cette idée de néo-bourgeoisie exprime en outre le fait que la grande bourgeoisie canadienne-française a remplacé la petite bourgeoisie comme représentant du capital nord-américain, et qu'elle s'est alliée certains secteurs de la petite bourgeoisie pour se renforcer.

La petite bourgeoisie est donc entrée dans une phase de transition. Certains de ses membres veulent s'adapter, et passent du côté de la néo-bourgeoisie. D'autres, au contraire, évoluent dans la direction inverse et passent du côté des travailleurs : il en est ainsi par exemple de plusieurs « professionnels », qui se syndicalisent, tels les ingénieurs ; cela sera de plus en plus vrai avec la socialisation de certaines professions, telle la médecine. Certains acceptent ces changements, les provoquent même ; mais certains autres ne sont pas en situation de pouvoir le faire : les petits commerçants, les petits entrepreneurs, n'ont pas intérêt et ne peuvent passer du côté des travailleurs, et sont incapables de s'agrandir assez pour s'adapter aux nouvelles structures ; ils finissent ou bien par être rejetés malgré eux parmi les travailleurs, ou bien par être englobés par des concurrents plus gros, dont ils deviennent les employés, ce qui revient au même. Quoiqu'il en soit, cette

classe se transforme rapidement, et elle est de plus en plus mise en question sous sa forme traditionnelle, et ce par certains de ses membres eux-mêmes, qui profitent du changement.

Quant à la grande bourgeoisie étrangère, son pouvoir n'est pas vraiment mis en question par cette montée de la néo-bourgeoisie. En effet, celle-ci ne lui est pas antagoniste, ne s'oppose pas à elle : elle veut simplement jouer son rôle, prendre sa part du gâteau. Faire une certaine concurrence au capital étranger, pour la néo-bourgeoisie, ce n'est pas s'y opposer, c'est simplement le moyen de s'insérer dans le réseau international du Capital. Finalement, les deux sont plutôt complémentaires qu'antagonistes. C'est pourquoi le grand capital américain ne semble pas s'inquiéter outre mesure de ces changements ; son attitude en est une d'expectative. Bien sûr, il défendra ses intérêts, les rappellera au gouvernement québécois au moment où celui-ci a besoin de lui faire des emprunts. Mais d'autre part, de grandes industries américaines n'hésitent pas à venir s'installer chez nous, prouvant que l'avenir leur apparaît assez sûr.

Quant aux travailleurs, s'ils n'ont rien perdu à ce déplacement des forces, ils n'y ont guère gagné non plus, du moins dans l'immédiat. Mais certaines mesures sociales : hospitalisation et éducation partiellement gratuites, par exemple, leur sont précieuses, et d'autre part certaines nationalisations pourront jouer en leur faveur à long terme. Les travailleurs ont appuyé le nouveau régime, qui a été élu surtout grâce au vote des centres urbains industriels. Mais ils sont encore perdants, malgré certains gains marginaux : les déplacements qui se font parmi les exploités ne changent pas grand'chose au sort des exploités. Des études récentes montrent que les besoins et les désirs des travailleurs ne sont pas satisfaits par le niveau de vie qu'ils atteignent. La situation les laisse pleins d'exigences et de revendications, qui seront le moteur de [437] changements futurs. De cela, nous reparlerons plus bas, mais il nous faut d'abord tirer des conclusions sur ce que nous avons dit de la structure et du rapport des classes, voir quelles sont les conséquences, pour la majorité travailleuse, du système actuel.

### *Exploitation et aliénation des travailleurs*

Le régime néo-capitaliste en est un de production et de consommation de masse. Il coïncide avec la prédominance des méthodes de production de plus en plus automatisées, et une concentration de plus en plus poussée des pouvoirs économiques entre les mains de grands trusts, de la grande bourgeoisie étrangère et de la néo-bourgeoisie québécoise. Ces classes contrôlent non seulement les moyens de production, mais aussi les systèmes de distribution des biens, et les institutions financières, entre autres le crédit. De plus, par les techniques de diffusion, la publicité peut même contrôler ou en tout cas orienter les besoins et les habitudes des consommateurs.

Au niveau économique, les travailleurs sont donc exploités et aliénés d'abord dans la production. Nous avons vu comment les profits des capitalistes viennent d'une partie du travail. En plus, les travailleurs n'ont aucun contrôle sur la production : tout est orienté en fonction du profit, et non pas des besoins des travailleurs. C'est dire que le produit de leur travail leur échappe, leur est étranger, et peut même être contraire à leurs intérêts. En plus, leur travail lui-même est le plus souvent déshumanisé, l'automation fait qu'ils deviennent esclaves des machines, des normes ; très souvent le travailleur ne fait qu'un travail parcellaire, sans même savoir à quoi sert le geste qu'il pose ; c'est un travail dont il ne peut tirer aucune satisfaction. Le travailleur est totalement exclu des décisions quant à ce qui est produit, à combien on en produit, et à la façon dont on le produit : il est réduit au rôle d'instrument passif.

Dans la consommation, il est à nouveau exploité et aliéné. Aliéné, parce que la publicité et les techniques de diffusion de masse arrivent à lui imposer de faux besoins, à lui montrer sans cesse des images qui créent des aspirations qu'il ne peut assouvir, qu'en se privant de besoins essentiels ; ainsi l'automobile est privilégiée plus que l'éducation. Tous ces besoins, créés de l'extérieur en font un être extéro-conditionné, aliéné. Et pour les satisfaire, il est forcé de recourir au crédit ; on lui impose des taux d'intérêt usuraires, on l'exploite une fois de plus ; cela est d'autant plus grave qu'entre son travail et le moment

de l'achat, le produit a passé par les mains de toute une série d'intermédiaires, véritables parasites, qui ont fait augmenter son prix pour prendre leur profit, sans y ajouter quoi que ce soit.

Enfin, cette exploitation du travailleur par les profits soutirés par la bourgeoisie au moment où il produit et au moment où il achète, est d'autant plus grave qu'une grande partie de ces profits ne restent même pas au Québec : ils sont empochés par les étrangers qui contrôlent notre économie. De la même façon, nos richesses naturelles sont exploitées et subissent une déprédation sans vergogne par le capital étranger qui se les approprie pour des prix ridicules, avec la complicité des régimes au pouvoir.

Au niveau politique, nous avons vu comment le pouvoir de l'État, par le jeu de la démocratie formelle, est confisqué à leur profit par les classes dominantes : si on ajoute qu'en plus les pouvoirs politiques les plus importants [438] sont détenus par le gouvernement d'Ottawa dont le contrôle par la nation canadienne défavorise la nation québécoise au point de départ ; si on ajoute que même ce gouvernement d'Ottawa est soumis à des pressions venant de Washington et du capital américain, on voit qu'il ne reste pas grand pouvoir dans les mains des travailleurs québécois. En fait, ils sont en définitive exclus de la vie politique ; leur rôle est purement passif, ils ne peuvent voter que pour essayer de choisir le moindre d'entre deux maux ; mais sur les grandes décisions économiques, sur l'orientation de la politique, ils ne sont jamais consultés. Ils ne dirigent pas le pays qu'ils construisent, ils ne peuvent que lui choisir comme dirigeants des hommes qui sont tous au service des mêmes intérêts.

Finalement, cette situation a des conséquences graves au niveau culturel. L'infériorité économique des francophones entraîne la dépréciation de la langue et de la culture nationale ; la langue de ceux qui dominent s'impose au niveau du travail et des affaires, elle domine par les moyens d'information, s'impose même parfois dans les manuels scolaires, etc. Résultat : le travailleur québécois est divisé, déchiré entre deux langues et deux cultures, il y a des vastes domaines de la réalité qu'il ne peut plus nommer dans sa langue maternelle (entre autres la technique, par le fait même qu'elle est technique de l'autre) ; aussi sa langue s'atrophie, ses possibilités d'expression se réduisant, il en arrive au « joual », langue en décomposition. À force de vivre dans un monde qui ne lui appartient pas, il en vient à ne même plus pouvoir

nommer ce monde. Cela entraîne un sentiment d'humiliation, d'infériorité, qui est trop connu pour qu'il soit nécessaire d'insister. Le colonialisme, nous l'avons souvent expliqué, amène la désintégration de la personnalité du colonisé. Cela se manifeste entre autres par une stagnation de la culture nationale, une régression vers des valeurs-refuges : traditionalisme, ritualisme, etc., un pouvoir très grand d'un clergé réactionnaire, dont nous commençons à peine à nous libérer aujourd'hui.

Cette pression de la culture dominante sur notre culture nationale est d'autant plus grave que c'est la « culture de masse » instaurée par le grand capitalisme américain qui nous agresse. Cette « culture de masse », c'est plutôt une exclusion des masses de la culture ; le grand capital contrôle les moyens d'information, et les oriente, ne nous livre qu'une information tronquée et souvent truquée ; il contrôle aussi l'industrie des divertissements, et par le cinéma hollywoodien, la création de « stars » du film ou de la « chanson », il impose des loisirs passifs, abêtis, réduits à la banalité la plus désolante. Finalement, on assiste à un dédoublement de la culture : les masses sont endormies par les mass-media, leurs exigences désamorçées par un flot d'images à tendance uniformisante, désindividualisante ; le conformisme leur est d'une certaine façon imposé ; D'autre part, la « culture », l'accès au savoir scientifique et à l'humanisme est réservé à une minorité qui forme une « élite », qui s'insère dans l'élite du pouvoir économique, et ça sert. La culture devient une affaire de classe ; ce qui, chez nous s'incarne dans la différence entre les films américains « doublés » des salles de quartier, et les divertissements huppés que les bourgeois se paient à la Place des Arts. Les biens culturels que produit la civilisation moderne sont réservés à la classe dominante, et les masses sont assommées, endormies avec des sous-produits. Cela ajoute encore à l'infériorisation du travailleur québécois, et d'autant plus que l'idéal que lui présente cette culture de masse est justement celui qui nie sa langue et sa culture.

[439]

Exploité comme producteur et comme consommateur, exclu des décisions tant politiques qu'économiques, agressé dans sa langue et sa culture, le travailleur québécois participe d'une certaine façon de la prospérité nord-américaine (son statut est enviable si on le compare à celui du travailleur des pays en voie de développement) ; mais il n'y

participe que comme un être de seconde zone, comme un domestique qui mange dans la cuisine des maîtres. De son confort relatif, il est colonisé, exploité, inférieur.

*La conjoncture actuelle :  
un nouvel affrontement*

Nous avons indiqué rapidement quelles sont les trois classes en présence au Québec, et quel est le déplacement récent dans leurs positions respectives qui a engendré la « révolution tranquille ». Sous l'influence d'une grande bourgeoisie nationale embryonnaire et des couches « progressistes » de la petite bourgeoisie, nous avons assisté à l'émergence d'un État national qui avec ses moyens limités tente de jouer un rôle de suppléance et de soutien à l'égard de cette néo-bourgeoisie, en adoptant une politique qui favorise le néocapitalisme.

Le premier moment de cette « révolution tranquille » a donc vu la montée de la néo-bourgeoisie ; la mise en question de la petite bourgeoisie traditionnelle qui entre dans une phase de transition ; une attitude d'expectative de la part du grand capital américain, et une crainte de plus en plus grande de la part du pouvoir canadien. Quant aux travailleurs, dans ce premier moment, ils ont appuyé le régime libéral qui en a été l'incarnation.

Ce premier moment a vu se mettre en place une nouvelle répartition des forces politiques et sociales. Passons rapidement en revue les divers organismes qui détiennent et orientent les forces politiques, pour voir ce qu'ils représentent.

Nous avons déjà vu que la grande bourgeoisie exerce une sorte de contrôle des partis politiques, par le moyen des finances. Mais, sous ce contrôle, les partis demeurent des représentants de la petite bourgeoisie, par les hommes qui en font partie, et par leur clientèle. Le parti Libéral est le représentant et l'instrument de la bourgeoisie nouveau style, de celle qui fait le passage au néo-capitalisme ; l'Union Nationale, au contraire, malgré les airs progressistes qu'elle tente de se donner, incarne la petite bourgeoisie conservatrice, celle qui tente de conserver les structures antérieures ; quant au Crédit Social, il représente les parties les plus réactionnaires de la petite bourgeoisie, surtout

en milieu rural, il a l'appui de ceux que menace l'évolution récente, qui sont voués à disparaître, qui se sentent rejetés parmi les travailleurs et le refusent. Le vote créditiste, bien qu'il ait un sens de refus et de mécontentement, est fondamentalement réactionnaire, il est le fait de ceux qui voudraient revenir en arrière. Le RIN n'a pas grand fondement en termes de classe, il ne sait trop sur qui s'appuyer : il est plus revendicateur que le parti au pouvoir, bien sûr, mais demeure bourgeois, et ne réussit pas à s'unir aux intérêts des travailleurs. Malgré de réelles tentatives : il reste donc en l'air. Cela est aussi le cas du NPD et du PSQ, partis formés surtout d'intellectuels, frange progressiste de la néo-bourgeoisie, qui affirment prendre les intérêts des travailleurs, mais ne parviennent pas à les rejoindre réellement.

[440]

À l'intérieur des associations économique-sociales, comme les SSJB, les Chambres de Commerce, l'OJC, les coopératives, les caisses populaires, organisations qui ont traditionnellement été aux mains de la petite bourgeoisie, on voit partout le même affrontement. Les parties traditionnalistes, réactionnaires de la petite bourgeoisie y sont aux prises avec ses éléments les plus progressistes, néo-bourgeois. Sur la question nationale, entre autres, ces oppositions sont très vives, et on a vu plusieurs organismes se scinder, comme la SSJB et la SNP, et les Chambres de Commerce des jeunes. Nous croyons que la situation est telle que la faction « progressiste » a le plus de chances de l'emporter, parce que fondée sur l'évaluation des forces productives. C'est cette faction progressiste qui s'allie à la grande bourgeoisie pour former la néo-bourgeoisie ; la grande bourgeoisie s'est constituée surtout depuis la dernière guerre, et en 1960, son pouvoir économique étant assez fort, elle a supplanté politiquement (sautant sur l'occasion offerte, la mort de Duplessis) la petite bourgeoisie, et l'a divisée en deux camps en s'attachant certaines factions.

La même chose est visible dans les « corporations » (associations professionnelles :) les ingénieurs, d'une part, décident de se syndicaliser ; mais dans d'autres professions fermées, où chaque nouveau venu est un concurrent, les associations comme le Collège des médecins, le Barreau, la Chambre des Notaires, en limitent l'accès, et font tout ce qu'ils peuvent pour sauvegarder leurs privilèges. À mesure que les professions seront socialisées, les mêmes affrontements s'y produiront.

Enfin, les seules organisations qui soient aux mains des travailleurs sont les syndicats. Encore qu'une certaine influence petite-bourgeoise s'y fasse sentir, entre autres au niveau des cadres qui sont souvent d'origine petite bourgeoise, et à cause de la syndicalisation de certains « ex-professionnels », dont on ne sait pas trop bien ce que sera leur action. La FTQ, qui jouissaient de certains appuis sous le régime du-plessiste, est marquée de certaines ambiguïtés depuis qu'elle est plus suspecte au niveau régime. Elle est souvent plus revendicatrice, verbalement, et d'autre part, surtout quant à la « question nationale », ses positions ne sont pas très claires. La CSN, elle, à certains moments a été en collusion avec le régime Libéral ; d'autre part, la vague nationale la pousse, elle progresse rapidement, et dernièrement, elle a même semblé prendre un tournant important en se politisant, en débordant les cadres du syndicalisme d'affaires. Elle pourrait devenir une force politique importante dans les mains des travailleurs. Remarquons enfin que les pressions de la base pourront bien rendre le syndicalisme de plus en plus agressif, plusieurs cas récents, comme la grève des postiers et des employés du port de Montréal montrant que les syndiqués sont souvent en avance sur leurs chefs.

Malheureusement, l'action des syndicats se trouve grandement compromise par les luttes intersyndicales violentes que se livrent les dirigeants des deux centrales. Mentionnons aussi l'UCC, où un net renouvellement se manifeste sous l'influence des cultivateurs les plus « gros » et progressistes, qui y deviendront de plus en plus importants au détriment des petits cultivateurs, dont les fermes ne sont pas rentables, et qui sont voués à la disparition, ou plutôt à devenir des travailleurs industriels. Et enfin, il faut parler des mouvements étudiants, qui ont fait preuve ces dernières années d'un dynamisme nouveau et impressionnant ; ce dynamisme, cependant, vient de la tête et non de la base, [441] et à l'heure actuelle le mouvement semble hésiter entre une certaine stabilisation pour consolider les victoires acquises, ou une évolution de plus en plus rapide, qui Je rendrait vraiment révolutionnaire.

### *Le deuxième « moment » de la révolution tranquille*

Cette revue des forces en présence nous a apporté quelques éléments nouveaux : le dynamisme des syndiqués, le renouvellement de l'UCC, la poussée des mouvements étudiants, la présence de petits partis qui assument la lutte nationale ou les revendications des travailleurs. Elle nous laisse entrevoir, sous la transformation des classes dominantes, des changements plus profonds et plus importants.

Après la montée de la néo-bourgeoisie, un second moment de la révolution tranquille se dessine maintenant. Il se caractérise par deux phénomènes complémentaires : d'une part, la nouvelle bourgeoisie tend à se stabiliser, à stopper le mouvement, de l'autre, les revendications populaires se font nombreuses et pressantes, exigeant des transformations plus radicales.

En effet, ce n'est sans doute pas un hasard que l'expression « révolution tranquille » ait été appliquée pour décrire l'évolution récente du Québec ; cette expression, qui est une contradiction dans les termes, recouvre justement une réalité contradictoire. Pour la néo-bourgeoisie, ce qui est important, c'est la tranquillité ; jamais n'a-t-il été question pour elle de transformer le système ; il s'agissait tout simplement d'un changement de régime, reflétant un changement dans la répartition du pouvoir entre les classes dominantes. Et maintenant que ce nouveau pouvoir est établi, il tend, comme tout pouvoir, à se consolider. Et le régime est prêt à aller fort bien pour arrêter le mouvement qu'il a lui-même mis en marche. Il veut conserver l'état actuel des choses, qui est à son avantage. Aussi, les hommes politiques les plus « progressistes » du régime perdent-ils de leur importance au profit des plus « tranquilles » ; aussi d'autre part le régime multiplie-t-il ses attaques contre une presse qui devenait trop critique et libre. La sidérurgie, dont on nous promettait des miracles, est finalement organisée de façon que les ressources de l'État soient mises au service de l'entreprise privée ; la refonte de la carte électorale annoncée comme une entreprise sérieuse se transforme en partie en une « gamique » de patroneux : à ces signes et à plusieurs autres, on reconnaît que le régime se stabilise, qu'il s'engraille. La néo-bourgeoisie a mis au pouvoir un néo-duples-

sisme. Et pour se maintenir au pouvoir, elle est même prête à matraquer quand il le faut. Sa dernière acquisition, M. Wagner, a mis au point la théorie de l'« État protégé », protégé contre les idéologies subversives, les grèves, les gauchistes, protégé contre les forces qui peuvent menacer le pouvoir de l'ordre établi au profit d'une nouvelle « bourgeoisie-roi-nègre ».

Mais pour accomplir les changements qu'elle désirait, la néo-bourgeoisie a dû utiliser à la fois le sentiment national et le besoin de justice sociale des masses ; des slogans comme « Maîtres chez nous », certaines paroles d'un René Lévesque ont contribué à faire apparaître des exigences nouvelles. Et surtout, le mouvement qui a porté cette nouvelle bourgeoisie au pouvoir la dépassait, c'était une transformation de toutes les structures de la société québécoise traditionnelle, devenue urbaine et industrielle. Quoi qu'il en soit, une fois la machine [442] mise en branle, elle ne s'arrête pas si facilement. Et M. Wagner a beau perfectionner ses méthodes de « protection de l'État » et M. Le Sage ses attaques contre les journalistes, les revendications populaires vont sans cesse en grandissant. La marche des cultivateurs sur Québec et leur menace de refuser de payer l'impôt foncier ; le nombre des grèves qui depuis deux ans croissent sans cesse, prennent de l'ampleur, deviennent sans cesse plus résolus ; l'expansion et la politisation du syndicalisme au sein de la CSN ; le dynamisme et l'agressivité du syndicalisme étudiant, le fait que ceux-ci se considèrent de plus en plus comme des travailleurs ; le mécontentement des intellectuels qui critiquent de plus en plus nombreux et de plus en plus sévèrement le régime ; la multiplication de petits groupes politiques, plus ou moins importants et radicaux, qui remettent en question l'ordre établi, et dans certains cas même la légalité : tout cela nous montre bien que le mécontentement et les revendications populaires vont sans cesse croissant.

Ces revendications vont dans deux directions complémentaires. D'abord, la libération nationale est exigée avec vigueur ; ces revendications sont aussi fortes au niveau économique, où on exige le rapatriement des richesses, qu'au niveau culturel, où l'unilinguisme est une demande qui se généralise. Au niveau populaire, ceux qui ne sont pas prêts à exiger la pleine indépendance du Québec veulent au moins lui assurer une marge d'indépendance très large. D'autre part, dans une

autre direction, les revendications sociales se durcissent ; elles portent sur les conditions de vie, le chômage, la sécurité ou la planification.

Au niveau national comme au niveau social, ces revendications vont aller s'amplifiant à mesure que le régime ira se durcissant. Le déplacement de pouvoir qui s'est produit entre les parties des classes dirigeantes n'était donc qu'un premier moment de la révolution tranquille. En s'accomplissant, celle-ci débouche sur un affrontement bien plus important. Elle révèle du même coup sa vraie nature : elle n'aura été qu'une période de transition ; transition historiquement nécessaire si on veut, mais transition tout de même. Elle portait en soi l'ouverture du conflit fondamental : en se réalisant, elle laisse face à face les classes travailleuses et la néo-bourgeoisie-roi-nègre alliée aux forces coloniales et impérialistes. L'accomplissement de la révolution tranquille, c'est le moment de l'ouverture de la lutte révolutionnaire proprement dite.

Cette lutte qui s'engage ne peut avoir qu'une seule issue satisfaisante, qui est en même temps la seule possible ; tant que les classes travailleuses ne se seront pas libérées, en effet, leurs revendications seront toujours aussi fortes ; cette issue, c'est le remplacement du pouvoir colonialiste et impérialiste, et du pouvoir de la néo-bourgeoisie par le pouvoir des classes travailleuses. Nous croyons que le chemin qui nous conduira là, c'est celui de la *révolution nationale démocratique accomplie sous l'impulsion des classes travailleuses*. Cette formule est essentielle, elle résume les objectifs révolutionnaires à long terme, le but que nous fixons à notre lutte, à la lutte des travailleurs québécois. Nous allons donc en expliquer les termes un par un, et montrer les implications que nous y voyons.

*Révolution* : en disant que c'est par la révolution que les travailleurs arriveront au pouvoir, nous voulons souligner qu'il ne s'agit pas pour eux d'obtenir des concessions du régime, ni de changer les hommes qui dirigent l'État ; il s'agit au contraire de prendre le pouvoir ; non pas de mettre la main [443] sur les leviers du pouvoir tel qu'il existe, mais de former un pouvoir nouveau, celui des travailleurs, qui remplacera l'ancien pouvoir. Cela veut dire que les travailleurs renverseront l'ordre établi, sans respecter les règles du jeu politique et la légalité bourgeoises ; il s'agit de transformer globalement le système.

