

**Lizette Jalbert**  
sociologue, UQAM (1943-1992)  
(1991)

# “La décentralisation : Enjeux et perspectives”

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole,  
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi  
Courriel: [jean-marie\\_tremblay@uqac.ca](mailto:jean-marie_tremblay@uqac.ca)  
Site web pédagogique : <http://www.uqac.ca/jmt-sociologue/>

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 Jean-Marie Tremblay, bénévole, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi à partir de :

Lizette Jalbert,  
[sociologue, UQAM, 1943-1992]

**"La décentralisation : Enjeux et perspectives".**

Un texte publié dans l'ouvrage sous la direction de Louis Maheu et Arnaud Sales, *La recomposition du politique*. Chapitre 9, pp. 251-272. Montréal : L'Harmattan et Les Presses de l'Université de Montréal, 1991, 324 pp. Collection : Politique et économie. Tendances actuelles.

Autorisation accordée par Mme Saint-Pierre le 18 décembre 2003.

Céline Saint-Pierre est sociologue et directrice du développement  
Chaire Fernand-Dumont sur la culture  
INRS Urbanisation, Culture et Société



[Celine\\_Saint-Pierre@INRS-UCS.Uquebec.ca](mailto:Celine_Saint-Pierre@INRS-UCS.Uquebec.ca)

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times, 12 points.  
Pour les citations : Times 10 points.  
Pour les notes de bas de page : Times, 10 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2004 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE (US letter), 8.5'' x 11''

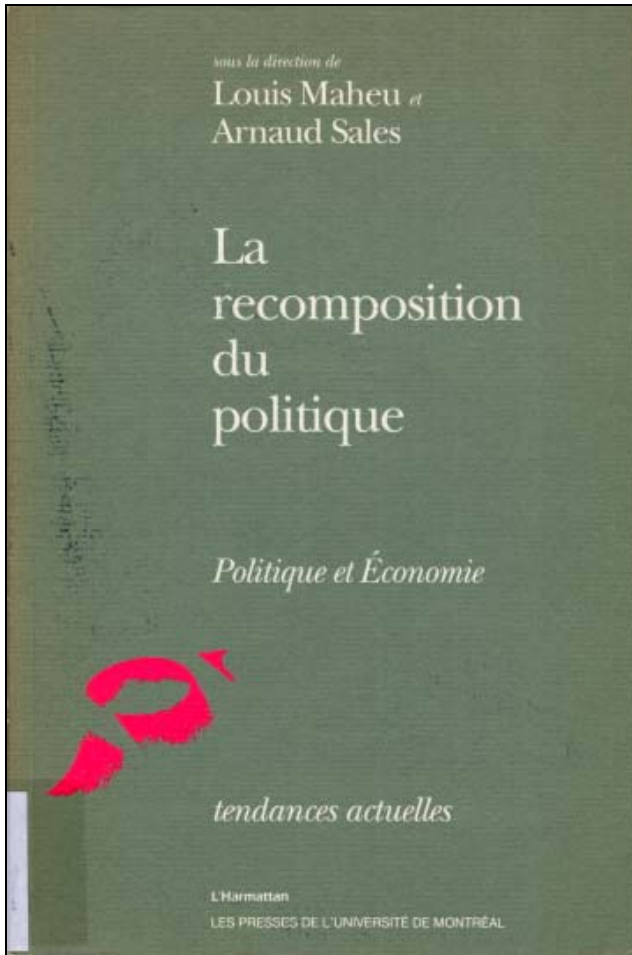
Édition complétée le 1<sup>er</sup> juillet 2008 à Chicoutimi, Ville de Saguenay, province de Québec, Canada.



## Lizette Jalbert

Sociologue, Université du Québec à Montréal.

### “La décentralisation: Enjeux et perspectives”.



Un texte publié dans l'ouvrage sous la direction de Louis Maheu et Arnaud Sales, *La recomposition du politique*. Chapitre 9, pp. 251-272. Montréal : L'Harmattan et Les Presses de l'Université de Montréal, 1991, 324 pp. Collection : Politique et économie. Tendances actuelles.

# Table des matières

## Introduction

### La décentralisation et la conjoncture néo-libérale

La décentralisation : stratégie de sortie de crise

La crise financière : l'économie comme contrainte de la politique

La crise de légitimité : l'omnipotence de l'administration centrale, entrave à l'efficacité du système

*La réadaptation des structures*

*L'institutionnalisation de la concertation*

*L'évaluation des réformes*

La crise de motivation : le centralisme comme obstacle au maintien de l'intégration sociale

*La participation encadrée*

*L'autonomie administrée*

La recentralisation : riposte à la crise de gouvernabilité ?

## Références bibliographiques

Lizette Jalbert

**“La décentralisation : Enjeux et perspectives”**

Un texte publié dans l'ouvrage sous la direction de Louis Maheu et Arnaud Sales, *La recomposition du politique*. Chapitre 9, pp. 251-272. Montréal : L'Harmattan et Les Presses de l'Université de Montréal, 1991, 324 pp. Collection : Politique et économie. Tendances actuelles.

## Introduction

[Retour à la table des matières](#)

Avec le déclin de la période keynésienne, de nouveaux rapports entre l'État et la société civile cherchent à se mettre en place, accompagnés de discours se voulant annonceurs de ces changements. Ce texte est l'occasion d'une réflexion sur ce monde en émergence à travers ce que peuvent nous en révéler les réformes opérées au niveau des institutions politico-administratives, locales et régionales, dans plusieurs pays occidentaux. Deux considérations majeures guideront notre démarche : la première consiste à prendre en compte la conjoncture idéologique particulière dans laquelle vont être concrétisées ces réformes dans la plupart des pays, tandis que la seconde se propose de les définir et de les analyser en tant que réponses à une société en crise.

## La décentralisation et la conjoncture néo-libérale

D'entrée de jeu, rappelons que bien qu'inaugurés parfois précocement, comme dans le cas de la Suède, c'est généralement avec la deuxième moitié des années 1950 et durant les années 1960 que de tels projets de réforme furent conçus, débattus et connurent un début d'application, généralement par le biais des politiques de planification et d'aménagement régional ou urbain. On remarquera, cependant, qu'il faudra attendre la décennie suivante, en débordant même sur l'actuelle, pour assister à la

concrétisation des transformations plus en profondeur, faisant largement appel, cette fois, aux thèmes de la décentralisation et de la régionalisation. En regard d'un aussi long cheminement, il n'est donc guère étonnant que l'orientation sous-jacente au processus de réformes à l'étude ait subi une bifurcation importante depuis sa mise en route jusqu'à aujourd'hui. Nonobstant l'absence de découpage temporel identique d'un régime politique à l'autre, on peut estimer qu'un peu partout, la dynamique réformatrice a d'abord été pensée et réalisée dans une optique de planification globale ou nationale, mue par une volonté explicitement exprimée du centre d'imposer sa cohérence à la périphérie, bref de décréter le changement. Cette poussée centripète a coïncidé dans les faits, sinon en théorie, avec l'expansion du keynésianisme et de l'État-providence <sup>1</sup>. Avec l'essoufflement de ce cycle d'expansion quelque part entre la fin des années 1960 et le milieu des années 1970 ce modèle d'intervention étatique subit la critique de gauche comme de droite <sup>2</sup> et, devant la révélation de ses multiples contradictions internes, commence à être mis en veilleuse. Un réajustement de perspective quant au rôle de l'État est alors entrepris où l'approche décentralisatrice - quelles que soient les ambiguïtés d'intention qu'elle charrie - va empreindre de plus en

<sup>1</sup> Keynes comme théoricien n'aurait jamais établi de lien entre les politiques économiques dont il prônait l'application et l'existence d'un gouvernement fort. Au contraire, nous dit Gilles Dostaler : « Pour Keynes l'appareil d'État, appelé à remplir des tâches nouvelles, devra être décentralisé. » (Gilles Dostaler, 1987 : 85). En pratique, cependant, l'étude d'Edmond Orban laisse entendre un autre son de cloche puisque l'État-providence y est considéré comme une des causes majeures des tendances centralisatrices au sein des États contemporains. Ivo Duchacek, préfaçant l'étude, écrit même : « *Comme l'auteur le montre (documents à l'appui), l'interventionnisme gouvernemental... résulte également du besoin d'un puissant leadership central confirmé par l'impact des théories keynésiennes ou marxistes concernant la gestion de l'économie et des services sociaux* » (Edmond Orban, 1984 : 12).

