

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À RIMOUSKI

**Analyse de l'approche « horizontale » dans les politiques publiques de  
développement régional au Québec de 1983 à 2001 :  
vers une vision horizontale**

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À

L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À RIMOUSKI  
comme exigence partielle du programme de  
maîtrise en développement régional

PAR

Carole Boucher

MAI 2005

## AVANT-PROPOS

Entreprendre des études supérieures demande réflexion. Étant bachelière en éducation pour les élèves du secondaire, rien dans mon profil académique ne me préparait clairement à des études en développement régional. Et pourtant, l'avenir de ma région, des régions du Québec, me tient à cœur. C'est dans un esprit de défi et de curiosité pour les théories du développement des régions et leur application que je me suis lancée, enthousiaste, dans ces études de maîtrise. Jamais je n'ai regretté mon choix.

Par ailleurs, le monde politique m'intéresse et me fascine depuis fort longtemps. Mon intérêt premier s'est donc arrêté sur les politiques publiques de développement régional au Québec, avec en toile de fond le ministère maintenant aboli des Régions. J'y voyais un ministère différent des autres de par la nature de ses fonctions ainsi que son caractère plus « transversal », un peu à l'image du bureau de circonscription d'un député, puisque les demandes sont fort variées lorsqu'il est question de développement en région. Le sujet était donc lancé.

Je termine en remerciant de tout cœur ma directrice de mémoire, madame Danielle Lafontaine. J'ai trouvé en elle une femme passionnée des questions politiques et dotée d'une rigueur exemplaire en regard de mon cheminement personnel. La rédaction de ce mémoire s'est trouvée grandement facilitée grâce à son concours. Je lui en suis extrêmement reconnaissante.

## TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS .....	I
TABLE DES MATIÈRES .....	II
INTRODUCTION .....	1
CHAPITRE PREMIER.....	5
PROBLÉMATIQUE ET MÉTHODOLOGIE .....	5
1.1    Pertinence du sujet en relation avec le développement régional .....	5
1.2    Les objectifs de la recherche.....	7
1.3    Principaux concepts .....	8
1.3.1    Les politiques publiques et l'État québécois.....	8
1.3.2    Les politiques publiques et le développement .....	15
1.3.3    Les politiques publiques et le développement régional au Québec .....	17
1.4    Vers un nouveau modèle de gestion du développement régional? .....	24
1.5    Points de vue d'auteurs sur la question de l'horizontalité .....	28
1.5.1    Jacques Bourgault .....	28
1.5.2    Guy Peters.....	36
1.5.3    André Gagné .....	43
1.6    Questions de recherche .....	47
1.6.1    La question générale .....	47
1.6.2    Les questions spécifiques.....	48
1.7    La méthodologie de la recherche .....	49
1.7.1    Description et analyse des matériaux textuels .....	49
1.7.1.1    Définitions.....	50
1.7.1.2    Bref historique .....	51
1.7.1.3    Pertinence de cette méthode d'analyse .....	52
1.7.1.4    Les principales étapes .....	53
1.7.1.5    Choix du corpus .....	56
1.7.1.6    La grille d'analyse.....	58

CHAPITRE DEUXIÈME .....	62
LES RÉSULTATS .....	62
2.1    Présentation synthétique des politiques analysées .....	63
2.2    Le terme « horizontal » et les termes associés .....	70
2.3    Le terme « secteur » et les termes associés .....	73
-    Le choix des régions (1983).....	73
-    Québec, à l'heure de l'entreprise régionale (1988).....	76
-    Développer les régions du Québec (1992).....	79
-    Politique de soutien au développement local et régional (1997) .....	82
-    Politique nationale de la ruralité (2001).....	84
2.4    Le terme « concertation » et les termes associés .....	86
-    Le choix des régions (1983).....	86
-    Québec, à l'heure de l'entreprise régionale (1988).....	89
-    Développer les régions du Québec (1992).....	91
-    Politique de soutien au développement local et régional (1997) .....	94
-    Politique nationale de la ruralité (2001).....	97
2.5    Le terme « territorial » et les termes associés .....	101
-    Le choix des régions (1983).....	101
-    Québec, à l'heure de l'entreprise régionale (1988).....	103
-    Développer les régions du Québec (1992).....	104
-    Politique de soutien au développement local et régional (1997) .....	106
-    Politique nationale de la ruralité (2001).....	109
CONCLUSION .....	115
BIBLIOGRAPHIE .....	119
ANNEXE .....	124

## INTRODUCTION

Les centres d'intérêt liés au développement régional sont fort nombreux pour qui se préoccupe de l'avenir des régions du Québec. Ce mémoire de maîtrise s'intéresse particulièrement aux relations entretenues entre l'État et les régions par l'entremise du type de gestion préconisé à l'intérieur des politiques publiques dévolues au développement régional. Dans la foulée des remises en question du rôle de l'État, il est permis de se demander quelle approche l'État québécois privilégiera à l'égard de ses régions. Ce qu'il est convenu d'appeler la « gestion horizontale » représente le cœur de la présente recherche. Le sujet apparaît d'ailleurs pertinent puisque des exemples récents d'événements et de parutions en font l'objet.

Effectivement, en octobre 2004, un important colloque se tenait à Montréal où l'on a abordé la question de la coordination horizontale. Intitulé, *La gouvernance métropolitaine, recherche de cohérence dans la complexité*, le programme du colloque proposait un thème de discussion sur les différentes échelles de gestion au sein des régions urbaines. Une des questions posées aux participants disait ceci : « Comment se fait dans l'agglomération la coordination horizontale entre instances fonctionnelles et verticales entre les différents niveaux? »<sup>1</sup> Comme quoi le sujet est d'actualité dans différentes sphères de la vie publique.

---

<sup>1</sup> Programme du colloque *La gouvernance métropolitaine, recherche de cohérence dans la complexité*, Montréal, octobre 2004.

Par ailleurs, dans un ouvrage paru en septembre 2004 et traitant de la prospective régionale, Guy Loinger aborde justement les questions de « latéralité » de même que les oppositions entre les politiques nationales et locales :

Les structures administratives publiques locales reproduisent le plus souvent les organigrammes des politiques publiques nationales ou régionales. Celles-ci sont, en général et sauf exception majeure, segmentées en champs fonctionnels, assimilables à des logiques verticales, dont la source se trouve au niveau des appareils ministériels. [...] De ce fait, les politiques sectorielles ont tendance à fonctionner en vase clos et à tourner le dos au principe du global / local.<sup>2</sup>

Loinger identifie également un problème dans l'application des politiques publiques et donne un exemple, en l'occurrence le cas français, où les principes de latéralité entre les politiques font une différence :

Un problème récurrent des politiques publiques, qui est la face complémentaire de la surreprésentation des logiques verticales, tient à la faiblesse du « latéral / local » par rapport au « vertical / sectoriel ». Des dispositions récentes donnent aux préfets de région un véritable pouvoir de coordination [...] ce qui traduit une exigence de transversalité entre politiques publiques sectorielles nationales, et donc d'adaptation aux conditions des systèmes complexes locaux et régionaux, à l'intérieur même de l'appareil d'État.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Guy Loinger. *La prospective régionale, de chemins en desseins*, Éditions de l'Aube, Paris, 2004, p.32-33.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p.33.

Cet ouvrage dénote donc lui aussi l'intérêt pour une approche renouvelée entre l'État central et les milieux locaux et régionaux. En outre, une publication récente d'un auteur qui sera cité dans le présent travail présente encore une fois la question d'une approche dite « horizontale » dans l'appareil d'État. En effet, Jacques Bourgault a participé à la dernière édition de l'Annuaire du Québec publié chez Fides. Son article, intitulé *La « gestion horizontale » : une autre mode passagère ou une percée durable?*, s'interroge justement sur la nature de cette préoccupation qu'est la gestion plus intégrée dans l'appareil étatique. Bourgault avance que « la gestion horizontale devient progressivement une réalité qui ne relève pas de l'utopie lointaine »<sup>4</sup> mais bien qu'elle « occupe une place actuelle toujours plus grande au Québec et dans l'administration fédérale »<sup>5</sup>. Il donne pour exemples « les escouades régionales mixtes des forces policières, les MRC, les initiatives dans l'agriculture, le développement industriel et touristique »<sup>6</sup> pour le cas québécois et soutient que « le fédéral, où nombre de silos persistent pourtant, a établi cette pratique comme fondement de la gestion, avec parmi de très nombreux exemples, l'évaluation du rendement des sous-ministres par leurs pairs »<sup>7</sup>.

Au-delà des illustrations évoquées, l'auteur affirme que, loin d'être une mode passagère, « la gestion horizontale pourrait contribuer à la mutation de l'appareil d'État du Québec, à la qualité de son intervention en matières sociale et économique, ainsi qu'à l'enrichissement de la vie démocratique »<sup>8</sup>. Programme ambitieux certes, mais qui

---

<sup>4</sup> Jacques Bourgault, *La « gestion horizontale » : une autre mode passagère ou une percée durable?*, L'Annuaire du Québec 2004, Fides, 2003, p. 691.

<sup>5</sup> *Idem*

<sup>6</sup> *Idem*

<sup>7</sup> *Idem*

<sup>8</sup> *Ibid.*, p.696.

démontre l'intérêt du chercheur pour cette question. Il faut noter qu'à la fin de l'article, Bourgault souligne le développement régional comme étant un champ d'intervention propice aux hypothèses « horizontales » :

À cet égard, la Loi sur l'Administration publique peut constituer un levier déterminant avec son exercice de planification stratégique si celle-ci permet une vision plus globale, plus corporative et plus interministérielle, si elle occasionne une réflexion critique des pratiques acquises et traduit vraiment la perspective corporative dans des plans d'action annuels : cela pourrait être le cas en matières de développement régional, de santé et services sociaux, de services sociaux et d'éducation, d'éducation et d'industrie, d'environnement et d'agriculture, de gestion des ressources humaines et d'administration ministérielle au quotidien.<sup>9</sup>

Pour de multiples raisons, il semble que l'attrait pour une approche renouvelée, à savoir une vision plus intersectorielle du développement dans les sphères d'activités de l'État et donc en matière de gestion publique (et gestion politique par le fait même) soit tout à fait d'actualité. La présente recherche tentera de contribuer à la réflexion en cours. Elle est centrée sur les signes d'une telle approche dans les politiques publiques du développement régional québécois depuis 1983. Le lecteur y retrouvera deux chapitres. Le premier traite du cadre conceptuel, des auteurs clés retenus en regard de la problématique étudiée ainsi que de la méthodologie de la recherche. Le second chapitre présente une synthèse du corpus choisi ainsi que les résultats de l'analyse.

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, p.697.



## **CHAPITRE PREMIER**

### **PROBLÉMATIQUE ET MÉTHODOLOGIE**

À l'intérieur du présent chapitre, les objectifs de même que les questions de recherche seront d'abord présentées. On y retrouvera par la suite le cadre conceptuel du présent mémoire qui s'appuie sur des auteurs reconnus sur les questions de l'État, la gestion de la gouverne ainsi que le développement. Par ailleurs, les propos d'auteurs traitant de l'intérêt de recherche, à savoir les questions « d'horizontalité » en matière de gestion publique, seront également déclinés. Enfin, il sera fait mention de la méthode de recherche utilisée pour analyser les documents choisis ainsi que la présentation du corpus retenu.

#### **1.1 Pertinence du sujet en relation avec le développement régional**

La pertinence de cette recherche s'appuie sur plusieurs liens entre les politiques publiques et le développement des régions. Premièrement, on sait que les politiques en général, mais surtout leurs modes d'application, influencent toutes les parties d'un État. Ensuite, le sujet de la recherche porte spécifiquement sur des politiques publiques québécoises dévolues aux régions. C'est-à-dire que leur conception et leur application sont destinées aux régions québécoises. Il est donc permis d'établir un lien sans équivoque entre le sujet et le développement des régions. D'autre part, la pertinence d'une nouvelle approche de développement, à savoir « l'horizontalité » ou dans la même veine la « territorialité », est une question débattue actuellement par plusieurs auteurs et

acteurs intéressés au développement régional. Par exemple, l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en traite dans un document intitulé *The future of Rural Policy, from sectoral to place based policies in rural areas* publié en 2003. On peut notamment y lire :

Rural and urban can no longer be an easy substitute for sectoral visions and interests. The change in unit of analysis and intervention is of course closely related to a more selective approach using packages of co-ordinated measures focused on the development of the economic fabric of a given rural region.<sup>10</sup>

Par ailleurs, le document de l'OCDE, par l'entremise des résultats du projet européen LEADER, met en relief l'aspect territorial des politiques en milieu rural ainsi que de la nécessaire coordination entre les politiques dites nationales. Ainsi, on peut lire, avec exemple à l'appui que :

Leader is not a sectoral development programme. The local action plan obeys a multisector rationale, integrating several sectors of activity. Integrating means that the actions should be linked so that the rural innovations programme becomes more coherent. One example of the horizontal integration approach is when local restaurants include in their menus typical food products from local producers, thereby stimulating local tourism as well as sales of local products.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> OCDE, *The future of Rural Policy, from sectoral to place-based policies in rural areas*, Paris, 2003, p.21.

<sup>11</sup> Van De Poele, Laurent. OCDE, « From sectoral to territorial-based policies : the case of LEADER », in *The future of Rural Policy, from sectoral to place-based policies in rural areas*, Paris, 2003, p.79.

On constate donc que le sujet semble d'intérêt et le présent travail cherchera à contribuer aux discussions actuelles en cette matière.

## **1.2 Les objectifs de la recherche**

Les objectifs visés pour cette recherche sont, d'une part, de dégager un cadre théorique pertinent en lien avec les politiques publiques ainsi que de comprendre le lien entre les politiques publiques et le développement. Par la suite, on cherchera à comprendre l'évolution entre les politiques publiques et le développement régional au Québec. Les trois objectifs centraux du présent mémoire sont les suivants :

- S'approprier les principaux enjeux entourant l'approche « horizontale » et le développement des régions;
- Analyser les politiques publiques de développement régional au Québec depuis 1983 sous l'angle de l'approche « horizontale » et des principaux concepts qui y sont associés;
- Recenser et analyser les contenus des politiques traitant de cette approche et en montrer l'évolution dans le temps;

Finalement, une analyse des caractéristiques propres aux régimes politiques étudiés sera effectuée lorsqu'elle apparaîtra pertinente. Il s'agit ici des gouvernements successivement portés au pouvoir à la suite des victoires électorales du Parti Libéral et du Parti Québécois. De 1976 à 1985 et de 1994 à 2001, il est question de mandats péquistes et de

1985 à 1994, ce sont des mandats libéraux. Cette analyse prendra la forme d'une observation des différences et / ou des ressemblances entre les différentes politiques retenues dans le corpus.

### **1.3 Principaux concepts**

Les prochaines pages font état du concept de politique publique de façon générale puis, en regard de l'État québécois. De la même façon, il sera question des politiques publiques de développement de façon générale ainsi que plus précisément des politiques de développement régional au Québec.

#### **1.3.1 Les politiques publiques et l'État québécois**

Dans cette section, on retrouve les principales définitions convenues par les auteurs au sujet des politiques publiques ainsi que de l'État et son évolution. Les politiques publiques apparaissent comme les outils privilégiés par l'État moderne dans l'exercice de ses fonctions, à commencer par la régulation sociale. Les sociétés dites avancées comptent sur l'État pour un ensemble d'interventions, à plus ou moins grande échelle, et les choix publics sont monnaie courante pour le citoyen. Afin de bien situer la question des politiques publiques, il importe de se demander quelle est l'origine de ces dernières. Par ailleurs, plusieurs exemples de la vie quotidienne le démontrent, le domaine public, ainsi que la multiplication de ces domaines font partie intégrante de la réalité occidentale. Muller soutient ainsi que :

Le développement des interventions de l'État dans la société civile est, sans conteste, l'un des phénomènes majeurs du 20<sup>e</sup> siècle. Non seulement les domaines d'actions de l'administration se sont étendus et multipliés mais les techniques utilisées par les décideurs publics se sont diversifiées et sophistiquées.<sup>12</sup>

C'est pourquoi un questionnement sur l'origine des politiques publiques n'est pas superflu. Tout d'abord, on peut se pencher sur l'évolution de l'action publique dans le temps. Muller parle de trois grands aspects de l'action publique renvoyant à des « langages » :

[...] le langage administratif correspond à l'épanouissement des formes bureaucratiques; le langage de l'expert est contemporain de la naissance des grandes organisations; le langage managérial, enfin, désigne l'administration comme lieu de gestion de la complexité du monde.<sup>13</sup>

Ainsi, on constate que le langage complexifié de l'appareil public est proportionnel au degré de complexité de nos sociétés actuelles. En outre, Muller traite de l'abandon de la logique territoriale, qui selon lui prévalait avant l'avènement de l'État moderne, des sociétés dites territoriales, au profit de la logique sectorielle comme étant un facteur ayant contribué au développement des politiques publiques. « On assiste donc au passage d'une logique horizontale (celle des territoires) à une logique verticale (celle

---

<sup>12</sup> Muller, Pierre. *Les politiques publiques*, collection Que sais-je? PUF, Paris, 1990, p.7.

<sup>13</sup> *Ibid*, p.15.

des secteurs). On peut dire aussi que l'on passe d'une prévalence de la dialectique centre / périphérie à une domination de la logique global / sectoriel »<sup>14</sup>.

En effet, pour assurer la cohésion sociale, un mode de régulation devait être mis en place pour que chaque secteur progressivement créé dans la société y trouve des points de repères ou, si l'on préfère, son rôle social. Les politiques publiques seraient alors apparues comme autant de réponses aux problèmes soulevés par la logique sectorielle apparue avec la révolution industrielle. Sous plusieurs aspects, on remarque que les problèmes d'aujourd'hui, illustrés à travers la logique sectorielle, constituent un retour du balancier quant à l'historique des politiques publiques. Il en sera question plus loin dans l'évocation des concepts clés du mémoire.