*Nationale* : la révolution à laquelle doit aboutir la lutte des travailleurs québécois sera nationale en plusieurs sens. D'abord elle passe par la décolonisation, qui est l'un de ses aspects essentiels, elle est une lutte de libération nationale ; dans cette même, il est possible de prévoir que certaines étapes de la lutte ne seront peut-être pas accomplies par les travailleurs seuls : en ce qui concerne la libération nationale, ils peuvent recevoir l'appui d'autres classes, qui y trouveront momentanément intérêt ; ces classes pourront être utilisées, une certaine unanimité nationale pourra se faire durant cette étape de la lutte. Enfin, cette révolution sera nationale en ce sens qu'elle devra se fonder sur les caractères propres du peuple québécois ; le Québec est un pays à la fois colonisé et industrialisé, il est en cela un cas unique, et aucune idéologie toute faite ne peut lui être appliquée ; dans ses pensées, ses méthodes d'action, dans les caractères du socialisme québécois, la classe révolutionnaire aura à inventer. Quoique elle soit reliée à la lutte internationale contre l'impérialisme, la révolution québécoise ne pourra réussir que si elle assume toutes les particularités de notre situation, que si elle se donne un caractère résolument québécois.

*Démocratique* : cette résolution instaurera une démocratie réelle à trois niveaux : au niveau politique, elle nous fera dépasser la démocratie formelle des bourgeois, libérera le pouvoir de l'influence occulte de la clique des trusts, de l'« élite du pouvoir », organisera un système de participation active du peuple à la gestion de ses affaires, ce système devra assurer réellement à chacun ses libertés fondamentales au niveau politique : liberté de parole, d'association, de presse, etc., économique, elle devra remettre aux travailleurs les moyens de production, de façon à éliminer l'exploitation du travail par le capital ; elle devra assurer au travailleur le contrôle de ces moyens de production, c'est-à-dire faire qu'il participe directement à la gestion de l'entreprise où il travaille. Enfin, au niveau social, la démocratie signifie l'abolition des privilèges, l'égalité de fait, et non seulement de droit, des individus : égalité de chance et au moins disparition des injustices criantes que constituent les écarts actuels entre les niveaux de vie. La démocratie véritable est bien plus qu'un système formel, elle doit assurer que le peuple est concrètement, quotidiennement maître de ses destinées.

*Accomplie sous l'impulsion des classes travailleuses* : en disant que les travailleurs seront le moteur de cette révolution, nous exprimons d'abord une nécessité historique : en effet, comme ce sont eux

qui sont le plus défavorisés par la situation actuelle, ce ne peut-être qu'eux qui désirent la changer globalement. D'autre part, cela implique que la révolution, faite par les travailleurs, sera nécessairement faite aussi pour eux ; en d'autres termes la prise du pouvoir marquera le début d'une période de transition menant à l'organisation d'une société qui rende justice au travailleur, une société socialiste. La révolution est un long travail, elle continue après la prise du pouvoir ; le socialisme ne pourra pas être réalisé instantanément ; simplement, la prise du pouvoir révolutionnaire donnera la possibilité concrète de le réaliser.

D'autre part, nous disons que la révolution sera accomplie sous l'impulsion des classes travailleuses, plutôt qu'uniquement par elles pourquoi ?

[444]

C'est que la révolution que nous avons à faire est complexe ; elle a plusieurs aspects : libération politique des cadres, du colonialisme, libération de la domination économique impérialiste, victoire des travailleurs sur la bourgeoisie à l'intérieur. Or il n'est pas certain que ces trois aspects de la révolution s'accomplissent en même temps, ni même qu'ils soient tous accomplis directement par les travailleurs. Ainsi, par exemple, il n'est pas exclu que la néo-bourgeoisie au pouvoir, sous la poussée et les exigences des travailleurs, en vienne à négocier les conditions d'une indépendance plus ou moins complète pour le Québec ; en fait il n'y a que le troisième aspect, le passage au socialisme, qui exige que les travailleurs exercent directement le pouvoir. Sous leur pression, un quelconque gouvernement de coalition, d'unité nationale, ou à la rigueur un gouvernement bourgeois, pourrait accomplir l'indépendance comme pure mesure politique, qui ne changerait pas grand chose à la domination du capitalisme international sur l'économie québécoise ; un tel gouvernement pourrait même avoir une politique de récupération des richesses nationales, et accomplir en partie une indépendance réelle. Mais cela n'est pas si important, après tout, et ce que nous voulons souligner par ces mots « sous l'impulsion des classes travailleuses », c'est quel que soit l'ordre chronologique des événements, que les travailleurs renversent la bourgeoisie et fassent l'indépendance en même temps, ou bien que l'indépendance soit faite avant le renversement de la bourgeoisie, c'est de toute façon sous la pression des travailleurs que ces mesures seront prises. Dans les trois

cas, indépendance politique, lutte contre l'impérialisme, socialisme, seuls les travailleurs ont des intérêts réels à la victoire ; qu'ils le fassent eux mêmes, ou qu'ils forcent d'autres à le faire, chacun des pas de la révolution sera fait grâce à eux. Mais la révolution ne sera accomplie que le jour où ceux qui sont l'impulsion, le moteur des changements révolutionnaires seront aux pouvoirs, le jour où le Québec sera dirigé par les travailleurs québécois.

Ce texte est extrait de *parti pris*,  
vol. 3, nos 1-2, pp. 4 à 25, août-septembre 1965.

[445]

Québec 1960-1980. La crise du développement.

Troisième partie :

LES MANIFESTES

## Texte 26

---

“Pour l'organisation politique  
des travailleurs québécois.”

COMITÉ D'ACTION POLITIQUE  
DE SAINT-JACQUES

### *La contradiction fondamentale*

[Retour à la table des matières](#)

Ainsi, à mesure que se développent les capacités productives des Québécois, à mesure que la production de biens et de services prend un caractère de plus en plus social, le contrôle et la domination impérialistes se resserrent sur le Québec, faisant de la richesse sociale de tout un peuple la propriété exclusive de quelques capitalistes et un point d'appui pour l'exploitation des peuples des autres continents.

*Ce contrôle et cette domination, à tous les niveaux, opposent le peuple québécois à l'impérialisme américain, c'est là la contradiction fondamentale où se trouve enfermé le Québec.*

*À cette contradiction, il n'y a qu'une seule solution possible : que le peuple québécois sous la direction des travailleurs organisés renverse la domination impérialiste, libère les forces productives (main-d'œuvre, matières premières, équipement industriel, connaissances*

scientifiques et techniques) *de l'emprise du capital nord-américain et prenne collectivement le contrôle de la richesse sociale.*

C'est donc le peuple québécois qui devra résoudre cette contradiction et se débarrasser de l'exploitation : aujourd'hui, nos salaires sont fixés par les grandes entreprises canadiennes et américaines et nos produits portent leur étiquette, mais nous savons bien que ce qui est nécessaire à notre vie, des cerveaux et des bras de Québécois peuvent le produire, à partir des ressources du sous-sol et du sol du Québec.

Nous savons bien, aussi, que nous ne sommes pas les seuls, en Amérique du Nord, à subir l'exploitation capitaliste et à la combattre. Aussi, notre lutte parviendra à son but dans la mesure où les travailleurs canadiens et les [446] *groupes progressistes américains travailleront, de leur côté, à la transformation radicale du système économique et social.* Il ne s'agit donc pas de nous isoler, mais d'établir des contacts avec ces mouvements, tout en considérant la libération du peuple québécois comme notre principal objectif.

### *La question nationale*

Aujourd'hui, nous sommes encore enfermés dans cette contradiction, parce que la grande bourgeoisie étrangère a placé entre elle et nous une série d'intermédiaires : à la manufacture, à l'usine, au chantier, au bureau, on ne voit pas les responsables ; au magasin, à la banque, au bureau de placement, à la compagnie de prêts, à l'école, on ne voit pas les responsables.

En face de nous, il n'y a que d'autres employés, qui ont reçu l'ordre de nous répondre : « Pas de place. » « Parlez-vous anglais ? » « Le boss a pu besoin de toi. » « \$39.95, 10% d'intérêt », « Vous avez raté l'examen », etc.

Et, derrière eux, il y a des milliers de petits *foremen* (la petite bourgeoisie), qui se prennent pour les patrons parce qu'ils sont chargés de faire exécuter les ordres ; qui se croient « porteurs des aspirations du peuple québécois », parce qu'ils tirent en l'air des pleines poignées de promesses électorales. Leur père et leur grand oncle nous envoyaient ramasser des roches dans « les pays d'en haut », bûcher à La Tuque le

bois qui ne nous appartenait plus, creuser une « voie maritime » pour expédier à Pittsburgh le fer de Shefferville.

Défenseurs inconscients de l'impérialisme, ces petits bourgeois jouaient bien leur rôle de mitaine, à la main de fer de l'exploiteur. Aussi leur accordait-on en retour des « privilèges » : « Vous aurez droit à votre langue, à votre religion, à votre code civil et à votre colline parlementaire ». La langue a servi à nous isoler davantage, à nous empêcher de voir les vrais *Boss* face à face et à maintenir leur despotisme. La religion nous répétait sans cesse que l'autorité vient de Dieu et que l'insoumission mène droit à l'enfer : « Votez selon votre conscience. Mais rappelez-vous bien que le ciel est Bleu et que l'enfer est Rouge... » (C'était le « coup de la Brink's » des années '50 ! )

*Le nationalisme déplaçait et déplace encore les problèmes en insistant sur les aspects ethniques et culturels de la domination étrangère : « C'est la faute aux Anglais ! C'est contre Ottawa qu'il faut se battre ! », alors qu'en réalité les responsables étaient et sont encore avant tout capitalistes, anglais autrefois, surtout américains aujourd'hui.*

Pendant que nos petits-bourgeois cherchaient à accumuler des privilèges, l'Impérial Oil s'installait dans l'est de Montréal, Noranda Mines dans l'Abitibi et Johns Manville à Asbestos, et ils trouvaient sur place une main-d'œuvre à bon marché : les gars qu'on avait envoyé cultiver des roches ou *jobber* dans l'Abitibi et au Lac Saint-Jean devenaient mineurs, ouvriers d'usine, chauffeurs ou bien chômeurs parce qu'ils étaient sans instruction et qu'on avait dit à leurs parents de faire des petits pour sauver la race !

Tous les discours mielleux et les « contages de peurs » sur la « survivance de la race », la « nation agricole » et le « peuple missionnaire », avaient leur efficacité : 1) ils cachaient, aux yeux mêmes de la petite bourgeoisie, son rôle de maquignon, d'intermédiaire d'occasion, de complice inconscient de [447] l'exploitation ; 2) ils nous maintenaient dans notre situation de surexploités et nous empêchaient de développer une conscience sociale ; 3) ils entretenaient chez tous les Québécois la conviction de leur « incapacité héréditaire » d'orienter eux-mêmes leur économie ; 4) ils permettaient à la petite bourgeoisie de garder l'exclusivité de ses privilèges (corporations professionnelles,

collèges et universités, prestige social) et du pouvoir politique, même limité, de l'État provincial.

### *La contradiction au sein du peuple québécois*

*Victime de sa propre lâcheté, de sa propre inconscience, la petite bourgeoisie ne s'est jamais aperçu que son « pouvoir » était un instrument aux mains des impérialistes. Ce « pouvoir », c'est sur la masse des travailleurs qu'elle l'exerce et c'est à leurs dépens qu'elle protège jalousement ses privilèges, continue d'observer de son mieux les règles du jeu capitaliste et favorise non pas la libération du Québec mais le maintien de l'exploitation.*

D'un côté, les travailleurs, ouvriers spécialisés et manœuvres, employés salariés des services commerciaux et financiers, ouvriers agricoles, opérateurs et vendeurs, techniciens et fonctionnaires, ménagères et enseignants, tous cherchent le moyen d'échapper aux innombrables contraintes du système capitaliste. Ces contraintes viennent du fait qu'ils n'ont aucun contrôle sur les moyens de travail qu'ils utilisent ou les produits qu'ils font : tout, jusqu'à leur propre force de travail, est aux mains de la bourgeoisie. Leurs intérêts sont donc opposés à ceux de la grande bourgeoisie étrangère et de la moyenne bourgeoisie québécoise : « libérer le Québec », pour les travailleurs, signifie mettre fin à l'exploitation capitaliste.

*De l'autre côté, la petite bourgeoisie, menacée de tomber au rang de simple exécutant et consciente de la domination étrangère, cherche à renforcer sa position politique dans l'État québécois ; mais cette position politique, tout comme sa fonction d'intermédiaire, maintient les travailleurs au service et à la merci du capital. « Libérer le Québec », pour la petite bourgeoisie, signifie tenter de s'approprier les avantages du capitalisme. En ce sens, les intérêts des travailleurs sont aussi distincts des intérêts immédiats de la petite bourgeoisie.*

*Cette contradiction, au sein même du peuple québécois, découle directement de la domination de l'impérialisme américain et nous empêche de lutter efficacement contre lui.*

La petite et la moyenne bourgeoisie ont compris depuis longtemps que les pétitions, les manifestations et les groupes de pression ne leur

donnaient aucune force et qu'elles devaient se donner des instruments pour mieux remplir leur fonction d'intermédiaire : elles se sont organisées en partis. Mais, à cause des intérêts qu'elles défendent, elles ne peuvent lutter efficacement pour la libération du Québec : leurs mots d'ordre et leur nationalisme ne peuvent être que de nouveaux déguisements du capitalisme nord-américain.

Quant aux travailleurs, n'ayant jamais formé d'organisation politique, ils ont toujours suivi l'élite bourgeoise et ont toujours été trahis par elle. Cette trahison se répétera aussi longtemps qu'ils ne prendront pas les moyens pour défendre leurs intérêts et ceux du peuple québécois : *seule l'organisation des travailleurs en force politique révolutionnaire peut diriger efficacement la lutte pour la libération des forces productives du Québec.*

[448]

### ***Tentatives d'organisation des travailleurs***

#### *Efforts de regroupement*

Dans le passé, au Québec, il y eut de nombreuses tentatives pour s'attaquer au système en place. La ferveur et la combativité des « nègres blancs d'Amérique » n'est plus à démontrer. Mais souvent, l'organisation a manqué. Combien de grèves, de manifestations, de boycottages de production n'ont pas pu résoudre à fond les problèmes posés aux travailleurs. Le manque de compréhension du système économique, le manque d'organisation à la base et d'appui dans les quartiers et l'absence de buts politiques précis ne pouvaient qu'affaiblir les protestations énergiques des travailleurs, et en peu de temps, se retourner contre eux.

L'erreur renouvelée de nos luttes fut principalement qu'elles sont toujours demeurées isolées et éparpillées. Cette faiblesse est flagrante si l'on regarde toutes les luttes ouvrières depuis un an. Chacun revendique son droit, chacun lutte contre le patron de sa *shoppe*, mais sans voir la nécessité de s'organiser tous ensemble, de mener une lutte glo-

bale contre tout le système économique, social et politique des patrons.

Nos efforts de regroupement seront vains et nos luttes seront partielles s'ils n'aboutissent pas à la mise sur pied de notre propre organisation politique.

### *L'apport des intellectuels*

Les groupes d'intellectuels qui s'intéressent aux problèmes des travailleurs n'ont pu développer des luttes valables. Ils peuvent critiquer l'action de tel ou tel groupe, produire des analyses très cohérentes, mais ils sont rares ceux qui vont parmi les travailleurs et qui, avec eux, dans l'action, travaillent à clarifier leurs idées et à enligner leur combativité sur l'ennemi véritable. Qu'a fait Parti-Pris devant la grève de la C.T.M. ou celle de la R.A.Q. ? Qu'a fait Socialisme lors des troubles de Maniwaki, Cabano, Alma ?

Leurs recherches et leurs critiques ne doivent pas se limiter à des textes académiques, à des prises de position ; elles doivent être le résultat et le complément d'une action pratique avec d'autres travailleurs. Ce n'est pas par des analyses et de la théorie produites dans les universités bourgeoises que se réalisera le rapprochement des travailleurs manuels et intellectuels, ou que les intellectuels s'intégreront aux luttes des travailleurs.

### *Les animateurs sociaux*

Les animateurs sociaux, de leur côté, ont mis sur pied des comités de citoyens. Ces petits bourgeois progressistes, sortant des facultés de sciences sociales, ont eu raison de montrer que les paniers de Noël et la charité, ce n'était que du « patchage » ; mais leur apport s'arrête là. Ils se limitent à une interprétation morale de l'exploitation quotidienne : « c'est inhumain », « dénoncez [449] l'injustice ». Ils accusent les autorités en place sans les combattre. Pour ces nouveaux curés, le remède à tous les maux, c'est la participation. Mais participer à quoi, en fin de compte, si ce n'est à une société capitaliste qui nous exploite.

Dans la pratique, ce que les animateurs sociaux tentent de faire passer comme une méthode pédagogique objective, est simplement un nouveau moyen de récupérer les secteurs de la population non intégrés au processus social. On prétend « socialiser » les défavorisés, sans parler de la question de l'indépendance, du capitalisme, des accidents de l'échangeur Turcot, des bombes de Westmount...

Partant de problèmes locaux, isolés, ils n'aboutissent jamais à une vue globale des problèmes sociaux. Tout en s'affirmant apolitiques, ils introduisent leur théorie de la participation qui est elle-même, par son interprétation de la réalité et les actions qui en découlent, une prise de position politique, libérale et réformiste.

Même si certaines interventions d'animateurs sociaux ont débouché sur des actions plus politiques, cela ne signifie pas que l'on doive reprendre le même processus tel qu'il s'est présenté depuis ses débuts, parce que les conditions sociales et politiques qui ont fait naître ce type d'action en 1965 ne sont plus les mêmes aujourd'hui. Cela ne signifie pas, non plus, que l'animation sociale mène d'elle-même à l'action politique : au contraire, elle permet davantage la récupération des luttes sociales des travailleurs. Ces luttes ne deviendront proprement politiques que s'il existe une organisation politique qui les stimule, les appuie et les oriente.

### *Petits groupes d'action*

Il existe présentement, à Montréal et en province, plusieurs groupes menant soit des luttes sociales, soit des luttes politiques. Les uns concentrent leurs efforts sur des recherches théoriques particulières et les autres, sur des méthodes de propagande ou des réseaux d'information libre. Certains font de la formation politique avec des travailleurs ou des étudiants, mettent sur pied des comités d'ouvriers, des associations de locataires ou des services coopératifs. D'autres, enfin, tentent de nouvelles expériences dans le domaine culturel (théâtre, musique, etc.)

Bien qu'ils défendent des positions idéologiques différentes et mènent des actions tout aussi diverses, tous ces groupes constituent un apport de plus en plus nécessaire à l'organisation politique de la classe

des travailleurs. En ce sens, ces groupes ne doivent pas en rester au stade du spontanéisme et de l'anarchisme des premiers moments, mais s'organiser graduellement, préciser leur ligne politique. Que chacun pousse à bout ses contradictions ; que chacun encourage le débat idéologique honnête et qu'aucun ne se coupe des intérêts des travailleurs. La tendance à se cloisonner et à faire sa petite bécotte à soi n'est pas une attitude révolutionnaire vraiment audacieuse. Déjà l'expérience de certains groupes montre qu'il est non seulement souhaitable mais possible aux travailleurs intellectuels et aux travailleurs manuels de trouver des terrains de lutte communs, et aux gars aux cheveux longs de militer à côté de ménagères, de chauffeurs de taxi et d'ouvriers.

[450]

### *Nouvelles formes de résistance*

#### *La nouvelle culture*

Beaucoup des jeunes qui se retrouvent dans ces groupes d'action sociale ou politique se définissent eux-mêmes comme étant de la « nouvelle culture ». Ils ont dit « non », à leur manière, aux horaires fixes, au travail abrutissant, à la violence légale, à la vie sans chaleur, à la bénédiction nuptiale « pour le meilleur et pour le pire ». Ils cherchent, dans la vie communautaire, dans le refus de toutes les normes, dans le loisir perpétuel. Fart ou la médiation, des habitudes et des valeurs nouvelles. Mais sont-ils vraiment les artisans d'un renouveau ? Ou bien les victimes d'une civilisation pourrie ? Sont-ils vraiment en marge de la société quand ils acceptent les règles du trafic des drogues ?

Leur refus de se mettre au service du grand capital, leur refus d'étudier et de travailler sont-ils vraiment des obstacles au bon fonctionnement du système ? Ou plutôt une soupape de sécurité, dans un pays où le taux de chômage ne cesse de grimper ? Comment peuvent-ils identifier leurs intérêts à ceux de la classe des travailleurs lorsqu'ils prônent une « peace » qui camoufle l'exploitation quotidienne et des intérêts de classe irréconciliables ? Et un « love » qui ne modifie en

rien l'individualisme bourgeois de notre société et ne s'attaque aucunement aux conditions qui le produisent. ?

Ils tentent de se rapprocher des cultures du tiers-monde, par un retour à la « nature », par la musique, le vêtement, la méditation et la lecture des philosophes orientaux ; ils disent : « Les indiens de l'Amérique latine sont « too much », ils sont tout le temps « stoned » ! Mais est-ce la méditation transcendante qui lutte contre l'impérialisme en Asie et en Inde ? Les gars du Carré Saint-Louis savent-ils que la cocaïne sert à faire travailler les mineurs boliviens quinze heures par jour, jusqu'à en crever, au profit des monopoles américains ?

Les « drop-outs » ont raison de voir dans les valeurs et les normes de la civilisation occidentale des instruments d'exploitation et de répression. Mais leurs expériences de vie collective, leurs recherches sur la satisfaction des besoins réels pourront porter fruit à condition qu'ils ne s'isolent pas des travailleurs et qu'ils ne rejettent pas l'analyse sérieuse de la réalité. Autrement, leurs tentatives de libération seront englouties par le système et deviendront de nouveaux moyens d'exploitation.

### *Les mouvements étudiants*

Si plusieurs jeunes manifestent leur insatisfaction en quittant l'école, d'autres remettent en question le système scolaire tout en continuant leurs études. Chaque année, des mouvements de contestation se dessinent dans les CEGEP et à l'Université ; chaque année, ils débouchent sur des affrontements imprévus et les forces se dispersent, à cause du manque d'organisation et de l'absence d'une ligne d'action précise.

Mais d'une année à l'autre, plusieurs groupes d'étudiants découvrent que l'école ne prépare pas des « être humains épanouis et autonomes », mais des produits plus ou moins finis, des pièces de rechange pour les rouages de [451] l'entreprise capitaliste ; que les examens et les bulletins servent à propager l'individualisme et l'esprit de compétition et ainsi à diviser les futurs travailleurs les uns contre les autres ; que les connaissances acquises à l'école n'ont rien de « neutre », mais que ce sont des leçons morales pour de « futurs ci-

toyens respectueux de l'ordre établi » ! En somme, ils découvrent que l'école, comme le gouvernement, est un instrument aux mains de la classe dominante, servant à fabriquer une minorité de dominants et une masse de dominés.