<sup>2</sup> On ne peut en effet, nier une certaine concordance des critiques de droite et de gauche sur de nombreux points qui sont aujourd'hui l'enjeu du débat politique : la tendance au totalitarisme ou la lourdeur bureaucratique en sont des exemples. Claus Offe avance même l'idée, un peu provocante, que la droite se serait largement réapproprié les thèses de la théorie critique du capitalisme avancé pour s'en servir à ses propres fins : théorie de la crise fiscale et théorie de la crise de légitimation, entre autres (Claus Offe, 1985 : 65). Parlant des militants et des leaders socialistes français, Michel Crozier écrit : « *Il faut qu'ils soient capables de découvrir que le modèle déductif de la planification est mort désormais, non seulement dans sa version arbitraire et totalitaire soviétique, mais aussi dans sa version réformatrice de planification démocratique* » (Michel Crozier, 1979 : 14).

plus le discours politique et inspirer, avec des résultats variables, la révision des procédures de gestion aussi bien que l'aménagement des responsabilités et des pouvoirs entre les divers paliers de gouvernement.

C'est à l'examen de cette seconde phase de réforme que nous consacrerons la présente contribution. Comme on peut le constater, elle s'amorce quasi parallèlement avec l'entrée dans la nouvelle ère dite néo-libérale. Ce rapprochement conjoncturel entre les deux phénomènes est suffisamment frappant et présumément lourd de conséquences pour en faire une dimension de notre analyse. Évidemment, on ne saurait prétendre que le néo-libéralisme fût le véritable ou le seul inspirateur des réformes de décentralisation<sup>3</sup>. Mais, on ne pourrait davantage exclure l'idée que ce courant de pensée, au fur et à mesure qu'il se consolide et s'impose comme solution de rechange, puisse conduire à une réinterprétation ou réappropriation de tout ou partie de ces réformes de pouvoirs locaux et régionaux dans le cas évidemment où lui-même ne les aurait pas déjà suggérées. S'il s'avère relativement facile d'en mesurer l'influence dans certaines conjonctures précises, comme la crise des finances publiques, il est par contre plus complexe d'évaluer jusqu'où et comment la décentralisation peut être reformulée lorsque réencastrée dans la culture gestionnaire d'inspiration néo-libérale.

En somme, tenter l'évaluation de ces politiques telles qu'elles se greffent sur un contexte où domine l'idéologie néo-libérale justifie l'interrogation suivante : l'objectif d'un véritable retrait de l'État central et d'une reconquête d'autonomie pour les administrations et collectivités locales, contenu dans le discours sur la décentralisation-régionalisation, rejoint-il le credo néo-libéral : moins d'État pour plus d'autonomie ? En d'autres mots, y trouve-t-il un terrain propice à sa réalisation ?

---

<sup>3</sup> Ce n'est évidemment pas le cas des premières tentatives observées en ce domaine qui sont antérieures à l'épanouissement du néo-libéralisme comme tel. Par ailleurs, bien que la gauche ait longtemps été associée à la culture étatiste - d'où son penchant centralisateur - la réappropriation de la lutte en faveur de l'élargissement de la démocratie a rendu divers courants de gauche favorables à la décentralisation, lesquels s'en sont d'ailleurs faits les promoteurs.



## La décentralisation : stratégie de sortie de crise

[Retour à la table des matières](#)

Cela nous amène à considérer une deuxième dimension, relevant moins de l'ordre de la conjoncture idéologique et précédant la recherche, au sens strict, de solutions politiques. Force est de constater que le recadrage idéologique et les restructurations de politiques auxquels nous assistons ces dernières années s'élaborent dans un environnement de crise : crise de l'énergie, crise de l'accumulation, crise fiscale, crise culturelle, crise d'identité, crise de l'autorité, etc. Bref, crise structurelle et multiforme qu'on trouvera à la fois impossible à localiser dans une sphère précise de la réalité sociale et difficile à périodiser en raison des rythmes propres qui président à l'éclatement des crises diverses. Situation fort complexe, en l'occurrence, à travers laquelle se structure un nouveau modèle de société, d'autres relations entre l'État et la société civile. C'est sur cette toile de fond sociologique que nous tenterons de situer les enjeux découlant de l'introduction des politiques de décentralisation-régionalisation.

La signification de ce réformisme étatique des années 1970-1980 nous semble déjà contenue, du moins partiellement, dans le fait qu'il prend sa source dans une offre d'État plutôt que de constituer une réplique à une mobilisation et politisation de la société civile. Pour reprendre l'opposition que suggèrent Jacques Chevallier et François Rangeon, une telle situation, qu'ils nomment régionalisation pour la distinguer du régionalisme, signifie bien autre chose que l'émergence & une demande semblable en provenance de la périphérie (Chevallier, Rangeon, et Sellier, 1982 : 67 et 110). « Cette nouvelle phase des transformations de l'État », nous dit Yves Mény, correspond au « passage du régionalisme à la régionalisation », elle serait même, prétendent certains, « celle de la régionalisation sans le régionalisme <sup>4</sup> ». En conséquence, dans les circonstances particulières d'une réforme largement impulsée par le haut et ne répon-

---

<sup>4</sup> Yves Mény tire cette analyse de la comparaison de cinq pays européens : Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie. Il soutient également que la décennie 1970-1980 marque une phase de réformes décisives par rapport à la situation antérieure (Yves Mény, 1982).

dant pas directement ou qu'à retardement à la revendication d'autonomie et de participation<sup>5</sup>, il y a tout lieu d'y reconnaître, comme tendance dominante, l'expression d'une nouvelle technologie du pouvoir vouée à la modernisation plutôt qu'à la démocratisation de l'appareil d'État (Jalbert, 1985 : 5-6). Au fond, comme se le demande Raphaël Draï : « Vouloir contrôler la modernisation ne signifie-t-il pas, en fait, vouloir moderniser le contrôle ... » (Draï, 1983 : 125).

En somme, et c'est là l'hypothèse qui fonde l'essentiel de notre approche, il s'agirait d'une réforme répondant aux difficultés croissantes de l'État bureaucratique et centralisé, propre à soulager les finances publiques, à améliorer l'efficacité du système et à favoriser l'intégration sociale. Une réforme, enfin, où la dimension démocratique se verra réduite à l'autonomie administrée et à la participation encadrée. Cela dit, on aurait pu préférer quand même l'observation systématique des actions-réactions des agents de la base concernés par la réforme. Sans faire fi de ce pan essentiel de la réalité, mais tenant compte également de l'absence d'enquêtes approfondies sur la question, nous avons plutôt choisi pour la présente analyse l'angle d'attaque qui consiste à passer au crible les méthodes de l'acteur qui nous paraît dans les circonstances - s'agissant de régionalisation plutôt que de régionalisme - revêtir une importance primordiale : l'État.