Plusieurs définitions ont été proposées au sujet des politiques publiques. Ainsi, Lemieux (1995) précise que : « les définitions des politiques sont nombreuses, mais on y retrouve toujours l'un ou l'autre des éléments suivants : les activités, les acteurs, les problèmes et les solutions »<sup>15</sup>. L'État, face à des problèmes de différentes natures, répondrait par des politiques ou règlements qui font office de solutions proposées aux acteurs de la société. D'autre part, l'auteur soutient que deux grandes préoccupations sont présentes lorsqu'il est question de l'étude des politiques publiques. La première en étant une d'amélioration de l'action et la seconde d'avancement des connaissances. Lemieux précise :

---

<sup>14</sup> *Ibid*, p.18.

<sup>15</sup> Lemieux, Vincent. *L'Étude des politiques publiques, les acteurs et leur pouvoir*, Les presses de l'Université Laval, Québec, 1995, p.3.

Pour les acteurs gouvernementaux les politiques réfèrent à des actions spécifiques qui ont un caractère officiel. Pour les enseignants et les chercheurs, les politiques publiques renvoient à des ensembles d'actions dont la plupart ne sont pas considérés comme des politiques par les acteurs gouvernementaux.<sup>16</sup>

Cette précision est utile pour le chercheur qui s'interroge sur le sens à donner aux politiques publiques. Cela lui rappelle qu'il doit toujours avoir en tête les différences de perceptions entre le monde politique et ceux qui analysent ses actions. Par ailleurs, il faut noter la particularité suivante : quand il est question spécifiquement de développement régional, il arrive que les acteurs gouvernementaux du Québec désignent eux-mêmes nommément les documents contenant des réflexions et des mesures comme étant des politiques publiques.

De leur côté, Meny et Thoenig affirment : « L'étude des politiques publiques, ce n'est pas autre chose que l'étude de l'action des autorités publiques au sein de la société. Que produisent ceux qui nous gouvernent, pour quels résultats, à travers quels moyens? »<sup>17</sup>. Ensuite, ils précisent : « une politique publique se présente comme un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou dans un espace géographique »<sup>18</sup>. Selon cette assertion, la société est donc la somme de tous les secteurs doublée d'espaces géographiques. À cet égard, il peut être intéressant de se demander si le développement local ou régional est un secteur ou bien un espace aux yeux des acteurs gouvernementaux. En outre, les auteurs mentionnent un certain nombre de

---

<sup>16</sup> *Ibid*, p.1-2.

<sup>17</sup> Meny, Yves, Thoenig, Jean-Claude. *Politiques publiques*, Thémis science politique, PUF, Paris, 1989, p.9.

<sup>18</sup> *Ibid*, p.130-131.

caractéristiques des politiques à savoir qu'elles recèlent un « contenu », un « programme », une « orientation normative », un « facteur de coercition » ainsi qu'un « ressort social ». Tout en étant conscients qu'il est plus difficile en pratique de retrouver l'ensemble de ces caractéristiques, Meny et Thoenig identifient le contenu d'une politique comme étant les ressources mobilisées afin de générer des résultats; le programme, quant à lui, réfère au cadre général d'action, l'intégration dans une vision à moyen terme inscrite dans la politique; l'orientation normative indique les objectifs visées; le facteur de coercition prend son sens dans le rapport d'autorité que possède l'acteur gouvernemental en charge de la politique et qui peut la prescrire à la collectivité; enfin, le ressort social met en lumière les acteurs sociaux de toutes natures qui sont touchés par la dite politique.<sup>19</sup> Muller apporte lui aussi une définition pertinente au sujet des politiques publiques :

Il y a politiques publiques lorsqu'une autorité politique locale ou nationale, tente, au moyen d'un programme d'action coordonné, de modifier l'environnement culturel, social ou économique d'acteurs sociaux saisis en général dans une logique sectorielle.<sup>20</sup>

Lemieux jette également les balises de l'objet que sont les politiques publiques :

Si l'on conçoit une politique publique comme un système d'action, on peut définir ce système par ses environnements, ses finalités, ses activités et ses structures, le concept d'évolution venant souligner que ce système se transforme. Dans cette optique, une politique publique est faite d'activités orientées vers la solution de problèmes publics dans

---

<sup>19</sup> *Ibid*, p.131-132.

<sup>20</sup> Muller (1990), p.25



l'environnement, et ce par des acteurs politiques dont les relations sont structurées, le tout évoluant dans le temps.<sup>21</sup>

On constate que le rôle de l'État a considérablement évolué au fil du temps notamment par le biais de l'élaboration, de la conception de même que la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi, c'est une société complexe à laquelle répond l'État et dont la perception varie selon les périodes. On peut d'ailleurs constater, au sein de la société québécoise, l'ensemble des choix qui se dessinent quant au rôle de l'État. Comment perçoit-on l'État aujourd'hui? Quel rôle veut-on lui voir jouer? Les années actuelles sont le tableau des visions qui s'entrechoquent, au Québec du moins. Et dans la foulée des remises en question sur la taille de l'État québécois, tous pointent vers une direction unique, celle d'une efficacité accrue de l'appareil public. Certains parlent carrément de réduction, d'autres souhaitent instaurer une nouvelle formule essentiellement basée sur l'expression « pas moins d'État mais *mieux* d'État », et d'autres encore se situent quelque part à mi-chemin entre les deux volontés. Quoi qu'il en soit, la gestion du système public fait dorénavant l'objet d'une attention qui semble loin de s'estomper. C'est dans ce contexte émergeant, doublé d'une crise de confiance envers la classe politique, qu'évoluent les politiques publiques. Elles sont particulièrement scrutées et sont donc couplées inévitablement au rôle que l'on entrevoit pour l'État dans la prochaine décennie. Rappelons que dès les années 60, la Révolution tranquille aura fait connaître une expansion sans précédent du rôle de l'État, à l'image des autres États occidentaux. Les gouvernements, formés à la suite des victoires électorales du Parti Libéral et de l'Union Nationale, qui se sont succédés dans ces mêmes années ont répondu

---

<sup>21</sup> Lemieux, (1995) p.7.

à cet appel. Par la suite, les années 70 à nos jours ont fait connaître au Québec deux partis dont les représentants ont exercé le pouvoir. Il s'agit successivement du gouvernement issu de l'élection du Parti Libéral et celui du Parti Québécois. Ils ont tour à tour assumé la fin des Trente glorieuses, l'ère des récessions économiques ainsi que des compressions budgétaires pour en arriver au 3<sup>e</sup> millénaire et cette remise en question du rôle de l'État évoquée ci-haut. Les discours de ces deux derniers locuteurs seront analysés en comparant les politiques publiques de développement régional qu'ils ont proposées à différentes époques, et traitant de gestion « horizontale » ou touchant la problématique de l'intersectorialité.

Si l'on jette un regard sur le Québec, nous pouvons d'emblée identifier la question du « modèle québécois de gouverne » qui fait l'objet de plusieurs discussions. Gilles L. Bourque en traite dans son ouvrage intitulé *Le modèle québécois de développement, de l'émergence au renouvellement* (2000). On y parle de l'évolution de ce modèle à travers les régimes politiques et Benoît Lévesque, auteur de la préface, mentionne ceci au sujet d'une des étapes du modèle québécois seconde manière tel que développé par Bourque : « La concertation des acteurs sociaux est retenue non seulement pour sortir de la crise mais aussi pour créer un espace public susceptible de contribuer à la formulation et à la mise en œuvre des politiques publiques. »<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Bourque, Gilles L. *Le modèle québécois de développement, de l'émergence au renouvellement*, Presses de l'Université du Québec, Québec, préface de Benoît Lévesque, 2000, p. x.

Les politiques publiques profitent donc d'un contexte en mouvance et la porte est ouverte aux nouvelles conceptions de l'État qui pourrait articuler différemment ces mêmes politiques.

### 1.3.2 Les politiques publiques et le développement

Les prochaines lignes mettent en relation les politiques publiques et le développement au sens général. Pierre-André Julien, dans son ouvrage *Le développement régional : comment multiplier les Beauce au Québec?*, parle du développement en ces termes : « On entend par développement la capacité d'un pays ou d'une région non seulement à répondre aux différents besoins du plus grand nombre de ses habitants, mais aussi à respecter et à valoriser ses possibilités présentes et futures. »<sup>23</sup> Les mesures publiques mises de l'avant par les acteurs politiques sont donc souvent regroupées sous le vocable « développement ». On y ajoute par la suite des « secteurs » particuliers : social, économique, culturel, local, régional, etc.

Il a été mentionné plus haut que les politiques publiques avaient un objectif de régulation. Sous cette optique, il est possible d'associer régulation et développement et comprendre que la solution envisagée par les États fut durant plusieurs décennies de contrer les disparités du développement sur le territoire. Clermont Dugas l'indique en ces termes : « le constat des disparités par les pouvoirs publics [...] conduit les autorités gouvernementales à mettre en place une panoplie de programmes destinés à améliorer la

---

<sup>23</sup> Julien, Pierre-André. *Le développement régional : comment multiplier les Beauce au Québec?*, Les Éditions de l'IQRC, Presses de l'Université Laval, Québec, 1997, p.9.

répartition des richesses et à favoriser le développement régional »<sup>24</sup>. En effet, les auteurs étudiés mentionnent souvent que le développement du territoire des États est assez différencié, voire inégal. Pour y pallier, différentes mesures ont dû être mises de l'avant. Il est notamment question dans l'extrait suivant, du concept de « disparité économique régionale » tel que définit par Poulin et Dion et qui se lit comme suit :

Le concept de disparité économique et régionale cherche essentiellement à mettre en relation le comportement économique d'une région par rapport à une autre, que ce soit à l'intérieur d'un même pays ou plus spécifiquement encore entre les différentes régions d'une même province, et plus largement entre différents pays ou entre groupes de pays. Il tente d'en mesurer les différences au moyen d'indicateurs économiques clés dont il analyse la dispersion par rapport à une norme.<sup>25</sup>

La préoccupation de l'État pour le développement apparaît donc constante si ce dernier souhaite harmoniser le devenir des collectivités présentes sur le territoire. Parmi les indicateurs de disparités les plus courants, on mentionne le taux de chômage, le revenu moyen, le niveau de scolarité, l'accès aux services publics et bien d'autres.

Dans le même ordre d'idées, la question de l'aménagement du territoire fait référence elle aussi au besoin pour l'État de travailler à une harmonisation des réalités sur son territoire. Dans un ouvrage sur l'aménagement du territoire français, Nicole de Montricher indique d'où vient la nécessité pour l'État d'intervenir à cet égard :

---

<sup>24</sup> Dugas, Clermont. *Disparités socio-économiques au Canada*, PUQ, Québec, 1988, p.15-16.

<sup>25</sup> Dion, Yves. Poulin, François. *Les disparités régionales au Canada et au Québec : les politiques et les programmes, 1960-1973*, Centre de recherches en développement économique, Université de Montréal, Montréal, 1973, p.3.

L'aménagement du territoire est né du déclin industriel. En 1930, après avoir profité de la croissance au cours du 19<sup>e</sup> siècle, les municipalités ont dû affronter la fermeture des usines et l'afflux de travailleurs à la recherche d'un emploi; tandis que les régions rurales subissaient le chômage et la désertification. Le pouvoir central est alors intervenu pour aider les autorités territoriales et tenter de redresser les écarts de ressources provoqués par les transformations rapides du système économique mondial. [...] Ainsi, de façon plus ou moins directement liée à la crise de 1930, tous les gouvernements des pays industrialisés ont mis en place une organisation volontariste de l'espace. [...] Dès lors, l'action a pour objet de mieux équilibrer les activités dans l'ensemble du pays.<sup>26</sup>

Ainsi, les efforts de l'État, s'articulent autour des politiques publiques mises en place pour tenter d'assurer un développement sur l'ensemble de son territoire. La prochaine section de la présente recherche mentionnera d'ailleurs des exemples de politiques publiques mises de l'avant au Québec et au Canada qui avaient pour objectif de résorber les disparités régionales.

### **1.3.3 Les politiques publiques et le développement régional au Québec**

Pierre-André Julien rappelle le constat suivant :

Il y a 40 ou 50 ans, on ne parlait pas de développement régional, mais plutôt du développement économique en général. Les théories discutées devaient s'appliquer autant à la nation qu'aux régions, la

---

<sup>26</sup> De Montricher, Nicole. *L'aménagement du territoire*, Éditions La Découverte, Paris, 1995, p.3.

richesse nationale favorisant automatiquement celle des régions. À ce moment, on limitait l'analyse aux meilleurs moyens pour satisfaire les besoins physiques de la population sur tout le territoire [...].<sup>27</sup>

Bien que Julien réfère aux 50 dernières années, il est possible de remonter plus loin dans le temps et constater combien développement économique et développement des régions ne faisaient qu'un. L'État québécois en évolution a d'ailleurs commencé par une implication timide dans les domaines jugés nécessaires. Dans leur ouvrage, *Histoire du Québec contemporain*, Linteau, Durocher et Robert (1979) traitent de la situation financière pour le moins difficile du gouvernement québécois aux débuts de la Confédération et ce, jusqu'à la Crise de 1929. Son rôle se limitait à fournir des conditions avantageuses au secteur privé afin que le développement de l'économie suive son cours.

Malgré tout, deux actions sont identifiables en rapport direct avec le développement des régions. Il s'agit, d'une part, des investissements pour les réseaux ferroviaires régionaux ainsi que les efforts de colonisation. Ces derniers sont personnifiés par le curé Antoine Labelle qui occupera en 1888 le poste de sous-ministre de la colonisation, appelé par la suite ministère de l'Agriculture et des Travaux publics, sous le gouvernement autonomiste d'Honoré Mercier.<sup>28</sup> « L'État met donc en place un ensemble de politiques. Elles établissent les cadres juridiques et administratifs du développement mais ne le provoquent pas. [...] L'État n'a qu'un rôle supplétif »<sup>29</sup>. Avec le début du 20<sup>e</sup> siècle, on voit franchement apparaître la réalité suivante : le Québec comme fournisseur

---

<sup>27</sup> Julien, Pierre-André. (1997). p.31.

<sup>28</sup> Durocher, René. Linteau, Paul-André. Robert, Jean-Claude. *Histoire du Québec contemporain : de la Confédération à la crise* (volume 1), Boréal Express, Montréal, 1989, p.112-131.

<sup>29</sup> *Ibid*, p.129.

de matières premières et en état de dépendance par rapport aux capitaux étrangers. Tout de même :

Entre 1900 et 1960, l'État québécois commence à intervenir, quoique timidement, en matière de politique régionale. Ces interventions n'ont pas l'allure d'une action concertée mais procèdent selon la logique de chaque ministère. De plus, ces interventions ne s'inspirent pas d'une philosophie générale de la régionalisation mais plutôt de la nécessité de tenir compte des différences géographiques d'un si vaste territoire formé d'espaces régionaux qui ont peu de liens les uns avec les autres, particulièrement dans le cas des régions périphériques. Les principales interventions de l'État concernant les espaces régionaux visent l'exploitation forestière, la colonisation, l'agriculture, la voirie, la justice et le tourisme.<sup>30</sup>

Aux débuts des années 60, une structure formelle prend le flambeau du développement régional. Il s'agit du Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) qui entreprend « une vaste expérience d'enquête-participation, qui se prolongera jusqu'au début de 1966 et au terme de laquelle [...] les bases d'une réforme politique majeure seront posées, dix régions administratives et divers organismes administratifs régionaux créés »<sup>31</sup>. À ce moment, deux lois associées au développement régional sont en vigueur. La première, du gouvernement québécois, est la loi sur l'aménagement rural et le développement agricole. L'autre, du gouvernement fédéral celle-là, est la *Agricultural Restructuration and Development Act* (ARDA). Il est pertinent de prendre en note que l'on « retrouvait dans le mandat du BAEQ l'idée de définir un concept global de

<sup>30</sup> Harvey, Fernand. *Historique des régions du Québec, des origines à la Révolution tranquille* in *Le phénomène régional au Québec*, Presses de l'Université du Québec, 1996, p.128-129.

<sup>31</sup> Dionne, Hugues. Thivierge, Nicole. *Thématiques diverses de développement régional*, collectif de professeures et professeurs à la maîtrise en développement régional, Grideq, UQAR, 1992, p.6.

développement pour la région de l'Est du Québec qui s'apparentait aux préoccupations de planification horizontale qui étaient celles du COEQ »<sup>32</sup> (conseil d'orientation économique du Québec, mis en place en 60-61). Déjà à ce moment, une idée d'approche « globale », ou encore « horizontale » à la fois de la part du BAEQ ainsi que du COEQ. En outre,

Dès 1966 la formation de Conseils économiques régionaux (CER, devenus en 1970 par arrêté en conseil des Conseils régionaux de développement (CRD) était financièrement appuyée pour toutes les régions administratives du Québec et des Conférences administratives régionales (CAR) progressivement implantées dans chacune des régions.<sup>33</sup>

Il faut également mentionner également la mise en place de l'Office de planification du Québec en 1968 qui devient l'année suivante l'Office de planification et de développement du Québec. « L'OPDQ possède des antennes dans chacune des régions administratives : l'État cherche ainsi à être à l'écoute des milieux régionaux et à coordonner ses interventions »<sup>34</sup>. Toutefois, cela n'aurait pas été le cas de la part des ministères au cours de la décennie 1960 à 1970. Comme le mentionne Robert Robert : « les ministères fonctionnaient plus ou moins en vase clos et rares étaient ceux qui pratiquaient une planification que l'on pouvait tout au plus qualifier de sectorielle »<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Robert, Robert. *Développement régional au Québec : un bilan de 30 ans*, in *La pratique du développement régional*, AEDDR et GRIDEQ, UQAR, 1995, p.16.

<sup>33</sup> *Ibid*, p.7.