*Il devient de plus en plus urgent d'engager la lutte active et militante dans les milieux scolaires : d'organiser des groupes de militants ; d'entreprendre des recherches sur le capitalisme au Québec et sur la fonction sociale de l'école dans ce système ; d'entrer en contact avec les quelques groupes déjà formés et, surtout, de définir une stratégie qui corresponde autant aux conditions particulières de l'appareil scolaire qu'aux intérêts de la classe ouvrière.*

### *La libération des femmes*

Tous les groupes menant des luttes politiques ou sociales comptent aujourd'hui plus de femmes qu'auparavant, bien qu'elles soient encore en minorité. Pour certaines de ces femmes, la lutte contre l'oppression capitaliste doit aussi viser à renverser la domination que toutes les femmes subissent, dans une société où elles sont considérées comme des êtres secondaires et sans autonomie.

Malgré la présence d'un nombre croissant de femmes sur le marché du travail et, ainsi, leur participation à la production, elles y sont sur-exploitées : pour une même tâche, l'ouvrière reçoit un salaire inférieur à celui de l'ouvrier, car on considère qu'elle n'a pas de famille à faire vivre. Dans le secteur des services, les femmes sont reléguées à des tâches d'exécution se rapprochant du travail domestique : infirmière, secrétaire, *waitress*, etc. Pour une minorité de femmes qui ont réussi à se glisser jusqu'au niveau des professions traditionnellement réservées aux hommes (médecine, droit, science, administration, etc.), les possibilités d'avancement sont presque nulles.

À tous les niveaux, on ne demande pas aux femmes de mettre à profit leurs compétences, mais avant tout de plaire, par leur apparence, leur démarche et avec tous les artifices coûteux que cela suppose. Et une fois la femme-objet mise au point elle est installée à côté d'un produit (au comptoir, sur les affiches, à la TV., etc.) pour qu'il se vende mieux.

Malgré l'application de la technologie aux travaux domestiques (c'est-à-dire la fabrication d'appareils ménagers qui réduisent le temps de travail), le système social continue d'imposer une exploitation particulière des femmes à la maison. Les tâches domestiques sont confiées aux femmes en exclusivité et servent à la reproduction de la main-d'œuvre nécessaire à l'entreprise capitaliste, c'est-à-dire à l'entretien du mari et des enfants. Ces tâches, qui ont une utilité sociale, ne sont pourtant pas rémunérées : les femmes exécutent un travail gratuit et seule leur subsistance est assurée par le salaire de leur mari, ce qui entraîne une dépendance totale sur le plan économique.

La surexploitation sur le marché du travail et l'exploitation particulière au foyer s'accompagnent inévitablement d'une domination de l'homme sur la femme à tous les points de vue : économique, politique, moral et culturel (incluant la domination psychologique).

[452]

Plusieurs femmes comprennent que ces formes d'exploitation et de domination servent à augmenter les profits des monopoles et à maintenir le système social. Cette prise de conscience en a amené un certain nombre à se regrouper, afin de pousser plus loin l'analyse scientifique de leurs conditions de vie et de leur rôle social, de diffuser une information exacte sur leur situation et de provoquer, chez d'autres femmes, cette même prise de conscience. Faire disparaître tous les mythes concernant les femmes n'est pas un travail de quelques années, ni même de quelques décennies... Mais compte tenu du fait qu'une bonne part de leurs problèmes découlent du système social actuel, il est certain que la *véritable libération des femmes demeure indissociable de la lutte pour la libération des travailleurs.*

### *Le F.L.Q.*

Parmi les forces politiques, il existe aussi des groupes clandestins, dont le plus connu est le F.L.Q. Les événements d'octobre '70 l'ont mis en évidence de façon assez fracassante. Mais même s'il a su retenir notre attention durant plusieurs mois, quelles sont ses possibilités face au besoin de regroupement et d'organisation qu'un très grand nombre d'entre nous ressentent ?

Jusqu'à présent, les actions du F.L.Q. se sont limitées au terrorisme et ont été menées par des cellules, peut-être bien organisées, mais coupées des masses travailleuses et ce fait restreint considérablement ses capacités de mobilisation. Le F.L.Q. proposait aux travailleurs de s'organiser eux-mêmes, de s'unir et de se soulever : ceci ne s'est pas réalisé parce qu'un tel mouvement de masse exige des conditions de base qui sont toujours inexistantes. Ces conditions sont les suivantes :

- la présence de militants formés, pratiquement et théoriquement ;
- le développement graduel de moyens de lutte adaptés aux capacités et aux intérêts des travailleurs, afin qu'ils puissent amener progressivement la lutte sur leur propre terrain et accumuler les victoires l'une après l'autre ;
- la mise sur pied d'un réseau de propagande actif, axé sur la politisation des masses et qui nous rejoigne là où nous sommes directement exploités : dans les lieux de travail et dans les quartiers. Ce réseau ne naîtra pas spontanément, mais seulement dans le cadre d'une organisation révolutionnaire enracinée dans tous ces lieux.

Malgré ces faiblesses, l'action du F.L.Q. en 70 conserve des aspects positifs : elle a servi à dévoiler le caractère répressif de l'État québécois, à indiquer qu'un gouvernement bourgeois, au Québec, défendra jusqu'au bout les bases du système capitaliste et les intérêts de la classe dominante. *Elle a montré la priorité stratégique de bâtir l'organisation politique autonome des travailleurs.*

La clandestinité n'implique pas nécessairement le terrorisme ; et les moyens de lutte doivent correspondre autant à la puissance de l'ennemi qu'à l'utilisation qu'il en fait.

Mais actuellement, on aurait tort de prétendre que le travail légal est stérile et inefficace : on n'a pas encore tout épuisé. Cependant, les perquisitions nocturnes et abusives, les arrestations sans motif et les autres mesures répressives nous incitent à prendre un minimum de précautions au niveau de l'organisation.

[453]

### *Le syndicalisme au Québec*

Au Québec, c'est le mouvement syndical qui regroupe et mobilise le plus grand nombre de travailleurs. La Confédération des Syndicats Nationaux en rejoint près de 235,000 ; la Fédération des Travailleurs du Québec, environ 235,000 ; la Corporation des Enseignants du Québec, 73,000 et l'Union Catholique des Cultivateurs, aux alentours de 45,000. Cependant, cela ne signifie pas que toutes ces centrales aient mené sans relâche des combats contre les patrons ou gouvernement.

Puisque les syndicats expriment les insatisfactions des travailleurs tout en *acceptant, dans leur pratique*, en dépit des déclarations fracassantes de certains leaders, *la structure économique de l'entreprise privée, ils se trouvent dans une position intermédiaire assez contradictoire*. Ils utilisent des moyens de lutte auxquels les capitalistes ont, depuis longtemps, adapté leurs forces : les patrons connaissent très bien les tactiques de grève, de manifestation ou de conférence de presse ! Dans ces conditions, les revendications salariales, dirigées par les syndicats, ne deviennent que des avertisseurs pour les patrons. Elles ne font que signaler ce dont les travailleurs ont besoin pour continuer à produire, à faire fonctionner la machine capitaliste.

*Ainsi, l'appareil syndical constitue l'un des RÉGULATEURS indispensables au système capitaliste.*

| RÉPARTITION DES TRAVAILLEURS SYNDIQUÉS AU QUÉBEC |                            |                       |                    |
|--|----------------------------|-----------------------|--------------------|
| SECTEUR  |                            | PROPRIÉTÉ ET CONTRÔLE | SYNDICAT           |
| <b>Extraction :</b>                              | bois                       | québécois-anglo-can   | U.C.C.             |
|  | mines                      | américain             | F.T.Q.             |
|  | pétrole                    | américain             | F.T.Q.             |
| <b>Transformation :</b>                          |                            |                       |                    |
|  | industries de pointe       | américain             | F.T.Q.             |
|  | industries manufacturières | américain~anglo-can   | C.S.N.- F.T.Q.     |
|  | industries agricoles       | québécois-américain   | U.C.C.             |
| <b>Services :</b>                                | éducation                  | québécois             | C.E.Q.             |
|  | fonction publique          | québécois             | C.S.N.             |
|  | services divers            | québécois-étranger    | C.S.N. . . F. T.Q. |

Ce tableau illustre bien que, dans les secteurs moteurs de l'économie, où le contrôle américain est prédominant, la majorité des travailleurs syndiqués sont affiliés à la F.T.Q. Or on connaît la dépendance de cette centrale (à travers le C.T.C.) vis-à-vis de l'AFL-CIO, centrale américaine qui est devenue l'un des principaux supports de l'impérialisme. Cependant, de plus en plus de syndiqués remettent en question cette dépendance, de même que le contrôle, par la centrale américaine, de leurs cotisations syndicales.

Dans l'industrie manufacturière, comme au niveau des services et de l'éducation, on retrouve la C.E.Q. et la C.S.N. Celle-ci, particulièrement, essaie d'étendre son influence et ses services dans les secteurs de second ordre ou complémentaires.

[454]

Le fait que la F.T.Q. contrôle presque entièrement les syndicats dans le secteur de l'extraction (métaux, ouvriers du pétrole, du bois) et dans une partie du secteur manufacturier, tandis que la C.S.N. recouvre surtout la fonction publique et plusieurs services, ce fait suscite un esprit de compétition qui devient un obstacle majeur à l'émergence d'une conscience de classe et d'une solidarité parmi les travailleurs québécois.

De même, la tactique des revendications syndicales se basant sur l'augmentation des salaires et sur la convention collective garantissant ces salaires, crée souvent des inégalités entre les syndiqués de divers métiers. Malgré qu'elles fassent progressivement prendre conscience que les patrons constituent une classe organisée et décidée à ne reculer devant rien, cela n'efface pas ces inégalités qui engendrent vite la concurrence et les divisions parmi les travailleurs.

*Les syndicats actuels, même s'ils mobilisent une partie importante des travailleurs, maintiennent le FRACTIONNEMENT de la classe ouvrière.*

Au cours de nombreuses luttes qui ont souvent glissé vers des compromis, se sont développées des déviations très nuisibles aux travailleurs.

1) Même si les enjeux sont devenus politiques, *le syndicalisme est demeuré un syndicalisme d'affaires*, s'attardant à ne négocier que des avantages immédiats et limités et souffrant d'une bureaucratie paralysante. Cela vient de la centralisation des pouvoirs de décision qui existe dans la structure syndicale : l'électoratisme, l'information venant d'en haut, les congrès préparés dans les coulisses, les déclarations éblouissantes et souvent contraires à l'opinion des gars du chantier ou du « shift ». Cela vient, aussi, de l'influence américaine et des conditions de lutte à l'intérieur d'une économie de monopoles. Le syndicalisme se limite à des luttes défensives économiques, au profit d'un groupe de syndiqués, négligeant ainsi les intérêts de l'ensemble des travailleurs. De plus, en ne négociant que des salaires et des conventions collectives, on maintient l'aliénation des travailleurs, excluant d'autres formes de lutte et d'autres objectifs. Aussi, il serait faux de dire que tous les travailleurs syndiqués acceptent d'emblée cette situa-

tion. Au contraire, il existe une nette différence entre la position réformiste des centrales syndicales et la position critique d'un nombre grandissant de syndiqués. La distance existant entre la tête des syndicats et leur base, c'est-à-dire entre les centrales et les masses, est une des conséquences du développement du syndicalisme d'affaires.

2) *L'attribution graduelle de privilèges à certains travailleurs* a permis le développement d'une aristocratie ouvrière. Autant, à l'intérieur du département, de l'usine ou du chantier, les patrons parviennent à diviser les gars entre eux selon les postes qu'ils occupent, autant, en négociant toujours et uniquement des salaires et des conditions de travail, les syndicats ont fait naître la division, gagnant des points pour les uns aux dépens des autres. Et ceci sert de prétexte aux capitalistes pour affirmer que la hausse des prix et l'inflation sont causés par une hausse de salaires due à l'action syndicale. Par ces techniques de demander-toujours-un-peu-plus au lieu de s'organiser-pour-prendre, les syndicats font inévitablement le jeu des patrons.

3) Et la dernière manœuvre du syndicalisme, la négociation sectorielle, semble elle aussi jouer contre les travailleurs. Même si cela fera « entrer le syndicat » [455] dans une foule de petites entreprises et dans les services publics et privés (serveuses, commis, pompistes, vendeurs etc.) où les employés sont très éparpillés, il reste que ce sont, ni plus ni moins, les syndicats qui se font manger par le gouvernement. L'État ne veut négocier qu'avec les centrales : ceci aura pour effet d'éloigner davantage les centrales de la base et de donner un cadre temporisateur à des conflits dont la nature remet en question les fondements mêmes du capitalisme.

Depuis quelques années, les conditions mêmes dans lesquelles se débattent les mouvements syndicaux ont beaucoup changé. Par le passage du capitalisme de la libre concurrence du siècle dernier au capitalisme des monopoles il devient de plus en plus inefficace et complexe de mener des luttes partielles et isolées. Il devient tout aussi illusoire d'utiliser les mêmes moyens qu'il y a cinquante ans.

C'est ainsi que, faute de renouvellement des structures, des cadres et surtout des objectifs et des moyens, les syndicats devinrent réformistes et intégrés au système d'économie capitaliste, voire même, parfois, directement liés avec ses représentants.

Parmi les effets les plus marquants de cette évolution, *notons la difficulté grandissante de négocier et d'identifier le patron*. Cela indique bien qu'on n'a plus affaire à un ou quelques individus-propriétaires-injustes, et qu'on ne se bat pas seulement pour les conditions de travail de sa *shoppe*, mais que l'on affronte tout un système, une classe bien organisée qui monopolise tous les profits de la production, qui contrôle la politique partisane et qui décide de tout, en ce qui concerne la vie sociale. Ces patrons-là ne négocient plus à la table : ce sont leurs représentants qui nous font part de leurs décisions par la voix des médias d'information. Ça, les gars de la Presse, de Chemcell, de l'Université de Montréal et les filles du Bell l'ont vécu et peuvent l'expliquer à tous les travailleurs du Québec.

Tout comme les employés de l'Hydro, de la C.E.Q., de la C.T.M. ou du S.F.P.Q. qui vivent une autre conséquence de ce capitalisme monopoliste, celle de négocier directement avec le gouvernement. Dans ces secteurs (éducation, fonction publique et para-publique, sociétés d'État), nés et développés selon les besoins du capitalisme des monopoles, des nécessités particulières exigent des formes de lutte dépassant de cent pas le classique ultimatum de dernière minute et la traditionnelle grève à piquetage.

Contre l'État-patron, le caractère de la lutte est politique en partant ! Tout ceci indique que l'ennemi principal, c'est tout un système de contrôles économiques, politiques et sociaux concentrés dans les mains d'une classe. Et qu'il faut plus que des petites luttes spontanées et spectaculaires ici et là ; plus que des mobilisations occasionnelles des masses. Ce qu'il nous faut, c'est l'organisation politique ! Celle que l'on fera nous-mêmes, par nos moyens pour mener nos propres luttes.

Cette nouvelle orientation, la C.S.N. l'a exprimée partiellement dans son récent document : « *Ne comptons que sur nos propres moyens* ».

Ce texte décrit de façon assez précise ce qu'est l'impérialisme américain et quels sont ses effets sur la structure économique du Québec. Il montre la dépendance de l'État québécois à l'égard de l'État américain, par le biais des questions de l'inflation, des investissements et des échanges. Le fait que cette analyse est destinée à mieux faire connaître aux travailleurs la base de leur *exploitation*, [456] à être répandue et étudiée par des groupes de syndiqués, constitue une étape

importante dans la politisation du mouvement ouvrier au Québec. *Cette étape prendra toute sa signification dans la mesure où l'étude de ce texte sera vraiment soutenue, prolongée par des analyses politiques et débouchera sur la proposition de solutions concrètes à la situation décrite.*

Le « Livre Blanc » publié par la C.E.Q. marque un point tournant dans révolution du syndicalisme au Québec et met en relief le rôle important des enseignants dans la lutte des travailleurs. Plusieurs conflits, notamment ceux de Saint-Léonard et du Bill 63 et le combat contre la déclassification des enseignants, ont amené bon nombre de militants à envisager un engagement réellement révolutionnaire face aux conditions actuelles.

En rejetant le rôle de dresseurs d'enfants et de prêchers des bonnes vertus du système capitaliste ; en se considérant des travailleurs au même titre que les *waitress* ou les électriciens et ayant une tâche particulière dans les *waitress* ou les électriciens ; en refusant de se laisser manger graduellement leur compétence par le manque de planification du ministère de l'Éducation, les militants de la C.E.Q. sont décidés à passer à Faction. Entreprendre la lutte sur leur propre terrain, les écoles ; critiquer ouvertement les positions de l'État ; *se former politiquement et développer un réseau de militants dans toute la province, voilà ce qui peut contribuer à découvrir de nouvelles formes de lutte et à renouveler le syndicalisme.*

À la F.T.Q., on assiste à l'apparition d'une certaine critique et à la réorientation progressive de certaines positions de la fédération.

Au mois d'octobre '70, la F.T.Q. émettait un programme contenant une série de résolutions renouvelant sa confiance envers le gouvernement québécois et les nombreuses sociétés gravitant autour de lui, l'incitant ainsi à se ressaisir devant la situation de crise économique et politique. Aujourd'hui, en décembre '71, elle remet en question cet appui inconditionnel. Face à la mauvaise volonté du gouvernement « d'entreprendre le dialogue franc », face à son caractère répressif croissant et à sa connivence de plus en plus évidente avec les « agents économiques », la F.T.Q. considère qu'il faut constituer un seul front unifié de tous les représentants de la classe ouvrière face à l'ennemi unique que constitue la collusion entre les capitalistes et l'État.

Ce front unifié se concrétise, dans l'immédiat, dans la tentative de mettre sur pied et de maintenir le front commun inter-syndical de la fonction publique ; cependant, il se limitera à la convention collective et demeurera un vœu de solidarité, si des mesures concrètes de changements politiques ne sont pas proposées aux syndiqués, et si l'affiliation de la F.T.Q. à l'union internationale américaine n'est pas remise en question.

### *Front commun intersyndical*

Depuis quelques mois, on assiste au rapprochement de plus en plus fréquent des centrales C.S.N., F.T.Q., C.E.Q., sous la forme de fronts communs sur des thèmes précis. Mais le plus important de ces fronts communs est sans doute celui concernant la négociation de la prochaine convention collective pour tous les employés de la fonction publique. Il prend d'autant plus [457] d'importance que le patron, c'est le gouvernement lui-même. Ainsi, le regroupement se faisant sur la base d'objectifs généraux et d'une stratégie commune pourra éventuellement montrer le caractère politique de l'enjeu de cette lutte. Cette revendication commune est une première expérience, qui permettra éventuellement de mieux mesurer nos forces et nos possibilités réelles.

Cependant, bien que ces rapprochements soient de toute évidence favorables au développement de la solidarité des travailleurs et à la création d'une véritable conscience de classe, il n'en demeure pas moins qu'à la base, le maraudage continue et entretient les divisions et les rivalités, encore trop nombreuses. Ce qui peut amener l'unité réelle de ce front commun, c'est avant tout l'unification et l'organisation concertée des luttes à la base.

Face à la détérioration de l'économie au Québec et à l'absence de plus en plus ressentie de lutte politique unifiée, en fonction des intérêts de toute la classe ouvrière, les centrales syndicales sont obligées de reconnaître les limites des revendications économiques et donc la nécessité de l'union de l'action politique des travailleurs. Cependant, à l'étape où en sont rendues les luttes au Québec, et malgré l'aspect positif de leurs prises de position, les centrales n'ont pas et ne peuvent

avoir les outils théoriques, les expériences pratiques ou les militants solides pour jeter les bases d'une organisation révolutionnaire des travailleurs. La base des syndiqués n'est pas encore en mesure de contrôler ou de créer un parti politique des travailleurs, parce que leur conscience de classe est naissante et surtout économique. Dans ce contexte, on doit bien voir que *la création trop rapide d'un parti ouvrier, par certains leaders syndicaux, ne peut être qu'une façon opportuniste de récupérer le mécontentement des travailleurs. Toutefois, les leaders syndicaux semblent plutôt vouloir orienter la conscience politique des syndiqués vers le Parti Québécois, ce qui perpétue la subordination des intérêts des travailleurs aux intérêts immédiats de la petite bourgeoisie.*

Au cours des dernières années, plusieurs groupes de syndiqués, tannés d'attendre les bureaucrates syndicaux, ont mené eux-mêmes leurs attaques. La ténacité des gars de Lapalme, les occupations entreprises par les électriciens à Montréal, les séquestrations de patrons à Chandler, les essais de contrôle de la production à Alma sont autant d'exemples qui illustrent la force que peuvent acquérir les luttes des travailleurs qui s'organisent. Ce sont aussi autant d'appels à la naissance d'une organisation politique qui appuie, oriente, unifie toutes ces actions et fasse surgir clairement leur caractère de classe.

### *Les travailleurs non-syndiqués*

Soixante-cinq pour cent (65%) des travailleurs restent en marge des quatre grandes centrales syndicales. Pourtant, ils subissent les mêmes conditions d'exploitation que les syndiqués et ne disposent d'aucun moyen de défense. Mais l'existence de toute une série d'industries et de manufactures de petites dimensions n'offre pas, à l'organisation syndicale, l'attrait de cotisations importantes. Par ailleurs, la rentabilité précaire d'un bon nombre de petites entreprises n'incite pas les syndicats à y entreprendre des luttes revendicatives : pour ne pas être accusés de créer du chômage en provoquant des faillites par des revendications salariales ; ils s'abstiennent de syndiquer les employés et protègent ainsi « l'image » du syndicalisme. Enfin, la dispersion des travailleurs [458] de plusieurs services, comme les magasins, garages, épiceries, etc., n'invite pas les centrales, enlisées qu'elles sont dans la

bureaucratie, à investir les énergies nécessaires au regroupement de ces travailleurs.

Ainsi, on voit que même au niveau de l'action syndicale, les centrales ne peuvent que laisser une partie importante de la classe ouvrière complètement à la merci des patrons. Ceux-ci, par ailleurs, trouvent dans les associations indépendantes, affiliées ou non à la Fédération Canadienne des Associations Indépendantes (F.C.A.I.), des instruments dociles qui n'ont rien de l'organisation syndicale. La F.C.A.I., par ses manigances anti-syndicales, comme la mise de côté de l'élémentaire droit de grève et la discussion « à l'amiable » dans les bureaux des patrons, a trompé et trompe encore crapuleusement les travailleurs. Profitant de la méfiance existant chez nombre d'entre eux et face aux bureaucraties syndicales, elle infiltre ses fiers-à-bras dans les entreprises, par le chantage, réussit à embarquer les travailleurs dans une union de boutique dominée illégalement par les patrons.

Enfin, la montée graduelle d'une conscience de classe au sein de multiples groupes de travailleurs (Cabano, Saint-Michel-des-Saints, Maniwaki) est un fait marquant des derniers mois. L'initiative ne vient plus des syndicats, mais des travailleurs, de chômeurs, d'étudiants, d'agriculteurs, de professeurs, etc. À plusieurs endroits, ces luttes spontanées se sont prolongées dans un comité ou un regroupement local. Plusieurs noyaux de militants se sont constitués et s'occupent de l'organisation des travailleurs de leur région. C'est à partir de ces noyaux que pourra se définir une ligne politique commune. C'est sur la base de ce mouvement que doit se construire l'organisation révolutionnaire des travailleurs du Québec. Parce que c'est là que les intérêts de la classe ouvrière sont exprimés et défendus de la façon la plus ferme et la plus réelle.