Est-il besoin de dire que notre hypothèse ne suppose pas comme allant de soi une action de l'État parfaitement rationnelle et concertée, une intentionnalité pure. Il va de soi que nous n'ignorons pas que de telles réformes, en raison des traditions diverses sur lesquelles elles s'appuient (autant politiques que culturelles) et du fait des risques inhérents qu'elles comportent en termes de réversibilité (ouverture du système politique), ne sont jamais exemptes d'effets pervers, comme d'ailleurs la plupart des actions de l'État. D'autant pourrions-nous ajouter que dans le cas qui nous occupe, la mise en pratique de ces politiques découle - si notre hypothèse tient - de la faiblesse de l'État devant la situation critique de crise de société à laquelle il doit faire face plutôt que de

---

<sup>5</sup> Yves Mény, analysant les cas français, italien et espagnol, s'interroge : « *Pourquoi la réponse de l'État central s'est-elle produite au cours des deux dernières décennies alors que les revendications régionalistes sont parfois vieilles de plusieurs siècles ?* » (Mény, 1985 : 26).

son renforcement <sup>6</sup>. Plus encore, on a déjà constaté que, ici comme ailleurs, l'introduction d'une réforme de ce type par l'État pouvait provoquer, une fois institutionnalisée, une prise de conscience, créer une identité jusque-là insaisissable et ainsi contribuer à l'émergence du mouvement social ou du moins de comportements de résistance.

Voilà donc dessinés à grands traits les éléments qui nous serviront de cadre pour notre analyse. Précisons que cette dernière sera principalement exemplifiée à l'aide du cas québécois, lui-même largement inspiré des expériences étrangères.

Pour terminer, schématisons les étapes de l'exposé. La réforme de décentralisation-régionalisation étant définie en tant que stratégie de sortie de crise, nous aborderons successivement trois situations typiques auxquelles l'État répondra par ce moyen :

- La crise financière en fonction de laquelle l'économie devient la contrainte de la politique ;
- La crise de légitimité où l'omnipotence de l'administration centrale est devenue une entrave à l'efficacité du système politique ;
- La crise de motivation qui fait du centralisme un obstacle à l'intégration sociale.

En dernier lieu et pratiquement en guise de conclusion, nous examinerons l'issue possible à ce qui fut identifié par certains sociologues comme la crise des crises : la crise de gouvernabilité. Ici le remède envisagé fait bon ménage avec les accents de l'ainsi nommée révolution conservatrice qui a pris de l'ampleur ces toutes dernières années (Sorman, 1983 : 39-57). Cette médecine irait alors plutôt dans le sens d'une recentralisation et d'une refermeture du système politique après la timide et fonctionnelle tentative d'ouverture que recèlent néanmoins les réformes de décentralisation engagées. Est-ce là ce qui trace notre horizon politique ? La question n'est pas tranchée mais elle est inquiétante.

---

<sup>6</sup> Affaiblissement et renforcement de l'État, deux procès qui ont tendance à se combiner dans la situation contemporaine comme le soulignait fort justement Nicos Poulantzas (1978 : 228).

- La re-centralisation : riposte à la crise de gouvernabilité ?

## La crise financière : l'économie comme contrainte de la politique

[Retour à la table des matières](#)

Depuis une quinzaine d'années déjà, les économistes néo-libéraux, sonnaient l'alarme : l'économie tournant au ralenti, frisant la croissance zéro, tout redéploiement des dépenses publiques acculerait à terme les États à la banqueroute. Mais devant la récession qui s'approfondissait et créait sans cesse de nouvelles difficultés, les gouvernements occidentaux hésitaient à réagir et laissaient se creuser les déficits budgétaires. S'en prenant tout particulièrement au poids des programmes sociaux, ces mêmes spécialistes décriaient l'irresponsabilité des politiciens et tentaient de démontrer, chiffres à l'appui, que l'ensemble des pays de l'OCDE avaient doublé entre 1960 et 1981 la part du produit intérieur brut consacrée aux dépenses sociales qui atteindrait maintenant 27%, selon eux (Francœur, 1986) L'État-providence était mis au pilori, accusé d'entretenir sa propre logique bureaucratique et même de faire fi de toute logique. Les gouvernements occidentaux allaient finalement riposter et adopter avec plus ou moins de poigne une politique de rigueur en invoquant le caractère international de la crise. Réfugiés derrière cette interprétation déculpabilisante, même les régimes socialistes, comme en France, se sont efforcés d'appliquer les freins.

Ce délestage des budgets des États en matière sociale, particulièrement sensible aux États-Unis et en Grande-Bretagne, va s'accompagner d'un vaste programme de libéralisation de l'économie. Une rhétorique vantant les mérites du capitalisme de libre concurrence et dénonçant l'emprise des bureaucraties coûteuses tentera de justifier la nouvelle orientation suivie. Dans ce contexte l'économie reprend ses droits, *la loi du marché redevient la contrainte absolue de toute politique*. Considéré comme inapte au bon fonctionnement du système capitaliste, le keynésianisme est remis pour faire place à un néo-libéralisme plus ou moins agressif. L'interventionnisme d'État, les grands plans globaux et collectifs sont remplacés par des politiques de pri-

vatisation. Remarquons que le discours, en cette matière, va souvent plus loin que la pratique, la politique demeurant un art du possible le Canada en est d'ailleurs un très bon exemple (Lesemann, 1986 : 201-203).

L'État, omnipotent, redevient-il pour autant spectateur ? On peut en douter lorsqu'on considère le réengagement des fonds publics dans le secteur de la défense, en particulier aux États-Unis. Avec Reagan, le retour en force de la politique militaire et d'une conception impérialiste tous azimuts vont contribuer au maintien de l'indispensabilité de l'État. Métamorphosé, l'interventionnisme sera-t-il dorénavant à la solde de l'État guerrier et gendarme du monde ? À l'intérieur, il a également été démontré que l'aide à l'entreprise privée n'a pas diminué, bien au contraire, et que l'interventionnisme d'État en ce domaine est toujours bienvenu. Mais on continue un peu partout à prôner la nécessité de déployer de plus grands efforts pour rationaliser les finances publiques.

Dans leur recherche de stratégie pour sortir de la crise financière, certains gouvernements se verront tentés d'utiliser de manière opportuniste des solutions à l'origine conçues à d'autres fins ou relevant de revendications populaires. C'est le cas des demandes d'allègement de la présence de l'administration centrale formulées soit par les gouvernements locaux, soit par les mouvements régionalistes, ou plus simplement des politiques déjà en vigueur dans le domaine de la déconcentration administrative. C'est ainsi que l'option en faveur de la décentralisation promue comme politique de rechange pourra faire figure de bouée de sauvetage.

Aux États-Unis, par exemple, une certaine nostalgie de la grande crise donne au président Reagan l'idée de recycler les idéaux de frugalité des premiers moments de l'Indépendance américaine. Le *New Federalism* est présenté début 1982 dans le message sur l'état de l'Union comme la panacée aux excès du *Welfare State*. Un programme axé sur la libre entreprise, la limitation des dépenses et la réduction des impôts se marie alors fort bien avec le « fédéralisme renouvelé » *made in USA* que le Président considère comme « audacieux et aussi novateur pour rendre le gouvernement responsable de nouveau devant le peuple, de façon à faire fonctionner à nouveau [le] système fédéral ». Plus concrètement, la proposition comprend le transfert aux États et aux collectivités locales d'environ la moitié des programmes fédéraux, soit quelque 47 milliards de dollars, le cœur de la politique de *Welfare*. Cette réorientation

doit avoir pour conséquence de réduire l'ampleur des responsabilités de l'État central, ramenant celles-ci à l'essentiel, soit la « défense, les questions fiscales et monétaires, la gestion de certains programmes concernant les agriculteurs, les personnes âgées et les soins de santé pour les plus défavorisés » (Duffau, 1982 : 5-6). En prétendant renforcer la marge de manoeuvre des collectivités locales, la *politique de décentralisation à la Reagan vise donc strictement le dégonflement du budget de l'État fédéral en faisant porter les coûts d'entretien de l'État-providence aux paliers locaux ou intermédiaires*.