<sup>34</sup> Morin, Richard. *La régionalisation au Québec : contexte historique*, Les Publications de l'IFDÉC, Montréal, 1998, p.23.

<sup>35</sup> Robert, Robert, p.8.



Ensuite, il faut aussi préciser que durant les années 70 (ainsi que 80), le gouvernement comptait surtout sur le rayonnement de Montréal pour stimuler le développement des régions. Ainsi, quelques projets sectoriels ont vu le jour dans les régions mais la majorité du développement de la structure industrielle était concentrée dans la région métropolitaine. L'État a cependant doté les régions d'infrastructures nécessaires à leur développement des autoroutes en passant par les constituantes de l'Université du Québec.<sup>36</sup>

À ce stade-ci, une parenthèse s'impose afin de rappeler que la réalité politique québécoise influence les méthodes et approches de développement régional préconisées par l'État. Cette réalité consiste en un statut de province dans le cadre fédératif canadien. Il faut garder en tête les conditions d'application de certaines politiques où l'on fait référence au pouvoir partagé entre les deux paliers et aussi les initiatives individuelles de l'un et l'autre. De même, il faut rappeler l'évolution historique quant à l'autonomie d'action du gouvernement québécois. En effet, à l'aube du 19<sup>e</sup> siècle, la majorité du contrôle financier était concentré à Ottawa et les rapports ont souvent été tendus notamment durant la période suivant l'affaire Riel et la montée du nationalisme qui eut cours dans la province de Québec.

Les moments marquants associés aux deux Guerres mondiales ne sont pas à négliger non plus sous l'aspect des relations entre les deux paliers; le gouvernement fédéral prenant le contrôle majeur des finances publiques et des interventions durant ces périodes. Puis, avec la Révolution tranquille, qui correspond à une prise en charge de

---

<sup>36</sup> *Idem*

l'État et de ses leviers économiques par le gouvernement québécois, plusieurs dédoublements dans les champs de compétences de chaque palier gouvernemental ont été observées, notamment pour ce qui touche le développement des régions. Des années 60 jusqu'à nos jours, les épisodes conflictuels sont monnaie courante de même que les négociations pour assainir les relations. Donc, des relations sujettes à des fluctuations et qui évoluent plutôt difficilement lorsqu'il est question des champs de compétence de chacun. C'est dans ce contexte qu'évoluent les politiques de développement régional puisqu'elles ne sont pas soustraites de la réalité globale.

D'ailleurs, lors du rapatriement de la Constitution canadienne, la Constitution de 1867 modifiée, on devait retrouver une nouvelle section sur les disparités régionales au Canada et les obligations assignées au palier fédéral d'assurer un accès aux services publics pour l'ensemble des Canadiens. À partir de ce moment, le palier fédéral et les gouvernements canadiens successifs ont considéré avoir des droits et devoirs en matière de développement régional. Ce « champ » serait parfois considéré de compétence partagée ou exclusive. Il est à rappeler qu'aucun gouvernement québécois n'a jusqu'ici accepté d'entériner la nouvelle Constitution canadienne de 1982.

Il faudra attendre 1983 pour que le gouvernement québécois se dote d'une politique entièrement dévolue au développement régional. En effet, *Le choix des Régions* (1983), document proposé par le ministre péquiste François Gendron, est un document de consultation publique dont la portée vaudra qu'on la reconnaisse comme une première politique de développement régional. À ce sujet, il faut citer monsieur Lawrence

Desrosiers, haut fonctionnaire au Ministère des Régions. Ce dernier estime « qu'avant 1983, il n'y a pas eu de véritable politique de développement régional »<sup>37</sup>.

Cinq ans plus tard, le ministre libéral, Marc-Yvan Côté lançait *Québec à l'heure de l'entreprise régionale* (1988), puis Yvon Picotte, ministre libéral responsable du Secrétariat au développement des régions (SAR), livrait une nouvelle politique : *Développer les régions du Québec* (1992). La SAR, qui remplace l'OPDQ en 1992, « a comme mission l'harmonisation des actions gouvernementales, c'est-à-dire la conception des orientations gouvernementales, la concertation et la coordination des actions gouvernementales »<sup>38</sup>. Notons ici les objectifs à caractère plutôt intersectoriels du Secrétariat au développement des régions. Enfin, en 1997, Guy Chevrete, ministre péquiste en titre du développement régional et plus tard du Ministère des Régions (1998) proposait la *Politique de soutien au développement local et régional*. Il est également pertinent de mentionner la *Politique nationale de la ruralité* (2001), inscrite comme un jalon de la politique de 1997 qu'elle venait en quelque sorte compléter, et qui touche évidemment au développement des régions. Ces différentes politiques seront d'ailleurs étudiées plus loin.

---

<sup>37</sup> Présentation de monsieur Lawrence Desrosiers, cours de la maîtrise en développement régional : *Développement rural*, hiver 2003.

<sup>38</sup> Gravel, Robert J. sous la dir. Marc-Urbain Proulx. *Le phénomène régional au Québec : dimension administrative*, in *Le phénomène régional au Québec* Les presses de l'Université du Québec, Québec, 1996, p.247.

#### 1.4 Vers un nouveau modèle de gestion du développement régional?

À la lumière de l'évolution des politiques publiques de développement régional, il est possible d'espérer que ces dernières poursuivent leur cheminement afin de répondre le plus efficacement aux réalités des régions. Rien n'est acquis mais plusieurs auteurs sont tournés justement vers de nouvelles approches. Avons-nous fait le plein de l'approche traditionnelle que l'on appelle « sectorielle »? Muller affirme que le concept de politique publique est indissociable de celui de sectorisation. Selon lui : « dans la mesure où c'est à partir d'une représentation de la société comme ensemble de secteurs que s'est développé le management public. Or c'est précisément cette représentation sectorielle qui semble souffrir aujourd'hui d'une certaine remise en cause »<sup>39</sup>. Voilà un constat qui permet d'imaginer d'autres visions de l'action publique destinée à soutenir le développement régional car, bien que Muller et Lemieux expliquent que les secteurs ont été une réponse à des problèmes publics, l'émiettement de ces secteurs aura créé d'autres problèmes alors que des disparités régionales importantes persistent.

Plusieurs visions donc sont déjà en cours, à commencer par le débat entre centralisation et décentralisation. Dans le livre vert sur la décentralisation du gouvernement du Québec (1995), on indique que la décentralisation « consiste à confier ou à transférer des fonctions, des pouvoirs et des responsabilités à une instance autonome et distincte »<sup>40</sup>. De plus, deux types de décentralisation sont distingués c'est-à-dire l'administrative, quand un organisme obtient des pouvoirs et des responsabilités tout en

---

<sup>39</sup> Muller (1990), p.96.

<sup>40</sup> Gouvernement du Québec. *Décentralisation, un choix de société*, ministère du Conseil exécutif, Québec, 1995, p. III (avant-propos).

maintenant un lien fort avec le central, et la décentralisation politique, quand les représentants de l'instance ainsi décentralisée sont élus au suffrage universel puis disposent par la suite de revenus autonomes sur un territoire donné. Le gouvernement Québécois est allé plus loin sur cette avenue pendant la période pré-référendaire de 1995. Toutefois, les finalités étant conditionnelles à l'accession du Québec à l'indépendance politique, les solutions envisagées se retrouvèrent dans un cul de sac momentané avec la défaite du référendum. Presque dix ans plus tard, le *Rendez-vous national des régions* de 2002, sommet réunissant les principaux acteurs régionaux de l'ensemble du Québec, remettait sur la table les questions liées à la décentralisation.

Toutefois, suite au changement de gouvernement en avril 2003, on ne sait pas encore exactement quelles seront les suites données aux conclusions de ce rendez-vous qui prévoyait des expérimentations de décentralisation à la carte.<sup>41</sup> On note l'engagement électoral du Parti Libéral à décentraliser des pouvoirs vers les régions par le biais d'un document d'orientation présenté en février 2003 et qui s'intitule *Faire confiance aux régions*<sup>42</sup>. En outre, depuis l'élection du gouvernement issu du Parti Libéral, ce dernier a procédé à un réaménagement en région par la création de la Conférence régionale des élus (CRÉ). Cette dernière est issue du projet de loi 34 *Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la recherche*<sup>43</sup> qui fut adoptée le 17 décembre 2003. Ces documents récents n'ont pas été analysés dans le cadre de la présente recherche.

---

<sup>41</sup> Ministère des Régions. *Horizon 2005 : Le Québec fort de ses régions / Plan d'action Québec régions*, synthèse des engagements, Québec, gouvernement du Québec, 2002, p.62.

<sup>42</sup> <http://www.plq.org/tousDocuments/regions.pdf>

<sup>43</sup> <http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/Projets-loi/Publics/index.htm>

Concernant, l'approche sectorielle, celle-ci est estimée inappropriée par plusieurs acteurs du développement régional au Québec puisqu'elle tenterait de répondre, par définition, aux problèmes régionaux sans prendre les réalités et les besoins dans leur ensemble. C'est sur cette même logique que s'appuient des chercheurs comme André Gagné qui propose un développement sur une base territoriale, régionale et locale. De son côté, Pierre Teisserenc, dans son ouvrage sur les politiques de développement local (1994) traite de cette question par l'exemplification de la situation française. Il parle notamment de la transformation du « système d'action local » :

Ce phénomène se trouve amplifié par la territorialisation des politiques locales de développement. En effet, la transformation du système d'action local permet une régulation intersectorielle des actions menées [...] la politique de développement consiste à juxtaposer des systèmes locaux horizontaux qui opèrent une gestion territorialisée des actions sans être reliés entre eux par la cohésion d'une problématique globale.<sup>44</sup>

Teisserenc parle de régulation « intersectorielle », concept lié à une nouvelle approche discutée par les intervenants du développement des régions mais également par les spécialistes de gestion. En effet, ce qu'il est convenu d'appeler une « approche horizontale » fait l'objet de questionnements de plus en plus nombreux et ce, d'autant plus dans le contexte où l'on exige une efficacité accrue de l'État. On traite de la gestion « horizontale » comme une logique contraire à la vision plus traditionnelle mise de l'avant par l'État, c'est-à-dire l'approche sectorielle, ou encore « en silo ».

---

<sup>44</sup> Teisserenc, Pierre. *Les politiques de développement local*, collection collectivités territoriales, Éditions Economica, Paris, 1994, p.214-215.

Le Centre canadien de gestion (CCG) s'est d'ailleurs penché sur la question de la gestion horizontale et l'on y retrouve plusieurs préoccupations quant au nouveau rôle qui pourrait être attribué à l'État ainsi qu'à la branche politique à l'intérieur d'une telle logique. Pour le Centre, gérer horizontalement c'est d'abord conclure des partenariats et c'est en ces termes que la question est posée :

L'utilisation croissante des arrangements de partenariat pour exécuter les mandats du gouvernement et obtenir des résultats dont bénéficieront les Canadiens soulève un certain nombre de questions pour le gouvernement, ainsi que pour les gestionnaires, concernant la gouvernance et la responsabilisation.<sup>45</sup>

Plusieurs questionnements sont ainsi soulevés tant pour les impacts sur la gouvernance, et plus précisément la gouvernance décentralisée, que sur l'imputabilité politique. En effet, on connaît une tradition de responsabilité ministérielle au Canada. Ce sont les ministres et non les fonctionnaires qui sont redevables envers le Parlement. Or, les nouvelles possibilités qu'offre la gestion horizontale impliquent une nouvelle façon de concevoir la responsabilisation. À cet égard, le CCG soulève que « lorsqu'il y a plusieurs partenaires, comme c'est souvent le cas dans le cadre des arrangements de partenariats horizontaux, il peut être difficile de mettre en place des mécanismes de responsabilisation efficaces »<sup>46</sup>. On est à même de constater combien la structure gouvernementale, si tant est que ce nouveau modèle de gestion est bel et bien choisi, a besoin d'aménagements de son appareil public.

---

<sup>45</sup> Fitzpatrick, Tom. *Gestion horizontale, tendances en matière de gouvernance et de responsabilisation*, Centre canadien de gestion, Secrétariat du Conseil du Trésor, Ottawa, 2000, p.2.

<sup>46</sup> *Ibid*, p.6.

Les questions soulevées quant à la gestion publique générale se posent également dans le cadre plus précis du développement régional. Ce dernier est justement un terrain fertile pour les nouvelles approches puisque le mieux-être, la vitalité des milieux et la prospérité des régions à tous points de vue sont des problématiques en constante évolution. Il est donc permis de se demander si « l'approche horizontale », globale ou encore intersectorielle, est effectivement un nouveau modèle de gestion du développement régional, modèle du reste lié fortement à l'approche territoriale précédemment évoquée.

## **1.5 Points de vue d'auteurs sur la question de l'horizontalité**

La présentation de points de vue d'auteurs au sujet de « l'approche horizontale » apparaît pertinente puisqu'elle donnera un éclairage quant aux aspects possibles de ce modèle de gestion. Les trois auteurs retenus apportent chacun une contribution particulière sur cette question. Trois questions ont été choisies pour brosser un tableau le plus complet possible au sujet de la « gestion horizontale ». Premièrement, pourquoi une approche « horizontale » aujourd'hui? Ensuite, quelle définition chaque auteur en donne-t-il? Enfin, quels sont les enjeux ou les objectifs visés par une telle approche?

### **1.5.1 Jacques Bourgault**

Le premier auteur dont les propos ont été examinés est professeur en sciences politiques à l'UQAM. Jacques Bourgault s'intéresse de façon générale à la gestion



publique. Son ouvrage, *Horizontalité et gestion publique* (2002), répond aux questions soulevées à commencer par les raisons d'une gestion horizontale :

De plus en plus, les frontières entre les administrations semblent formalistes, du fait de la mondialisation galopante, des interfaces entre administrations et paliers gouvernementaux, des interdépendances entre les problématiques ainsi que du fait de l'approche interdisciplinaire nécessaire pour, de nos jours, traiter de toute question d'affaires publiques. Les ministères et les agences sont pourtant toujours constitués selon des champs de compétence strictement définis par la loi et les unités administratives procèdent encore à partir des préceptes modernes de la bureaucratie que Max Weber a inspirées (Sproule-Jones 95). Pourtant, certains facteurs tels que les restrictions financières, l'évolution des connaissances et le désir de mieux servir le public ont permis d'envisager les avantages des collaborations sous diverses formes et de compréhensions communes des questions touchant plusieurs administrations (Flemming, 2000, 21).<sup>47</sup>

Le retrait graduel de l'interventionnisme étatique depuis les années 80, de même que la vague de compressions budgétaires pour revenir à l'équilibre dans les années 90, semblent favoriser ce que Bourgault appelle « l'approche interdisciplinaire ». Il faut faire mieux, ou autant, avec moins de ressources et cela pourrait forcer un dialogue accru entre les divers organismes gouvernementaux. La même logique est applicable en ce qui concerne le développement des régions non métropolitaines, c'est-à-dire assurer une prestation de services et une certaine prospérité loin des grands centres dans un contexte où les ressources humaines et financières sont appelées à demeurer rationalisées.

---

<sup>47</sup> Bourgault, Jacques. *Horizontalité et gestion publique*, collection management public et gouvernance, Presses de l'Université Laval, Québec, 2002, p.15.

De même, Bourgault s'appuie sur Sproule-Jones et poursuit l'explication :

Sproule-Jones (2000, 97) identifie trois des facteurs à l'origine de l'évolution de la gestion horizontale : l'interdépendance entre les unités de travail, les structures à plusieurs niveaux et le besoin de hausser le degré de consensus dans les décisions où les acteurs sont interdépendants. Une nouvelle conscience a lentement émergé au cours des trente dernières années et reconnaît que la synergie intra et interorganisationnelle permet de mieux atteindre certains objectifs et à meilleurs coûts. De là naissent les multiples approches qui composent la gestion de l'horizontalité.<sup>48</sup>

Bourgault parle d'une conscience ayant émergé dans les 30 dernières années en ce qui concerne la recherche d'une meilleure coordination entre les organisations publiques, recherche visant un meilleur rapport entre la réalisation des objectifs et les coûts assumés par l'État. On peut se demander si cette conscience aura touché les politiques de développement régional, élément qui sera effectivement creusé dans le second chapitre. Quant à la définition de la gestion horizontale, Bourgault en dit ceci :

La gestion en silo devient d'autant plus inacceptable qu'apparaissent les succès de modes de gestions dits horizontaux. La gestion horizontale vient du fait qu'un ou plusieurs gestionnaires, d'une seule ou de plusieurs organisations, abordent une question non plus exclusivement à partir des préoccupations de leurs responsabilités propres, mais à partir d'une approche plus large qui cherche à inclure les intérêts, ressources et contraintes des autres acteurs qui interviennent dans ce domaine. Il peut s'agir, par exemple, de personnes qui conçoivent une intervention dans un domaine ou dans

---

<sup>48</sup> *Ibid*, p. 25-26.

une région, d'autres qui mettent des ressources ensemble, d'autres qui gèrent conjointement la complémentarité de leurs actions ou, enfin, de gestionnaires qui choisissent simplement de partager de l'expertise, des informations ou une opportunité.<sup>49</sup>

Bourgault souligne un exemple de gestion horizontale en disant qu'elle peut s'opérer dans le cadre d'une intervention en région. Ceci s'avère particulièrement intéressant en regard de l'intérêt de recherche. En outre, l'auteur complète sa définition en précisant que « la gestion de l'horizontalité se réfère à l'élargissement de l'horizon des préoccupations du gestionnaire lorsqu'il réalise son travail : quand il prépare des politiques ou des programmes, les met en place ou les gère. »<sup>50</sup>.