### *LE FRAP*

*Jusqu'à maintenant, l'effort le plus réaliste pour en arriver à un regroupement politique des travailleurs, s'est retrouvé au FRAP.*

C'est principalement la volonté des comités de citoyens de passer à l'action politique et les intentions formulées par le « Deuxième Front » de la C.S.N. (commencer l'organisation des travailleurs à la base, pour

qu'ils livrent des combats sur des terrains politiques spécifiques), qui amenèrent la formation du FRONT D'ACTION POLITIQUE.

Dès sa naissance, des animateurs sociaux et des éléments de l'establishment syndical, éloignés de la classe des travailleurs, lui donnèrent une orientation qui ne répondait pas à nos capacités d'action et à nos intérêts. N'ayant pu mener aucune lutte soutenue, former aucun front auparavant, comment, par une simple structure plaquée, pensait-on devenir un mouvement fort et capable d'affrontements politiques au niveau municipal, d'abord, et provincial ensuite ?

Respectant la logique des petits bourgeois dominant le FRAP, on se lança dans l'électoratisme. Mais, malgré la volonté de se servir de ces élections pour mobiliser les travailleurs, elles se soldèrent par un échec pour les raisons suivantes :

- avant tout, l'absence de militants réellement formés ;

[459]

- l'absence d'une ligne politique claire ainsi que d'une amorce de stratégie correspondant aux effectifs du moment. Le programme du FRAP avançait un plan de réformes urbaines partielles, qui ne faisaient qu'effleurer les vrais problèmes, au lieu de propositions socialistes ; il décrivait les problèmes sociaux comme étant des maux du système, devant être guéris, et non comme les conséquences de l'exploitation capitaliste, par une classe dominante sur une majorité de travailleurs ;
- l'absence d'une organisation capable de récupérer les sympathisants rejoints et de continuer la lutte par la suite. Ce qui permit, d'une part, à des dirigeants du FRAP de faire des déclarations incohérentes, reflets de leur appartenance de classe petite bourgeoise et, d'autre part, à la classe bourgeoise d'exercer effectivement un chantage et un terrorisme auprès de la population. Quand on n'est pas organisé, on se fait organiser ; et quand on ne peut récupérer, on est récupéré !
- l'arrivée imprévue d'une force nouvelle, le F.L.Q., qui déjoua passablement les plans du FRAP ;

- l'absence totale de prise de position et d'engagement face à la lutte de libération nationale des travailleurs québécois.

Ce n'est qu'après les élections municipales que des positions politiques différentes s'affrontèrent. L'une défendait l'orientation sociale-démocrate et réformiste de l'animation sociale et du « Deuxième Front » et voulait surtout passer à des offensives sur des problèmes sociaux. Pour ces animateurs sociaux, la lutte se déroulait entre les favorisés et les défavorisés. L'autre tendance cherchait à définir une ligne politique pour engager la lutte pour le socialisme. Plus réaliste, elle faisait voir la nécessité d'un enracinement dans les quartiers et les lieux de travail, et celle d'une formation politique systématique. Pour les tenants de cette orientation politique, il s'agissait de prendre, une fois pour toutes, les moyens pour mettre sur pied *une organisation révolutionnaire respectant, tant dans ses objectifs que dans ses moyens de lutte, les intérêts de classe des travailleurs.*

La confrontation de ces deux options a amené une définition plus claire de ce que pourrait être le FRAP, ainsi que l'épuration graduelle du mouvement de ses indécis et de ses petits bourgeois réformistes.

Au congrès de mars 1971, furent adoptées les positions suivantes :

- la décentralisation des structures, afin de permettre aux comités de base de concentrer leurs énergies à l'enracinement dans les quartiers, les usines, les bureaux, etc.
- l'importance de la formation politique, pour la compréhension des conditions et des mécanismes-économiques, des rouages politiques et des principes de base de la lutte.

[460]

Aujourd'hui, plusieurs Comités d'Action Politique (CAP) ainsi que d'autres noyaux de militants venant de syndicats, d'universités et de Cégeps. ou de milieux de travail ont entrepris un travail d'organisation à la base. Progressivement, ces groupes s'enracinent dans les masses

travailleuses ; la formation de militants autonomes s'amplifie et les bases matérielles deviennent de plus en plus fonctionnelles.

Déjà aussi, dans ces groupes, se précisent le type d'organisation, les structures, les objectifs stratégiques et les possibilités tactiques correspondant à la grandeur et à la force de ce mouvement. Enfin, l'on peut dire qu'irréversiblement, on est entré dans la lutte pour le socialisme.

*Ce texte est extrait de : Pour l'organisation  
politique des travailleurs québécois, pp. 34 à 51.  
Comité d'Action Politique St-Jacques ;  
décembre 1971.*

[461]

Québec 1960-1980. La crise du développement.

Troisième partie :

*LES MANIFESTES*

## Texte 27

---

“La société de demain :  
ses impératifs, son organisation.”

Gérald FORTIN

### *I- LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL*

*Un souhaitable :  
une société démocratique de développement*

[Retour à la table des matières](#)

Parmi tous les futurs possibles de notre société, nous en avons retenu trois comme étant plus ou moins probables. Il s'agit d'un retour à la société de classes, de l'établissement d'une technobureaucratie qui transformerait la population en une masse de consommateurs, et de l'établissement d'une société de participation où les objectifs du développement économique et social seraient définis collectivement par tous les groupes de citoyens et où les efforts de l'ensemble de la population pourraient être mobilisés dans la réalisation de ces objectifs définis collectivement.

De ces trois sociétés, seule la dernière semble garantir l'exercice de l'idéal démocratique que le Québec partage avec les autres sociétés occidentales depuis plus d'un siècle et demi. La société que nous voulons voir se construire est une société où tous les groupes pourront directement contribuer à la définition des besoins et des ordres de priorité des actions collectives et où tous les groupes se sentiront vraiment engagés dans la réalisation de ces objectifs collectifs.

C'est là sans doute un idéal qui mettra du temps à se réaliser et qui ne sera peut-être jamais complètement concrétisé. Dans la pratique, et en particulier dans nos analyses des problèmes de santé et de service social, nous aurons à composer avec la dure réalité quotidienne de notre société. Nos recommandations, [462] surtout les plus immédiates, ne pourront que s'inspirer de façon lointaine de cet idéal de société que nous désirons. Il nous semble important, toutefois, dans cette introduction, d'insister très fortement sur l'idéal à atteindre. Ce n'est, en effet, que dans la mesure où cet idéal sera présent à tous que les recommandations concrètes et que les actions qui seront entreprises par la suite pourront prendre un sens et réellement contribuer à la construction d'un futur où l'homme puisse s'épanouir complètement.

Nous croyons fermement que l'homme est un être intelligent et libre, une personne qui a la charge et la responsabilité de son plein épanouissement, qui possède des droits contre lesquels aucune puissance humaine ne peut s'ériger, qui ne peut servir ni d'instrument ni de moyen à qui ou à quoi que ce soit, qui doit faire épanouir en lui la vie de l'esprit sous toutes ses formes et se développer dans l'amour de ses semblables. Nous croyons que la société est une unité organique ordonnée au bien commun et, en définitive, à l'épanouissement de la personne. L'homme s'insère dans la société par l'intermédiaire des groupes et communautés qu'il crée lui-même par un besoin de sa nature. Parmi ces groupes, le plus naturel et le plus universel est la famille laquelle doit être protégée au maximum.

La société a des droits, elle a aussi des obligations et parmi elles, celle de créer des conditions qui permettent à ses membres d'agir eux-mêmes en hommes. Nous croyons que l'homme doit participer activement à l'organisation sociale, qu'il doit en être l'artisan et non l'esclave.

Par ailleurs, il nous apparaît que l'organisation économique et sociale actuelle est conçue et réalisée de telle sorte qu'elle est en train d'avilir l'homme en le réduisant à un rôle de consommateur. Une minorité domine les structures économiques ; un autre groupe n'est pas trop contraint par les structures économiques ; enfin, un troisième groupe beaucoup plus vaste, la masse, est écrasé par les mêmes structures.

Seule une société démocratique de développement nous semble capable de réaliser la définition de l'homme et de la société que nous nous sommes donnée et d'éviter que la situation d'asservissement où se trouve actuellement la masse se perpétue continuellement.

C'est donc dans cet esprit que nous analyserons un peu plus profondément ce que signifie cette société démocratique de développement, le contexte dans lequel elle se situe, ses prérequis et ses formes d'organisation. Loin d'être un exercice futile, cet approfondissement nous semble être la base sur laquelle s'appuiera notre analyse des problèmes de santé, de sécurité économique et de service social. Cet approfondissement voudrait même être le fond de scène général sur lequel il faudrait interpréter toutes nos recommandations.

### *Le contexte général de la société de développement*

La société démocratique de développement suppose la notion élargie de développement que nous avons utilisée plus haut. Par ailleurs, une société où il est possible de déterminer les objectifs sociaux aussi bien qu'économiques pour l'ensemble de la population ne peut être qu'une société où le problème [463] de la survie biologique n'est plus un problème primordial et majeur. Pour que la société démocratique de développement soit possible, il est essentiel qu'on retrouve dans cette société une infrastructure économique, industrielle, sociale et technique relativement développée.

Ainsi la croissance économique et, en particulier, l'augmentation de la productivité et de la production, apparaît comme une condition sine qua non d'une élévation du niveau culturel et social. Historiquement, les grandes civilisations n'ont pu apparaître que lorsque de nou-

velles inventions et de nouvelles techniques ont permis des gains importants de productivité et pour autant, une possibilité de redistribution d'un surplus de production. Les travaux de Mumford <sup>188</sup>, historien des techniques, sont très explicites sur ce point ; la civilisation grecque a été rendue possible par les progrès dans les techniques agricoles aussi bien que dans les techniques de production artisanale. L'empire romain s'appuyait sur de nouvelles techniques de transport et de construction de routes. La Renaissance a été rendue possible par l'invention du collier à cheval et de l'imprimerie et les progrès de l'artisanat.

Notre société là-dessus ne fera pas exception ; un meilleur système de santé, un programme plus complet de sécurité sociale, un programme de logements adéquats, etc. ne seront possibles que si les capacités de croissance économique et, en particulier, si les gains de la productivité et de la production se réalisent. Avant de pouvoir redistribuer biens et services à l'ensemble de la population, il faut que ces biens et ces services puissent être produits en quantité suffisante.

Cependant, la relation entre croissance économique et croissance sociale et humaine n'est pas une relation à sens unique. Tous les économistes qui ont tenté d'analyser les conditions de la croissance économique semblent indiquer que cette croissance n'est possible que si déjà il y a une certaine transformation dans les structures socio-culturelles d'une société <sup>189</sup>, De nouvelles façons de penser, une nouvelle rationalité, de nouveaux groupes sociaux, de nouvelles aspirations et de nouveaux besoins doivent déjà être présents pour que les surplus de production soient vraiment redistribués et donnent lieu à une nouvelle civilisation. L'anthropologie illustre très bien comment dans presque toutes les sociétés humaines les surplus de production, au lieu d'être redistribués, ont été utilisés à renforcer les pouvoirs des classes dirigeantes et pour autant à empêcher aussi bien la croissance économique que le progrès social ou culturel. En fait, la seule société qui soit entrée dans la voie de la croissance économique rapide est la société occidentale lorsqu'y sont apparues la classe bourgeoise et l'éthique protestante. La société occidentale est devenue une société riche parce qu'une classe de gens pouvait appuyer son pouvoir sur

<sup>188</sup> Mumford, L. : *Technics and Civilization*, N.Y., Harcourt Brace, 1934.

<sup>189</sup> Rostov, W.W. *The Economics of Take-off into Sustained Growth*, London McMillan, 1963

l'augmentation constante de la production et parce que le travail apparaissait non seulement comme une condition de bien-être matériel mais aussi comme une condition de salut éternel. Sans cette mystique du travail, l'industrialisation n'était pas possible ; c'est ce dont se rendent compte tous ceux qui essaient de créer la croissance économique dans les pays sous-développés où la fête, la contemplation et le prestige social sont considérés comme plus importants que le succès économique ou le travail acharné <sup>190</sup>.

[464]

### *Une nouvelle conception du travail*

L'histoire de l'humanité peut être résumée comme un effort constant de l'homme pour se libérer du travail et en particulier du travail non créateur, où seule la force ou encore la capacité de répétition de l'homme était utilisée. De façon paradoxale, c'est dans la période historique où l'homme a attaché le plus d'importance au travail qu'il a inventé et créé les techniques les plus perfectionnées pour se libérer de ce même travail. Le travail à la chaîne puis l'automation, tout en permettant d'augmenter la productivité du travail et pour autant son efficacité, finissent par faire disparaître la nécessité pour l'homme de travailler à des tâches asservissantes. L'éthique du travail a, surtout en Amérique du Nord, créé une société technique d'abondance où le travail non créateur devient de moins en moins utile et souvent constitue un frein à la croissance économique elle-même. L'application des techniques déjà connues aux différents secteurs de production permettrait de tripler sinon de quadrupler la production actuelle, tout en diminuant le niveau d'emploi du tiers sinon de la moitié ; que penser alors de la nécessité du travail surtout dans les secteurs primaire et secondaire dans 20 ou 25 ans alors que le rythme de croissance des innovations techniques est presque asymptotique. L'homme qui, dans notre société, n'a de signification que parce qu'il travaille, peu importe le genre de travail qu'il accomplit, doit se trouver une nouvelle signification, doit donner un sens nouveau à sa vie.

---

<sup>190</sup> Duncan, A.R.C. dans *The Concept of Leisure*, développe ce thème plus en profondeur.

Cette nouvelle signification à la vie humaine, le nord américain ne peut la trouver dans le loisir, du moins si on donne à ce terme de loisir la signification courante qu'il comporte aujourd'hui<sup>191</sup>. Lorsqu'on oppose travail et loisir, on a tendance à définir le loisir comme une activité inutile par rapport au travail qui lui est une activité utile et signifiante. L'homme ne peut se définir par l'inutile et l'insignifiant. Demain, mais déjà aujourd'hui, il faut relier le travail avec les autres activités humaines et sociales de façon à redonner globalement une signification à l'homme et à la société.

Il ne s'agit pas en fait de vider le travail de toute signification sociale ; il s'agit au contraire de lui redonner sa signification réelle qui est de contribuer à la production des biens et services pour l'ensemble de la société et qui pour autant constitue une activité créatrice pour l'individu qui l'accomplit. Dans les tâches hautement spécialisées demandant une qualification élevée, l'utilité sociale du travail coïncide le plus souvent avec le besoin de créativité de l'individu. L'ingénieur, l'entrepreneur agricole, l'instituteur, le professeur, l'administrateur, etc., trouvent dans leur travail à la fois un sentiment d'accomplissement personnel et un sentiment d'utilité sociale. Certaines autres tâches, telles que celles qui concourent à l'hygiène publique ou à la protection publique peuvent être moins satisfaisantes pour l'individu. Ces tâches n'en sont pas moins essentielles au bon fonctionnement de la société et devraient être revalorisées fortement.

C'est donc moins le travail en tant que tel qu'il faut redéfinir que la relation entre le travail et la consommation. Dans le contexte actuel, travailler c'est pouvoir faire vivre sa famille ou subvenir à ses propres besoins ; ne pas travailler, c'est être au crochet de la société. On en vient ainsi à garder une proportion très considérable de travailleurs dans des emplois qui pourraient plus facilement et plus efficacement être accomplis par des machines relativement [465] simples. Les travailleurs eux-mêmes acceptent ou désirent ces genres d'emplois par suite de la relation qui est établie entre le fait de travailler et la possibilité de consommer. L'univers technique, dans lequel nous sommes déjà, remet en question cette liaison et demande que le travail soit désormais considéré comme une activité individuellement ou socialement productrice, et que l'individu puisse avoir une signification sociale et individuelle même si ces formes d'épanouissement se situent

<sup>191</sup> Nous reviendrons plus loin sur ce problème.

dans un contexte autre que le travail. Déjà les économistes aussi bien que les grandes centrales syndicales admettent que le plein emploi est une utopie qui chaque jour devient de moins en moins réalisable <sup>192</sup>.

Si l'on remplace les politiques de plein emploi par des politiques d'emploi optimum, une proportion plus ou moins grande de la population devra pouvoir se définir comme citoyen et comme être humain par suite d'autres activités que celles du travail.

### *Épanouissement dans la vie politique*

Dans toutes les sociétés historiques, les objectifs de la société ont été choisis par une classe supérieure qui, pour une raison ou pour une autre, a réussi à monopoliser ce pouvoir de décision et à imposer aux autres couches sociales son propre système de valeur et sa propre définition des besoins. Depuis deux ou trois siècles cependant, une idée majeure s'impose de plus en plus dans toutes les sociétés : celle que l'autorité vient du peuple et que c'est le peuple ou l'ensemble des citoyens qui doit déterminer les orientations majeures de la société. Cependant, même si la plupart des sociétés occidentales reconnaissent comme seul fondement du pouvoir d'orientation et de choix, la volonté du peuple, certains individus ou certains groupes ont réussi à faire admettre au reste de la société qu'ils constituaient soit les seuls interprètes valables de cette volonté du peuple, soit les seuls citoyens capables d'exprimer une volonté sociale. C'est ainsi que depuis deux siècles, le droit de vote a été restreint soit aux propriétaires, soit à ceux qui savent lire, soit à ceux du sexe masculin, etc. Par ailleurs, en même temps que ces restrictions au droit de vote ou à l'exercice de la

---

<sup>192</sup> Non seulement le taux de chômage demeure élevé en Amérique du Nord, mais le taux de participation à la main-d'œuvre diminue (surtout en ce qui regarde les hommes). Le taux de chômage est calculé sur l'ensemble de la main-d'œuvre, i.e. ceux qui travaillent ou se cherchent activement du travail. Or, le taux de chômage demeure constant seulement parce que le taux de participation à la main-d'œuvre diminue. Entre 30-35 ans au Québec, près de 10% de la population masculine ne cherche pas activement de travail et pour autant n'est pas comptée dans la main-d'œuvre. Ces gens ne sont pas comptés comme chômeurs parce qu'ils ne cherchent pas activement de travail (le plus souvent parce qu'ils savent par expérience qu'ils ne pourront pas en trouver).

démocratie disparaissaient, l'objet de cette démocratie devenait de plus en plus restreint. Dans notre société, la démocratie consiste à peine à choisir qui sera habilité à déterminer les objectifs et les orientations de la société. Une telle démocratie abstraite au plan formel laisse la possibilité, au niveau informel, d'influences tacites et indues sur ceux qui ont le droit formel de prendre des décisions. Le pouvoir réel risque donc ainsi d'échapper à l'ensemble des citoyens pour passer à ceux des citoyens qui, par suite de leur pouvoir économique ou de leurs connaissances, peuvent plus facilement s'organiser pour exercer ces influences tacites.

C'est contre ces états de choses que s'élève la revendication de plus en plus marquée dans notre société à la participation. La participation qui est de plus en plus revendiquée est en fait la démocratie qui redonnerait à l'ensemble des citoyens la possibilité de prendre part activement à la définition des objectifs et des orientations de la société. Pour que l'ensemble des citoyens puisse ainsi activement contribuer à la définition des objectifs, il est absolument nécessaire que des structures explicites permettent à chacun de s'exprimer quel que soit son pouvoir économique ou son niveau de connaissances techniques.

[466]

Dans le contexte actuel de notre société, deux mécanismes particuliers mettent en danger l'exercice d'une véritable démocratie où tous les citoyens pourraient effectivement avoir leur mot à dire dans les décisions qui les affectent. D'un côté, la différenciation entre le système politique et le système économique permet au seul système économique de définir les besoins de consommation (biens et services) pour l'ensemble de la population. Ainsi, une très grande partie des objectifs et fins de la société échappe à l'ensemble de la population et devient le privilège exclusif des producteurs et en particulier des producteurs de biens de consommation. D'un autre côté, à mesure que la population confie à l'État la satisfaction de ses besoins de services et force l'État à planifier de façon plus précise ses opérations, il y a tendance à confier la définition des objectifs et des orientations aux techniciens et aux hommes de science capables de définir les moyens d'une redistribution plus juste. Il y a ainsi tendance à confier de plus en plus à l'expert le soin de définir ce que sera la société. Les citoyens aussi bien que les élus se sentent très souvent dépourvus devant ces experts qui peuvent manipuler à leur gré le choix des moyens.

Dans le contexte de notre société hautement technique et à grande productivité, pour redonner tout son sens à la démocratie, il faut d'abord reconnaître le fait que choisir des objectifs et orienter une société ne peut être l'objet d'un calcul scientifique ni l'objet d'une seule manipulation d'ordre économique. Définir ce que sera une société est avant tout porter un jugement de valeur et choisir entre plusieurs systèmes de valeurs. À condition d'être en possession de l'information nécessaire, l'ensemble de la population, si on lui fournit les structures d'organisation adéquates, peut effectuer ce choix à partir de ses propres valeurs et indépendamment de sa richesse, de son niveau de connaissances techniques. Nous reviendrons plus loin sur l'aspect organisationnel et sur les prérequis à l'exercice de cette démocratie, nous voulons seulement insister à ce moment-ci sur le fait que l'exercice de la démocratie au sens plein du mot constitue pour chacun des citoyens une activité utile et responsable, susceptible de donner à la vie de chacun une signification profonde, indépendamment de celle que donne le travail. Ainsi, notre société même si elle a insisté surtout sur le travail comme fondement d'un sens à la vie, propose déjà depuis deux siècles un autre élément significatif important : l'exercice complet d'une démocratie au sens plein. Ainsi, la vie politique au sens plein du mot devient facteur de réalisation personnelle autant que la vie de travail. On pourrait même dire que la vie politique parce qu'elle a une fonction plus sociale et qu'elle dépasse ainsi le niveau strictement individuel, peut apporter aux citoyens une gratification plus considérable, un épanouissement plus grand.

### *Épanouissement par la vie culturelle*

À ces deux valeurs fondamentales de notre société, travail et vie politique, s'ajoute une troisième valeur longtemps réservée à un groupe privilégié. Il s'agit de la vie culturelle. Il importe de ne pas confondre la vie culturelle avec la notion de loisir. Le loisir, dans pratiquement toutes les définitions qu'on retrouve chez différents auteurs, est considéré comme le temps libre qui reste à ceux qui sont obligés de travailler ; sa première fonction en est donc une de récupération de l'organisme pour retourner au travail. Cette récupération pourra être d'ordre physique mais elle pourra aussi être définie comme une récu-

pération [467] mentale, intellectuelle et même sociale. Comme le signale justement Duncan <sup>193</sup>, il est important de distinguer entre la récréation (nécessaire pour permettre à l'organisme de récupérer) et le loisir pris au sens positif et étymologique du mot. Le loisir doit être défini comme le temps libre (à la fois du travail et de la récupération) qui permette à l'homme d'accomplir les activités significatives qui vont contribuer à son épanouissement. Parmi ces activités complémentaires au travail, Duncan insiste, comme nous, sur la vie politique et sur la vie culturelle. Même si, dans cette définition, le loisir devient un lieu privilégié d'activités créatrices, il ne se confond pas avec la vie politique ou la vie culturelle. Le loisir est le temps de la vie politique ou culturelle, le moment de recul et de réflexion qui permet ces activités.