Le gouvernement du Québec, sans aller aussi loin, tient lui aussi, depuis quelques années, un discours économe dans lequel la décentralisation est vue comme « réponse plus efficace et mieux adaptée au changement » conduisant à « une meilleure utilisation des ressources humaines, physiques et financières » (Gouvernement du Québec, 1978). Dans l'esprit de l'administration québécoise, le *Small is beautiful* s'est donc également transformé avec le nouveau contexte de crise en *Small is efficient* (Dupuy et Thoenig, 1985 : 10). Plus efficace et moins coûteuse, la gestion décentralisée est, ici comme ailleurs, parallèlement assortie d'une volonté de compter sur les nouvelles solidarités et l'entraide individuelle comme substituts à l'intervention de l'État. Renforçant cette tendance, le président québécois de la campagne du bénévolat 1985, inspiré, déclarait que la maturité collective née de la crise transformerait *l'ère de l'État-providence en ère du Citoyen-providence* (Rowan, 1985). Ainsi, après une longue période de dépendance assistée entretenue par les politiques mêmes de l'État, on convie aujourd'hui le citoyen à prendre ses responsabilités, espérant peut-être le culpabiliser en l'invitant à harmoniser ses besoins en fonction de ceux de l'État et de l'économie de crise. Autre exemple : fin 1986, le ministre des Affaires municipales, annonçant diverses compressions budgétaires, invitait les instances administratives intermédiaires (MRC) à inventer leurs propres sources additionnelles de financement en vendant des services d'urbanisme et d'aménagement aux municipalités locales (Racine, 1986). Voilà comment la politique de décentralisation peut être combinée au retour du marché et servir du même coup à éponger le déficit provincial.

## La crise de légitimité : l'omnipotence de l'administration centrale, entrave à l'efficacité du système

[Retour à la table des matières](#)

Pendant que la crise économique suggère à nos gouvernements de stopper l'hémorragie des fonds publics au moyen de la décentralisation, on commence à percevoir que les conséquences néfastes pour l'efficacité même de notre système politique, de l'omnipotence de l'administration centrale dans la gestion de la vie collective, pourraient être résorbées à l'aide du même outil. Les réformes et projets de réformes mis en route en France et au Québec, par exemple, au cours des années 1970 et 1980<sup>7</sup>, visent donc en principe à *modérer l'expansion de la bureaucratie centrale et à créer les conditions structurelles d'une nouvelle répartition du pouvoir entre l'État et les régions* en s'appuyant, comme le titre d'un document du gouvernement du Québec l'indique, sur un préjugé en faveur du choix *des régions* (Gouvernement du Québec, 1983).

Les modifications à la gestion traditionnelle politico-administrative que ces réformes impliquent, supposent l'établissement d'un modèle consensuel qui permette de rapprocher les actions de l'État des collectivités locales. Pour atteindre cet objectif, deux mesures concrètes seront privilégiées :

1. Une réadaptation des structures existantes pour laisser place à une plus grande marge d'autonomie aux collectivités sur le plan administratif ;

---

<sup>7</sup> Pour la France, mentionnons, outre le projet gaullien de 1969 qui l'annonce, la réforme de 1972, le projet Guichard de 1976 et enfin, la loi sur la décentralisation du 2 mars 1982. Pour le Québec, une série d'étapes également : avant-projet de loi du ministre Tessier en 1972, avant-projet de loi du ministre Goldbloom en 1976, Loi 57 sur la fiscalité municipale en 1979, Loi 105 sur la démocratie et les élections en 1980, Loi 125 sur l'aménagement du territoire et la création de municipalités régionales de comté (MRC) votée en 1979 et dont il sera principalement question.

2. L'institutionnalisation de mécanismes de concertation, de consultation et de coordination.

### *La réadaptation des structures*

[Retour à la table des matières](#)

Reconnaissant l'inaptitude des structures locales administratives en place à répondre efficacement à leur mission et aux nouveaux défis de la modernisation, les gouvernements du Québec - par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, communément appelée Loi 125, de décembre 1979 - et de la France - par celle du 2 mars 1982 - ont choisi d'appliquer des réformes de structures censées favoriser l'émancipation administrative des collectivités régionales. Sans entrer dans le détail de ces réformes, précisons qu'elles procèdent soit au regroupement des entités locales existantes et à la création de structures intermédiaires (Québec), soit au changement de statut des collectivités territoriales établies (France). Bien que substantiellement différentes quant à l'ampleur et à l'échéancier des changements qu'elles introduisent, retenons pour notre propos qu'elles visent dans les deux cas, à élargir les capacités d'action des instances régionales de médiation.

La clé de voûte de ces réformes réside donc dans le rôle stratégique qu'auront à jouer les instances médiatrices qui viennent d'être créées ou réformées. Leur présence devrait garantir un décloisonnement et un assouplissement des relations centre-périphérie. À l'image d'une administration centrale inaccessible et dominatrice devrait succéder celle d'une administration moins monolithique, capable de passer du soliloque au dialogue. La recherche d'une nouvelle fonctionnalité engagée par ces réformes encore inachevées - bien qu'elles soient pourtant l'aboutissement d'un lent processus - prendra appui, ici comme en France, sur la *mise en place de dispositifs informationnels et de mesures propices à assurer la transparence administrative* (Chevallier, 1983 : 38-54).

C'est à l'aide de ces moyens que l'État envisage d'améliorer l'efficacité de sa gestion. Sans leur recours, en effet, l'administration risquait de perdre la maîtrise de la complexité que son surdéveloppement avait lui-même créée. Comment en effet, ré-



pondre aux demandes de plus en plus nombreuses, en prétendant poser des actions éclairées, adaptées aux réalités vécues par les administrés, en l'absence de mécanismes appropriés à capter leurs attentes, à les digérer, à les sélectionner, voire même à les anticiper ? Seuls de tels instruments informationnels, couplés à la présence de relais, permettent d'apprécier le degré de réceptivité populaire aux mesures gouvernementales et « élaborer, en fonction de ce baromètre, les ajustements nécessaires.

Vouloir, de plus, faire la promotion d'une administration centrale ouverte et amener les administrés à comprendre et à accepter la pertinence de ses programmes et décisions suppose une *pédagogie étatique* vouée à un effort de transparence. Informer, expliquer et convaincre, à travers une gestion moderne de l'opinion publique, a nécessité des investissements importants dans un domaine que les Français n'ont pas hésité à qualifier de « marketing public » (Laufer et Burlaud, 1980, cité par Chevalier, 1983). Au Québec, l'ère péquiste (1976-1985) fut identifiée à l'instrument médiatique et aux sondages. On y recycla également la tradition de l'animation sociale en utilisant les services d'une cohorte de coordonnateurs en tout genre. Enfin, plusieurs lois récentes, associées à celles qu'on a surnommées la *troisième génération des droits de l'homme*, ont contribué à conforter une opinion publique toujours un peu méfiante. Mentionnons, d'après une étude comparative France-Québec de Pierre Sadran, les législations concernant : l'accès aux documents des organismes publics, la protection des renseignements personnels, l'ombudsmanie, la levée de l'anonymat des fonctionnaires, la création de ministères d'État chargés des relations avec les citoyens, etc. (Sadran, 1985 : 122-123).