En outre, l'auteur donne des exemples quant à la forme que peut prendre la gestion horizontale :

La gestion horizontale présente plusieurs traits communs avec la gestion de projet et la gestion matricielle dont elle se distingue cependant [...]. Ainsi, la gestion horizontale prend tantôt la forme de guichets uniques, d'entreprises gérées en partenariat, d'actions conjointes sur une population, de mise en commun de bases de données, d'expertise, de ressources matérielles, etc. Elle peut n'impliquer que des services d'un même ministère, ou encore, à l'autre bout du continuum, mettre en commun les ressources de plusieurs ministères et agences des trois paliers de gouvernement, d'organismes sans but lucratif et d'entreprises privées, tout ceci dans le cadre d'une initiative qui a acquis une autonomie certaine face à ses mandats.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> *Ibid*, p. 16.

<sup>50</sup> *Ibid*, p. 29.

<sup>51</sup> *Ibid*, p. 26.

Selon Bourgault, la question de la gestion horizontale n'est pas apparue soudainement. Il mentionne que plusieurs pratiques de ce type d'approche ont été expérimentées au cours des années. À cet égard, l'auteur fournit un tableau portant sur les exemples d'interventions dites horizontales. Il est pertinent d'y jeter un coup d'œil puisque plusieurs d'entre elles sont effectivement entrées dans les habitudes des acteurs du développement régional :

**Tableau 1**  
**Liste non exhaustive de types d'interventions horizontales**

**Comités interministériels** : de concertation, de décision ou simplement d'échanges d'information. Partenariats (ententes formalisées entre organisations).

**Tables de concertation** : structure visant la complémentarité des actions.

**Déconcentration** : attribution à un autre palier / secteur de gouvernement / organisation de pouvoirs opérationnels tout en conservant la capacité de décider des orientations des politiques et en maintenant un dialogue bidirectionnel constructif.

**Équipes de coordination** : structure d'influence ou de contrainte, à rencontres assez fréquentes et liée à la mise en place ou à la gestion de projets.

**Équipe (groupe) de gestion de projet** : structure *ad hoc*, de fonctionnement continu, aux décisions contraignantes.

**Évaluation par les pairs** : évaluation de la performance d'un individu à laquelle concourent de manière plus ou moins décisive les pairs de cette personne.

**Primes au rendement d'équipes, d'entreprises** : attribution de reconnaissances financières sur la base du rendement collectif plutôt qu'individuel : équipe, service, direction, corporation.

**Évaluation à 360 degrés** : évaluation de la performance d'un individu ou d'une cellule organisationnelle mettant à contribution tous les types d'interlocuteurs d'un individu ou d'une cellule organisationnelle : supérieurs, employés, fournisseurs, clients, pairs, etc.

**Intégration des pratiques de gestion** : utilisation de formats, systèmes, paramètres, indicateurs, définitions identiques afin de faciliter la mise en interfaces de banques de données; promotion de pratiques de gestion fondées sur une culture ou des valeurs communes.

**Services communs** : création d'unité de fourniture de services de soutien, de recherche ou d'opération qui dessert de manière commune et simultanées ses membres fondateurs.

**Guichets uniques** : mise en commun de ressources de prestation de services dans un point de service commun.

**Organisation virtuelle** : réseautage fonctionnel selon les besoins des membres.

**Co-entreprises** : création d'organisme d'appartenance et de gestion conjointes.

**Alliances** : arrangement ponctuel de services entre des organisations.<sup>52</sup>

Adapté de Bourgault (2002)

Plusieurs formulations sont utilisées pour qualifier le type de collaborations envisagées dans les différentes politiques publiques. Le développement régional ne fait pas exception. Outre les types d'interventions « horizontales », Bourgault a recensé plusieurs dispositifs de gestion horizontale dont voici les principaux. Tout d'abord, il parle du *partage d'information* qui peut prendre la forme d'un simple échange d'information plus ou moins régulier à l'utilisation d'une base commune de données.

Ensuite, il est question de deux thèmes souvent utilisés, notamment en développement régional, soit la *consultation* et la *concertation*. Dans le premier cas, les organismes publics s'enquière de l'opinion des autres avant de passer à l'action et le sérieux est évalué en fonction du délai de la consultation avant la mise en place de la mesure ou de la politique. En ce qui concerne la concertation, on peut estimer que plusieurs documents publics québécois y font référence. Il s'agit d'une tentative pour faire converger les interventions mais sans aucune contrainte d'action. Puis, on grimpe un échelon par la *coordination* lorsque des organismes s'entendent pour harmoniser leurs actions individuelles afin de les rendre complémentaires. Bourgault parle aussi d'*actions conjointes* quand les organismes en question font l'effort d'agir de concert à partir d'un

---

<sup>52</sup> *Ibid*, p. 33-34.

plan de travail commun et où chacun conserve cependant le droit de se retirer si un partenaire ne respecte pas le plan préalablement convenu. Finalement, au sommet de la pyramide, il est question d'*intervention intégrée* où le niveau d'intervention commune dépend de la nature de l'action à mener ainsi que de l'autonomie décisionnelle dont dispose chaque organisme pour y arriver.<sup>53</sup>

D'autre part, Bourgault se prononce quant aux enjeux et aux objectifs de la gestion horizontale :

On accuse les gestionnaires à vision de silo de percevoir comme des concurrents, voire des adversaires, les autres organismes ou même leurs collègues du même organisme, alors qu'ils pourraient dans certaines cas établir des collaborations, des partenariats ou des alliances avec eux, afin de produire et livrer des biens publics mieux adaptés aux besoins des citoyens, et le faire à meilleur coût. Ils pourraient procéder par gestion horizontale. Beaucoup de domaines sont objectivement horizontaux, mais on continue de les gérer en silo, à cause notamment des cultures organisationnelles et des contraintes de la gestion traditionnelle. Ce faisant, on néglige l'interdépendance toujours plus forte des problématiques et il en résulte que les solutions avancées manquent de richesse et de durabilité.<sup>54</sup>

Bourgault voit la gestion horizontale comme une façon de gérer plus efficacement et durablement le bien commun. On a souvent entendu que dans un gouvernement la main droite ignore ce que fait la main gauche et cela contribue considérablement au

---

<sup>53</sup> *Ibid*, p.35-37.

<sup>54</sup> *Ibid*, p.15-16.

cynisme ambiant envers la classe politique. En outre, bien qu'il affirme que « beaucoup de domaines sont objectivement horizontaux », il voit des obstacles non négligeables :

Les mêmes questions de politiques publiques touchent de plus en plus d'organismes et de ministères. On s'est d'abord aperçu que les questions de politiques publiques relèvent à la fois de plusieurs organismes d'un même palier gouvernemental et que la coordination s'avérait de plus en plus nécessaire. [...] Pourtant, faute de changer la culture des comportements, les initiatives de coordination ne réussissent souvent qu'à rassembler des concurrents dans un exercice de compétition et d'affrontement.<sup>55</sup>

En effet, si un exercice de coordination ressemble à un concours de visibilité et qu'aucune véritable mise en commun n'est effectuée, l'opération peut difficilement accoucher d'un résultat concluant. Quand Bourgault parle de s'attaquer à la culture des comportements, il touche probablement à la racine du problème lié à la gestion traditionnelle. En isolant les organismes avec des balises propres à chacun, il était pratiquement incontournable que ces mêmes organismes en viennent à défendre farouchement leur autonomie de fonctionnement de crainte d'être appelés à disparaître. Pourtant, comme le mentionne Bourgault, la preuve n'est plus à faire en ce qui concerne l'interrelation des politiques publiques d'un État :

Le progrès des sciences sociales et des sciences de la gestion ont illustré amplement le fait que les systèmes des politiques publiques s'avèrent intimement interreliés : par exemple, on ne peut penser santé sans prévention, donc éducation; on ne peut penser investissement sans

---

<sup>55</sup> *Ibid*, p.27.

penser à la qualité, la formation et la productivité de la main-d'œuvre, à la qualité des infrastructures, ou encore à la structure fiscale, etc.<sup>56</sup>

Bougault affirme que l'on ne peut ignorer l'interrelation des politiques publiques. Ces dernières s'influencent mutuellement et c'est pourquoi une coordination accrue entre chacune permettrait une meilleure articulation de l'État. On ne peut d'ailleurs ignorer la tendance actuelle qui est à la recherche d'une productivité accrue de la part de l'État québécois.

### 1.5.2 Guy Peters

Second auteur retenu qui traite de la gestion publique « horizontale », Guy Peters est chercheur invité du Centre canadien de gestion, professeur de l'Université de Pittsburgh et reconnu mondialement dans le domaine de la gestion publique. L'angle sous lequel il aborde la problématique de l'intersectorialité est lié à la recherche d'efficience du pouvoir public. Selon lui, la nécessité d'une gestion horizontale s'appuie sur cet état de faits :

On dit souvent que le manque de coordination et de cohérence entre les différents ministères et programmes gouvernementaux est l'une des principales difficultés qu'affrontent les gouvernements de nos jours. Ainsi, on voit augmenter les coûts associés à la prestation des services et diminuer l'efficacité avec laquelle ils sont livrés aux citoyens. À l'ère des restrictions budgétaires, bon nombre de fonctionnaires sont en quête de meilleures façons de collaborer avec leurs collègues dans une

---

<sup>56</sup> *Ibid*, p.27-28.



structure horizontale afin d'éliminer le double emploi et les contradictions parmi les programmes offerts.<sup>57</sup>

[...] les efforts actuellement déployés pour élargir le niveau de coordination découlent certes du besoin urgent de réduire les dépenses gouvernementales, mais que d'autres facteurs entrent en ligne de compte, notamment la dimension internationale qui prend de plus en plus d'ampleur dans l'élaboration des politiques ainsi que les multiples réorganisations et réformes gouvernementales qui s'opèrent de nos jours, sans compter les mesures de concurrence plutôt que la coopération au sein des organismes publics.<sup>58</sup>

On observe d'ailleurs dans l'actualité la nécessité pour les deux paliers gouvernementaux, fédéral et provincial, d'élargir leur coordination notamment en ce qui concerne les conflits commerciaux à caractère international. Cette volonté ne s'applique pas sans difficultés liées justement à la concurrence entre les organismes, dans ce cas-ci les deux paliers de gouvernements, qui sont à la recherche d'une affirmation de leurs compétences respectives. Peters souligne le défi des grandes organisations à se coordonner efficacement :

Les problèmes fondamentaux de la coordination ont certes été attisés par la croissance et la progression structurale des gouvernements modernes, mais le problème de la coordination semble être un fléau pour toutes les grandes organisations, ou ensembles d'organisations, publiques comme privées.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Peters, B. Guy. *La gestion d'un gouvernement horizontal, l'aspect politique de la coordination*, Centre canadien de gestion, gouvernement du Canada, 1998, p. i. (préface)

<sup>58</sup> *Ibid*, p. ii.

<sup>59</sup> *Ibid*, p. 1.

Peters soutient également que la préoccupation à l'égard d'une gestion horizontale de l'appareil public s'appuie sur plusieurs facteurs. Notamment, la baisse des deniers publics et la recherche d'efficacité. Autrement dit, les gouvernements doivent faire autant, sinon plus et mieux, avec moins en termes de services publics. De même, il est pertinent d'ajouter que la crise de confiance à l'égard de la classe politique et la façon dont elle dispose des impôts et taxes des citoyens n'est probablement pas étrangère à cette recherche d'efficacité :

Pourquoi se préoccupe-t-on de cet aspect et surtout pourquoi maintenant? Plusieurs raisons semblent être à l'origine de ce regain d'intérêt. La première s'explique simplement du fait que les deniers publics sont moins abondants qu'auparavant [...] l'enjeu le plus important motivant les efforts actuels en matière de coordination est peut-être le besoin de réduire les dépenses et donc de trouver des méthodes plus efficaces pour offrir les services. [...]

De plus, Peters rappelle que plusieurs enjeux sont, par leur nature même, destinés à être abordés de manière transversale :

Outre les contraintes financières imposées au secteur public, il semble qu'il soit nécessaire de mettre davantage l'accent sur la coordination, en raison de la nature même des enjeux qui se font jour dans le gouvernement. On remarque un nombre sans cesse croissant « d'enjeux transsectoriels », particulièrement ceux que l'on perçoit comme s'articulant autour des groupes clients plutôt qu'autour des politiques stratégiques fonctionnelles. [...] La dimension internationale des politiques, qui prend de plus en plus d'importance, crée des pressions sans cesse croissantes sur chaque gouvernement pour qu'il coordonne ses politiques et présente au monde une image cohérente à

cet égard (Savoie, 1995a). [...] Il est de plus en plus difficile pour tout secteur de politiques de demeurer isolé des autres s'il désire être efficace. [...] Enfin, étant donné que le gouvernement est moins populaire de nos jours que par le passé, toute initiative visant à redorer le blason du secteur public quant à son efficacité est accueillie avec empressement.<sup>60</sup>

On remarque ainsi une convergence entre les propos des auteurs quant aux causes pouvant expliquer l'intérêt pour l'approche « horizontale ». En outre, Peters traite d'une joute politique mondialisée et de la nécessaire concertation au sein d'un État afin de faire bonne figure à l'étranger. D'autre part, le chercheur définit l'approche horizontale ainsi :

Même si ces termes, en particulier le mot « coordination » sont fréquemment utilisés, leur signification demeure plutôt vague. Ils ont trait à la nécessité de s'assurer que les différentes organisations, publiques et privées, responsables de la mise en œuvre des politiques gouvernementales travaillent de concert et ne font pas double emploi ou ne créent pas de lacunes dans les services.<sup>61</sup>

Concernant la définition de cette approche, Peters fournit un tableau de l'OCDE permettant de rendre compte de la hiérarchie de la coordination des politiques. On doit noter qu'il est question ici de ministères au sein d'un gouvernement ainsi que des liens qu'ils pourraient entretenir entre eux :

---

<sup>60</sup> *Ibid*, p. 12-15.

<sup>61</sup> *Ibid*, p.7.

**Tableau 2**  
**La gestion interne des relations extérieures :**  
*Hiérarchie de la coordination des politiques*

Étape 1 : ***Prise de décisions indépendante par les ministères.*** Chaque ministère conserve son autonomie dans son domaine de politiques.

Étape 2 : ***Communication avec les autres ministères (échange d'information).*** Les ministères s'informent l'un l'autre au sujet des enjeux qui surgissent et sur leur façon d'y réagir dans leur propre secteur. Des voies de communication régulières fiables et acceptées doivent être en place.

Étape 3 : ***Consultation avec d'autres ministères.*** Il s'agit d'un processus bidirectionnel. Dans le même esprit que l'échange d'information entre les ministères, ceux-ci se consultent mutuellement dans le cadre de l'élaboration de leurs propres politiques et de leur prise de position.

Étape 4 : ***Évitement des divergences entre les ministères.*** Il s'agit de s'assurer que les ministères n'adoptent pas de positions de négociation divergentes et que le gouvernement fait front commun.

Étape 5 : ***Recherche d'ententes interministérielles (consensus).*** Au-delà de la coordination négative visant à dissimuler les différences, les ministères oeuvrent de concert par l'entremise, entre autres, de comités mixtes et d'équipes de projet, car ils reconnaissent leur interdépendance et leur intérêt mutuel quant à l'aplanissement des divergences au niveau des politiques.

Étape 6 : ***Arbitrage des divergences entre organismes.*** Lorsque les divergences de point de vue entre des organismes ne peuvent être résolues à l'aide des processus de coordination horizontaux définis aux niveaux 2 à 5, un organe central d'arbitrage s'avère nécessaire.

Étape 7 : ***Établissement de paramètres pour les organismes.*** Un organisme central ou un organe interorganisationnel de prise de décisions peut jouer un rôle plus actif en établissant des paramètres sur le pouvoir de décision des différents organismes. Ces paramètres précisent ce que les organismes ne doivent pas faire plutôt que de prescrire une ligne de conduite.

Étape 8 : ***Établissement des priorités gouvernementales.*** L'organe central du gouvernement peut jouer un rôle plus déterminant en définissant les principales lignes de politique et en établissant les priorités.

Étape 9 : ***Stratégie gouvernementale globale.*** On a ajouté cette étape pour compléter le tableau, mais il est peu probable qu'elle soit réalisable en pratique.

Source : Peters (2000) et OCDE, Groupe PUMAS, Mondialisation : Quels sont les défis et les occasions pour les gouvernements? (Paris, OCDE, 1995) Document OCDE/GD (96)64

Il est intéressant de noter que les étapes 1 à 6 sont de même nature et que les étapes 7 à 9 touchent à l'organe central de l'appareil public. Enfin, l'auteur précise un enjeu majeur lié à la gestion horizontale et cela touche les contradictions entre le monde politique et celui de la gestion :

[...] on constate qu'une bonne partie de l'échec des efforts pour créer une structure horizontale au sein du gouvernement est imputable aux politiques plutôt qu'à la gestion elle-même ou à la mise en œuvre. Alors qu'il arrive parfois qu'un ministère ou un organisme décide délibérément de ne pas coordonner ses activités de prestation de services avec celles des autres organismes [...] Les gestionnaires doivent donc souvent déterminer les façons de rendre les activités de leurs ministères ou organismes compatibles avec d'autres organismes qui assument des responsabilités de même nature. Ce faisant, ils doivent respecter les règles juridiques et les lignes directrices en matière de politiques qui régissent leur propre organisme, ce qui n'est pas chose facile.<sup>62</sup>

Cette difficulté entre le politique et l'administratif nécessite un questionnement pour savoir lequel devrait avoir préséance sur l'autre quand il s'agit d'accentuer la coordination des organismes publics. Peters affirme que le débat se situe à un autre niveau, c'est-à-dire que l'on aurait à la fois besoin de coordination politique et administrative :

La première question consiste à se demander si on doit se concentrer davantage sur la coordination des politiques ou sur la coordination de l'administration (Regens, 1988, 138). Ces deux points sont certes reliés, mais ils comportent également d'importantes différences. Si on s'attaque à un seul point sans tenir compte de l'autre, on ne résout qu'une partie des problèmes de coordination qu'on constate généralement dans la prestation des services gouvernementaux. [...] Le choix entre la coordination administrative et la coordination des politiques est jusqu'à un certain point un faux dilemme. En effet, pour être vraiment efficaces, les gouvernements ont besoin des deux types de coordination. Ainsi, le problème consiste à trouver l'équilibre qu'il

---

<sup>62</sup> *Ibid*, p.5.

faut entre la coordination des deux éléments : formulation et mise en œuvre.<sup>63</sup>

L'examen des propos des trois auteurs permet de constater les nombreuses facettes de l'approche horizontale. Tout d'abord, quand il est question des facteurs ayant mis de l'avant ce nouveau mode de gestion, on s'aperçoit que Bourgault et Peters s'attardent plus à l'efficience du pouvoir public ainsi qu'au service rendu à la population. De plus, Bourgault insiste sur les interdépendances à développer, à une formule d'équipe qui devient incontournable au sein des organismes gouvernementaux. Peters mentionne le contexte de réduction des dépenses gouvernementales. De son côté, comme on le verra plus loin, Gagné met l'accent sur les possibilités qu'une telle approche offre pour soutenir le développement. Quant aux définitions données par chacun des auteurs, on peut noter quelles se rejoignent mais avec des précisions particulières chez Gagné à savoir la question territoriale et locale. Cette spécificité met en évidence la préoccupation pour le développement des régions tandis que Bourgault et Peters voient la problématique concernant la question des services publics dans son ensemble. Puis, si l'on s'attarde aux enjeux, Bourgault parle du frein représenté par la culture organisationnelle traditionnelle de même que les « guerres de clocher » auxquelles se livrent les divers organismes gouvernementaux notamment dans leur course à la visibilité stratégique.