Historiquement, la culture ou la vie culturelle réservée aux classes supérieures n'a jamais pris l'allure de la récréation ou de la récupération. La création artistique ou culturelle a été le fait de groupes qui n'avaient point besoin de travailler par suite de leur niveau de vie assez élevé ou d'individus qui ont renoncé à travailler tout en acceptant un niveau de vie très bas. Dans les deux cas, toutefois, la création artistique ou culturelle apparaît comme une œuvre et non comme une consommation.

Dans une société hautement automatisée et où existe un taux de productivité très élevé, il peut devenir possible d'assurer à tous les citoyens un minimum ou un optimum vital sans que le travail pour tous soit une obligation. Dans une telle société, plutôt que le droit au travail, il faudra parler de liberté au travail ou plutôt, de liberté à un travail non aliénant ou déshumanisant. Dans une telle société, la récréation continuera à exister pour ceux qui travaillent et pourra ainsi devenir créatrice parce que le travail lui-même sera créateur. Toutefois, pour une proportion plus ou moins considérable de la population, il sera possible de substituer au travail, au sens restreint du mot, la création artistique et culturelle au sens plein du mot ; cette création ne sera plus restreinte aux classes supérieures mais pourra devenir disponible à l'ensemble des citoyens.

Dans un tel contexte, le mot culture ou vie culturelle prend une extension très grande ; il s'agit en effet de l'utilisation maximale de

---

<sup>193</sup> Duncan, *op. cit.*

toutes les potentialités de l'être humain. L'utilisation optimale du corps dans les sports et par l'expression corporelle pourra devenir aussi importante que l'utilisation de l'intelligence et de l'esprit dans la pratique des différents arts ou des différents moyens d'expression artistique.

Alors que la notion de récréation n'a de valeur que pour la récupération de l'individu et a ainsi une signification négative et contribue très peu à donner un sens à la vie, la vie culturelle dans son extension globale a une valeur éminemment sociale et devient à la fois utile et significative. Parce qu'elle cherche à maximiser l'utilisation de l'être humain et de la société, la vie culturelle devient travail ou plus précisément devient œuvre utile au même niveau que le travail producteur de biens et de services, que le travail défini en fonction de la consommation.

Travail créateur, pouvoir et contrôle politiques, vie culturelle, voilà comment les classes privilégiées réussissaient à donner une signification à leur vie en les intégrant d'ailleurs les uns aux autres. Ce qui était réservé à quelques-uns peut maintenant être disponible à tous par suite des progrès technologiques et l'avènement de la société dite d'abondance que permet la haute productivité contemporaine et future. Les classes supérieures ont pu donner [468] cette triple signification à leur vie parce que des esclaves, des serfs ou des ouvriers de production à chaîne accomplissaient pour eux le travail nécessaire à la production des biens et des services de consommation. Ce travail avilissant, la machine peut maintenant l'accomplir en grande partie. Tous les hommes peuvent maintenant espérer non pas à la récréation mais à l'utilisation la plus complète possible d'eux-mêmes dans le travail, la vie politique et la vie culturelle.

### *L'État et les groupes*

Cet épanouissement des individus dans le travail de la vie politique et de la vie culturelle ne peut réellement prendre place que dans un contexte véritablement démocratique. C'est peut-être là une affirmation qui est une simple redondance, étant donné que l'épanouissement dans la vie politique suppose justement l'exercice d'un contrôle démocratique sur les orientations et les objectifs de la société. Nous tenons

toutefois à insister sur ce point pour bien établir le rôle que nous souhaitons voir jouer à l'État dans la planification de la société de développement. Nous voulons en effet dénoncer deux erreurs qui nous semblent entacher aussi bien la vie politique telle qu'elle est actuellement vécue que la vie politique telle que certains contestataires la désirent.

La première erreur qui est incrustée dans le libéralisme politique tel que nous le vivons est de reconnaître à l'État une personnalité propre, autonome de l'ensemble des citoyens. En reconnaissant l'État comme un agent autonome de pouvoir, on le définit comme État extérieur aux citoyens, extérieur au peuple lui-même. L'État peut ainsi devenir une puissance aliénante capable de brimer l'individu afin de poursuivre ses propres objectifs et non pas ceux de la collectivité.

Une telle confusion était possible lorsque la justification du pouvoir de l'État était extra-sociale. Ainsi, si le fondement du pouvoir est l'autorité divine, le détenteur du pouvoir étatique doit répondre d'abord à cette autorité divine plutôt qu'à ses sujets ou ses subordonnés. L'État se confond ainsi dans la personnalité de son ou de ses chefs. Ceux-ci peuvent agir à leur gré, leur pouvoir étant justifié indépendamment de leurs relations avec le peuple. L'État devient ainsi une force extérieure aux citoyens ; il faut l'amadouer ou le prier de la même façon que l'on cherche à amadouer ou à obtenir les faveurs gratuites de Dieu. Nous avons trouvé très souvent une telle conception de l'État dans les mémoires que nous avons reçus de même que dans les entrevues de « comités d'expression populaire ».

L'idéologie démocratique, par ailleurs, présuppose que la source du pouvoir de l'État est le peuple lui-même, c'est-à-dire l'ensemble des citoyens. L'État n'est donc pas dans cette conception un agent propre de pouvoir. Le pouvoir qu'il détient est un pouvoir délégué du peuple lui-même et ce pouvoir peut être plus ou moins étendu selon la volonté populaire. Si pour des raisons d'efficacité les citoyens confient à l'État certaines responsabilités ou certains pouvoirs, ce mandat est toujours en fonction du bien commun tel que défini par les citoyens et non en fonction des individus ou du parti qui dirigent l'État à un moment donné. Dans l'idéologie démocratique, l'État ne peut être l'ennemi du citoyen étant donné qu'il est par définition son serviteur et qu'il ne peut avoir de pouvoir sans l'assentiment du citoyen.

[469]

La deuxième erreur va dans le sens inverse de la première. Elle consiste à affirmer que chaque citoyen peut directement contrôler l'État. Si la première erreur était une erreur théorique à l'intérieur de l'idéologie démocratique, cette deuxième erreur n'est pas au niveau des principes mais au niveau de la réalité. Tous les théoriciens politiques, de Platon à Prud'hon ont reconnu cette limite à l'exercice direct de la démocratie. La cité idéale de Platon contient un nombre très restreint de citoyens. Dans nos grandes sociétés, la participation directe aux décisions ne peut se faire que par voie de délégation. Ainsi, plus que l'individu lui-même, la source du pouvoir de l'État réside dans les divers groupes territoriaux ou d'intérêts qui rassemblent les individus. Sans doute, l'individu pourra-t-il directement participer aux décisions qui se prennent à l'intérieur des groupes où il est incorporé. Cependant, lorsqu'il s'agira de participer aux décisions de l'ensemble de la société, c'est à travers ces divers groupes qu'il pourra influencer les décisions. C'est donc en autant qu'il est organisé selon ses intérêts que le citoyen peut dans le contexte des grandes sociétés participer à la vie politique. Cette participation à des organisations valables est non seulement un privilège mais un droit de tous les citoyens. Dans la mesure où l'État doit veiller à la sauvegarde de la démocratie, l'État doit s'assurer que tous les citoyens sont organisés de façon à faire valoir leurs intérêts, même si cela signifie que certains intérêts dominateurs ou que certains membres de partis au pouvoir seront contestés ou démis de leurs fonctions.

Si l'on veut éviter ces deux erreurs, il devient essentiel que la consultation des groupes organisés de citoyens soit un processus continu, intégré fonctionnellement au processus de prise de décision des délégués officiels de la population. La consultation en fait devient un débat public de tous les problèmes importants de la société, débat public qui permet aux divers intérêts de s'affronter et d'arriver à des compromis viables entre ces intérêts. La consultation est ainsi très différente du recours à l'opinion publique qui, comme le référendum, ne permet pas que soient débattus les problèmes et que s'affrontent les intérêts particuliers ou semi-collectifs. À condition d'être soutenue par une information véritable, la consultation permet un débat public susceptible d'éclairer le législateur aussi bien que l'administrateur étatique.

L'épanouissement humain du citoyen suppose donc à la fois que l'État cesse d'être extérieur à lui, qu'il s'organise selon ses intérêts et que s'établisse un processus continu de consultation entre l'État qui détient son pouvoir du peuple et les groupes qui, quotidiennement, permettent aux citoyens d'exprimer leurs besoins et leurs aspirations.

## ***PRINCIPES GÉNÉRAUX D'ORGANISATION***

La société de développement exige que soit mis sur pied un ensemble cohérent de services à l'individu et à la famille et aux groupes. Il va sans dire que pour être efficaces, ces services devront s'organiser en sous-systèmes ou en sous-ensembles. Les principaux sous-systèmes que nous avons déjà mentionnés sont les suivants : un système d'éducation à fins multiples (qui doit assurer l'acquisition des fins, des connaissances générales de base, de la formation professionnelle, [470] l'initiation à la vie politique, l'initiation à la vie culturelle) ; un système de santé visant à sauvegarder la santé physique et mentale de la population ; un système de revenu garanti combinant assistance, assurance et autres formules ; un système de logement et d'aménagement du territoire ; un système de recyclage de main-d'œuvre et de placement de cette main-d'œuvre ; un système d'animation sociale et d'organisation des groupes ; un système d'information adéquat à l'exercice de la vie démocratique ; un système culturel lui-même divisé en plusieurs sous-systèmes allant du sport au centre artistique ; un système de services personnels visant à aider l'individu à devenir autonome et à retrouver son équilibre psychologique général ou à traiter les anormaux ; un système de protection juridique visant à sauvegarder les droits individuels et collectifs de la personne.

Un premier principe qui doit s'appliquer à tous ces systèmes est celui de l'universalité. C'est donc dire que tous ces services doivent être disponibles à tous les citoyens du Québec sans aucune forme de discrimination quelle qu'elle soit. Cela veut dire aussi que l'on doit faire disparaître les « means tests » de même que la notion d'assisté social ou de citoyen de deuxième zone. Deux problèmes seront ici à éviter, premièrement que certains services jusqu'ici dispensés seulement aux assistés soient définis de façon péjorative et ne soient pas utilisés par les couches supérieures ; ce serait le cas par exemple de certaines

formes de service social personnel qui jusqu'ici ont été définies comme la psychothérapie du pauvre. Deuxièmement, certains services qui étaient eux aussi dispensés seulement aux couches défavorisées pourraient faire l'objet d'une telle demande du côté des couches favorisées que les services disponibles pour les groupes moins fortunés devraient être restreints. Ce pourrait facilement devenir le problème d'un service véritablement organique d'animation sociale. L'organisation de l'ensemble des services nécessaires à la société de développement devra donc tâcher d'éviter ces deux écueils. Par ailleurs, dans la situation immédiate, il nous semble que le deuxième problème soit plus grave que le premier. Ainsi, tout en cherchant à rendre vraiment universels et disponibles à tous, les services, il nous semble prioritaire de s'assurer que cet ensemble de services soit d'abord disponible dans les zones défavorisées, soit rurales, soit urbaines.

Si ces services doivent être disponibles à tous, ils doivent aussi l'être d'une façon intégrée et coordonnée. C'est peut-être là une des lacunes les plus importantes du système actuel. L'individu doit lui-même se relier à chacun des sous-systèmes et établir lui-même la coordination qui n'existe pas entre les diverses institutions et les diverses agences. D'une certaine façon, dans le contexte actuel, l'individu est plus ou moins forcé de faire lui-même le diagnostic de sa situation et de choisir quels sont les services susceptibles de lui être le plus utiles. De façon à être vraiment profitables à l'individu et aux petits groupes, ces divers services doivent être coordonnés au niveau local de façon à ce qu'il y ait un seul endroit où l'individu puisse s'adresser. Cette agence centrale pourra établir un diagnostic général. Elle pourrait non seulement diriger l'individu vers divers services spécialisés mais suivre cet individu dans toutes ses démarches et évaluer constamment son évolution. À condition de respecter les restrictions que nous avons établies au chapitre précédent, une telle évaluation constante suppose la constitution d'un dossier unique et cumulatif pour chaque individu ou pour chaque famille.

[471]

S'il est absolument essentiel d'avoir au niveau local des services de diagnostic général et d'orientation, le critère principal pour l'établissement des services spécialisés doit devenir l'efficacité du service en fonction du bassin de population desservie et de la rentabilité des ressources à la fois humaines et techniques. Ces principes, qui ont déjà été appliqués dans le système scolaire devraient l'être aussi bien dans le système de santé que dans les autres systèmes visant au bien-être général de la population. Il doit donc exister une relation très étroite dans toute l'organisation des services entre le niveau local et régional, les services plus spécialisés étant établis davantage au niveau régional.

Cependant, s'il est nécessaire que, pour l'individu et le petit groupe, il y ait un accès facile à l'ensemble du réseau, il est essentiel que les divers services forment un véritable réseau intégré et coordonné plutôt qu'un agglomérat d'institutions indépendantes. La coordination doit être le fait du réseau lui-même et non le fait de l'individu qui a besoin des services. Par ailleurs, cette coordination qui doit s'établir à tous les niveaux doit s'étendre aussi bien à la planification des services qu'à leur fonctionnement. Aussi bien qu'une exécution intégrée, il faut une coordination des politiques et des législations. Cette coordination doit s'étendre même plus loin que l'ensemble des services. Il est absolument essentiel que l'appareil qui doit fournir l'ensemble des services universels à la population soit coordonné avec l'appareil qui a pour objectif la croissance économique et la planification de la production.

À première vue, il peut sembler que la meilleure façon d'obtenir cette intégration et cette coordination soit une centralisation la plus complète possible de tous les services au niveau central. Le nombre d'agents de décision serait ainsi réduit au minimum et pour autant il serait plus facile de coordonner à la fois les décisions et l'orientation des divers services. En poussant à l'extrême l'idée de centralisation, on pourrait supposer l'existence d'un super-ministère des services universels ; chacun des sous-systèmes devenant une direction générale. Les diverses agences soit centrales, soit régionales, soit locales seraient reliées directement à cette direction générale ou au ministère lui-même. L'organigramme serait ainsi simplifié à l'extrême et l'on pourrait, théoriquement au moins, avoir une communication très rapide à l'intérieur du réseau.

Un tel type d'organisation centralisée ne va pas toutefois sans poser des difficultés considérables. Tout d'abord, la communication qui semble relativement facile est en fait passablement lourde. En effet, la communication entre deux agences ou deux institutions locales devrait se faire par l'intermédiaire de l'organisme central. Celui-ci deviendrait très vite surchargé et des délais considérables pourraient s'ensuivre dans le fonctionnement même des unités locales ou régionales. Sous l'organigramme simplifié, il s'installerait donc une bureaucratie probablement lourde et pointilleuse. D'un autre côté, une organisation centralisée doit fonctionner à partir de législation et de règlements standardisés. De même, l'établissement des priorités doit être uniforme pour l'ensemble de la population. L'appareil risque donc ainsi non seulement d'être relativement lent à fonctionner, mais aussi de ne pas s'adapter aux situations concrètes des diverses régions ou des divers milieux. C'est ainsi par exemple, que les problèmes de Montréal sont très différents de ceux des régions périphériques ou, encore, de ceux des régions intermédiaires ; les priorités doivent être différentes d'un milieu à l'autre, de même que le type d'action à entreprendre vis-à-vis [472] un même ordre général de problèmes. Un système centralisé ne serait pas assez souple pour tenir compte de ces variations entre les régions et les couches sociales. On pourrait ainsi aboutir à créer plus de problèmes qu'à en résoudre, étant donné que les solutions, nécessairement moyennes ou médianes, seraient inadaptées à toutes les situations concrètes.

Par ailleurs, la centralisation ne pose pas que des problèmes concrets. Elle s'oppose, et ce peut être plus grave à notre point de vue, au genre de société de développement que nous proposons. Cette société, en effet, est une société démocratique qui suppose la participation maximale de la population. Comme nous l'avons déjà signalé, cette participation implique que la puissance de l'État soit une puissance déléguée qui libère l'individu et les groupes plutôt que les contraindre et les assujettir. Ce contrôle par les citoyens organisés doit s'exercer non seulement au niveau abstrait de la coordination centrale, mais aussi au niveau concret de l'organisation régionale et de l'organisation locale. Ce contrôle ne peut donc s'effectuer que dans une structure décentralisée qui laisse au niveau régional et au niveau local la possibilité de définir des priorités de même que d'établir des modes d'action rapide adaptés aux situations locales et régionales. Nous sug-

gérons donc l'établissement d'une organisation des services qui soit la plus décentralisée possible. La décentralisation complète par ailleurs peut engendrer une anarchie et une confusion considérables. Il s'agira donc de trouver un équilibre entre la centralisation qui permet la coordination et la décentralisation qui permet la participation et l'adaptation aux situations ; nous reviendrons plus loin sur ce problème.

L'intégration des services aux niveaux local et régional a pour but de permettre au citoyen de se relier plus facilement à l'ensemble des services qui seront mis à sa disposition par une organisation décentralisée à laquelle il pourra participer. Cette intégration, cependant, répond aussi au fait que dans la vie concrète les divers éléments de la vie sociale et économique sont tous fortement interreliés et s'influencent les uns les autres. Cette interdépendance des problèmes, bien qu'elle soit vraie dans tous les milieux, est plus flagrante dans les milieux défavorisés. Même dans la situation actuelle, le citoyen moyen n'a pas à se référer de façon constante à tous les services universels. Il n'en va pas ainsi pour une proportion qu'on peut facilement évaluer à 30% de la population du Québec qui vit actuellement en-dessous du seuil minimum de pauvreté <sup>194</sup>. Le problème principal de cette population sous-privilegiée est loin d'être exclusivement un problème financier. On retrouve chez cette population une incidence simultanée de problème financier, de manque d'éducation, de mauvaise santé physique et mentale, de manque d'économie individuelle et collective, d'absence de sens politique, de chômage, d'absence de vie culturelle, d'habitation inadéquate, etc. Ces différents facteurs ne font pas que s'additionner dans cette population, ils se renforcent les uns les autres et accentuent la situation désespérée de cette population. Par ailleurs, cette situation n'est pas liée à des individus mais plutôt à des milieux et elle tend à transcender les générations. En fait, les problèmes de la pauvreté tendent à se transmettre d'une génération à l'autre, par l'effet cumulatif et multiplicateur des différents problèmes.

Plus que n'importe quel autre, les milieux défavorisés urbains et ruraux ont besoin d'un système intégré qui s'attaque globalement à l'ensemble des problèmes de l'individu et du milieu. Il est donc important que ce soit dans ces milieux défavorisés que soient installées les premières agences polyvalentes et [473] que soient concentrés les efforts d'animation sociale et l'aide à apporter aux groupes dans l'organisation

<sup>194</sup> Gosselin, E., *La troisième solitude*, Conseil des Œuvres de Montréal, 1966.

de leurs intérêts. De même, il est tout à fait primordial d'empêcher que la situation de ces milieux continue à se transmettre de génération en génération. À cette fin, il est extrêmement urgent d'accorder un traitement spécial aux enfants des milieux défavorisés.

De façon générale, il nous semble qu'il est plus urgent de créer dans ces milieux des agences polyvalentes et multidisciplinaires répondant aux critères d'intégration et de coordination développés plus haut que de rendre universels tous les services que nous avons mentionnés. Si la conjoncture économique du Québec rendait nécessaire de choisir entre l'universalité de toutes les mesures et une action concertée par rapport aux milieux défavorisés où vit 30% de la population, il nous semble que la priorité devrait être donnée aux populations défavorisées même si pour une certaine période ceci implique d'aller contre le critère d'universalité. Il faudrait bien voir qu'il s'agit là d'une stratégie d'action et non pas toutefois d'un principe. Le principe essentiel de toute notre pensée est celui de l'universalité de tous les services.

Enfin, il va sans dire que l'établissement de tous ces services devra faire appel à l'ensemble des professions qui devront apprendre à travailler de façon concertée en vue d'objectifs communs. Même à l'intérieur de chacun des sous-systèmes, la collaboration interprofessionnelle est nécessaire tout au long du processus. Cette collaboration interprofessionnelle ne va pas sans poser plusieurs problèmes dans la situation actuelle. Un premier problème est celui de la formation universitaire des professionnels eux-mêmes. Le cloisonnement entre facultés, écoles et départements dans l'université est tel que la plupart des professionnels n'ont parfois aucune notion des fonctions remplies par les autres professions. Ils ont encore moins l'idée qu'un travail d'équipe impliquant ces diverses professions soit possible. Des rapports récents préparés à l'Université Laval et à l'Université de Montréal<sup>195</sup> préconisent l'abolition de ce cloisonnement et préconisent la formation surtout au niveau gradué de travaux de recherche et de programmes d'enseignement interdisciplinaires. Nous ne pouvons que souscrire entièrement à ces recommandations et espérer que ce décroisonnement s'opère le plus tôt possible. Ce décroisonnement, par ailleurs, ne doit pas signifier la formation de pseudo-supergénéralistes

<sup>195</sup> Comité de développement et de planification de l'enseignement et de la recherche, *Un projet de réforme pour l'université Laval*, Québec, 1968.

qui pourraient régler tous les problèmes par eux-mêmes. Plutôt que les supergénéralistes, il faut préparer des spécialistes de diverses professions et de diverses disciplines qui soient capables de travailler en commun sur un même problème, chacun pouvant apporter au maximum la contribution de sa spécialité.

On trouve un deuxième obstacle au travail interdisciplinaire dans l'existence des corporations professionnelles qui tendent à définir de façon trop exclusive non pas une profession, mais un champ d'application. Une profession est l'application d'une ou de plusieurs disciplines à un objet donné. Par ailleurs, aucune profession ni aucune discipline ne peut prétendre épuiser toutes les dimensions d'un objet ou d'un problème. La pathologie physique ou mentale aussi bien que la pathologie sociale constituent les champs où toutes les sciences et toutes les professions ont une contribution à apporter. Il est donc essentiel que les corporations professionnelles cessent d'être des chasses gardées par rapport à des domaines donnés et redeviennent ce qu'elles sont effectivement d'après la Loi : un organisme dont la fonction est de protéger le public et non de protéger le professionnel.

[474]

Un ensemble intégré et décentralisé de services universels suppose une réorganisation très considérable à la fois du service administratif et de la structure politique. Nous voudrions, dans les pages qui suivent, indiquer de façon un peu plus précise certains critères et principes généraux de cette réorganisation.

### *Coordination verticale et horizontale*

Nous aurons, dans les volumes suivants, à décrire en détail les structures de coordination des secteurs de la santé, de la sécurité économique et des services sociaux. La coordination dont il s'agira à ce moment sera la coordination verticale sectorielle. En effet, nous tâcherons d'établir comment, de l'unité locale au niveau central, il faudra agencer, coordonner, intégrer les décisions, les orientations de même que la production elle-même des services. De plus, cette intégration et cette coordination prendront place à l'intérieur d'un secteur particulier

soit celui de la santé, soit celui de la sécurité économique, soit celui des services sociaux.