### ***L'institutionnalisation de la concertation***

[Retour à la table des matières](#)

Information et transparence forment les assises indispensables à l'institutionnalisation de mécanismes et de modalités de concertation. À son tour, cette concertation se combine, au point de départ, à des procédures de consultation et, au point d'arrivée, à des cadres, permanents si possible, aptes à faciliter la coordination des actions.

S'inspirant des expériences sociales-démocrates, le Québec s'est fait, tout particulièrement sous le régime péquiste, le champion de l'idéal d'une société consensuelle, outillée d'un ensemble de moyens de consultation-concertation. On a, d'abord, au nom de cette vision de société concertée, multiplié les conférences, colloques, sommets, commissions d'enquête, documents de réflexion, etc., au point que des organismes comme l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et l'Union des municipalités régionales de comtés du Québec (UMRCQ), imitant ce modèle, ont eux-mêmes récemment institué leurs propres comités consultatifs pour répondre aux initiatives de l'État (UMQ et UMRCQ, 1986).

Ces dernières, dans un second temps, ont donné lieu à l'élaboration de projets concernant l'institutionnalisation d'instruments de concertation ; certains parmi eux attendent toujours leur application. Mentionnons, en particulier la mise sur pied des municipalités régionales de comté (MRC), qui sont en fait des organismes de coordination intermunicipaux, destinés à faire le pont entre l'État et les municipalités ; la création de sociétés de développement regroupant divers organismes existants sur le territoire des MRC (structures soumises à un moratoire depuis l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement libéral) ; la signature, à titre expérimental, de contrats de développement associés à des accords-cadre gouvernement-MRC « inspiration française est dans ce cas évidente) ; la proposition, non encore concrétisée, d'établissement de conseils régionaux de concertation et d'intervention (CRCI), sous forme de tables permanentes de concertation régionale chapeautant les MRC.

Tout cet appareillage renvoie à des *objectifs multiples* :

- Premièrement, il vise un objectif de *rationalisation* tendant à donner cohérence à un ensemble de ressources et d'initiatives jusque-là fragmentées et éparpillées ;
- Deuxièmement, il se donne pour tâche de *vaincre l'aliénation* tant des édiles locaux que des simples citoyens, en transformant leur statut d'assujettis en statut « d'interlocuteurs valables ». Il cherche en cela à faire oublier la période de dépendance au cours de laquelle les représentants élus n'avaient d'autre choix que d'aller quémander leur part des subventions gouvernementales à l'occasion d'humiliants pèlerinages à Québec (Trépanier, 1982 : 36). Si longtemps soup-

çonnés d'incompétence et taxés d'entretenir des perspectives à courte vue, les élus locaux se voient donc soudainement gratifiés du titre de partenaires et sollicités pour le dialogue ;

- Troisièmement, la concertation remplit par-dessus tout une fonction de socialisation. Fortement institutionnalisé et encadré, le dialogue constitue un efficace instrument d'apprentissage de la rationalité technocratique puisqu'il « nécessite d'intervenir selon des modalités, des canaux de transmission et un langage codé », formalisés sous l'influence de l'État (Jalbert, 1985 : 90) ;
- Quatrièmement, toute action concertée contribue à dissimuler, sinon à temporer réellement *l'objectif d'uniformisation*, longtemps considéré comme intangible. Aujourd'hui, on tente de faire oublier la tutelle étatique, en acceptant de personnaliser davantage les relations avec le citoyen ou les instances locales ;
- Cinquièmement, concertation rime avec *programmation des rapports de force* entre les acteurs concernés. Elle permet donc d'atténuer les tensions et d'imposer un modèle non conflictuel de société. Elle perfectionne de ce fait les mécanismes d'intégration sociale en détournant l'hostilité vers les niveaux intermédiaires où seront gérés les conflits. Constituées en véritable pare-chocs entre les citoyens et l'État, les structures de médiation feront donc en sorte de protéger le centre des assauts de la périphérie ;
- Sixièmement, l'approche par la concertation, grâce au rythme non précipité qu'elle impose, facilite aux partenaires l'absorption des changements sociaux. À cet égard, on notera avec quelle prudence et quel pragmatisme, au Québec mais aussi en France, on a procédé à l'introduction des réformes en question. Stratégie étapiste d'ensemble, solutions fonctionnelles à la pièce aux problèmes rencontrés <sup>8</sup>, réformes sectorielles, sont les ingrédients d'une opération menée sous les auspices d'une politique incrémentaliste qui fait contraste avec les premières tentatives dans le domaine du développement régional.

---

<sup>8</sup> Voir l'article de Vincent Wright au titre révélateur, « Régionalisation Under the French Republic : The Triumph of the Functional Approach », (1980).

## *L'évaluation des réformes*

[Retour à la table des matières](#)

Il s'agit maintenant de jeter un regard d'ensemble sur la nature des transformations qui se sont opérées dans les rapports de la région à l'État suite à l'ouverture du système politico-administratif. On peut certainement admettre d'entrée de jeu que l'État, même s'il ne cède qu'au compte-gouttes des pouvoirs décisionnels et octroie surtout des pouvoirs de gestion (Sokoloff, 1985 : 163-174), et s'il accorde plus facilement des compétences résiduelles et des tâches mineures et occasionnelles plutôt que d'allouer des fonctions permanentes aux instances régionales ou locales, a néanmoins lâché du lest et accru relativement la marge de manoeuvre des collectivités concernées, suffisamment du moins pour susciter dans bien des cas des aptitudes nouvelles à réagir et à s'organiser.

Le processus de modernisation législatif, bien qu'on ait pu l'analyser d'abord comme une projection des besoins de l'État, a donc eu parallèlement pour résultat de dynamiser le milieu, de lui faire prendre conscience de son existence. Cette action-réaction instituant-institué permet de saisir que le geste de l'État n'est pas à sens unique. Cependant, ce qui frappe surtout, c'est la perspective technocratique d'une solution pensée en termes de structures, ce qu'on a nommé la « démocratie par les structures » (Simard, 1979 : 41), qui semble avoir été surtout retenue, à l'instar d'autres secteurs ayant également été soumis à des réformes, tels la santé et l'éducation. Bien plus, les gouvernements locaux, ici comme ailleurs, auront même tendance à se méfier de la trop grande facilité avec laquelle, en ces temps de pénurie, on leur délègue des pouvoirs mais sans tenir compte de leurs capacités financières.

Globalement, les réformes entreprises ne desserrent donc pas tant les mailles de l'autorité de l'État que l'on puisse craindre que la fonction de cohésion de la société lui échappe en bout de ligne. « Il continue à surveiller l'utilisation des fonds, le respect des lois et des échéanciers, la conformité aux objectifs. » Son rôle sur le plan normatif et réglementaire, tant en ce qui concerne les contenus que les moyens, reste considé-

nable. « C'est l'État qui fixe les buts à atteindre, qui a conçu les lois instituant les structures régionales et coordonne leur application » Son pouvoir de contrôle et de supervision sur les décisions des organes régionaux reste entier. « Bien plus, la réforme en tant que structure étagée et hiérarchisée du pouvoir constitue une sorte de démultiplicateur du code étatique qui favorise une normalisation quasi inévitable des comportements administratifs, grâce justement au rapprochement centre-périphérie que les structures intermédiaires facilitent. » Enfin, « l'État se donne pour rôle d'opérer la médiation finale » entre les agents concernés, « donc celui de profiter du crédit de légitimité que procureront, s'ils sont trouvés, les arbitrages et synthèses découlant des contraintes imposées par la fin de l'État-providence ». Bref, « il n'y a pas de doute que le désengagement de l'État dans certains domaines ne signifie pas automatiquement son affaiblissement » (Jalbert, 1985 : 86-87). L'autonomie nouvellement acquise demeure essentiellement une autonomie administrée.