En outre, il est mentionné combien les politiques publiques sont liées entre elles et donc que leur interdépendance nécessitent une coordination accrue. Quant à lui, Gagné fait encore une fois référence aux défis posés par la gestion territoriale tandis que Peters

---

<sup>63</sup> *Ibid*, p.17-18.

pose une question intéressante à savoir le travail à faire non seulement en matière de coordination des politiques mais également de coordination des administrations qui en ont la charge. Il mentionne qu'il s'agit d'une opération délicate, celle-ci concernant tant la formulation des politiques que leur mise en œuvre.

### 1.5.3 André Gagné

André Gagné est professeur d'économie et gestion, ainsi qu'en développement régional, à l'UQAR. Il a sa vision propre en ce qui concerne la problématique de « l'horizontalité », ses tenants et ses aboutissants. Son regard s'est surtout tourné vers l'angle territorial du développement des régions. Voici pourquoi, selon lui, une vision « horizontale » de ce développement est nécessaire :

Les exigences du développement dans le contexte actuel et les déterminants du développement qui y sont associés nécessitent d'aller au-delà de l'approche sectorielle et organisationnelle, qui met l'accent sur les niveaux de gestion et la coordination organisationnelle et sectorielle, afin de passer d'une vision purement verticale à une vision horizontale (transversale ou latérale). C'est la conséquence de l'influence non seulement du capital naturel, humain, physique, matériel et financier, mais également du capital informationnel, relationnel et organisationnel. Le fondement du développement ne serait pas tant l'utilisation de ressources en plus grande quantité et la demande de consommation que la production du savoir et la diffusion de la connaissance.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Gagné, André. *Prise de décision, organisations et territorialité*, communication à l'ACFAS, 1999, p.10.

Selon Gagné, dépasser la logique traditionnelle, c'est-à-dire sectorielle ou « en silo », est une opération nécessaire si l'on veut s'assurer de répondre aux nouvelles exigences du développement. Gagné évoque également les tendances actuelles qui gravitent autour du concept d'horizontalité:

Nous entendons beaucoup parler de partenariat, de concertation, de réseautage, de maillage et de collaboration créatrice. Il s'agit de préoccupations dont l'application repose sur une approche et une démarche axées sur une perspective horizontale.<sup>65</sup>

Il est intéressant de noter que les termes soulevés par Gagné, notamment le partenariat et la concertation se retrouvent souvent dans les discours gouvernementaux et, qui plus est, lorsqu'il est question de l'appareil public et sa relation avec le développement des régions. En outre, Gagné définit l'approche horizontale en des termes concernant la « mise en commun » sur une base territoriale :

La nouvelle attitude se traduit par la mise en commun de l'information, des connaissances et des capacités matérielles et financières en vue de se doter de stratégies et de moyens d'action. La créativité et le dynamisme des acteurs sont alimentés par des regroupements sur une base locale et régionale. La réflexion et l'action stratégique ne se font pas uniquement au sein des organisations isolées et des groupes sectoriels fonctionnant en vase clos : les organismes territoriaux servent de « forum » d'échange et de coordination d'interventions.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> *Ibid*, p.18-19.

<sup>66</sup> *Ibid*, p.14-15.



[...] la mise en place d'un cadre de gestion facilitant le respect et la confiance mutuels entre les intervenants dans des interventions de développement, le travail « en équipe », la coopération, la collaboration et les interactions entre les partenaires passe par le renforcement des organisations territoriales formelles et virtuelles à tous les niveaux.<sup>67</sup>

Gagné identifie également des enjeux liés à la gestion horizontale qui sont clairement associés à la dynamique du développement territorial :

[...] des nouvelles tendances qui en découlent, rend compte, à tout le moins implicitement, du rôle majeur que devraient jouer les niveaux de la dimension territoriale, soit les niveaux local, « supra-local » ou « infranational », national et international dans la gestion du développement socio-économique. Les niveaux de territorialité font alors référence à un supplément d'organisation qui favorise l'articulation des niveaux de direction supérieure, intermédiaire et de première ligne ou opérationnelle selon une approche horizontale et intégrée.<sup>68</sup>

Pour Gagné, il semble essentiel d'associer les niveaux de territorialité si l'on songe au développement d'une région. Il les voit comme des suppléments d'organisation incontournables qui seraient véritablement mis à profit à l'aide d'une approche plus intégrée ou « horizontale ». Comme le découpage territorial majoritairement utilisé dans les politiques de développement régional au Québec réfère aux régions administratives, il faudrait se questionner sur l'importance d'intégrer des échelles locales et municipales plus proches des citoyens à l'échelle régionale et ainsi faire en sorte que les régions

---

<sup>67</sup> *Ibid*, p.20.

<sup>68</sup> *Ibid*, p.2-3.

soient plus « signifiantes » pour les populations concernées. Par ailleurs, Gagné y va de mises en garde en ce qui concerne la recomposition du cadre territorial. Il semble que plusieurs obstacles en retardent la réalisation :

Toutefois, la recomposition du cadre territorial est soumise à des lacunes et à des faiblesses importantes : les méthodes de réflexion et d'action ne sont pas à la hauteur des ambitions. L'aménagement de la coopération et des relations transversales ne peut prendre appui sur des principes et des pratiques établis et confirmés à cause de sa nouveauté. Qui plus est, l'information disponible est insuffisante pour réaliser des évaluations des répercussions qui vont au-delà des préoccupations administratives. Le renforcement des organisations territoriales est contraint par la lecture incomplète de la situation actuelle, la méfiance entre les acteurs et le télescopage d'intérêts particuliers multiples et contradictoires (Sérieyx, 1993 :145-171).<sup>69</sup>

Toujours en ce qui concerne les enjeux, Gagné précise ici les conditions entourant la question d'horizontalité dans une perspective territoriale :

La prise en compte de la dimension territoriale d'une manière plus systématique est un complément obligé de la dimension sectorielle dans le cadre de l'application de la perspective horizontale. Elle constitue une structure d'accueil ainsi qu'un cadre de questionnement, d'analyse et d'action pour dégager une vision intersectorielle et interorganisationnelle, c'est-à-dire une vision intégrée qui tente d'harmoniser les aspects économiques et sociaux dans l'élaboration et la mise en œuvre de programmes territoriaux de développement. La pensée contemporaine en gestion, qui met l'accent sur l'implication, l'engagement et la participation de tous les acteurs, privilégie

---

<sup>69</sup> *Ibid*, p.18.

l'horizontalité et le fonctionnement en réseaux, d'où l'importance de l'intégration des niveaux de territoires dans le cadre de prise de décision et de gestion [...].<sup>70</sup>

En somme, Gagné parle de « programmes territoriaux de développement ». C'est donc un développement régional qui tend vers plus de cohérence dont il est question et qui passe par une logique d'horizontalité.

## **1.6 Questions de recherche**

Cette partie du travail présente la question générale de recherche liée aux politiques publiques et à la problématique de l'*horizontalité* ainsi que les questions spécifiques qui y sont rattachées.

### **1.6.1 La question générale**

Grâce aux auteurs et à leurs propos précédemment évoqués, on constate que la préoccupation pour un autre style de gestion dans l'appareil public est belle et bien réelle. Le présent mémoire propose justement de se pencher sur la question de l'horizontalité dans les politiques publiques et plus précisément dans les politiques publiques québécoises de développement régional. La première question de recherche s'impose d'ores et déjà : est-ce que cette question de l'*horizontalité* est présente dans les politiques de développement régional proposées au Québec depuis 1983? Plusieurs sous-questions

---

<sup>70</sup> *Ibid*, p.28.

sont reliées à cette question générale. En effet, retrouve-t-on des exigences d'intersectorialité dans le corpus ciblé? Cet enjeu dont on parle de plus en plus a-t-il déjà fait l'objet d'une préoccupation quelconque dans le passé? S'y est-on attardé d'une manière ou d'une autre dans les documents officiels traitant de développement des régions?

### **1.6.2 Les questions spécifiques**

L'hypothèse de départ était qu'effectivement l'on retrouverait des thèmes associés à la question dite horizontale. À cette hypothèse étaient rattachées d'autres sous-questions : De quelle façon ce sujet était-il abordé? Est-ce que l'on en parlait fréquemment dans les documents? Puis, plus précisément, traitait-on de la question comme une solution? Un défi à relever? Voulait-on ainsi répondre à des problèmes spécifiques, et lesquels? Est-ce qu'il s'agissait d'une préoccupation centrale ou périphérique? Ce sont ces questions qui ont sous-tendu la présente recherche.

La recherche a également cherché à préciser s'il y avait une évolution du discours à travers les années et notamment à travers le vocabulaire utilisé. Ce dernier a-t-il changé au fil des années? La question de l'horizontalité des politiques publiques a-t-elle été traitée avec les mêmes mots, les mêmes définitions? A-t-on accordé plus ou moins de place à cette préoccupation dépendamment des années?

D'autre part, est-ce que cette question s'est posée différemment selon les partis au pouvoir? Peut-on percevoir une différence entre les régimes péquistes et libéraux? Sur cette question d'*horizontalité*, les politiques de développement régional proposées sous différents régimes laissent-elles apparaître des convergences ou des divergences au fil des années?

C'est à ces questions que notre mémoire a tenté d'apporter quelques réponses et éclaircissements.

## **1.7 La méthodologie de la recherche**

Les prochaines pages font état de la méthodologie sur laquelle notre recherche repose. Il sera donc question de la démarche, du choix de l'outil de collecte ainsi que du traitement de données textuelles réunies dans un corpus qui sera lui aussi brièvement présenté.

### **1.7.1 Description et analyse des matériaux textuels**

Compte tenu des hypothèses de recherche ainsi que des objectifs visés, il est apparu que l'analyse de contenu constituait la méthode de recherche appropriée. Les prochaines lignes feront état des définitions ainsi que d'un bref historique de cette dernière. Par la suite, la grille de cueillette des données qui a été utilisée sera présentée.

### 1.7.1.1 Définitions

Tel que mentionné plus haut, la présente recherche repose sur une analyse de contenu. Concernant la définition de l'analyse de contenu, pour sa part, Laurence Bardin en parle en ces termes : « un ensemble de techniques et de procédures **systematiques** et objectives pour décrire le contenu de messages afin d'obtenir des indicateurs et parvenir à inférer des connaissances relatives aux conditions de production ou de réception des messages (locuteurs, état de société, intentions, etc.) »<sup>71</sup>. Benoît Gauthier, lui, décrit l'analyse de contenu comme « l'application **systematique** d'un ensemble de critères clairement définis à une communication particulière ou à un ensemble de communications »<sup>72</sup>. De son côté, Réjean Landry présente cette méthode de recherche en ces termes :

[...] la méthode de l'analyse de contenu concerne la mise au point et l'utilisation de modèles **systematiques** de lecture qui reposent sur le recours à des règles explicites d'analyse et d'interprétation des textes. L'objectif de ces procédures est d'arriver à faire des inférences valides. Celles-ci concernent les destinateurs des messages des textes, le contenu de ces messages ou les destinataires des messages.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Cette définition est tirée des notes de cours de madame Danielle Lafontaine, UQAR, 1993.

<sup>72</sup> Gauthier, Benoît. *Recherche sociale de la problématique à la cueillette de données*, Québec, PUQ, 1998, p.295.

<sup>73</sup> Landry, Réjean. *L'analyse de contenu*, chapitre 14, in *Recherche sociale de la problématique à la collecte de données*, 3<sup>e</sup> édition, Presses de l'université du Québec, Québec, 1998, p.330.

En outre, Landry spécifie clairement que l'analyse de contenu peut servir à « décrire les tendances des lois ou des programmes de partis politiques »<sup>74</sup>, ce qui est l'objectif général du présent travail en regard d'une thématique précise, l'horizontalité.

### 1.7.1.2 Bref historique

L'origine de l'analyse de contenu puise sa source dans le désir de connaître les intentions d'autrui en examinant son discours. Ceci représente une préoccupation lointaine qui a évolué dans le temps. Toutefois, en tant que technique de recherche à part entière, on identifie les travaux de H.D. Lasswell comme étant les pionniers de cette méthode durant la Première Guerre mondiale où l'on cherchait évidemment à décoder les intentions de l'ennemi<sup>75</sup>. Il est d'ailleurs intéressant de noter « qu'aux Etats-Unis, les départements de sciences politiques ont joué un rôle très important dans le développement de l'analyse de contenu »<sup>76</sup>. Ceci s'explique probablement par le fait que durant la période 1900-1940, on remarque une abondance des discours propagandistes et de textes journalistiques à saveur politique. Ce sont donc eux qui font en premier lieu l'objet d'analyse de contenu<sup>77</sup>.

À partir de 1945, on assiste à l'institutionnalisation et aux analyses systématisées avec de grandes figures à l'appui tels Berelson, Lazarsfeld, Lasswell, Lerner et Pool.

---

<sup>74</sup> *Idem.*

<sup>75</sup> Notes de cours, Danielle Lafontaine, 1993.

<sup>76</sup> Bardin, Laurence. *L'analyse de contenu*, coll. Le psychologue, PUF, Paris, 1977, p.14.

<sup>77</sup> Comme le rapporte Doyer. Voir *Analyse des représentations et visées d'action de la décentralisation des pouvoirs dans les politiques de développement régional au Québec de 1976 à 1994*, UQAR, Rimouski, 1997, p.53.

Avec les années 60, il est question d'un âge d'or pour l'analyse de contenu tout en vivant de véritables questionnements sur les techniques utilisées pour rendre la meilleure analyse possible. On s'inquiète notamment du contenu manifeste et latent, de la difficulté des transcriptions ainsi que de la nécessaire intégralité ou non de ces dernières. Plus récemment, les années 90 ont donné naissance à une nouvelle demande sociale en regard de la description et l'analyse, notamment comparative, des points de vue sociopolitiques tels qu'exprimés par les acteurs.<sup>78</sup>

### **1.7.1.3 Pertinence de cette méthode d'analyse**

Pourquoi choisir l'analyse de contenu classique? « Pour explorer un peu systématiquement une documentation, identifier des thèmes importants. Pour décrire, comparer systématiquement des points de vue (convergents, divergents, complémentaires, en évolution, etc.). Pour trouver des réponses à des questions que l'on se pose. »<sup>79</sup> D'autre part, ayant pris connaissance des tenants et aboutissants de l'analyse de contenu, il s'est avéré que cette technique était la plus appropriée pour le type de recherche du présent mémoire. L'analyse des discours publics nécessite une interprétation qui peut bénéficier des procédés prévus par l'analyse de contenu dite classique. À cet égard, d'autres expériences de recherches sur les politiques publiques de développement régional viennent en appui à ce choix. On peut penser aux mémoires de

---

<sup>78</sup> Notes de cours, Danielle Lafontaine, 1993.

<sup>79</sup> *Idem.*



Danielle Doyer<sup>80</sup>, Estelle Delay<sup>81</sup> et Rita Giguère<sup>82</sup>, diplômées de l'UQAR, qui se sont intéressées aux politiques par le biais de l'analyse de contenu.

Ainsi, dans le mémoire de Danielle Doyer, *Analyse des représentations et visées d'action de la décentralisation des pouvoirs dans les politiques de développement régional au Québec de 1976 à 1994*, on retrouve une analyse de contenu de quatre locuteurs sur un thème précis, la décentralisation. Tour à tour, les documents du Parti québécois, ceux du gouvernement du Parti québécois, ceux du Parti libéral et du gouvernement formé par ce dernier durant les années étudiées sont décrites et comparées afin de rechercher les contenus relatifs à la décentralisation des pouvoirs vers les régions du Québec. La recherche s'appuie sur une catégorisation des thèmes pertinents liés à l'intérêt de recherche. Après lecture, il apparaissait que cette technique pouvait s'appliquer pour le présent travail.

#### 1.7.1.4 Les principales étapes

Réjean Landry identifie les étapes de l'analyse de contenu comme suit :

- la détermination des objectifs de l'analyse de contenu;
- la préanalyse;
- l'analyse du matériel étudié;
- l'évaluation de la fiabilité et de la validité des données;

---

<sup>80</sup> Doyer, Danielle. *Ibid*, 315 pages.

<sup>81</sup> Delay, Estelle. *La question identitaire en Europe et en Amérique du Nord : dimensions sociales, politiques et théoriques*, UQAR, Rimouski, 266 pages.