Ces différents volumes se rapporteront alors spécifiquement aux domaines relevant d'une interprétation stricte du mandat de notre Commission. Dans l'interprétation générale du terme bien-être que nous utilisons dans cette première partie de notre rapport, il nous faut aller beaucoup plus loin que cette seule coordination verticale sectorielle. En effet, nous avons énormément insisté jusqu'ici sur la nécessité de coordonner entre eux les divers services de façon à rendre leur accessibilité plus facile aux citoyens de même que pour arriver à une thérapie globale face à une pathologie globale. Cette coordination des divers services demande donc une coordination horizontale, c'est-à-dire une coordination des décisions et des activités à un même niveau de gouvernement, à un même niveau d'organisation territoriale. Il ne suffit donc pas d'établir les liens organiques à l'intérieur d'un même secteur entre les niveaux central ou régional et le niveau inférieur, mais il faut établir à un même niveau d'organisation des liaisons organiques entre tous les secteurs. Pour que l'approche vis-à-vis le citoyen et les groupes demeure une approche globale, il est essentiel qu'à chacun de ces niveaux régional, zonal et local, on puisse établir entre les secteurs certaines priorités selon le caractère des problèmes particuliers de la région, de la zone ou de la localité. Ainsi, les organismes sectoriels ne peuvent être définis comme autonomes complètement. Une partie de leur autonomie ou de leur souveraineté devra être déléguée à un organisme commun de coordination au niveau correspondant.

En plus de cette coordination horizontale, il faut prévoir une coordination verticale globale. À moins d'aboutir à l'anarchie la plus totale, on ne peut concevoir que chaque zone puisse déterminer ses priorités sans qu'il y ait coordination entre ces priorités de zone au niveau de la même région. De même, on ne peut concevoir que chacune des régions puisse déterminer ses priorités sans qu'il y ait coordination et arbitrage au niveau central entre les régions. De plus, au nom même du principe de l'universalité et de l'égalité des services, les unités des niveaux inférieurs ne peuvent être complètement autonomes dans l'exécution des politiques et la production des services. Ainsi, il ne s'agit pas qu'à l'intérieur même d'un secteur, chaque organisme de niveau inférieur se [475] réfère à au niveau supérieur, il est aussi nécessaire que

chaque organisme de coordination de niveau inférieur se réfère à l'organisme de coordination du niveau supérieur.

La décentralisation que nous avons acceptée comme principe général d'organisation doit donc être mitigée par cet autre principe aussi essentiel qui est celui de la coordination. La coordination ne peut donc pas signifier autonomie complète des unités décentralisées, mais pouvoir partagé et délégué. Ce partage et cette délégation doivent se faire comme nous l'avons indiqué aussi bien de façon verticale qu'horizontale et lorsqu'il s'agit de la délégation verticale, on doit distinguer la délégation sectorielle et la délégation globale.

Par ailleurs, cette délégation et ce partage ne peuvent se faire, à notre avis, selon le principe de compétence exclusive selon les niveaux. À notre avis, tous les niveaux doivent jouir de toutes les compétences exigées par la réalisation de la société démocratique de développement, que ce soit en fonction de la production des services ou que ce soit en fonction de la croissance économique. Là où il y aura variation, c'est dans l'extension du pouvoir et dans la responsabilité propre à chaque niveau.

### *Quatre niveaux d'organisation*

Dans la situation actuelle de la politique du Québec, il n'existe que deux niveaux d'organisation politique : l'État central et les municipalités. À toutes fins pratiques, on peut négliger le niveau du conseil de comtés qui ne regroupe que les municipalités rurales et qui joue un rôle pratiquement inexistant. Par ailleurs, la municipalité est une unité très variable qui peut comprendre de 500 habitants à plus d'un million.

Sur le plan administratif, le gouvernement central a déconcentré son administration dans un nombre presque infini de régions et de zones qui varient d'un ministère à l'autre et souvent d'un service à l'autre à l'intérieur d'un même ministère. Un effort récent a, toutefois, été accompli, qui a consisté à diviser les territoires du Québec en dix régions administratives où l'on a défini des capitales régionales et des sous-capitales. Les frontières de ces régions administratives sont cependant loin d'être encore admises par l'ensemble des ministères et l'ensemble de leurs services. Par rapport à un même problème concret,

un citoyen peut avoir à se relier à deux ou trois et parfois jusqu'à six chefs-lieux différents, étant donné la non-coïncidence des frontières administratives. Enfin, même avec la définition des régions administratives, la planification régionale et l'établissement de priorités au niveau de la région demeurent pratiquement impossibles étant donné l'autonomie de chacun des services ministériels déconcentrés et l'absence d'un gouvernement régional correspondant aux limites administratives. Dans le système actuel, l'activité des municipalités, en termes de planification, devient pratiquement impossible à réaliser étant donné leur morcellement, leur variation considérable de taille et leur non-coïncidence avec des limites fixes.

Dans une telle situation anarchique, il est absolument impossible de songer à la coordination verticale et horizontale. Tout au plus, peut-on songer à une certaine coordination verticale sectorielle qui serait restreinte à l'exécution ou à la production des services. Si, par ailleurs, on essayait de généraliser [476] cette coordination verticale sectorielle à tous les secteurs, on serait de nouveau face à l'anarchie : les citoyens et les groupes devant se référer à des unités différentes pour chacun des secteurs ou des services.

Devant cette situation, il nous apparaît essentiel que tous les services adoptent des unités territoriales semblables et que ces unités soient non seulement des unités administratives mais aussi des unités décisionnelles selon le principe de la délégation graduée énoncé plus haut.

Afin de réaliser la société démocratique de développement que nous proposons, il nous apparaît essentiel de distinguer quatre niveaux d'unités interreliées même si ces niveaux ne se retrouvent pas nécessairement pour tous les problèmes et tous les services. Le premier niveau sur lequel il n'est pas besoin d'insister serait celui de l'État central du Québec. Le deuxième niveau serait celui de la région administrative où l'on devrait trouver aussi un gouvernement régional ou supra-municipal. Le troisième niveau devrait être celui de la zone ou de la sous-région administrative. À cette zone devraient correspondre les gouvernements municipaux. Il va sans dire ici que nous faisons l'hypothèse d'un regroupement municipal très considérable de façon à ce que la municipalité devienne une unité de base relativement uniforme en termes de population et en termes de responsabilités. Enfin, le quatrième niveau serait celui de la communauté ou de la localité qui re-

grouperait de 5 à 10,000 habitants et qui pourrait correspondre aux quartiers urbains actuels ou aux anciennes municipalités rurales. Ce serait là l'unité de base pour la distribution des services, en particulier des services de santé et de service social. On devrait y trouver non seulement une unité administrative, mais aussi un organisme décisionnel. Cet organisme de décision devrait quand même être moins lourd et moins structuré que celui de la municipalité.

### *Les organismes de décision*

La première forme de participation, et la plus importante dans la société démocratique de développement, est celle qui consiste à déterminer les objectifs de la société et à fixer des priorités d'action. Comme il n'est pas toujours facile au niveau général de distinguer clairement entre fins et moyens ou entre objectifs et moyens<sup>196</sup>, cette première forme de participation à la décision couvre aussi bien les grands moyens que la détermination des objectifs. En effet, les moyens pour atteindre un objectif peuvent impliquer des conséquences par rapport à des objectifs secondaires ou des objectifs dans un autre secteur d'activité. Pour autant, la décision sur les objectifs ne peut être séparée d'une analyse des moyens principaux d'action et ne peut jamais se faire en considérant les objectifs pris isolément. C'est pourquoi il vaut peut-être mieux de parler de détermination des priorités ; le terme priorité implique que l'on considère de façon comparative divers objectifs et que l'on évalue les conséquences des actions à prendre non seulement en elles-mêmes mais par rapport aux autres actions.

La tâche principale des organismes de décision consistera donc dans l'établissement de ces priorités aux différents niveaux. Ce sera là sa tâche principale, quotidienne et continue. Par ailleurs, la détermination des objectifs à long terme, comme par exemple le choix du type de société vers laquelle on [477]

---

<sup>196</sup> Fortin, G. et Chabot, L., *Perspective théorique et étude de quatre C.E.R.*, Conseil d'orientation économique du Québec, 1968.

veut s'orienter (société démocratique de développement versus société technocratique de bien-être) relèvera elle aussi, il va sans dire, de ces organismes de décision.

Même si la fonction de décision est la fonction la plus importante de la société démocratique, elle ne peut être remplie directement par tous et chacun des citoyens. Cette fonction exige en effet une discussion et des débats. À moins d'avoir des unités politiques très petites, où chacun des citoyens pourrait consacrer la presque totalité de son temps à ces discussions et à ces débats, elle est impossible à remplir par démocratie directe. Les organismes de décision doivent donc être des organismes de démocratie par délégation. Par ailleurs, étant donné l'importance primordiale de cette fonction, il semble impossible, si l'on veut réaliser une véritable démocratie, que les délégués habilités à prendre des décisions aient entièrement carte blanche une fois élus ou nommés. À la démocratie par délégation doit donc se rajouter une démocratie par consultation constante qui permette à tous les groupes de citoyens organisés de débattre entre eux les problèmes et les priorités et qui, ainsi, permette à ces groupes d'indiquer aux délégués les grandes tendances qui existent dans la population. La démocratie par délégation ne peut rester une véritable démocratie que si la consultation y est intégrée de façon fonctionnelle et constante.

Outre le débat, si elle ne veut pas être arbitraire et stérile, la décision doit s'appuyer sur l'analyse la plus complète de la situation, de même que sur l'étude des conséquences des alternatives. Pour autant, les organismes de décision doivent être conseillés de la façon la plus complète par les organismes de recherche et les organismes administratifs.

Notons enfin que les organismes de décision devraient être organisés entre eux selon le principe de la coordination verticale globale. C'est donc dire que, sauf dans le cas de l'organisme central, il n'y a pas autonomie complète et qu'il y a toujours subordination au niveau supérieur pour fin d'arbitrage.

### *Les organismes d'exécution*

Dans la situation actuelle, l'exécution de la législation, la production et la distribution de services s'opèrent par des mécanismes très variés dont l'organisation totale est très complexe. Certains services sont produits et distribués directement par l'État, par l'intermédiaire de ses ministères et de leurs bureaux déconcentrés. À l'autre extrême, certains services sont produits et distribués par des agences privées qui s'autofinancent elles-mêmes par des souscriptions publiques. Entre ces deux extrêmes, on retrouve une formule de plus en plus fréquente, surtout dans le domaine du service social, des loisirs et de l'animation, c'est-à-dire celle d'un organisme privé subventionné presque à 100% par l'État. Dans certains cas ces organismes privés sont dirigés par les producteurs de services eux-mêmes, dans d'autres cas on retrouve des bureaux de direction où sont représentés certains groupes organisés de la population. Certains services sont au contraire exécutés par des compagnies d'État dont la direction est assumée par des individus nommés par l'État mais qui jouissent d'une décentralisation presque complète. C'est le cas le plus fréquent des régies. Enfin, on trouve aussi des services dispensés par des sociétés publiques dont le budget provient entièrement de l'État et dont le bureau de direction comprend les représentants de l'État, des producteurs et de la population.

[478]

Chacune de ces formules comporte certains avantages et certains inconvénients. Nous ne voulons pas ici les passer tous en revue. Il nous suffit de constater qu'en général on passe soit d'un excès de centralisation et de bureaucratisation à un excès de décentralisation et d'absence de contrôle et de coordination. Ainsi, même la société publique, telle qu'elle existe actuellement, par exemple dans les CEGEP, n'échappe pas complètement à la centralisation étant donné que les représentants de la population sont nommés par l'État et non par les groupes eux-mêmes.

Cependant, malgré les inconvénients qui peuvent subsister dans la formule de la société publique <sup>197</sup>, c'est cette formule qui nous semble le plus correspondre aux exigences de la société démocratique de développement que nous proposons. Une telle société publique, en jouissant de la personnalité juridique, peut ainsi prendre ses responsabilités en matière financière et budgétaire et, pour autant, peut facilement et rapidement adapter son action aux besoins du milieu et des circonstances dans lesquels elle a à œuvrer. Par ailleurs, cette même personnalité juridique lui permet de se coordonner de façon positive et volontaire avec les autres organismes de services en même temps qu'avec les organismes de décision et de consultation. Bien qu'étant peut-être un peu plus lente et ardue, cette coordination volontaire nous semble beaucoup plus fructueuse une fois que les parties en cause l'ont acceptée. Par ailleurs, parce que la société publique inclut dans son bureau de direction des représentants de la population, elle nous semble maximiser la participation même au niveau de l'exécution et de la production des services. Comme nous l'avons signalé plus haut, cette participation ne correspond pas seulement à l'idéal démocratique, elle assure aussi une meilleure protection du public par rapport à l'appareil bureaucratique. Enfin, il faut noter que la société publique, par son caractère décentralisé, peut garder à l'appareil d'exécution une certaine capacité d'innovation qu'on retrouvait dans l'organisme privé.

Pour que les groupes puissent nommer directement leurs représentants au bureau de direction des sociétés publiques, il est nécessaire que la population soit organisée en groupes structurés. Ceci n'est pas le cas dans la très grande majorité des territoires surtout au niveau de la localité ou de la communauté. Il devrait donc être possible de constituer de façon temporaire des sociétés publiques où le bureau de direction serait composé uniquement des professionnels et des repré-

---

<sup>197</sup> Il ne faut pas confondre la société publique avec la société ou la compagnie d'État (Hydro-Québec, Radio-Canada, Régies, etc.) qui est un organisme décentralisé mais qui n'implique pas la participation des intéressés et de la population à la direction. La société publique dont nous parlons serait l'équivalent d'une société sans but lucratif mais dont le bureau de direction serait composé de délégués de l'État, des producteurs et de la population en général. La Loi ne prévoit pas actuellement de statut pour de telles sociétés. Une nouvelle législation serait nécessaire. Ainsi, le B.A.E.Q. a été incorporé comme compagnie sans but lucratif mais selon la première partie de la loi des compagnies (afin de permettre à l'État d'en être actionnaire).

sentants de l'État. Cette composition devrait être toutefois temporaire et ne pas excéder une période de deux ou trois ans. Cette période de deux ou trois ans devrait suffire pour que le service d'animation puisse entrer en action et commencer à organiser, au niveau local ou zonal, les groupes et à les rendre autonomes. Il n'est pas inutile ici de rappeler que la conception que nous avons de la société publique suppose que joue pleinement le service d'animation afin que tous les groupes puissent s'organiser et devenir autonomes.

Tous les organismes de production et de distribution des services devraient être organisés selon cette formule de la société publique, que leur aire d'activité soit locale, zonale, régionale ou suprarégionale <sup>198</sup>.

Il va sans dire qu'à l'intérieur d'un même secteur, ces organismes devraient être coordonnés de façon verticale sectorielle. Par ailleurs, la coordination horizontale sectorielle, ou globale, pourrait être assurée par la constitution de fédérations de ces sociétés. Ces fédérations devraient être présentes aux [479] trois niveaux supérieurs. Elles constitueraient le porte-parole officiel de ces sociétés vis-à-vis l'appareil étatique de chacun des niveaux.

Ces fédérations ne produiraient et ne distribueraient pas directement des services. Leurs fonctions seraient strictement de l'ordre de la coordination administrative et de la coordination des projets d'expansion ou d'innovation. La raison d'être principale de ces fédérations serait d'éviter que chaque unité de production ait à se relier directement à l'état central, ce qui aboutirait à une centralisation extrême de la décision et du contrôle administratif. Malgré l'apparence de la décentralisation procurée par la société publique, la centralisation demeurerait presque totale ; comme c'est le cas actuellement pour les municipalités, les CEGEP, les universités et les commissions scolaires <sup>199</sup>. Une telle centralisation s'oppose au principe de participation que nous avons énoncé.

---

<sup>198</sup> Les organismes de prestation pourraient être rattachés aux ministères ou être décentralisés sous forme de régie au niveau central.

<sup>199</sup> Ces organismes ont bien tenté de s'organiser en fédérations, mais ces fédérations demeurent actuellement des groupes de pression et d'éducation populaire, plutôt que des organismes de coordination officiellement reconnus pour discuter avec les ministères.

Cependant, parce que nous postulons l'existence d'une fédération au niveau central lui-même, nous devons envisager la relation qui existera entre cette fédération centrale et l'État central et ses ministères. Notons, d'abord, que dans la définition que nous employons ici du bien-être, un ministère qui se dénommerait ministère du Bien-être social serait par définition un super-ministère regroupant à la fois santé, éducation, logement, aménagement du territoire, information, animation, services sociaux, protection juridique, etc. À l'intérieur de ce super-ministère, chaque sous-système deviendrait une direction générale. Pour valable que soit cette hypothèse, nous préférons pour l'instant qu'à chaque système énuméré corresponde un ministère, quitte à ce qu'au niveau du Cabinet il y ait un comité ministériel permanent regroupant ces divers ministères pour fins de coordination et de planification globale. D'ailleurs ce comité permanent du Cabinet devrait avoir des relations étroites avec un autre comité permanent du Cabinet qui, lui, s'occuperait de la croissance économique.

Dans le système administratif que nous envisageons, le rôle du ministère serait moins un rôle d'exécution et de production qu'un rôle de recherche, de surveillance et de contrôle. Nous reviendrons plus loin sur les organismes de recherche, mais nous signalons immédiatement qu'une des fonctions principales du ministère sera de créer un organisme de recherche adéquat pour faciliter à la fois la production des services et la prise de décision par rapport aux priorités. Outre cette fonction de recherche, le rôle du ministère sera un rôle de surveillance par rapport à tous les organismes d'exécution, c'est-à-dire vis-à-vis toutes les sociétés publiques du secteur. Cette surveillance devrait se faire non seulement par rapport à des normes comptables et budgétaires mais aussi en fonction des normes de qualité et de l'universalité du service. Une autre fonction du ministère serait de fournir aux sociétés publiques les services administratifs qui ont avantage à être centralisés au point de vue rentabilité. On peut penser, par exemple, à un service d'informatique, à un service d'achat, etc. Enfin, notons que certains ministères pourront aussi directement produire certains services lorsqu'il n'y a pas avantage à une décentralisation. C'est ainsi, par exemple, que la distribution de chèques d'allocations familiales peut se faire plus efficacement au niveau central, sans brimer en rien la participation régionale, zonale ou locale.

En plus d'être interreliées de façon verticale sectorielle, les sociétés publiques devront être reliées de façon horizontale à chacun des niveaux. Cette [480] fédération des différentes sociétés publiques à un niveau donné devra voir à la coordination entre les services et devra s'assurer de la globalité des services à l'ensemble de la population. De plus, cette fédération devra être un des conseillers principaux du centre de décision du même niveau. Au niveau local ou communautaire, il y aurait avantage à ce que ce soit cette fédération des sociétés publiques qui offre directement le service à la population. La formule que nous préconisons à ce niveau local est, en effet, celle de la clinique polyvalente où seront regroupés tous les services afin de les rendre plus facilement accessibles à tous les citoyens.

Enfin, les différentes sociétés publiques regroupées en fédérations au niveau local, zonal, régional et central devront être reliées de façon verticale globale. Les fédérations d'un niveau inférieur devraient être représentées dans la fédération d'un niveau supérieur par quelques représentants nommés par elles. Le but de cette liaison verticale globale est à la fois de pouvoir échanger des informations et d'examiner en commun les hypothèses de planification et d'amélioration des services. Par ailleurs, la fédération au niveau central pourrait devenir un des conseillers principaux du Cabinet et de l'Assemblée lorsqu'il y a décision à prendre, soit sur les orientations, soit sur les ordres de priorités.

### *Les organismes de consultation*

Une organisation systématique et fonctionnelle de la consultation est un élément essentiel pour compléter la participation par délégation existant dans les organismes de décision et dans les organismes d'exécution. Les délégués des groupes et des citoyens, lorsqu'ils sont élus ou nommés à un poste dans un organisme de décision ou d'exécution, doivent nécessairement prendre le point de vue de l'ensemble et cesser d'être les défenseurs d'un groupe d'intérêts particuliers. Ce changement de fonction n'implique pas que le délégué oublie ou néglige complètement le groupe qui l'a désigné ou le groupe dont il est issu. Cependant, de par sa fonction nouvelle, il doit prendre un point de vue plus général et finit souvent par s'éloigner des problèmes et des be-

soins concrets. Ce changement d'attitude et d'orientation des délégués élus ou nommés a été constaté empiriquement dans toutes les situations de gouvernement démocratique, y compris les expériences d'autogestion au niveau de l'entreprise ou de la commune.

C'est ainsi, par exemple, que les expériences d'autogestion<sup>200</sup> ne peuvent fonctionner efficacement sans la présence d'un syndicat ouvrier qui doit continuer à faire des revendications et à défendre de façon générale les intérêts et les besoins des travailleurs. La consultation n'est donc pas un mécanisme superflu en ce qui concerne la défense des intérêts des différents groupes de citoyens organisés. Au contraire, elle permet de rappeler constamment aux hommes politiques et aux administrateurs les besoins concrets des citoyens et des groupes de même que la dimension existentielle et vécue des problèmes.

La consultation permet de plus, comme nous l'avons déjà signalé, la discussion et le débat public organisés sans lesquels la démocratie demeure une abstraction vide de sens. Nos démocraties occidentales cherchent à remplacer cette discussion et ce débat public organisés par le recours à un être de [481] raison plus ou moins abstrait et mythique qu'on appelle l'opinion publique. Ce qui caractérise cette opinion publique c'est qu'elle n'est composée en somme que d'une addition d'opinions privées que chacun essaie d'interpréter à sa propre façon ou selon ses propres intérêts. On n'y trouve pas à proprement parler de processus de discussion ni de processus de débat. L'opinion publique devient ainsi très facilement manipulable surtout avec le développement des moyens de communication de masse et des techniques de propagande ou de publicité. L'opinion publique est donc ainsi beaucoup plus une réaction affective et irrationnelle que l'expression d'une volonté populaire qui aurait examiné froidement une situation et aurait cherché à en déterminer à la fois les causes et les solutions. C'est en fait dans ce débat où les problèmes sont discutés ouvertement et où tous les intérêts doivent mettre sur la table toutes leurs cartes qu'il faut chercher les compromis viables que la consultation veut et peut permettre. Ce genre de débat est l'essence même de la démocratie comme nous le rappellent aussi bien la Grèce antique, la Suisse moderne et les pays Scandinaves.

---

<sup>200</sup> Meister, A., *Socialisme et autogestion*, Paris, Seuil, 1964 ; Kolaja, *A Polish Factory*, University of Kentucky Press, 1960.

Pour être efficace, la consultation suppose que tous les groupes d'intérêts soient organisés et autonomes. Nous avons souvent insisté sur ce fait mais nous tenons à le rappeler ici de même que la nécessité d'un organisme d'animation qui aide ces groupes à s'organiser et à s'autodéterminer.

Pour jouer pleinement son rôle, la consultation doit agir auprès des organismes de décision aussi bien qu'auprès des organismes de distribution ou de production de services. Dans un cas, la consultation tendra à s'exprimer par rapport aux grandes orientations de la société, par rapport aux priorités à établir de même que par rapport au choix des grands moyens porteurs de valeurs et d'objectifs secondaires. Dans le deuxième cas, la consultation aidera les experts et les professionnels à trouver des moyens pratiques d'exécution tout en mettant un certain réalisme dans la programmation de la production ou de la distribution et dans le choix des moyens concrets.