Ce bilan, bien qu'il soit centré sur l'expérience québécoise, est à rapprocher de l'expérience de la France - surtout en regard de la réforme de 1972 qui de fait a créé des régions sans leur transférer de pouvoirs (Meny, 1982 : 17), mais aussi si l'on considère la dernière réforme de 1982 - et de celles de nombreux autres pays européens dont les analystes ont bien montré qu'elles reflétaient « les réticences de l'administration centrale à renoncer à ses compétences décisionnelles ou de contrôle » (Mid.).

## La crise de motivation : le centralisme comme obstacle au maintien de l'intégration sociale

[Retour à la table des matières](#)

À la crise de loyauté à laquelle ont correspondu un réformisme étatique axé sur la décentralisation des structures administratives et l'institutionnalisation de la concertation, va faire écho une crise de motivation qui amènera l'État à prolonger son action modernisatrice et à raffiner en conséquence ses procédés de socialisation. Comme on le sait, la traditionnelle tendance à centraliser en vue d'atteindre le maximum d'effica-

cité s'est heurtée un peu partout à une perte diffuse de consensus : soit que la pesanteur centralisatrice ait engendré des attitudes de passivité et la paralysie des initiatives, soit qu'elle ait provoqué une agressivité collective manifeste contraire au maintien de l'intégration sociale. Absence de motivation ou motivation inadaptée ont été les signaux indicateurs de l'insuffisance des mécanismes régulateurs. Elles justifieront aux yeux des réformateurs l'introduction de politiques plus souples et mobilisatrices.

### *La participation encadrée*

[Retour à la table des matières](#)

Le renouveau du discours et de la pratique de l'État va consister à faire appel à la participation, mais pas à n'importe quel type de participation. Car s'il s'agit bien d'inviter le citoyen à s'engager plus directement dans les affaires qui le concernent, on veillera à ce que cette interpellation ne soit pas interprétée comme une incitation à retomber dans les excès de l'idéologie participative véhiculée par les animateurs sociaux des années 1960. L'objectif que l'on défend sera celui d'une civilisation *de* la participation basée sur un *encadrement adéquat* et non celui d'un encouragement à la délinquance contestataire et au militantisme. Bien comprise, la participation ne sera donc plus considérée comme antithèse à l'efficacité mais essentiellement complémentaire.

Ainsi, puisque l'État ne compte plus dorénavant sur la soumission pure et simple des administrés mais sur leur adhésion active, il devra cette fois proposer des changements qui débordent la stricte question des structures pour atteindre les orientations socioculturelles. À cet égard, il s'avère que le dialogue institué verticalement entre l'administration et les administrés nécessitera son remplacement par un système de communication bilatérale (Chevallier, 1983 : 12).

Cette conception régénérée du fonctionnement de l'État est basée sur l'appréhension de ses difficultés croissantes de communication avec le public. Ni l'amélioration de l'information ni le perfectionnement de la consultation ne sont en mesure de combler le déficit de légitimité qu'il éprouve devant une opinion de plus en plus saturée et de moins en moins convaincue. Parce que ces deux mécanismes révèlent avant tout

l'aspect unilatéral de l'action de l'État et parce que celui de la concertation, bien qu'inaugurant une dimension de réciprocité, au moins formelle et occasionnelle, dans les rapports de l'État à la société, ne compense pas suffisamment les attentes participatives des administrés, l'État n'a en définitive d'autre choix que celui d'ouvrir toujours plus son jeu et de prendre le risque d'inviter des acteurs concernés à participer.

C'est du moins ce que semble avoir compris le gouvernement du Québec lorsqu'il conviait, dans *Le choix des régions* (1983), les régionaux à revitaliser leurs milieux. Antidotes au sous-développement régional, les fameuses MRC, créées sous l'instigation de l'État, ont alors été sollicitées à servir de lieux de reprise en main par les citoyens de leur développement communautaire. Mieux encore, on leur a octroyé une fonction identitaire sans complexe au regard de la nation québécoise. Mais surtout, on n'a pas maquillé le fait qu'on comptait sur elles pour renouveler le climat de confiance dans les institutions.

L'idée de remotiver le citoyen par la participation et de lui redonner confiance dans les institutions à l'aide de ce moyen devait donc passer par un rapprochement administration-administrés, soit une démocratisation de l'administration. Mais on va voir que la démarche suivie pour atteindre ce but est balisée de façon à éviter que l'ouverture du système politico-administratif n'échappe au contrôle de l'administration. Ainsi, la « démocratie de contact » (Godbout, 1983) qu'instaure l'approche communautariste ne fait pas qu'exposer candidement l'administration au regard des administrés, mais place simultanément ces derniers sous influence de l'administration par le biais « une *approche aussi empreinte de technocratie*. On peut donc qualifier l'ensemble de la démarche de *participation encadrée*, dans la mesure où elle s'appuie sur une mobilisation par le haut dans le cadre de structures et de valeurs inspirées par l'État.

### ***L'autonomie administrée***

[Retour à la table des matières](#)

Avec la participation encadrée, un nouveau mode de conformité est donc recherché. À cette fin, toutes les ressources dont s'est doté l'État au cours des dernières années dans la foulée de sa politique de décentralisation devront être mises à contribu-

tion : réformes de structures, dispositif juridique, personnel & encadrement, etc. Il s'agit par tous ces moyens d'en arriver à *gérer les dynamismes sociaux-locaux et à canaliser le changement dans le sens de l'adaptation*, bref de fabriquer un consensus.

Concrètement, le mandat qu'ont reçu les MRC de construire un schéma d'aménagement, processus échelonné sur quelques années et parachevé sur l'ensemble du territoire, aura servi de cadre pour expérimenter cet objectif ; la phase actuelle de mise en application n'en étant que le prolongement. On peut donc considérer le schéma comme un instrument d'acculturation malgré ses limites évidentes : son caractère technique et la conception prudente, « modernisatrice-conservatrice » de la Loi 125 dont il relève et constitue le noyau dur (Trépanier, 1982 : 29-30). C'est donc à travers lui que les représentants locaux vont apprendre, certains mieux que d'autres, à partager la culture gestionnaire. Moins des savoir-faire comme tels d'ailleurs, que des procédures générales, des conventions, un langage, bref une certaine disposition d'esprit apte à mesurer l'adhésion au code imposé par le centre (Dupuy et Thoenig, 1985 : 25). Grâce à ce processus d'apprentissage, une solidarité, au moins formelle, est rendue possible entre les représentants de l'État et des collectivités locales. En période de restriction budgétaire, l'instauration de cette complicité sera particulièrement utile dans la mesure où l'État parviendra à entraîner une intériorisation des contraintes. Déjà, il est assez remarquable que dans certains milieux municipaux, on s'exprime en termes de négociation du délestage, on songe à faire des économies en privatisant certains services, on laisse même entendre qu'une augmentation de la productivité des programmes gérés localement pourrait justifier une réduction des engagements financiers de l'État (UMRCQ, 1986).

En somme, si l'accroissement de la participation réalisé à travers les récentes réformes ne mène pas irrévocablement et automatiquement à une domestication du pouvoir local, du moins assure-t-il à l'État *une emprise certaine sur les motivations* de ses partenaires locaux. Par la même occasion, il se donne des moyens pour former et sélectionner les interlocuteurs valables dont il a besoin pour servir de relais auprès des simples citoyens qui auront droit quant à eux à la consultation, le plus souvent une fois toutes les décisions arrêtées (Hamel et Léonard, 1982 : 110). On peut conclure que la décentralisation telle que mise en pratique, bien qu'elle renforce la croyance en un certain allègement de l'État, ne procure en fin de compte qu'un *espace d'autonomie administrée*.