<sup>82</sup> Giguère, Rita. *Politiques culturelles et politiques de développement régional au Québec : la culture dans les planifications stratégiques des régions du Québec 1992-1998*, UQAR, Rimouski, 292 pages.

- l'analyse et l'interprétation des résultats.<sup>83</sup>

Reprenons ces étapes une à une. Pour ce qui est de la détermination des objectifs, les pages précédentes ont recensé les principaux questionnements entourant l'intérêt de recherche. Non seulement dans la mouvance du repositionnement du rôle de l'État mais également en ce qui concerne, d'une part, l'approche traditionnelle du développement des régions, l'approche dite en silo, et d'autre part, l'intérêt récent pour ce qu'on nomme l'approche « horizontale ». Les objectifs poursuivis s'appuient sur les politiques publiques de développement régionales au Québec afin de découvrir si oui ou non l'on y fait référence à cette approche horizontale et si oui, de quelle manière.

La préanalyse a quant à elle pris la forme d'un premier repérage, incluant une lecture systématique à partir de catégories thématiques<sup>84</sup> d'analyse préalablement sélectionnés, dans chacun des documents dont l'étude sera approfondie au second chapitre.

Le deuxième chapitre correspondra d'ailleurs à la 3<sup>e</sup> étape identifiée par Landry. Puis on procèdera à l'analyse et l'interprétation des résultats.

Quelques aspects relatifs à l'analyse de contenu ont été particulièrement pris en compte. À commencer par les exigences d'objectivité et de systématité. En effet, ces deux éléments apparaissent comme une condition essentielle à la bonne marche de la recherche. Objectivité d'une part, puisque l'opinion du chercheur ne doit en rien

---

<sup>83</sup> *Ibid*, p.335.

<sup>84</sup> Il était question dans la préanalyse des thèmes entourant nommément « l'horizontalité » et « l'intersectorialité ».

influencer la démarche ou, pire encore, l'interprétation des résultats obtenus. Puis systématicité car les critères établis pour l'analyse doivent être les mêmes pour chacun des documents étudiés. Il en va de la crédibilité des résultats également.

D'autre part, une bonne compréhension de ce que sont les unités d'enregistrement de même que les unités de contexte est incontournable pour mener à bien l'analyse des politiques publiques ciblées. Ainsi, l'unité d'enregistrement est « l'unité de signification à coder. Elle correspond au segment de contenu à considérer comme unité de base en vue de la catégorisation et du comptage fréquentiel »<sup>85</sup>. Dans le cas présent, il s'agira de l'unité sémantique ou lexicale. D'autre part, l'unité de contexte « sert d'unité de compréhension pour coder l'unité d'enregistrement »<sup>86</sup>. Dans le cas présent, il s'agira de la phrase où l'on retrouve l'unité sémantique.

Finalement, une catégorisation efficace est toute aussi primordiale pour avoir l'opportunité d'analyser et d'inférer à bon escient. Pour Bardin, la catégorisation « est une opération de classification d'éléments constitutifs d'un ensemble par différenciation puis regroupement par genre d'après des critères préalablement définis »<sup>87</sup>. Elle mentionne également que les critères peuvent être d'ordre sémantique, syntaxique, lexicaux ou encore expressifs.

Il faut également mentionner l'objectif de la catégorisation selon Laurence Bardin : « la catégorisation a pour objectif premier de fournir par condensation une représentation

---

<sup>85</sup> Bardin, Laurence. p. 103.

<sup>86</sup> *Ibid*, p. 106.

<sup>87</sup> *Ibid*, p. 118.

simplifiée des données brutes »<sup>88</sup>. C'est ce qui sera donc tenté dans ce travail en plus de s'appuyer sur les qualités (l'exclusion mutuelle, l'homogénéité, la pertinence, l'objectivité et la fidélité, la productivité<sup>89</sup>) que Bardin identifie comme des caractéristiques de catégories appropriées à commencer par l'exclusion mutuelle. Cette dernière a été respectée par le choix de termes différents, renvoyant parfois à des réalités complémentaires mais sans aucun dédoublement de sens. Par ailleurs, il s'agit entièrement de catégories en lien avec des politiques de développement régional, ce qui répond à l'exigence d'homogénéité. Ensuite, la pertinence a été prouvée par le biais de la justification de l'intérêt de recherche de même que par le choix des auteurs clés retenus. Un prétest rigoureux, basé sur une méthode d'application homogène ainsi qu'un décompte attentif des termes recherchés, qui se poursuivra dans la suite de l'analyse, permet d'espérer l'objectivité et la fidélité des résultats en bout de ligne. Enfin, il est à souhaiter que ces mêmes résultats répondront aux critères de productivité également énoncé par Bardin.

Ainsi outillé, il est possible d'envisager l'analyse de contenu sereinement et espérer atteindre les objectifs de la recherche.

#### **1.7.1.5 Choix du corpus**

Les documents choisis pour cette recherche ont été circonscrits à une période donnée. Il s'agit des politiques publiques de développement régional proposées de 1983 à 2001

---

<sup>88</sup> *Ibid*, p. 120.

<sup>89</sup> *Ibid*, p. 121.

puisqu'il appert qu'avant cette date, le Québec ne se serait pas doté de politiques proprement dites de développement régional. Rappelons que le choix de départ pour la sélection du corpus retenu s'appuie sur l'argument d'un haut fonctionnaire (voir p.18, monsieur Lawrence Desrosiers) identifiant le document de 1983 comme étant la première véritable politique québécoise dévolue aux régions.

Sur cette base, les politiques publiques suivantes précisant les intentions de l'État en matière de développement régional depuis 1983 ont été retenues :

- *Le choix des régions*, 1983
- *Le Québec, à l'heure de l'entreprise régionale*, 1988
- *Développer les régions du Québec*, 1992
- *Politique de soutien au développement local et régional*, 1997

*Politique nationale de la ruralité*, 2001 (complément du document de 1997).

Il faut rappeler ici que quelques documents n'ont pas été retenus pour la présente analyse comme les éléments du budget 2001-2002 *La force des régions, Phase 1, une nouvelle gouvernance régionale* ainsi que le plan d'action *Horizon 2005, un Québec fort de ses régions*, issu du Rendez-vous des régions en 2002. Même chose pour les documents présentés par le gouvernement issu du Parti Libéral depuis avril 2003, qui n'ont pas été utilisés pour cette recherche. À savoir un document issu de la commission politique du Parti Libéral ainsi que la Loi 34 adoptée en décembre 2003. Quant au

document *Devenir maître de son développement*<sup>90</sup>, déposé en 2004, il a principalement pour but d'expliquer la loi.

De même, il est important de situer les régimes politiques au pouvoir durant cette période. En effet, la première politique étudiée, *Le choix des régions*, est mise en place par un gouvernement constitué à la suite de la victoire électorale du Parti Québécois (1981-1985). Par la suite, *Le Québec, à l'heure de l'entreprise régionale* de 1988, voit le jour sous la bannière d'un gouvernement issu du Parti Libéral (1985-1989). C'est la même chose pour *Développer les régions du Québec* de 1992 (1989-1994). Enfin, en 1997, la *Politique de soutien au développement local et régional* est mise sur pied par un gouvernement formé à la suite de la victoire du Parti Québécois (1994-1998) ainsi que la *Politique nationale de la ruralité* en 2001 (1998-2003).

#### **1.7.1.6 La grille d'analyse**

En ce qui concerne la cueillette des informations, deux possibilités étaient offertes c'est-à-dire en recherchant le terme en lui-même c'est-à-dire l'approche « horizontale » dans les politiques publiques de développement des régions et ses différentes acceptions mais aussi, et surtout, les thèmes gravitant autour de cette préoccupation ainsi que leurs dérivés: « horizontal », « secteur », « concertation » et « territorial ». À cet égard, un premier décompte a été fait manuellement, ce qui a permis d'avoir certaines informations sur la présence plus ou moins importante des termes. Il faut spécifier ici que dans le premier décompte manuel, les termes les plus courants étaient « secteur » et

---

<sup>90</sup> [http://www.cotenord.gouv.qc.ca/devregional/crecn/index\\_fr.htm](http://www.cotenord.gouv.qc.ca/devregional/crecn/index_fr.htm)

« concertation » pour l'ensemble des politiques. Quant au choix du terme « territorial », le choix s'explique d'une part par l'occurrence dans les politiques, mais surtout compte tenu des propos de l'auteur André Gagné qui associe l'enjeu de la gestion plus intégrée du développement des régions avec la dimension territoriale. Ceci apparaissait donc pertinent en regard de l'intérêt de recherche et explique pourquoi le terme « territoire », trop vaste, a été laissé de côté. Il pourrait d'ailleurs faire l'objet d'une autre recherche qui s'intéresserait à l'évolution de même qu'aux implications du terme « territoire » à travers ces mêmes politiques.

Puis, en décembre 2004, une nouvelle analyse assistée par ordinateur a pu être faite (équipe D. Lafontaine, E Delay, C. Boucher d'analyse des politiques - à l'aide du logiciel Concordance). Cette analyse a donné des résultats de décompte d'occurrences convergents avec ceux obtenus par décompte manuel, quelques occurrences supplémentaires ayant toutefois été identifiées, lesquelles ont par la suite été prises en compte dans l'analyse finale. En outre, des termes comme « harmonisation », « intégration » et « coordination », étaient particulièrement le fait de la politique de 1997. Il a donc été décidé de se limiter aux quatre termes les plus significatifs pour l'ensemble des documents étudiés dans le cadre de la présente recherche.

Par ailleurs, les préoccupations étaient plus d'ordre qualitatif que quantitatif. Certes, il fallait observer la présence ou l'absence de certains termes ou thèmes à travers les différents documents en plus d'en faire un recensement exhaustif à travers les transcriptions de portions. Mais il devrait surtout être question par la suite d'analyser la

teneur des propos, l'apparition des nouvelles formulations de la préoccupation ou du défi à travers les années et bien sûr, les points communs et divergents entre chacune des politiques publiques et selon les partis au pouvoir.

La grille d'analyse finalement construite pour la présente recherche regroupe quatre éléments :

- 1) le titre de la politique publique de développement régional et l'année
- 2) le locuteur étudié. Il devrait y en avoir deux soit le gouvernement du Parti Libéral et le gouvernement du Parti Québécois. Ceux-ci étaient répartis en deux mandats chacun. Il y a donc les deux mandats du Parti Québécois, PQ1 (1976-1985) où l'on retrouve la politique de 1983 et PQ2 (1994-2003) où ce sont les politiques de 1997 et 2001 qui sont présentées. Puis les deux mandats du Parti Libéral, PLQ1 (1985-1989), mandat au cours duquel la politique de 1988 est lancée, et PLQ2 (1989-1994), mandat où l'on retrouve la politique de 1992.
- 3) Le type de document analysé qui sera en l'occurrence toujours le même : politique publique
- 4) Les catégories d'analyse : horizontal\*, secteur\*, concertation\*, territorial\*

Ce choix de catégories d'analyse prend appui sur le prétest. Dans un premier temps, une lecture des deux premières politiques (1983 et 1988) en considérant le terme « horizontal » et ses dérivés a été faite. On y retrouvait peu d'occurrences de ce terme mais il était possible de constater la présence de plusieurs autres termes rejoignant les



préoccupations exprimées par Bourgault, Peters et Gagné, soit ceux de : *secteur*, *concertation*, *territorial* et leurs dérivés. Ils ont donc été retenus pour une analyse de contenu systématique de tous les éléments du corpus. On trouvera en annexe le modèle de la grille d'analyse qui a été élaborée. Il est maintenant temps de passer au second chapitre qui fait état des résultats de recherche.

## **CHAPITRE DEUXIÈME**

### **LES RÉSULTATS**

Le sujet qui nous intéresse puise sa source dans le discours gouvernemental sur le développement régional au Québec, et plus particulièrement dans plusieurs politiques publiques de développement régional proposées entre 1983 et 2001. Grâce à plusieurs mots-clés identifiés lors de la pré-analyse, il a été possible de dégager des termes significatifs qui, pris dans leur contexte respectif, permettront de nous éclairer quant aux orientations de l'État québécois sur le sujet. Dans ce chapitre, après une brève présentation de chacune des grandes politiques retenues, les résultats de l'analyse de contenu seront livrés par l'entremise des termes sélectionnés. Il s'agit des termes horizontal, secteur, concertation et territorial. Ces derniers permettent de cerner les principaux contenus des politiques étudiées qui sont en lien avec l'intérêt de recherche. Par ailleurs, tel que prévu, une comparaison entre les points de vues exprimés par les deux locuteurs, à savoir les gouvernements formés tour à tour par le Parti Québécois et le Parti Libéral, sera effectuée afin de discerner les convergences ou les divergences.

Rappelons que cinq politiques font l'objet de la recherche. Les résultats seront livrés par ordre chronologique de parution des documents gouvernementaux.

## 2.1 Présentation synthétique des politiques analysées

Les prochaines lignes situent plus précisément chacune des politiques quant à leur contexte de même que leurs enjeux respectifs :

### 1983 *Le choix des régions.*

Ce document de 1983 se veut un point marquant dans l'optique où il positionne clairement le chemin parcouru par le Québec depuis qu'une préoccupation existe pour le développement des régions. On met en scène les trois intervenants principaux soit la grande entreprise, l'État puis les initiatives régionales qui auront tour à tour été sous les projecteurs en tant qu'acteurs principaux du développement.

Robert Robert précise ceci : « cet énoncé de politique mettait de l'avant une nouvelle approche face au développement régional en proposant que, désormais, l'État se confinerait dans un rôle de soutien et d'encadrement, tout en affirmant la place prépondérante des dynamismes locaux et régionaux dans le processus du développement régional »<sup>91</sup>.

De même, on identifie des objectifs qui aujourd'hui font toujours l'objet d'actions ciblées à savoir le souci d'une main-d'œuvre « qualifiée », la recherche des « créneaux d'excellence », le développement des « secteurs de haute technologie » ainsi que la « diversification de l'économie régionale ».

---

<sup>91</sup> Robert, Robert, p.42.

Une lacune marquante y est identifiée : « des approches sectorielles sans véritable concertation ».<sup>92</sup> Ce document d'orientation fait état d'une difficulté à « considérer le développement régional dans toutes ses dimensions ». Le document nous apprend que « l'État propose maintenant de partager ses responsabilités et il préconise la concertation comme élément central de son approche. »<sup>93</sup> Du même souffle, on reconnaît que « l'approche gouvernementale est trop centralisée ». Cette idée d'un problème que constitue la sectorialité et de solutions passant par la concertation ou d'autres appels à différents traitements de l'intégration ne devait jamais disparaître des documents ultérieurs.

En somme, ce document lançait les grands chantiers du développement des régions ainsi que les défis auxquels ces dernières sont confrontées. À ce moment, la structure de soutien au développement régional dans le gouvernement était la suivante : il y avait un ministre délégué au développement régional, François Gendron, élu péquiste, qui était également responsable de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) ainsi que de ce document de 1983. De plus, on suggérait de bonifier la structure des régions administratives pour passer de dix à quatorze. Finalement, la formule des sommets régionaux aura été officialisée suite à la tournée de consultation initiée par ce document gouvernemental de 1983. Il faut d'ailleurs préciser que ce document avait un double statut. D'une part, on y énonce des orientations, et d'autre part, on consulte sur certains aspects de la politique.

---

<sup>92</sup> Ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional. *Le choix des régions*. Document de consultation sur le développement des régions, Québec, gouvernement du Québec, 1983, p.37.

<sup>93</sup> Robert, Robert, p.42.

**1988** *Le Québec, à l'heure de l'entreprise régionale.*

Comme son titre l'indique, ce document de 1988, qualifié de « plan d'action en matière de développement régional » est fortement axé sur l'aspect entrepreneurial que l'on souhaite insuffler aux régions.

On y découvrait une forte association entre les mots « développement » et « économie ». De même, c'est l'occasion d'entériner des changements datant de 1986 au sujet des conférences socio-économiques, notamment en ce qui à trait à la représentation mais aussi sur les nouveaux débouchés de ces conférences : les ententes cadres de développement. Pour le reste, on y encourage l'innovation et le développement technologique, la modulation des politiques et des programmes gouvernementaux pour tenir compte des réalités régionales (ce dernier concept est d'ailleurs repris lors de la *Politique nationale de la ruralité* de 2001) et de l'aide nécessaire à apporter aux régions en difficulté. L'approche de cette politique, instituée par le ministre libéral Marc-Yvan Côté, demeure principalement de nature économique.

**1992** *Développer les régions du Québec*

Ce document de 1992 marquait une certaine rupture avec les précédents dans la mesure où les sommets socio-économiques utilisés dans les années 80 étaient remplacés par une formule apparentée soit celle des démarches de planification stratégique. Après une mise au point sur l'état du développement régional au Québec, on précisait la

nécessité d'un cadre politique renouvelé pour le développement des régions et ce document en fait la présentation. Le gouvernement manifeste la nécessité de sa présence dans le processus public de décision en région tout en instaurant un questionnement à cet égard. Il ne met donc pas l'accent sur la décentralisation mais bien sur la concertation. Ce terme est présent tout au long du document comme étant une situation prévalant déjà dans les régions et devant se poursuivre. C'est toujours dans cette optique que l'on manifeste une volonté quant à l'émergence de leaders régionaux et dans cette foulée, la politique prévoit que le Fonds de développement régional sera dorénavant géré en région. De même, on veut poursuivre sur la lancée des ententes cadres et aussi des ententes spécifiques.

Les conseils régionaux connaissent par la même occasion des changements notamment dans le but de renforcer leur mission de coordination régionale. À ce sujet, Robert Robert écrit : « l'OPDQ s'est vu remplacer par le Secrétariat aux Affaires régionales (SAR), c'est-à-dire une entité qui fera désormais partie intégrante du ministère du Conseil exécutif, puisque le secrétariat aux Affaires régionales relève d'un secrétaire général associé »<sup>94</sup>. Voilà pour l'essentiel les grandes orientations de cette politique institué sous le ministre libéral Yvon Picotte.