C'est seulement à ce niveau de l'exécution que l'expression « experts du peuple » a un sens. En effet, comme nous l'avons déjà signalé, le choix des objectifs et des ordres de priorité ne repose pas sur l'expertise ou l'analyse scientifique mais seulement sur le système de valeurs d'une société, sur sa conception du monde, sur sa philosophie. Au niveau de la discussion des objectifs et des priorités, tous les citoyens sont égaux, tous sont également experts qu'ils soient hommes de science, professionnels, travailleurs ou chômeurs. Par ailleurs, au niveau de l'exécution, l'expérience concrète du vécu peut permettre à l'ensemble des citoyens non spécialistes de faire des suggestions et d'évaluer en termes d'efficacité les suggestions venant de l'analyse scientifique. Ainsi, la consultation de la population doit porter à ces deux niveaux de la décision et de l'exécution.

À chaque niveau d'organisation, on devra donc trouver un conseil regroupant tous les groupes organisés et même tous les groupes organisables par l'animation. Le champ d'action de ces conseils devrait être l'ensemble de la société ; c'est-à-dire que ces conseils devraient se préoccuper aussi bien du développement économique que du développement social. La division actuelle qu'on retrouve, par exemple, dans les conseils régionaux de développement entre les conseils s'intéressant au développement économique et les conseils s'occupant de bien-être, nous semble une division tout à fait artificielle. Elle [482] implique une duplication des efforts étant donné que plusieurs organismes font

partie des deux conseils. Par ailleurs, elle crée une dissociation trop grande entre le développement économique et le développement social. Ce conseil polyvalent à chaque niveau devrait être relié à la fois à l'organisme de décision et à la Fédération des sociétés publiques du même niveau. Le même organisme serait ainsi consultatif par rapport à la décision et à l'exécution. Par rapport à ces deux organismes, le conseil devrait être un interlocuteur reconnu et constant. Il pourrait étudier les problèmes et les questions qui lui sont directement soumis par l'un ou l'autre des organismes. Cependant, le conseil devrait avoir la possibilité d'étudier sous sa propre initiative tous les problèmes et toutes les questions qu'il juge à propos. Par ailleurs, les avis aussi bien que les recommandations de ce conseil, que ce soit par rapport à des questions posées ou des questions étudiées de son propre chef, devraient être toujours rendus publics et même très largement diffusés. Il ne saurait être question que ces conseils, qui veulent justement institutionnaliser le débat public, agissent de façon confidentielle.

En plus de regrouper tous les groupes organisés agissant à son niveau, le conseil devrait être composé d'un certain nombre de membres nommés par les conseils de niveau inférieur. Le principe est le suivant : permettre un débat général mais qui s'appuie sur des bases les plus concrètes possible. La proportion exacte des membres venant des groupes œuvrant au niveau du conseil et des membres venant du niveau inférieur ne peut être déterminée a priori. Il faudrait sans doute expérimenter des formules différentes avant de trouver la meilleure. Il est même possible que cette proportion doive varier selon les régions et les types de problèmes qu'on rencontre dans ces régions. Ainsi, dans les régions très fortement urbanisées, il faudrait sans doute une proportion différente de celle nécessaire dans les régions moins urbanisées.

Ces conseils généraux devraient comporter des comités sectoriels correspondant aux différentes activités d'exécution qui se retrouvent à leur niveau. Ces comités sectoriels devraient être reliés de façon organique à chacun des services de l'exécution, que ces services soient sous forme de société publique ou sous toute autre forme. Au niveau central, les comités sectoriels devraient être reliés à la fois aux ministères et à la fédération centrale.

Selon cette définition des conseils et de leurs comités, on s'assurait automatiquement que le conseil est un organisme de coordination

horizontale. Une telle organisation, par exemple, aurait comme conséquence, d'obvier à la situation inexplicable qui existe actuellement, à savoir que les divers conseils supérieurs sont tous indépendants les uns des autres et n'ont aucune liaison organique avec le conseil d'orientation ou le conseil de planification.

Parce que le conseil général de chaque niveau serait composé à la fois de représentants de groupes agissant à ce niveau et de délégués du niveau inférieur, on aurait aussi, de façon automatique, la coordination verticale globale. Ainsi, serait abolie encore une fois l'anomalie actuelle qui fait qu'il n'existe aucun lien organique de participation entre le Conseil d'orientation du Québec et les divers conseils régionaux. On sait qu'actuellement, la seule relation qui existe entre le conseil central et les conseils régionaux est une relation de tutelle et non de participation.

[483]

Enfin, pour assurer la coordination verticale sectorielle, il faudrait prévoir une ligne de communication très étroite entre les comités de divers niveaux travaillant dans le même secteur. La façon la plus simple d'établir cette ligne de communication est ou serait de permettre aux comités de niveau inférieur de déléguer quelques représentants aux comités de niveau supérieur. Encore une fois, dans la situation actuelle, ce genre de coordination verticale sectorielle n'existe pas du tout. Le cas le plus patent est celui du Conseil supérieur de l'Éducation où il n'existe aucun lien entre ce conseil supérieur et les divers organismes consultatifs créés au niveau des régionales. Malgré les efforts faits depuis quelques années pour établir une structure consultative, il semble bien que la structure actuelle soit déficiente et rende à toutes fins pratiques l'exercice d'une véritable consultation impossible.

Enfin, notons que l'établissement d'une structure adéquate de consultation ne devrait pas faire disparaître pour chacun des groupes organisés son droit à la représentation, à la contestation ou à la revendication. Cette représentation et cette revendication sont non seulement des mécanismes essentiels à la bonne marche de la démocratie, elles garantissent aussi l'innovation dans le domaine socio-économique et le progrès de l'ensemble de la société. En effet, même en supposant que la société démocratique de développement puisse fonctionner de façon optimale, les progrès de l'innovation technique de

même que le rythme de changement considérable, que nous continuerons à connaître dans la société technique, feront que des problèmes et des situations nouvelles vont surgir. Les services institutionnalisés, par définition, seront toujours relativement lents à découvrir ces nouveaux problèmes et surtout à y apporter des solutions. L'institutionnalisation, en effet, a comme fonction sociale la rénovation de l'ordre établi plutôt que son changement. Pour que ces nouveaux problèmes, que ces nouvelles situations puissent avoir des solutions, il est essentiel que ces problèmes soient d'abord portés à l'attention de l'opinion publique puis fassent l'objet de discussions publiques dans le cadre soit des organismes de consultation, soit des organismes de décision. Il peut même devenir nécessaire, pour que ces problèmes soient portés à l'attention publique, que de nouveaux groupes s'organisent ou soient organisés par l'animation. De toute façon, l'attention publique ne peut se porter sur ces nouveaux problèmes ou ces nouvelles situations que s'il y a critique, que s'il y a possibilité de revendication et même, dans certains cas, possibilité de contestation publique. Si les différents organismes que nous proposons peuvent apporter une solution aux problèmes présents et aux problèmes facilement prévisibles dans l'avenir, seule une action critique et revendicatrice pourra d'abord faire apparaître les problèmes de l'avenir et ensuite permettre de trouver des solutions nouvelles qui peuvent même supposer des transformations profondes dans les mécanismes proposés actuellement.

[484]

### *Les organismes de recherche et d'information*

La solution des problèmes de même que le choix des orientations et des priorités ne peuvent se faire que si, premièrement, la recherche par l'analyse de la situation permet de poser clairement des alternatives et que si, deuxièmement, ces alternatives sont connues de tous. Dans la société technique et complexe où nous vivons, la démocratie n'est possible que si la recherche et l'information systématique et organisée sont très développées et sont mises au service des organismes de décision, d'exécution et de consultation. Déjà, il est admis aux États-Unis, et dans toutes les sociétés développées, que la recherche est le

facteur le plus important dans la croissance économique. Le Québec ne peut faire exception à cette règle ; et si l'on considère le retard du Québec dans le développement économique, on peut même croire qu'il est essentiel que le Québec investisse plus que n'importe quelle autre société dans la recherche. La recherche, cependant, n'a pas seulement une fonction primordiale en relation avec la croissance économique, elle est aussi une condition essentielle au développement social et à l'établissement de la société démocratique de développement.

La recherche ne peut jouer son rôle dans l'installation d'une société démocratique de développement que si les chercheurs jouent pleinement et entièrement leur rôle de chercheurs. Ce rôle n'est pas de proposer la solution ou l'ordre de priorité que doit adopter la société. En agissant ainsi, loin d'ouvrir l'éventail des choix et des possibilités, les chercheurs refermeraient cet éventail et, au nom de leurs connaissances ou de leur science, imposeraient à l'ensemble de la société leur propre vue. Dans une telle situation, on aboutirait très vite à une société technocratique et l'information deviendrait davantage un mécanisme de vente et de mobilisation plutôt qu'un organisme visant à éclairer le débat public. Nous avons déjà rejeté comme non souhaitable cette société technocratique même si elle devait contribuer à assurer à tous un bien-être matériel maximum. Dans la société que nous souhaitons, le chercheur doit contribuer à ouvrir au maximum cet éventail des choix en examinant toutes les solutions possibles et en indiquant les conséquences de chacune de ces solutions par rapport aux autres secteurs d'activité et par rapport à la configuration globale de la société. C'est là exiger beaucoup des chercheurs car pour ainsi présenter dans toute sa complexité l'analyse de la situation et la gamme des solutions, le chercheur doit renoncer au pouvoir très considérable que, dans la société contemporaine, donnent la connaissance et le monopole de l'information. D'une certaine façon, le sort de la société démocratique de bien-être repose sur la bonne volonté des hommes de recherche et des hommes de science. C'est peut-être là le problème éthique le plus considérable qui se pose à eux et dont aucun code d'éthique professionnelle ne fait mention. Nous invitons donc instamment tous les chercheurs, tous les professionnels et tous les hommes de science à se pencher le plus tôt possible sur ce problème éthique et à accepter franchement d'établir quel sera leur rôle dans la société de demain.

La situation actuelle ne contribue pas tellement à éclaircir ce problème éthique important. En particulier, il existe une confusion entre les mots recherche et planification qui est tout à fait dangereuse et qui, malheureusement, semble se répandre dans tous les ministères et même au niveau de l'Office du [485] Plan. Cette juxtaposition des deux mots recherche et planification semble indiquer que ce sont les chercheurs qui sont les planificateurs ou qui préparent, à toutes fins pratiques, le plan qui n'a, par la suite, qu'à être sanctionné par les ministres et l'Assemblée nationale. Il nous apparaît important de rappeler ici que la planification c'est d'abord le choix des objectifs à atteindre de même que le choix des grands moyens pour atteindre ces objectifs. Il s'agit là d'une fonction strictement politique de décision et non d'une fonction administrative ou de recherche. Les seuls planificateurs au sens plein du mot sont les organismes de décision. Ce n'est que lorsque les objectifs et les grands moyens sont décidés qu'une partie secondaire de la planification peut être confiée aux organismes d'exécution. Il s'agit de ce que les Américains appellent l'« Operational Development » qui est traduit de façon non complète par le terme « mise en valeur ». Il s'agit alors de programmer l'exécution et d'en déterminer les moyens pratiques.

Si on a confondu recherche et planification, c'est que trop souvent la planification est pensée comme un processus devant donner une solution unique à un problème par suite de calculs de type scientifique ou économique. Si l'on veut éviter cette confusion, il faut voir que c'est seulement par extension que les chercheurs sont aussi des planificateurs : c'est dans la mesure où la recherche analyse la situation et prépare la décision en définissant les différentes alternatives et les différentes conséquences que le chercheur contribue à la planification. Le chercheur, toutefois, n'est pas un planificateur, il est seulement l'auxiliaire indispensable à la planification. Pour éviter toute confusion qui, en s'institutionnalisant, pourrait nous conduire malgré nous à la société technocratique, nous croyons que les directions générales de planification et de recherche devraient s'intituler : directions générales de la recherche et de l'information. La diffusion des résultats de recherche est en effet une condition essentielle pour que la société démocratique puisse fonctionner. Autant les chercheurs doivent explorer toutes les alternatives, autant ces alternatives et leurs conséquences doivent être connues à la fois des organismes de décision, des orga-

nismes d'exécution, des organismes de consultation et de la population en général. Cette diffusion des résultats de recherche est aussi importante que la réalisation de la recherche elle-même. C'est pourquoi nous proposons que soient liés les mots recherche et information plutôt que les mots recherche et planification.

Les organismes de recherche doivent donc être au service des trois autres types d'organismes, de même qu'au service de l'ensemble de la population. On doit les retrouver, par ailleurs, aux quatre niveaux organisationnels.

C'est, cependant, au niveau central, que les équipes de recherche doivent être les plus considérables et les mieux nanties en ressources humaines et financières. En effet, la recherche, pour être efficace, suppose que soient regroupés des chercheurs en nombre suffisant. On parle souvent dans ce domaine de « masse critique » pour que la recherche soit rentable. Un organisme central de recherche devrait être relié directement au Cabinet pour entreprendre les recherches globales et coordonner les recherches sectorielles. Cependant, une direction de la recherche et de l'information devrait se trouver dans chacun des ministères. Comme nous l'avons indiqué plus haut, cette fonction de recherche et d'information constituerait une des fonctions principales des ministères dans l'hypothèse où l'exécution des services serait confiée à des sociétés publiques. Il ne nous semble pas, par ailleurs, nécessaire d'insister très [486] longuement sur la nécessité de coordonner les équipes de recherche gouvernementales avec les équipes de recherche des universités et du Centre québécois de recherche. La division du travail entre ces divers organismes de recherche au niveau central peut prendre plusieurs formes mais nous croyons qu'il vaut mieux laisser aux chercheurs eux-mêmes le soin d'établir cette division du travail selon les secteurs d'action et de recherche.

Aux autres niveaux, des équipes plus réduites de recherche devraient être rattachées aux organismes de décision. Ces équipes devraient procéder à une analyse plus minutieuse du milieu de même qu'à l'examen des conséquences des diverses alternatives dans le milieu concret où elles se trouveraient. Ces équipes, aux niveaux inférieurs, devraient être composées de chercheurs de diverses disciplines travaillant ou pouvant travailler sur plusieurs secteurs. Cependant, selon les secteurs, les besoins de recherche décentralisée seront plus ou moins forts. Encore là, il faudra laisser aux organismes en place le

soin de définir exactement leurs besoins en termes de recherche selon les diverses activités qui leur seront confiées.

Enfin, notons le besoin d'un type de recherche particulier qui est celui de la recherche d'évaluation et de la recherche sur les méthodes. Bien qu'une équipe de recherche de ce type doive se retrouver au niveau central, c'est surtout dans les diverses sociétés publiques, à tous les niveaux, que l'on devrait procéder à cette recherche d'évaluation et à cette recherche de méthodes. Il s'agit là d'un type de recherche qui doit être intégré comme tel dans les organismes d'exécution. Elle doit de plus être intégrée aux organismes d'exécution à tous les niveaux si l'on veut qu'il y ait à la fois innovation dans le domaine de la production et de la distribution des services, de même qu'une adaptation constante au progrès scientifique et aux conditions du milieu.

### *Conclusion*

Ce que nous avons voulu poser dans ce chapitre, ce sont les principes d'organisation qui nous ont semblé les plus cohérents avec le type de société que nous privilégions. Par ailleurs, le modèle général d'organisation que nous avons présenté ne constitue pas simplement un moyen de réaliser la société démocratique de développement. En effet, dans la mesure où l'épanouissement politique est une des trois formes principales d'épanouissement dans notre conception de l'homme contemporain, l'organisation que nous avons proposée fait partie intégrante de la société elle-même que nous souhaitons. Cette structure d'organisation est donc à la fois une condition de réalisation de la société démocratique de développement en même temps qu'une de ses parties essentielles.

Par ailleurs, le mandat de notre Commission n'est pas de présenter les détails d'une réorganisation politique et administrative. Bien que les principes généraux que nous avons énoncés demanderaient d'être précisés et concrétisés davantage, nous ne croyons pas nécessaire d'aller plus loin dans l'opérationnalisation. Une Commission ou un Comité plus spécialisé que le nôtre devrait s'attacher à cette tâche.

Cependant, nous allons tenter d'opérationnaliser ces principes généraux en ce qui concerne les secteurs de la santé, de la sécurité éco-

nomique et des [487] services sociaux. Cette élaboration, qui demeurera une élaboration surtout sectorielle, se retrouvera dans les volumes suivants.

Nous espérons, toutefois, que les principes généraux que nous avons suggérés seront retenus et examinés de façon à être appliqués à d'autres secteurs que ceux couverts spécifiquement par le mandat au sens restreint, de même qu'à l'ensemble de la société. Pour nous, il ne s'agit pas simplement d'un souhait pieux. En effet, les propositions concrètes d'organisation que nous ferons dans le domaine de la santé, de la sécurité économique et du service social, ne pourront vraiment être mises sur pied et donner toute leur mesure d'efficacité que si le cadre général de l'organisation politique et administrative de l'ensemble de la société est rajeuni selon les lignes que nous avons esquissées et que si une véritable démocratie impliquant la participation constante de tous les citoyens organisés est instaurée.

## RÉFÉRENCES

Les notes en fin de texte ont toutes été converties en notes de bas de page dans cette édition numérique. JMT.

[488]

Ce texte est extrait de l'annexe 25  
de la Commission d'enquête sur la santé  
et le bien-être social, Québec 1970,  
pp. 31 à 42 ; pp. 77 à 99.

[489]

## LECTURES RECOMMANDÉES

- *Les Cahiers de l'ICEA*, « *La participation de la collectivité à une planification économique* », Institut Canadien d'éducation des Adultes, Cahier no 3, février 1967, 152 pages.
- Pierre Vadeboncœur, *L'autorité du peuple*, Montréal, Éditions de l'Arc, 1965, 136 pages.
- Pierre Vadeboncœur, *La dernière heure et la première*, Montréal, L'hexagone / Parti Pris, 1970, 80 pages.
- Jacques Grand'Maison, *Vers un nouveau pouvoir*, Montréal, Éditions HMH, 1969, 258 pages.
- Jacques Grand'Maison, *Nouveaux modèles sociaux et développement*, Montréal, Éditions HMH, 1972, 492 pages. [Tome I](#), [Tome II](#).
- *Socialisme '67*, « Le socialisme au Québec : une utopie ? », avril-mai-juin 1967, nos 12-13, 120 pages.
- *Socialisme Québécois*, « La réaction tranquille », avril 1971, nos 21-22, 210 pages.

[490]

[491]

**Québec 1960-1980. La crise du développement.**

Matériaux pour une sociologie  
de la planification et de la participation.

**CONCLUSION**

**Le Québec des années 80**

**Gabriel GAGNON et Luc MARTIN**

[Retour à la table des matières](#)

Si, après la lecture des textes réunis dans ce volume, on essaie de discerner les questions fondamentales posées par l'expérience québécoise de planification et de participation, on est amené à isoler un certain nombre de possibles entre lesquels notre société devra nécessairement choisir son futur immédiat et son avenir à plus long terme. Le texte final de Gérald Fortin nous en donne une première ébauche que nous essaierons de compléter en la précisant.

***1 — La découverte de l'impérialisme.***

Notre principale découverte au cours de la dernière décennie nous paraît être celle de l'insertion du Québec dans cet Empire économique américain si bien décrit par Julien et Magdoff<sup>201</sup>. À la suite de travaux effectués surtout au Canada anglais, le fondement économique de notre dépendance devient la toile de fond de tous les débats qui auparavant situaient au niveau du seul Québec tous les problèmes de plani-

---

<sup>201</sup> Claude Julien, *L'Empire américain*, Grasset, 1968.  
Harry Magdoff, *L'âge de l'impérialisme*, Maspéro, 1970.

fication ou de participation. C'est dans le texte de la C.S.N. que cette préoccupation, d'abord exprimée par parti pris dans des termes plus culturels, apparaît le mieux, rejoignant les analyses de ceux qui, dans le reste du pays, veulent bâtir un Canada indépendant et socialiste.

À partir de là deux projets principaux se dessinent pour le Québec. Celui d'une intégration de plus en plus serrée à l'ensemble nord-américain est bien esquissé par le Manifeste pour une politique fonctionnelle et le rapport Higgins en montre les formes possibles de réalisation concrète. La dimension nationale, canadienne ou québécoise, est étrangement absente de ces textes pour qui toute idéologie explicite semble devoir céder le pas aux impératifs d'une croissance qu'ils croient mieux assurée par une acceptation inconditionnelle du modèle américain et de sa prépondérance ici. Le projet du Parti québécois [492] suit une démarche tout à fait opposée. Parti de la dimension nationale, il retrouve, dans le dernier manifeste de son exécutif, la dimension économique que les nationalistes québécois avaient toujours eu coutume de négliger, sous l'influence de leur éducation et de leurs tentations messianiques.

Quant aux partisans de l'indépendance du Québec ou d'une stratégie purement québécoise de développement, ils font eux-mêmes face à un dilemme : S'ils choisissent une stratégie de type capitaliste, étatique ou pas, ils risquent de ne pouvoir sortir le Québec du sous-développement relatif dans lequel il se trouve vis-à-vis les grands blocs économiques et les entreprises multinationales. En ne décrochant pas du système capitaliste mondial, le Québec risque de s'y faire difficilement une place enviable au cours des prochaines années. Les places semblent en effet de plus en plus rares pour les petits pays qui arrivent en retard au rendez-vous de l'impérialisme. Par ailleurs, une stratégie purement socialiste de développement, optant pour une transformation radicale des structures de propriété, pourrait, vu notre situation géographique, nous faire affronter des difficultés semblables à celles vécues par Cuba, trop dépendant d'un monde socialiste qui n'est pas sans posséder lui aussi plusieurs des caractéristiques de l'impérialisme.

Ne compter que sur ses propres moyens signifierait-il alors pour le Québec bâtir une sorte de société qui se suffirait à elle-même du point de vue économique, sans dépendre du système mondial ? Cette voie apparaît aussi très difficile à concevoir et surtout à réaliser.

Le choix politique fondamental auquel les Québécois auront à faire face ces prochaines années apparaît donc de plus en plus inséré dans sa dimension économique véritable, qui ne peut être que continentale et internationale.

## *2 — Participation sans planification*

Une deuxième contradiction potentielle court tout au long des textes ici présentés, c'est celle qui oppose planification et participation. Ces deux termes que bien des idéologies voudraient lier se retrouvent en fait bien souvent potentiellement opposés si l'on retrace l'histoire des expériences québécoises de ces dernières années.

Nos textes le montrent bien, le Québec est encore à la recherche d'un plan global de développement économique, social et culturel. Les diverses tentatives sectorielles esquissées dans les domaines de la santé, du bien-être et de l'éducation n'ont jamais trouvé la base économique ni la volonté politique qui leur auraient donné un sens dans un projet de développement, global par sa nature. Ceci est encore plus net depuis 1970 alors que le gouvernement Bourassa semble avoir définitivement abandonné les velléités de planification de ses prédécesseurs, mettant en veilleuse l'Office de planification et de développement du Québec et optant pour un capitalisme libéral de plus en plus dépendant des initiatives du gouvernement d'Ottawa ou des entreprises multinationales.