Par ailleurs, ce mode de gestion induit une nouvelle articulation des formes du contrôle social qui se voudrait moins visiblement agressif. *Avec le retour de l'État-administrateur, ce sont les vertus des techniques administratives qui serviront* à établir les règles du jeu, laissant au second rang le battage idéologique et la répression pure et simple. Il faut toujours que les administrés en viennent à désirer faire ce qu'objectivement il est nécessaire qu'ils fassent, mais la pression extérieure se trouve remplacée par la contrainte intérieure (Fromm, 1948, cité par Riesman, 1964 : 25). Autodiscipline et autocensure comptent parmi les mécanismes associés au nouveau conformisme qui tend à devenir dominant avec la participation encadrée. Bien sûr l'individu qui y consent pourra retirer quelque satisfaction ou avantage de ce comportement ajusté aux institutions en place. Et il n'a pas tout à fait tort de pressentir que cette manière d'agir est la garantie et le prix à payer pour avoir droit d'accès au pouvoir délégué et aux compensations qui s'y rattachent. Seulement, il court le danger d'anesthésier ses véritables besoins et ceux de sa communauté ; dans un tel contexte son pouvoir de résistance fond. Même si l'administré-conformiste a acquis le sentiment d'un certain contrôle sur son environnement du fait qu'il manie dorénavant le code en professionnel, ce sentiment n'est que la caricature de l'autodétermination. Il s'agit plutôt d'une pseudo-autonomie, *d'une indépendance arbitraire des conventions de la culture gestionnaire* (Rogers et Kinget, 1965 : 94).

## La recentralisation : riposte à la crise de gouvernabilité ?

[Retour à la table des matières](#)

Alors qu'un peu partout en Occident, on assiste au retour d'une droite sans complexe et sans complaisance, *peut-on anticiper que la décentralisation comme stratégie de sortie de crise soit déjà à bout de souffle ? Si on l'entend au sens plein du terme d'une « décentralisation d'autodéveloppement »* (Divay, 1979 : 247-355), on peut bien affirmer qu'elle n'a jamais pu être véritablement mise en route et que la tournure prise avec la décennie 1980 ne semble aucunement lui être propice. Par contre, *en tant que mesure d'accompagnement au programme néo-libéral*, la décentralisation garde toute sa pertinence puisqu'il s'agit, comme nous l'avons déjà souligné, de la

faire servir à réduire les dépenses en déléguant l'État central de certains coûts et fonctions au profit des paliers intermédiaires ou locaux. On peut même dire que sous cet angle, la décentralisation est plus que jamais à l'ordre du jour. Mais c'est aussi à ce titre, il faut le souligner, que les résistances ont été les plus vives, aux États-Unis face au *New Federalism* et au Québec devant la tentation manifestée par le gouvernement libéral, élu en décembre 1985, de se servir de la politique de décentralisation comme expédient<sup>9</sup>.

Enfin, *utilisée comme nouvelle technologie du pouvoir*, eu égard aux crises de légitimité et de motivation, la politique de décentralisation-régionalisation peut sembler controversée. En dépit du fait qu'elle n'ait mené jusqu'ici qu'à une participation encadrée et créé qu'un simple espace d'autonomie administrée, son introduction n'en est pas moins porteuse d'un potentiel subversif qui rend son avenir incertain dans le contexte idéologique et politique d'aujourd'hui. En effet, les promesses de partenariat dont elle est assortie, tout en servant de leurre en ce qui a trait au partage réel des décisions, comportent néanmoins un risque pour l'État dans la mesure où les acteurs concernés y accordent crédit et développent des attentes en conséquence. Dès lors, il subsiste une marge d'incertitude quant aux débordements que ces réformes peuvent entraîner. C'est la raison pour laquelle jusqu'à ce que l'État conserve la maîtrise relative de ses réformes et tant que ces dernières ne menacent pas, par leurs effets pervers, d'attaquer des composantes vitales du système, leur maintien est assuré. Dans le cas contraire, elles seront remises en question, abandonnées ou détournées de leurs objectifs déclarés. La réforme sur la décentralisation et la démocratie participative qui lui est apparentée - même dans sa version civilisée de participation encadrée - pourraient bien subir un tel sort à la suite d'une stratégie réactive de l'État élaborée dans un climat peu favorable à une telle ouverture du système politique.

Depuis les oracles de la Trilatérale qui diagnostiquaient dès 1975 une crise d'ingouvernabilité des démocraties jusqu'au déferlement de la révolution conservatrice actuelle, la *Nouvelle Donne* ne favorise-t-elle pas un ralentissement de la démocratie et de la participation, voire l'idée d'un encouragement à entretenir une certaine dose

---

<sup>9</sup> Réunis en congrès l'automne dernier, les MRC et les municipalités locales ont prévenu qu'elles refuseraient à l'avenir des pouvoirs ou responsabilités supplémentaires, à moins que le gouvernement ne cède du même coup les fonds ou le pouvoir de taxation qui vient avec.

d'apathie politique, à renforcer l'application des disciplines en se servant des microstructures, bref, à recourir à certaines formes d'autoritarisme. Ne s'agit-il pas en fait de contrer les percées réalisées, malgré tout, non seulement par les groupes régionalistes mais par toute une série de mouvements sociaux ? N'est-il pas dans l'air du temps de plaider en faveur d'une maximisation des mécanismes de contrôle social afin d'empêcher la naissance ou la poursuite de demandes trop nombreuses ne pouvant plus être, pour le moment, institutionnalisées à travers les mécanismes traditionnels ? En résumé, la politique suivie un peu partout semble vouée à vacciner la société contre les revendications de tout ordre.

Ce bémol sur la démocratie de participation ne renvoie-t-il pas à un désir de mettre fin à la stratégie de transparence ? Auquel cas, nous aurions affaire à une tentative de retour au modèle traditionnel de gestion étatique basée sur la distanciation et la contrainte : une régression vers la fermeture du système politique sans diminution de l'expansionnisme administratif. Que l'on fréquente la thèse de Bertram Gross sur le *Friendly Facism* (Gross, 1985) ou celle de Nicos Poulantzas sur l'étatisme autoritaire (Poulantzas, 1978), ou encore celle d'Alan Wolfe sur la politique aliénée et le développement de la schizophrénie contemporaine (Wolfe, 1980), on n'est pas loin d'envisager le pire des scénarios. Mais si l'on considère la phase de transition dans laquelle nous sommes entrés au cours des premières années de la décennie 1980, et sans tenter de prédire les solutions plus définitives à venir, nous pouvons envisager que l'alliance du microprocesseur et du retour à un certain fondamentalisme en morale - sans parler de l'individualisme et du corporatisme de plus en plus écrasants, signes épars des temps modernes - nous mènera vers un *nouveau compromis social* et une *nouvelle synthèse culturelle*.

Nouveau, dans la présente conjoncture politico-idéologique, pourrait vouloir dire conciliation ou combinaison de tendances : pour le nommer approximativement encore, une sorte d'arrangement *néo-technocratique-conservateur*. Ce modèle puiserait aux sources de la tradition avec son bagage de *procédures répressives* : surveiller et punir. Il compléterait son arsenal à même le terreau des nouvelles technologies : mass media, langage informatique aux réponses infaillibles, science administrative, etc., bref, tout l'assortiment des *procédures managériales*.