---

<sup>94</sup> Robert, Robert, p.48.

**1997** *Politique de soutien au développement local et régional.*

Cette politique appartient à l'histoire récente. On peut rappeler le contexte de son émergence, soit les lendemains de la défaite référendaire de 1995 qui sonnait le glas des grands bouleversements en faveur de la décentralisation tel que stipulé dans le *Livre vert sur la décentralisation* de cette même année. Le gouvernement péquiste se devait tout de même d'agir en faveur des régions étant donné les attentes créées durant les années antérieures notamment à la faveur de la Commission sur l'avenir du Québec.

C'est ce qui donna naissance à cette politique de soutien que l'on retiendra d'abord et surtout par la création de nouvelles structures locales de développement : les Centres locaux de développement (CLD) ainsi que les Centres locaux d'emploi (CLE). Les concepts de déconcentration et de régionalisation sont présents et ils se manifestent par une importance accrue des conférences administratives régionales (CAR). En effet, « le gouvernement mandate les conférences administratives régionales de toutes les régions du Québec pour élaborer un plan d'organisation des services gouvernementaux présents dans leur région »<sup>95</sup>.

C'est également l'occasion d'affirmer (ou de réaffirmer, c'est selon) la vocation des trois paliers. D'une part, le local, là où l'on programme, où l'on gère et exécute les services de premières lignes. Ensuite, le palier régional, lieu de concertation et d'harmonisation, d'élaboration de stratégies de même que d'exécution des services de

---

<sup>95</sup> Secrétariat au développement des régions. *Politique de soutien au développement local et régional*, Sainte-Foy, Gouvernement du Québec, Les Publications du Québec, 1997, page 38.

deuxième ligne. Enfin, le palier national qui, lui, aurait pour mandat d'assurer une régulation de même qu'une cohérence quant aux grandes orientations gouvernementales. C'est ce qui apparaît comme éléments majeurs de cette politique de 1997.

### **2001** *Politique nationale de la ruralité.*

Complément de la *Politique de soutien au développement local et régional* (1997), cette politique se veut une réponse au monde rural qui était en attente depuis longtemps. En effet, ce dernier ne croyait plus à la mise sur pied d'une telle politique en faveur du monde rural puisqu'elle avait souvent été reportée.

Tout d'abord, le document énonce les défis posés aux collectivités rurales pour les prochaines années. Il est question d'occupation du territoire, de diversification économique, de formation adaptée, de prestation de services ainsi que d'adaptation des interventions gouvernementales. Les réponses à ces défis interpellent non seulement les milieux ruraux mais aussi l'État québécois. Justement, celui-ci propose trois grandes orientations qu'il qualifie de « vision d'avenir » pour le monde rural :

- « stimuler et soutenir le développement durable et la prospérité des collectivités rurales;
- assurer la qualité de vie des collectivités rurales et renforcer leur pouvoir d'attraction;



- soutenir l'engagement des citoyens et citoyennes au développement de leur communauté et assurer la pérennité du monde rural »<sup>96</sup>.

Élément important de la politique, le gouvernement met en place le pacte rural, sorte de contrat MRC / gouvernement qui enchâsse les engagements de chacun et « qui permet à l'État et à la collectivité de joindre leurs forces pour agir de manière globale, cohérente et à long terme sur le territoire rural... »<sup>97</sup>. En outre, il faut noter la présence d'une clause « impact rural » devant permettre l'évaluation des retombées d'une politique de l'État québécois sur le monde rural. Les autres sections de la politique font référence à l'ensemble des secteurs de la vie collective (avec un lien existant entre ceci et les défis énoncés plus tôt) qui doivent être pris en compte pour assurer la pérennité du monde rural. Les objectifs soulevés font appel à l'obligation d'une vision « intégrée » du développement et ce, autant en ce qui concerne le maintien des services de base, de transport, de forêt ou encore de l'accroissement du sentiment d'appartenance.

Pour finir, il est pertinent de souligner que lors du dépôt de cette politique la structure est la suivante : un ministre d'État aux Régions, un sous-ministre adjoint dans chacune des régions administratives, et donc responsable de l'application de la politique, et la création d'un Secrétariat à l'innovation rurale au sein du Ministère des Régions.

---

<sup>96</sup> Ministère des Régions, *Politique nationale de la ruralité*, gouvernement du Québec, Québec, 2001, p.20-22.

<sup>97</sup> *Idem*, p.25.

## 2.2 Le terme « horizontal » et les termes associés

Premier mot-clé retenu pour la présente recherche, le terme « horizontal » est celui dont le repérage fut le moins fructueux. En effet, il s'avère qu'on ne peut le recenser que dans le document de 1988, *Québec, à l'heure de l'entreprise régionale* et une autre fois en 1992 dans la politique *Développer les régions du Québec*. Il s'agit dans les deux cas du locuteur gouvernemental libéral. En 1988, le vocable horizontal est non seulement utilisé, mais on indique également de quelle façon le gouvernement définit ce concept :

Une des caractéristiques principales de ce plan d'action gouvernemental est d'être un plan **horizontal**<sup>98</sup>, **c'est-à-dire qu'il suscite et recherche l'appui des ministères oeuvrant en région.**<sup>99</sup>

Il est intéressant de prendre connaissance de cette définition car elle circonscrit le cadre de ce qu'est un « plan horizontal » aux yeux du gouvernement québécois de 1988. On peut en comparer la teneur par exemple avec les définitions de Bourgault et Peters évoquées dans le premier chapitre. Ces derniers tenant des propos quelque peu différents et surtout plus élaborés sur les caractéristiques d'une gestion horizontale dans l'appareil public. On rappelle que Bourgault parle d'aborder une question non pas seulement à partir des responsabilités propres incombant au gestionnaire ou à l'organisation, mais plutôt dans une perspective plus large cherchant à inclure les problématiques des autres acteurs qui interviennent sur cette même question. Dans la même veine, Peters parle de la nécessité pour les acteurs publics ou privés de travailler de concert et ainsi éviter de faire

<sup>98</sup> À moins d'avis contraire, les mots ou expressions en gras sont de l'auteur de la présente recherche et ont pour but de souligner un passage de la citation.

<sup>99</sup> Ministre responsable de l'OPDQ. *Québec, à l'heure de l'entreprise régionale*, p.77.

double emploi ou causer des lacunes dans les services. Cette comparaison faite, on doit remarquer que le document affirme également être de nature « horizontale » à la fin de son introduction:

Le plan d'action définit essentiellement un cadre **horizontal** susceptible de mieux adapter l'action des ministères et organismes gouvernementaux aux préoccupations et aux dynamismes des régions et propose des mesures nouvelles pour compléter, dans des domaines spécifiques, celles existantes.<sup>100</sup>

Par ailleurs, à l'intérieur de la politique de 1992, on retrouve l'extrait suivant :

Certaines situations vécues au niveau d'une région réclament des interventions plus **horizontales**, sur plusieurs territoires, que spécifiques et fractionnées au niveau de chaque région. Ainsi, par exemple, le phénomène de déstructuration des milieux ruraux concerne l'ensemble des régions périphériques et certaines parties des régions centrales et il réclame une analyse commune à l'ensemble de ces régions et sous-régions.<sup>101</sup>

Il est intéressant ici de prendre note du fait que cette définition du terme « horizontal » ne renvoie pas à la même que celle proposée dans le document de 1988. En effet, ici on indique horizontal par opposition à spécifique, ou encore fractionné, et non pas comme une recherche d'appui des ministères qui oeuvrent en région. De même, l'exemple cité met en relief que l'intervention plus horizontale peut répondre à un

---

<sup>100</sup> *Ibid.*, p.14.

<sup>101</sup> Ministre délégué aux Affaires régionales. *Développer les régions du Québec*, p.17.

problème et qu'une analyse commune, et non pas verticale (par ministère), constitue une piste de solution.

D'autres termes, dont « intersectoriel » par exemple, vont dans le sens d'une certaine recherche « d'horizontalité » à travers les politiques sur lesquelles on se penche sans en porter le nom. C'est probablement ce qui explique que la récolte soit si brève pour ce terme-ci, et ailleurs plus généreuse, comme nous allons le voir, lorsqu'il est question de « concertation ».

Par ailleurs, avant de passer au second terme analysé, un parallèle entre les deux formations politiques ayant formé le gouvernement québécois s'observe en regard du terme « horizontal ». En effet, on peut noter un trait distinctif sur cette question causé par la position constitutionnelle respective de ces deux formations politiques. On sait que les gouvernements péquistes et libéraux ont des convictions diamétralement opposées sur le sujet et, sous cet angle, des différences sont parfois notables. Il est donc intéressant de noter la publication de *Décentralisation, un choix de société* du gouvernement péquiste, document à l'intérieur duquel on faisait état de problèmes liés au cloisonnement des politiques et qui fut publié avant le référendum de 1995 portant sur le statut politique du Québec. On y retrouve l'extrait suivant :

Certes les structures actuelles tendent à rapprocher le service du client. Elles ont cependant pour effet d'engendrer un certain cloisonnement dans la définition des priorités en ce qui concerne les besoins des citoyens. Chose certaine, aucune d'entre elles n'est en mesure d'avoir

une vision **horizontale** et intégrée des services à la population, aux niveaux local et régional.<sup>102</sup>.

Dans le document, on met en parallèle la situation constitutionnelle et les perspectives d'un Québec souverain en regard de la décentralisation et d'une « vision horizontale et intégrée des services » aux milieux local et régional.

### 2.3 Le terme « secteur » et les termes associés

En second lieu, le terme « secteur » sera abordé accompagné de l'ensemble des termes qui y sont associés c'est-à-dire « sectoriel », « sectorialité », « intersectoriel » et « sectorialisation ».

#### - Le choix des régions (1983)

Dans la première politique, *Le choix des régions* (132 pages), on retrouve à 53 reprises les éléments de ce champ lexical et l'auteur est notre premier locuteur, le gouvernement du Parti Québécois. Il revient tout au long du document. Les usages sont multiples à commencer par un constat :

En effet, bien que la définition des grandes orientations pour l'ensemble du Québec obéit nécessairement à une approche par **secteur** d'activités, une politique de développement régional devra

---

<sup>102</sup> Gouvernement du Québec. *Décentralisation, un choix de société*, ministère du Conseil exécutif, Québec, 1995, p.19.

permettre aux régions de tirer le meilleur parti possible de leurs particularités et des liens entre leurs différents **secteurs** d'activités. D'où la nécessité pour le gouvernement de clarifier sa position face aux régions.<sup>103</sup>

Cette assertion montre que ce qui est considéré souvent comme la première politique dévolue aux régions et qui était dédiée à une tournée de consultation, évoquait déjà le tiraillement entre les politiques publiques dites sectorielles et leur application dans les régions. Du moins, la question est soulevée puisque l'on parle de « liens » entre les différents secteurs d'activités en plus de poser un diagnostic associé au type d'approche préconisée concernant les organismes liés au développement régional :

À l'origine, les Conseils régionaux de développement (CRD) ont été mis en place pour répondre à ces besoins. Il en a été de même des divers conseils consultatifs **sectoriels** créés par la suite avec toutefois, des champs d'intervention plus limités. [...] Enfin, l'existence de plusieurs organismes a segmenté les clientèles. Ainsi, la présence de nombreux intervenants (les conseils consultatifs régionaux, les municipalités, les chambres de commerce, l'UPA, les PME, les coopératives, les syndicats, etc.) dont l'action est axée d'abord sur une dimension **sectorielle** des réalités régionales, rend difficiles la cohésion des actions et la poursuite d'objectifs communs de développement.<sup>104</sup>

À la fin de l'extrait, on fait ressortir que la multiplication des intervenants, dont les missions respectives sont associées à un secteur ou un autre, s'oppose à la cohésion des actions en matière de développement régional. Il est même précisé que dans ces

<sup>103</sup> Ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional. *Le choix des régions*. Document de consultation sur le développement des régions, Québec, gouvernement du Québec, 1983, p.15.

<sup>104</sup> *Ibid.*, p.37.

circonstances, la poursuite d'objectifs communs peut devenir ardue. Bref, le document identifie un problème : la difficulté pour l'État d'arrimer une vision traditionnellement plus sectorielle (que l'on appelle souvent « en silo »), et qu'il préconise face à ces grandes missions, lorsqu'il aborde la question des régions et leur développement.

Par ailleurs, le gouvernement québécois de l'époque mentionne des actions qu'il entend entreprendre pour tenter de régler ce qu'il a identifié comme un frein à la prospérité des régions. Ainsi, on indique que :

Pour effectuer ce passage d'une planification centralisée à une approche qui tienne véritablement compte des spécificités régionales, le gouvernement doit procéder à un examen sérieux des politiques **sectorielles** des ministères et évaluer dans quelle mesure ses orientations générales répondent aux véritables besoins des régions. Une vision trop **sectorielle**, établie pour l'ensemble du Québec et appliquée en région par des normes strictes, ne peut répondre adéquatement aux particularités régionales.<sup>105</sup>

Il est à noter que le concept de centralisation / décentralisation se retrouve en périphérie de la dynamique du développement sectoriel par rapport au développement qu'il est convenu d'appeler « territorial ». En outre, le document suggère plus de souplesse dans la gestion étatique afin que les particularités régionales puissent s'exprimer et c'est dans cette optique qu'il exige le même examen de conscience dans les régions elles-mêmes. On peut lire l'exigence suivante : « Pour la région, c'est la nécessité d'aller au-delà d'une concertation par **secteur** d'activités et d'unir tous les intervenants

---

<sup>105</sup> *Ibid.*, p.39.

pour la définition d'orientations et la mobilisation des énergies et des ressources dans la réalisation de projets répondant aux attentes du milieu »<sup>106</sup>.

#### - Québec, à l'heure de l'entreprise régionale (1988)

La deuxième politique gouvernementale, *Québec, à l'heure de l'entreprise régionale* (90 pages), est lancée en 1988 par notre deuxième locuteur, le gouvernement du Parti Libéral. Comme son nom l'indique, le document est axé sur le développement économique par le biais des entreprises en région. Le terme « secteur » et ses dérivés s'y retrouvent à 82 reprises. On insiste avant tout sur l'esprit d'initiative et le dynamisme des régions dans différents secteurs. Par exemple, il est écrit que « le gouvernement entend stimuler cette ouverture sur les marchés extérieurs au sein des entreprises régionales. Il veillera parallèlement à tenir compte des objectifs de modernisation de certains **secteurs** »<sup>107</sup>. Ou encore que « La rapidité des changements économiques accélère les besoins d'adaptation de la main-d'œuvre et de reconversion professionnelle par la formation. Cette question se pose à l'ensemble des régions avec des acuités locales ou **sectorielles** parfois plus marquées »<sup>108</sup>.

Cette politique constitue un plan d'action en matière de développement économique régional et l'utilisation du terme « secteur » et les termes associés rejoignent cette thématique de l'économie, du développement technologique et des ressources

---

<sup>106</sup> *Ibid.*, p.61.

<sup>107</sup> Ministre responsable de l'OPDQ. *Québec, à l'heure de l'entreprise régionale*. Plan d'action en matière de développement régional, Québec, gouvernement du Québec, 1988, p.11.

<sup>108</sup> *Ibid.*, p.12.



devant être mises à profit pour stimuler le développement des régions. Dans le même ordre d'idées, les organismes en région sont abordés sous l'angle sectoriel :

Les organismes régionaux de concertation constituent la manifestation des dynamismes de la population dans certains **secteurs** d'activités et contribuent à concerter les efforts dans ces **secteurs**.<sup>109</sup>

Il semble que la mobilisation des acteurs régionaux soit plus segmentée c'est-à-dire que le gouvernement valorise une mobilisation et des échanges pour chacun des secteurs d'activités de la vie régionale. Plus loin dans le présent chapitre, il sera d'ailleurs question du terme « concertation » où la même volonté apparaît dans la présente politique.

D'autre part, le document de 1988 traite à plusieurs reprises « d'axes prioritaires de développement ». Cette vision est probablement plus facilement associée au développement par secteur étant donné la nature des enjeux. Prioriser nécessite une revue des secteurs d'activité afin de stimuler les plus prometteurs au détriment d'autres moins concurrentiels. De même, on peut voir que le gouvernement souhaite l'élaboration de projets plus structurants et pour ce faire, « le comité d'orientation mettra sur pied des tables spécialisées sur chacun des axes prioritaires pour solliciter des projets dans ce sens »<sup>110</sup>. Cette question des axes prioritaires renvoie à la dynamique d'un développement par secteur.

---

<sup>109</sup> *Ibid.*, p.48.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p.49.

Bien que l'on souhaite développer les régions sur la base de leurs dynamismes respectifs, on constate cependant une approche différente concernant les services de base :

Une distinction doit être faite cependant entre les services de base liés à la personne, tels l'éducation, les services de santé, etc. et les services d'appui au développement d'un **secteur** d'activités.<sup>111</sup>

Le gouvernement affirme que les services délivrés aux personnes ne sauraient faire l'objet de priorisation et qu'au contraire l'équité est une valeur essentielle peu importe où la population loge sur le territoire québécois. Ce que le gouvernement appelle des « conditions minimales de développement »<sup>112</sup> représente un défi pour lui mais il ne souhaite pas en faire un objet de priorisation. Voilà une distinction centrale car « ce qui est valable pour les services de base que peut s'offrir une société, ne l'est pas automatiquement pour les services de soutien ou d'appui au développement d'un **secteur** d'activités ou à l'économie en général »<sup>113</sup>. Cet extrait résume bien le message gouvernemental énoncé dans cette politique.