C'est au niveau régional cependant que les expériences de planification furent les plus nombreuses et les plus poussées. La plus caractéristique fut sans doute celle du Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec (B.A.E.Q.) autour de laquelle se sont succédés discours et controverses mais qui n'a pas encore [493] fait l'objet d'une étude systématique. Ce plan de développement régional, élaboré avec la participation de la population, a vu sa réalisation compromise par l'absence d'interlocuteurs rodés aux techniques et à l'esprit de la planification, au niveau des divers ministères provinciaux, comme par la faiblesse politique des gouvernements québécois face au pouvoir central et aux entreprises, collaborateurs essentiels dans le modèle de planification prévu. L'expérience s'est donc soldée surtout par une rationalisation

du secteur primaire (pêche, forêt, agriculture) sans création des activités dynamiques prévues (mines, tourisme et industrie) : il en résulta un exode accru de la population soulevant les mouvements de protestation que furent les Opérations Dignité.

À la suite de cet échec relatif, la méthode du B.A.E.Q. fut escamotée pour faire place aux missions régionales de planification, beaucoup plus modestes quant aux objectifs et aux moyens mis en œuvre, mais aussi beaucoup moins bien acceptées de la population, si l'on en juge par le texte du CERNOQ plus haut présenté. Par ailleurs, l'expérience du B.A.E.Q. devait enraciner ici le thème de la participation et le concept d'animation sociale : après 1966, les animateurs optèrent cependant pour un autre terrain d'application, les quartiers urbains, en particulier à Montréal. Ce fut alors l'expérience multiforme des comités de citoyens qui eut son apogée dans la constitution puis l'échec relatif du Front d'Action Politique (FRAP) lors des élections d'octobre 1970 à Montréal. La participation était ici valorisée par elle-même, sans aucune liaison avec les projets gouvernementaux. Les comités étaient créés soit en vue d'unir les citoyens autour d'objectifs partiels et bien déterminés, comme le montre le texte de Luc Martin et Robert Mayer, soit dans le but de mobiliser politiquement les travailleurs pour la transformation des structures politiques, dans le cas du FRAP et de ses Comités d'Action Politique, comme celui de Saint-Jacques dont nous publions une partie du manifeste.

Somme toute, le Québec des années soixante participa beaucoup, mais planifia peu. Insérée d'abord dans le système, l'animation sociale déboucha vite sur sa contestation et son rejet, à mesure qu'apparaissaient les limites des structures de consultation instituées au niveau québécois ou régional. La situation est maintenant beaucoup plus claire puisque plusieurs de ces organismes sont tombés en désuétude ou ont été intégrés à des structures de type plus bureaucratique, instaurées par le gouvernement pour gérer le domaine du bien-être ou de l'éducation : on pense immédiatement à Multi-Media ou aux nouveaux conseils régionaux et locaux chargés d'administrer les organismes de santé et de bien-être.

### *3 — Autogestion et lutte des classes*

Au-delà de ces péripéties se dessine l'opposition de plus en plus nette dans les sociétés industrielles avancées, capitalistes ou socialistes, entre technocratie et cette réalité qu'on peut désigner du terme générique « d'autogestion » que nous avons essayé d'explicitier dans un article de la première partie. Beaucoup d'individus et de groupes s'aperçoivent de plus en plus que ni l'indépendance politique ni le développement économique ne changeront fondamentalement la vie si, durant les mêmes heures de travail, l'ouvrier ou le [494] collet blanc continue à accomplir les mêmes gestes sous la direction de nouveaux patrons aussi autoritaires que les premiers. Pour eux, les développements récents de la science et de la technologie semblent permettre de songer au dépassement de ce véritable échec des pays socialistes durant leur cinquante premières années d'existence, l'absence d'une véritable démocratie économique : loin d'être une utopie ancienne, valable avant tout pour le temps de l'artisanat, le thème de l'autogestion des travailleurs leur apparaît prendre une nouvelle actualité dans la société dite post-industrielle, présent à Paris en mai 1968, lors du printemps de Prague comme dans plusieurs manifestations de la nouvelle culture aux États-Unis. Pressenti dans plusieurs des textes de ce volume, ce thème est loin d'être aussi nettement structuré que les autres que nous avons pu précédemment dégager. D'abord simple objet de réflexion théorique, il devient de plus en plus partie de l'idéologie de beaucoup de ces groupes peu lié entre eux et sans projet politique précis qui voudraient que dans les bureaux, les usines, les quartiers, les écoles, les universités, etc., les travailleurs puissent décider de l'organisation de leur travail et des orientations de leur vie quotidienne.

Les tenants de l'autogestion font cependant face à une double opposition. D'une part les nouveaux technocrates issus de la révolution tranquille, qu'on retrouve aussi bien dans les gouvernements de Québec que d'Ottawa, n'ont que faire de ces structures qui pourraient remettre en cause leur pouvoir comme les priorités par eux définies pour l'ensemble des strates sociales, en vertu des seuls critères de modernisation et de rationalité. Presque tous les textes d'origine gouvernementale reproduits ici, même lorsqu'ils veulent définir une optique globale

de développement, ne semblent pas échapper à ce biais technocratique, conscient ou pas.

Par ailleurs, pour beaucoup de forces dites de gauche, en particulier le mouvement syndical, il ne faut pas tomber dans l'utopie et croire que la création d'une sorte de société parallèle, basée sur l'auto-gestion des producteurs, des consommateurs, des chômeurs et des assistés sociaux, réussirait à faire tomber comme un fruit trop mûr le capitalisme québécois. Pour eux, la solution est d'abord politique et rien ne remplace encore l'État comme instrument de construction du socialisme puisqu'il est la seule institution capable de reprendre en mains une économie dominée : les manifestes de la F.T.Q. et de la C.S.N. représentent le mieux cette conception. Parmi les forces politiques et les groupes de pression importants, seul le Parti québécois semble avoir timidement pris conscience de ce thème dans certaines parties de son récent manifeste.

Au cours des douze dernières années, pour beaucoup de Québécois, leur société est devenue une société de classes dont l'affrontement devient à leurs yeux de plus en plus évident. Ceci va directement à l'encontre des positions de tous ceux qui, à un moment ou à un autre, firent partie de nos élites. La société québécoise francophone fut toujours considérée par ces idéologues comme un tout unanime, dont les seuls adversaires se distinguaient par leur langue plutôt que par leur position sociale ou économique. Ceci est aussi vrai au fond du Duplessisme que de Cité Libre, du Devoir que de Fernand Dumont ou de Gérald Fortin, de la Révolution tranquille que du Parti québécois. C'est toute la société québécoise qu'ont toujours voulu représenter nos élites nationales, oubliant les conflits sociaux qui, pour les travailleurs, jalonnent la dure histoire de notre industrialisation.

[495]

Paradoxalement, en plus des groupuscules marxistes, c'est la centrale syndicale la plus authentiquement québécoise, la C.S.N., qui semble le premier organisme important à promouvoir, avec les remous que l'on sait, cette vision de l'histoire où le Québec devient le champ clos d'une lutte à finir entre travailleurs et capitalistes, où la Révolution tranquille et le mouvement indépendantiste n'apparaissent plus que comme des tentatives de la « petite bourgeoisie » pour enlever aux étrangers à son profit une partie de leur domination sur l'économie

comme sur les travailleurs. Cette nouvelle idéologie, née surtout en milieu collet-blanc montréalais, semble s'imposer difficilement au travailleur d'usine, même militant, puisqu'elle semble avoir éloigné de la C.S.N. des groupes aussi importants que les mineurs d'Asbestos et les ouvriers de l'Alcan.

À ces débats et à ces expériences des dernières années que nous avons essayé d'illustrer ici à partir des rationalisations de leurs acteurs, quelle fut la participation réelle du peuple québécois ? Il est bien difficile de le dire mais il semble que le décalage culturel entre la masse et les diverses élites, de droite comme de gauche, soit encore loin d'être comblé. En quoi l'animation sociale a-t-elle vraiment transformé la vision du monde des habitants de l'Est du Québec ? La régionalisation scolaire fut-elle acceptée par l'ensemble des parents québécois ? Quelle fut l'influence réelle des manifestes de la C.E.Q. et de la C.S.N. sur leurs membres ? Jusqu'à quel point l'indépendantisme a-t-il touché le travailleur québécois qui vote P.Q. ? Voilà autant de questions qu'on peut se poser avant de croire à une transformation fondamentale de la société québécoise. Ayant perdu son encadrement clérical, elle semble pour le moment beaucoup plus disponible que mobilisée, plus encadrée par des mouvements terre-à-terre comme le secteur coopératif que par les grands projets politiques ou sociaux qui lui sont présentés. Personne ne semble encore avoir pu lui présenter la véritable synthèse de ses aspirations, enracinant dans la vie quotidienne ces concepts abstraits que demeurent pour beaucoup développement, indépendance et socialisme. Des phénomènes comme la montée créditiste, l'élection de 1966 et plus récemment la crise de la C.S.N. et l'échec relatif du Front commun intersyndical de la fonction publique semblent nous fournir des signes certains de cette disponibilité et de ses limites. Et pourtant, comme l'écrivait Pierre Vadeboncœur, « Ce qu'il y a de nouveau pour nous dans le temps actuel, c'est que nous ne sommes plus portés par l'histoire et que, pleinement pour la première fois peut-être, nous aurons à décider de demeurer ou de partir ».<sup>202</sup>

---

<sup>202</sup> Pierre Vadeboncœur, *La dernière heure et la première*, Montréal, L'Hexagone / parti pris, 1970, page 57.

#### 4 — *Nouveaux défis*

Et puis, en plus de ces problèmes lancinants que nous affrontons déjà, il en vient d'autres plus graves sans doute et qui, absents de ces textes et de nos préoccupations, pourraient bien s'imposer bientôt à nous avec une brutalité soudaine.

Depuis deux ou trois ans, à partir des problèmes de pollution croissante dans les agglomérations urbaines des pays industrialisés, une nouvelle conscience mondiale des problèmes écologiques apparaît. Présente dans de nombreux rapports, elle a trouvé récemment un appui scientifique non négligeable dans le travail préparé par une équipe du Massachusetts Institute of Technology, sous le titre significatif de « Halte à la croissance »<sup>203</sup>. Selon cette équipe, l'humanité s'en va vers une catastrophe si elle ne réduit pas à zéro la croissance [496] de la population et de la production industrielle dont les produits devront cependant être distribués plus égalitairement entre les pays. Ces préoccupations sont reprises par des hommes politiques et des technocrates de plus en plus nombreux. Nous en retrouvons des échos dans le « Rapport du Sénat sur la politique scientifique canadienne », dit rapport Lamontagne, qui préconise un effort considérable de recherche dans les sciences biologiques et humaines pour la prochaine décennie, au détriment des sciences physico-chimiques plus orientées vers la production industrielle et la croissance économique<sup>204</sup>.

Ces considérations alarmistes sur les risques de surpopulation, l'épuisement des ressources naturelles et la pollution croissante des villes, d'où résulterait la nécessité de limiter de façon draconienne toute croissance économique future, manifestent cependant une réalité physique et psychologique beaucoup plus perceptible à Los Angeles et à Londres qu'à Pékin, Santiago ou Montréal. Malgré les critiques venues de l'intérieur même des États-Unis, c'est encore en effet leur modèle de société de consommation qui semble servir de norme à la majorité de la population québécoise. Si, comme on peut souvent le

<sup>203</sup> Halte à la croissance, Fayard, 1972.

<sup>204</sup> *Une politique scientifique canadienne*. Rapport du Comité sénatorial de la politique scientifique, Ottawa, vol. I, 1971. Vol. II, 1972. Vol. III, 1973.

constater, nous sommes sous-développés du point de vue de la production, mais sur-développés du point de vue de la consommation, nous sommes mieux placés que bien d'autres nations pour orienter autrement notre développement puisque nous, nous vivons déjà les inconvénients de la société post-industrielle sans en posséder encore les avantages principaux. Pourquoi les Québécois ne choisiraient-ils pas alors un nouveau modèle de développement économique et social qui remettrait totalement en question les stratégies courantes aussi bien du côté capitaliste que socialiste, toutes basées sur le développement continu de l'industrie secondaire et la croissance du produit national brut.

Ce serait peut-être cela compter sur nos propres moyens, inventer un socialisme québécois non productiviste à outrance, qui insisterait davantage sur la redistribution des biens et des services et la participation des travailleurs. Si le modèle productiviste nécessite la constitution de grands ensembles, un socialisme de ce type, qui accepterait une limitation concertée de la production et de la consommation, est à la portée des petits pays qui peuvent plus facilement le réaliser. Il va de soi qu'un tel modèle, même s'il ne fait pas la plus grande place à la croissance, implique cependant que l'économie soit contrôlée par l'État et l'ensemble de la population. Ces nouvelles perspectives seront cependant très difficiles à accepter même par les groupes dits de gauche qui continuent souvent à considérer le travail et le plein emploi comme des éléments fondamentaux de la société de l'avenir alors qu'il faut sans doute réviser ces postulats qui nous viennent du puritanisme et d'une période où la rareté des biens fondamentaux se faisait encore pleinement sentir partout.

Le modèle que nous venons de dessiner, si utopique qu'il paraisse à première vue, serait aussi beaucoup plus conforme à ces valeurs de la jeunesse et de la nouvelle culture, plutôt absentes de nos textes si l'on excepte le manifeste du C.A.P. St-Jacques. C'est le rapport Rioux sur l'enseignement des arts qui le premier au Québec a reconnu officiellement l'existence de ces nouveaux phénomènes dont toute stratégie de développement doit nécessairement tenir compte. L'engouement de ces groupes pour de nouveaux types de relations interpersonnelles, pour un rapprochement de la nature, pour de nouvelles formes de créativité, pour un égalitarisme non-compétitif, loin de constituer une [497] simple mode, exprime l'émergence de valeurs qui pourraient

bien devenir dominantes si nous acceptions le modèle de développement économique et social esquissé plus haut.

Les préoccupations de ceux qui vivent la nouvelle culture se rattachent aussi à celles des promoteurs de l'autogestion qui veulent faire du travail une activité libre de l'homme qui ne contribue plus à son aliénation. Déjà plusieurs organisations syndicales, dont une des grandes centrales ouvrières françaises, la C.F.D.T., ont fait de ce thème de l'autogestion une de leurs principales revendications.

Ce nouveau modèle global où se rejoindraient les inquiétudes écologiques des technocrates, les revendications autogestionnaires des travailleurs et les réalisations de la nouvelle culture pourrait être un des visages du Québec des années 80.

### **5 — Vers une sociologie du développement**

Mais, d'ici à ce que se réalisent ou non les utopies que nous venons d'évoquer, les tâches ouvertes à une sociologie québécoise du développement demeurent énormes. Nous ne pourrions malheureusement qu'en esquisser ici quelques-unes, espérant que les contributions ici présentées pourront susciter de nouvelles recherches qui poussent plus loin les frontières de la science et de la pratique.

La première tâche de la sociologie du développement est sans doute d'approfondir l'étude de la domination économique du Québec dans une perspective beaucoup plus globale que celle qui nous a jusqu'ici été présentée par les économistes. Il nous faudrait reprendre pour le Québec ce qu'ont fait des auteurs comme Samir Amin<sup>205</sup> pour les pays en voie de sous-développement du monde périphérique ou Watkins et Kari Levitt pour le Canada<sup>206</sup>. Si la dépendance du Canada vis-à-vis les États-Unis et leurs entreprises multinationales commence à être assez bien mesurée, celle du Québec est encore à asseoir sur une série de données recueillies spécifiquement à cette fin. Kari Levitt a

<sup>205</sup> Samir Amin, *L'accumulation à l'échelle mondiale*, Anthropos — Paris et IFAN-DAKAR, 1970.

<sup>206</sup> Kari Levitt, *La capitulation tranquille*. Réédition Québec. Montréal, 1972. M. Watkins et alia, *Foreign Ownership and the structure of Canadian Industry*. Privy Council, février 1968.

bien montré comment, à travers une dépendance économique accrue, le Canada est devenu une filiale (*branch-plant*) américaine non seulement au niveau de ses entreprises industrielles mais encore de ses syndicats, de ses universités et de sa culture : il faudrait aussi mesurer dans cette perspective l'américanisation du Québec où l'économique ne peut finalement se dissocier du politique et du culturel. Peut-être pourrions nous au terme d'une investigation de ce type résoudre le différend entre ceux qui font du Québec un pays sous-développé au même titre que plusieurs de nos voisins du sud de l'Amérique et les autres qui en font déjà un des lieux privilégiés d'émergence de la société « post-industrielle ».

D'ailleurs cette analyse où l'économie retrouverait sa vraie place dans une vision globale du social nous permettrait peut-être de déboucher sur une analyse pertinente des classes sociales québécoises qui fait cruellement défaut et qui empêche le progrès de la sociologie dans bien des domaines. Nous ne possédons encore en ce domaine que des études partielles de mobilité sociale et de stratification ou de grandes fresques d'inspiration marxiste où la vision idéologique rejoint assez difficilement les sentiers plus modestes de l'empirie.

[498]

Les classes sociales au Québec doivent être analysées dans leur structure comme dans leur évolution, du point de vue objectif lié d'assez près à l'économie comme du point de vue plus subjectif de la conscience de classe et de ses manifestations. Contrairement au cas de la dépendance, le cadre théorique, marxiste ou non, est encore à élaborer pour une telle étude. Pourtant, encore là, l'étude de nos partis politiques, de nos groupes de pression et de leurs idéologies apparaîtrait sous un jour tout-à-fait nouveau si elle s'insérait dans un schéma bien élaboré de la structure de classe réelle de la société québécoise vue dans toute sa complexité et non sous forme d'un combat entre cow-boys-bourgeois et Indiens-prolétaires. C'est aussi dans cette perspective qu'on pourrait mieux évaluer le mouvement indépendantiste québécois et son principal instrument politique, le Parti Québécois. S'il existe des classes sociales au Québec, elles ne sont pas les mêmes que dans l'Angleterre du dix-neuvième siècle ni que dans la Guinée de 1955 ou le Chili de 1972.

Une connaissance réelle de la structure économique de la société québécoise, des classes sociales dont elle favorise l'émergence et de son insertion dans le système mondial ne prendra tout son intérêt que lorsqu'elle nous permettra aussi d'évaluer les expériences de planification et de participation plus haut décrites, de les mieux intégrer dans une vaste politique de développement qui tiendrait aussi compte des dimensions nouvelles que nous avons dégagées et que nous pouvons ranger sous la rubrique de recherche d'une meilleure « qualité de vie ».

Les sociologues empiristes qui se préoccupent de planification dans une perspective d'amélioration de la qualité de vie ont imaginé récemment, particulièrement aux États-Unis et en France, de construire, parallèlement aux indicateurs économiques utilisés depuis de nombreuses années, de nouveaux instruments de mesure quantitative du social qu'on nommerait « indicateurs sociaux ». Pour ces sociologues soucieux d'application de leur science, les indicateurs sociaux sont d'abord nécessaires pour tenter de nommer et de reconnaître l'impact de déterminismes sociaux sur les comportements des individus et sur les transformations des structures d'une société. Mais ils sont aussi un instrument de mesure indispensable pour définir et évaluer les politiques qui, en tentant d'infléchir ces dynamismes sociaux, deviennent un déterminant de plus dans le réseau des agents qui, par leurs efforts pour mettre en rapports un ensemble d'objectifs plus ou moins systématiquement recherchés et un système de moyens, façonnent le développement.

Considérés d'abord comme une sorte de nouveau gadget quantitatif des passionnés de la mesure sociale, ces « indicateurs sociaux » sont pourtant vite apparus comme pouvant servir dans plusieurs contextes, à condition de les faire émerger au terme d'un véritable processus de théorisation. Ce n'est en effet qu'en fonction d'un découpage préalable de la réalité, lui-même issu d'une certaine conception de cette réalité, que les indicateurs « indiquent ». Par ailleurs, un ou plusieurs indicateurs isolés ne sauraient revêtir une signification adéquate : ce n'est que réunis en un ensemble structuré qu'ils peuvent vraiment faire parler la réalité.

Ainsi, dans le cas du Québec, les dimensions fondamentales que constituent notre situation de dépendance et la structure de nos classes sociales doivent être les schémas de base permettant de constituer des

indicateurs sociaux qui pourraient assez bien s'adapter à la mesure de ces problèmes nouveaux [499] qu'on peut ranger sous l'étiquette générique de « qualité de vie » ou de problèmes de l'environnement. Beaucoup de recherche devront, à la demande même des gouvernements, être entreprises en ce domaine par les sociologues ces prochaines années : il semble même qu'on doive leur accorder la priorité, si l'on en croit une source comme le Rapport Lamontagne. Ces recherches risqueraient d'être triviales et de ne jamais aller au fond des choses si n'existait pas pour les encadrer l'ensemble de travaux théoriques dont nous avons d'abord parlé. Il ne faudrait pas que les problèmes à la mode d'écologie et d'indicateurs sociaux ne soient que de nouvelles défroques de ce vieil « empirisme libéral », dénoncé d'abord par C. Wright Mills, un des grands sociologues américains de l'après-guerre, sous lequel peuvent si aisément se cacher tant de compromissions idéologiques.

Par ailleurs, il ne serait guère préférable qu'un nouvel engouement pour la théorie ou qu'une lecture trop dogmatique du marxisme laissent filer entre les doigts du chercheur phénomènes et réalités nouvelles qu'un auteur du dix-neuvième siècle, si génial qu'il ait été, ne pouvait ni pressentir ni analyser. Il nous paraît difficile de nous rallier d'emblée au philosophe Foucault lorsqu'il affirme que « l'homme n'est qu'une invention récente, une figure qui n'a pas deux siècles, un simple pli dans notre savoir, et qu'il disparaîtra dès que celui-ci aura trouvé une forme nouvelle »<sup>207</sup>. Sans doute une méconnaissance des structures fondamentales de l'esprit et de la société a laissé trop de place à ceux qui, partant des postulats fondamentaux du capitalisme, ont voulu donner une valeur absolue à la liberté de l'homme dans sa vie sociale, politique et personnelle. Les progrès de la sociologie et de la psychanalyse ont dissipé ces illusions en démontant les mécanismes réels qui les rendaient possibles.

Mais le fait de démonter ces mécanismes ne les rendrait-il pas moins contraignants, ne permettrait-il pas de les enrayer ou de les orienter autrement. En ce sens les utopies autogestionnaires des tenants de la nouvelle culture ne préluderaient-elles pas à une nouvelle floraison de la liberté et de la créativité, bien conscientes des cadres qui les enserrant et ainsi plus aptes à les transformer. Nous avouons préférer cette tradition où l'on retrouve quand même des sociologues

<sup>207</sup> Michel Foucault, *Les mots et les choses*, Gallimard, 1966, p. 15.

comme Marx, Gurvitch, Berque et Touraine, pour qui, à l'intérieur de limites bien arpentées, les individus, les classes et les peuples ont encore la possibilité de faire l'histoire.

[500]

## **RÉFÉRENCES**

Les notes en fin de texte ont toutes été converties en notes de bas de page dans cette édition numérique. JMT.

[501]

Achévé d'imprimer  
sur les presses  
des ateliers  
de la  
Librairie Beauchemin Limitée  
à Montréal  
le quatrième jour  
du mois de décembre  
mil neuf cent soixante-treize

[502]

**Fin du texte**