L'État-administrateur serait alors non seulement maintenu mais fortifié en vue de dépolitiser le plus possible les décisions fondamentales. Un ésotérisme administratif en découlerait, justifié sur la base de la complexité croissante de nos sociétés qui, de ce fait, ne pourraient plus être gérées par la démocratie mais plutôt par une dictature d'experts. On peut mesurer les conséquences d'une telle réorientation pour ce qui concerne les réformes de décentralisation-régionalisation : resserrement de l'encadrement au niveau des instances de gestion intermédiaires et locales, professionnalisation et juridicisation sans doute accrues, auxquelles s'ajouterait l'usage toujours en vigueur des méthodes de contrôle social expérimentées dans la participation encadrée. Le débat politique n'étant plus à l'honneur, on voit poindre à l'horizon une tendance à la re-centralisation qui s'accompagnerait d'une périphérisation du social, jamais complètement abandonnée mais pourtant niée avec véhémence par le courant néo-libéral.

À cette emprise de l'idéologie et de la pratique managériales modernes, on pourrait facilement marier le discours véhiculé par le mouvement social conservateur dont le style rétro ne peut que conforter le *glissement antidémocratique de la politique gestionnaire et servir à légitimer le redéploiement des méthodes répressives de contrôle social*. En effet, l'appel au respect de l'autorité hiérarchique et le renoncement aux pratiques égalitaristes charriés par la vague conservatrice, de même que tout le courant anticollectiviste qui prône un retour à l'individuel, à l'affectif, aux relations primaires, au privé en général, se conjuguent pour dégager l'État de ses responsabilités sociales collectives. Ces idéologies, en insensibilisant toute perception des contradictions sociales, concourent donc à masquer les déficits de la politique néo-libérale actuelle tant sur le plan de la persistance des inégalités que sur celui des ratés économiques.

Dans cette conjoncture, l'éclipse de la promesse d'un contrôle plus démocratique mise de l'avant par les réformes de décentralisation-régionalisation semble se profiler comme possibilité. Il est à craindre, en effet que le discours néo-libéral qui se fait prétendument le défenseur du local, de l'individu, de leur créativité et de leur dynamisme, finisse par enfermer ces acteurs et leurs qualités dans leurs propres limites (Draï, 1983 : 118). On nous éloignerait alors de plus en plus de la démocratie.

## Références bibliographiques

[Retour à la table des matières](#)

Chevallier, J. (1983), « L'administration face au public », dans *Communication administration-administrés*, J. Chevallier, R. Draï et F. Rangeon (dir.), Paris, PUF.

Chevallier, J., Rangeon, F. et Sellier, M. (1982), *Le pouvoir local*, Paris, PUF.

Crozier, M. (1979), *On ne change pas la société par décret*, Paris, Grasset.

Divay, G. (1979), « La décentralisation en pratique : quelques expériences montréalaises 1970-1977 », *Rapport de recherche no 5*, Montréal, INRS-Urbanisation.

Dostaler, G. (1987), « La vision politique de Keynes », dans *La « théorie générale » et le keynésianisme*, ACFAS, coll. Politique et Économie.

Draï, R. (1983), « Le dialogue administratif », dans J. Chevallier, R. Draï et F. Rangeon (dir.), *Communication administration-administrés*, Paris, PUF.

Duffau, J.M. (1982), « Avant-propos », *Revue française d'administration publique*, no 21, janvier-mars.

Dupuy, F. et Thoenig, J.C. (1985), *L'administration en miettes*, Paris, Fayard.

Francœur, J. (1986), « La crise, quelle crise ? », Montréal, *Le Devoir*, 28 avril.

Fromm, E. (1948), « Individual and Social Origins of Neurosis », dans *Personality in Nature, Society and Culture*, C. Kluckhohn et H. Murray (dir.), N.Y., Knopf.

Godbout, Jacques T. (1983), *La participation contre la démocratie*, Montréal, Éditions Saint-Martin. [Texte disponible dans Les Classiques des sciences sociales. JMT.]

Gouvernement du Québec (1983), *Le choix des régions*, ministre F. Gendron, Document de consultation sur le choix des régions, Québec.

Gouvernement du Québec, secrétariat à l'Aménagement et à la Décentralisation (1978), « La décentralisation : une perspective communautaire nouvelle, fascicule 1 », *Une vue d'ensemble*, Québec.

Gross, B. (1985), *Friendly Facism. The New Face of Power in America*, Montréal, Black Rose Books.

Hamel, P. et Léonard, J.F. (1982), « Aménagement du territoire et participation populaire au Québec depuis 1960, dans *L'aménagement du territoire au Québec*, J. Léveillé (dir.), Montréal, Nouvelle Optique.

Jalbert, L. (1985), « Décentralisation ou autonomie administrée », *Cahiers de recherche sociologique*, vol. 3, no 1, avril. [Texte disponible dans Les Classiques des sciences sociales. JMT.]

Jalbert, L. (1985), « La décentralisation, quel enjeu ? », *Cahiers de recherche sociologique*, vol. 3, no 1, avril. [Texte disponible dans Les Classiques des sciences sociales. JMT.]

Laufer, R. et Burlaud, A. (1980), *Management public*, Paris, Dalloz.

Lesemann, F. (1986), « La restructuration de la politique sociale : la situation aux États-Unis, dans *Néo-conservatisme et restructuration de l'État*, L. Jalbert et L. Lepage (dir.), Sillery, PUQ.

Mény, Y. (dir.) (1982), *Dix ans de régionalisation en Europe : bilan et perspective 1970-1980*, Paris, Éditions Cujas.

Mény, Y. (1985), « La dynamique politique de la régionalisation », *Cahiers de recherche sociologique*, vol. 3, no 1, avril.

Offe, C. (1985), « Ungovernability : the Renaissance of Conservative Theories of Crisis », dans *Contradictions of the Welfare State*, J. Keane (dir.), Cambridge (Mass.) The MIT Press.

Orban, E. (1984), *La dynamique de la centralisation dans l'État fédéral*, Montréal, Québec-Amérique.

Poulantzas, N. (1978), *L'État, le pouvoir, le socialisme*, Paris, PUF.

Racine, B. (1986), « Québec annonce des mesures qui règlent les problèmes à court terme des MRD », Montréal, *Le Devoir*, 15 novembre.

Riesman, D. (1964), *La foule solitaire*, Paris, Arthaud.

Rogers, C. et Kinget, G.M. (1965), *Psychothérapie et relations humaines*, Louvain, Studia Psychologica.

Rowan, R. (1985), « À l'État-providence succédera l'ère du citoyen-providence », Montréal, *Le Devoir*, 16 avril.

Sadran, P. (1985), « Deux images du dialogue administration-administrés (France-Québec) », *Psychologie et science administrative*, Paris, PUF.

Simard, Jean-Jacques (1979), *La longue marche des technocrates*, Montréal, Éditions Saint-Martin. [Texte disponible dans Les Classiques des sciences sociales. JMT.]

Sokoloff, B. (1985), « Le pouvoir municipal face au projet Gendron sur "Le choix des régions" », dans *Aménagement et pouvoir local*, A. Germain et P. Hamel (dir.), Cahiers de l'ACFAS, no 31.

Sorman, G. (1983), *La révolution conservatrice*, Paris, Fayard, coll. Pluriel.

Trépanier, M.O. (1982), « Fermes traditionnelles et réformes récentes du droit de l'urbanisme au Québec : changement de fond ou changement de formes ? », dans *L'aménagement du territoire au Québec*, J. Léveillé (dir.), Montréal, Nouvelle Optique.

UMQ (1986), *Rapport de la Commission d'étude sur les municipalités* (rapport Parizeau).

UMRCQ (1986), *Rapport du comité de travail sur les pouvoirs des municipalités et des MRC* (rapport Lemieux).

Wolfe, A. (1980), *The Limits of Legitimacy. Political Contradictions of Contemporary Capitalism*, N.Y., The Free Press.

Wright, V. (1980), « Regionalism Under the French Republic : The Triumph of the Functional Approach », dans *Decentralist Trends in Western Democracies*, J. Sharpe (dir.), Londres, Sage.