Finalement, et contre toute attente si on se réfère à l'ensemble du document, la conclusion énonce ceci : « Le plan d'action accorde une large place au développement économique des régions mais traduit à travers certains volets le caractère beaucoup plus global et **intersectoriel** du développement régional »<sup>114</sup>. À la lecture des chapitres du

---

<sup>111</sup> *Ibid.*, p.56.

<sup>112</sup> *Idem*

<sup>113</sup> *Ibid.*, p.57.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p.77.

plan d'action de 1988, il reste toutefois difficile de déceler ce constat gouvernemental mettant en relief la réalité dite intersectorielle du développement des régions.

#### - **Développer les régions du Québec (1992)**

La troisième politique étudiée, *Développer les régions du Québec*, est aussi mise de l'avant par notre second locuteur, soit le gouvernement issu du Parti Libéral. C'est également le document le plus court (47 pages) sur les cinq qui sont portés à notre attention. On retrouve à 45 reprises le terme « secteur » et ses dérivés. D'entrée de jeu, on remarque un lien avec le document de 1983 sur le plan des constats :

Traditionnellement, dans notre système administratif public, les ministères à vocation **sectorielle** ont peu développé d'activités ou de programmes portant spécifiquement sur le développement des régions. Les ministères poursuivent généralement leur propre mandat qui consiste à développer le **secteur** dont ils ont la responsabilité en se référant à l'ensemble du territoire. Ce n'est, bien souvent, qu'à travers cette vision **sectorielle** conçue globalement que sont ensuite, et dans quelques cas seulement, considérés les besoins particuliers des régions et des sous-régions.<sup>115</sup>

Ici encore, on pointe du doigt la vision plus segmentée du développement des régions et ses conséquences. On met en relief que l'État québécois est, jusqu'à un certain point, inadapté lorsqu'il doit penser ses politiques sous la lorgnette du développement régional. Pour s'en convaincre, il suffit de porter attention aux « ministères à vocation

---

<sup>115</sup> Ministre délégué aux Affaires régionales. *Développer les régions du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, 1992, p.32.

sectorielle ». En effet, il est difficile d'exiger d'un organisme qui se limite par définition à un secteur en particulier, d'adopter une vision plus décroisée. C'est dans ce sens également que l'opposition entre gestion globale et gestion particulière en région est évoquée. Par ailleurs, on sent également un certain déchirement entre le constat ci-haut mentionné et les objectifs de ces ministères renvoyant à un découpage par « secteurs » de réalité. La question n'est pas définitivement tranchée comme l'indique cet extrait :

Quoi qu'il en soit, puisqu'ils doivent assurer un développement optimal des activités qui relèvent de leur compétence, la plupart des ministères poursuivent des objectifs **sectoriels** vis-à-vis desquels les préoccupations territoriales ne sont pas d'abord considérées comme prioritaires. Souvent les responsables des ministères sont amenés à poser des gestes et à effectuer des choix et des arbitrages dans une logique exclusivement **sectorielle**, et, de plus en plus souvent, en tenant compte d'un contexte international qui a des impacts plus ou moins directs sur le développement régional. Pour atténuer cet état de chose, les ministères **sectoriels** tendent à procéder à une meilleure planification et rationalisation de leurs activités tout en menant aussi une certaine recherche à caractère **sectoriel**.<sup>116</sup>

À la lumière de ces deux extraits, il est permis de croire que malgré l'identification d'un problème quant à la segmentation des politiques, la nécessité d'agir malgré tout dans une logique sectorielle est présente. En effet, dans l'extrait cité plus haut, on peut lire que « les préoccupations territoriales ne sont pas d'abord considérées comme prioritaires ». Cette opposition précédemment évoquée entre secteur et territoire s'illustre ainsi toujours dans la politique de 1992. On le soulève d'ailleurs clairement en

---

<sup>116</sup> *Ibid.*, p.33.

opposant les « objectifs sectoriels » avec les « préoccupations territoriales ». Par ailleurs, dans l'extrait qui suit, il est intéressant de constater le souhait formulé par le gouvernement à l'égard de ce qu'il appelle des stratégies d'action intersectorielle. Il y a, encore là, une illustration d'une espèce de dualité entre les objectifs sectoriels de l'État et le décloisonnement qui apparaît nécessaire quand on aborde le développement régional :

L'élaboration et la mise en œuvre des mesures spécifiques découlant de la stratégie d'action pour le développement des régions, seront de la responsabilité des ministères **sectoriels**. Il s'agit donc avant tout d'une réorganisation des moyens afin d'optimiser les ressources dont dispose l'État pour le développement des régions, c'est-à-dire que l'accent devra être mis sur les stratégies **intersectorielles**. Le plus souvent, aucun ministère n'a la capacité de répondre seul aux situations et aux enjeux complexes qui se posent dans les régions.<sup>117</sup>

En plus de ce tiraillement, on constate que même si on affirme que les ministères ne peuvent répondre seuls aux situations problématiques en région, et qu'il est donc nécessaire de posséder des stratégies gouvernementales intersectorielles, il n'en est pas de même pour l'application des différentes mesures :

D'une part, les tâches de gestion directe du développement sont allégées par le transfert à la région d'une partie importante des budgets gouvernementaux. D'autre part, la conception **intersectorielle** des stratégies gouvernementales exigera une optimisation des ressources, c'est-à-dire un effort accru de coordination, **l'application même des mesures étant de la responsabilité des ministères sectoriels**.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> *Ibid.*, p.38.

<sup>118</sup> *Ibid.*, p.44.

Il est à noter que l'on associe explicitement dans cet extrait la « conception intersectorielle » avec un « effort accru de coordination ». Ce dernier vocable est souvent utilisé lorsque l'on s'intéresse à la gestion dite horizontale.

En résumé, on peut constater que la question de la sectorialité des politiques en région est abordée comme une difficulté et que des pistes de solutions, parfois semblant un peu contradictoires, sont avancées pour remédier aux problèmes engendrés par ce type d'approche.

- **Politique de soutien au développement local et régional (1997)**

Ceci nous mène au quatrième document étudié, soit la *Politique de soutien au développement local et régional* (50 pages) et dont le locuteur est le gouvernement péquiste. Le terme « secteur » et ses dérivés s'y retrouvent à 36 reprises. En ce qui concerne justement cette préoccupation, la politique ne fait pas longuement état de problèmes et propose certains constats en introduction, notamment par cette affirmation :

[...] La politique de 1992 n'est plus suffisante pour répondre aux attentes et besoins des communautés et des régions. Les Québécois et les Québécoises veulent des services moins bureaucratisés, plus accessibles et mieux adaptés à leurs besoins et à leurs réalités. Ils remettent en cause la centralisation toujours trop marquée de l'État et la trop grande **sectorialisation** des services.<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> Secrétariat au développement des régions. *Politique de soutien au développement local et régional*, Sainte-Foy, Gouvernement du Québec, Les Publications du Québec, 1997, p.1.

Dans cet extrait, il est intéressant de noter que la sectorialisation est associée à la centralisation. De même, il est question de « sectorialisation des services », une expression qui n'était pas utilisée dans les autres discours gouvernementaux étudiés jusqu'ici. Sinon, le ton est plutôt dans un mode de stratégies d'action et de mesures proposées. À titre d'exemple, il faut soulever les ententes cadres et les ententes spécifiques entre l'État et les régions. D'ailleurs, ces ententes spécifiques semblent vouloir répondre à ce problème de sectorialité des politiques :

Ces ententes sont signées, pour le gouvernement du Québec, par le ministre responsables du Développement des régions et les ministres **sectoriels** concernés. [...] En reconnaissant que les ententes spécifiques prennent assise sur une base territoriale, et non **sectorielle**, de façon à mieux adapter l'action gouvernementale aux particularités régionales.<sup>120</sup>

Le concept de régionalisation de l'action gouvernementale est ici associé à la question territoriale par opposition à l'approche traditionnellement sectorielle. On peut voir évoluer l'idée d'une action publique à base territoriale. D'autre part, les Conseils régionaux de développement (CRD) sont mandatés par l'État : « Le gouvernement reconnaîtra, par voie législative, un seul CRD par territoire régional, avec le mandat d'intégrer ou de coordonner l'ensemble des organismes consultatifs **sectoriels** présents sur son territoire »<sup>121</sup>. On remarque à plusieurs reprises une volonté gouvernementale de concerter les différentes activités des régions et un acteur gouvernemental y est directement associé. Il s'agit de la Conférence administrative régionale (CAR) : « Dans le

---

<sup>120</sup> *Ibid.*, p.40.

<sup>121</sup> *Ibid.*, p.46.

but d'assurer la cohérence et l'harmonisation de l'action gouvernementale en région, les activités **sectorielles** des ministères sont coordonnées au sein de la Conférence administrative régionale (CAR) »<sup>122</sup>. On peut se demander ici quel type de coordination vise la politique et si on en appelle aux mêmes implications que la définition qu'en fait Bourgault. Ce dernier parle d'un échelon plus élevé que la concertation et il est question d'ententes afin d'harmoniser des actions individuelles<sup>123</sup>. Il semble que la mission de la CAR, tel que stipulé dans l'extrait ci-haut, se rapproche de cette définition donnée par Bourgault.

#### - **Politique nationale de la ruralité (2001)**

Le cinquième et dernier document étudié est présenté comme étant un complément de la *Politique de soutien au développement local et régional*. Notre locuteur est également le gouvernement du Parti Québécois qui lançait en 2001 cette *Politique nationale de la ruralité*. C'est donc une politique spécifique puisque dédiée nommément au monde rural. On retrouve le terme « secteur » et ses dérivés à 20 reprises. Par contre, le document est bâti de façon à prendre dans son ensemble les problèmes du monde rural et il n'y a pas de citations significatives concernant la sectorialité des politiques étatiques. Au contraire, on fait référence au « secteurs des ressources naturelles »<sup>124</sup>, au « secteur forestier »<sup>125</sup>, au « secteur économique dominant »<sup>126</sup>, au

---

<sup>122</sup> *Ibid.*, p.29.

<sup>123</sup> Voir p.34 du mémoire.

<sup>124</sup> Ministère des Régions, *Politique nationale de la ruralité*, gouvernement du Québec, Québec, 2001, p.5.

<sup>125</sup> *Ibid.*, p.7.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p.9.



« secteur de la pêche »<sup>127</sup>, au « secteur de la santé et du bien-être »<sup>128</sup> ainsi qu'à plusieurs autres « secteurs d'activités complémentaires »<sup>129</sup> et ce, tout au long du document. On ne présente pas la question des secteurs comme étant un « problème » à résoudre. On semble plutôt en faire une nomenclature pour, à partir de celle-ci, proposer une vision d'ensemble des réalités et des besoins ruraux. Une vision devant par ailleurs s'appliquer à des « territoires » définis par leur spécificité « rurale ».

En fait, cette politique apparaît comme la plus territoriale de toute en même temps que la logique « sectorielle » n'y est plus décriée. L'aboutissement de cette réflexion semble prendre la forme de la politique destinée au monde rural. Il s'agit donc d'une approche par territoire (en l'occurrence, le territoire rural) et le document évoque, à la manière d'un kaléidoscope, les actions pour l'ensemble des secteurs touchant le développement de ces mêmes territoires.

La question du « sectoriel » s'est donc transformée. Dans une certaine mesure, la question rurale est abordée dans sa globalité et on le remarque grâce à des extraits comme celui-ci : « À cet effet, le gouvernement du Québec s'engage à promouvoir des moyens permettant de faire davantage de place à la relève québécoise dans différents **secteurs** de l'économie rurale dont ceux de la forêt, des mines, du milieu hydrique, de la faune, de la pêche et du tourisme. »<sup>130</sup>

---

<sup>127</sup> *Ibid.*, p.10.

<sup>128</sup> *Ibid.*, p.46.

<sup>129</sup> *Ibid.*, p.38.

<sup>130</sup> *Ibid.*, p.56.

Voilà qui clôt la présentation analytique des éléments recensés et analysés pour le terme « secteur » et ses dérivés. Il faut donc rappeler que dès 1983, le gouvernement du Parti Québécois identifie un « problème » de cohésion entre les politiques sectorielles et le développement des régions. Ce diagnostic varie selon les locuteurs puisque le plan d'action de 1988 mettait davantage l'accent sur la dynamique sectorielle par une volonté centrée sur le développement économique des régions selon les secteurs d'activités prometteurs. On y met de l'avant un lexique de priorités ainsi que de spécialités régionales. Par ailleurs, le document lancé par le ministre libéral Yvon Picotte, en 1992, renoue avec la politique de 1983. En effet, on y retrouve à nouveau le constat d'inadaptation entre les ministères sectoriels et le développement régional. Néanmoins, la question n'est pas définitivement tranchée et l'opposition demeure entre les objectifs sectoriels des politiques par rapport aux préoccupations territoriales. En ce qui concerne finalement la politique de 1997 et son appendice de 2001, deux documents, ayant le même locuteur gouvernemental péquiste, le gouvernement tient pour acquis les constats précédemment évoqués et suggère différentes mesures pour y pallier. C'est ainsi que la *Politique de la ruralité* a des ambitions plutôt territoriales que sectorielles.

## **2.4 Le terme « concertation » et les termes associés**

### **- Le choix des régions (1983)**

Dans la première politique, *Le choix des régions* (132 pages), on retrouve à 135 reprises les éléments de ce champ lexical et l'auteur est notre premier locuteur, le

gouvernement du Parti Québécois. D'entrée de jeu, on utilise une assertion qui se retrouve au cœur d'un problème freinant le développement régional :

La difficulté de considérer le développement régional dans toutes ses dimensions (sociale, culturelle et économique) et de s'entendre en conséquence sur les orientations et les priorités d'actions pour l'avenir repose souvent sur un manque de **concertation** au sein des régions ou avec le gouvernement.<sup>131</sup>

Il est intéressant de noter qu'au début des années 80, le gouvernement circonscrit le développement des régions à trois dimensions soit la vie sociale, culturelle et économique. Par ailleurs, le vocable « concertation » et tout ce qu'il suppose apparaît essentiel pour que les acteurs du développement des régions puissent travailler efficacement. De même, deux niveaux de concertation sont ciblés : au sein des régions elles-mêmes et entre le gouvernement et les régions. On définit cette volonté en précisant que :

Dans l'avenir, la **concertation** contribuera à renforcer l'autonomie régionale ainsi que les liens entre les organismes et le gouvernement. Elle pourrait s'établir de deux façons :  
une **concertation** entre les agents ou organismes d'une région [...];  
une **concertation** entre le gouvernement et la région [...]<sup>132</sup>

Par ailleurs, cet énoncé de politique évoque une nécessaire concertation des intervenants en région. On peut y lire que :

---

<sup>131</sup> Ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional. *Le choix des régions*, p.37.

<sup>132</sup> *Ibid.*, p.86.

Au cours des quinze dernières années, les régions ont vu naître nombre d'organismes qui ont contribué à créer une conscience et des solidarités régionales. Plusieurs de ces organismes font généralement un excellent travail, chacun dans son secteur d'activités. Cependant, la multiplicité des intervenants nécessite une **concertation** en vue d'harmoniser le développement régional et de canaliser les énergies vers des objectifs communs.<sup>133</sup>

Par cette affirmation, on met en opposition le travail des organismes par « secteur d'activités » et la volonté « d'harmoniser le développement régional ». Bref, la poursuite « d'objectifs communs » demande une concertation accrue. En outre, suite au constat sur l'importance de concerter les efforts des « intervenants », on pose un diagnostic similaire sur les structures :

De nombreuses activités faisant appel à une véritable **concertation** peuvent être entreprises au niveau de la région. Les structures régionales actuelles, à **cause d'une approche trop sectorielle**, n'ont peut-être pas toujours permis de bonifier les expériences entreprises régionalement. Il appartient donc aux régions, dans un cadre plus approprié **et à partir d'un territoire mieux défini**, celui de la région de **concertation**, de retenir celles qui correspondent de plus à leurs aspirations.<sup>134</sup>

Non seulement l'approche sectorielle semble problématique en ce qui concerne les structures mais on interpelle également le cadre qui serait plus approprié pour se concerter, c'est-à-dire « à partir d'un territoire mieux défini ». De même, le document donne des détails sur cette question :

---

<sup>133</sup> *Idem*

<sup>134</sup> *Ibid.*, p.88.

La **concertation** de tous les agents du milieu et des intervenants gouvernementaux sera grandement facilitée par l'adoption d'une base **territoriale commune**. Ce territoire régional, issu de la révision des régions administratives actuelles, devra être adopté progressivement par tous les intervenants et organismes régionaux ainsi que par les ministères concernés.<sup>135</sup>

Cette interpellation rappelle la vision défendue par André Gagné et qui a été expliquée dans le premier chapitre. Ce dernier souligne l'importance d'une approche territoriale par opposition à l'approche par secteur. Il en sera question plus loin lorsque le terme « territorial » sera abordé. De plus, il est à noter que la notion de « région de concertation » telle que nommée dans la politique de 1983, revient de manière plus élaborée dans la politique de 1997.

#### - Québec, à l'heure de l'entreprise régionale (1988)

Proposée par le gouvernement libéral, notre second locuteur, cette politique utilise le terme « concertation » et les termes associés à 35 reprises. C'est à travers l'angle du développement économique que des nécessités de concertation sont abordées. Par exemple, il est fait mention que : « les intervenants, tant privés que gouvernementaux, doivent **concerter** leurs efforts pour créer les conditions permettant de faire germer des entreprises dans toutes les régions »<sup>136</sup>. Dans le même ordre d'idées, on mentionne que : [...] « le gouvernement prévoit la création à Montréal d'une maison des régions qui

<sup>135</sup> *Ibid.*, p.69.

<sup>136</sup> Ministre responsable de l'OPDQ. *Québec, à l'heure de l'entreprise régionale*, p.20.

pourrait faciliter cet objectif de rencontre et de **concertation** entre les milieux d'affaires de Montréal et ceux des autres régions »<sup>137</sup>.

Par ailleurs, on propose un constat similaire à ce qui était avancé dans la politique de 1983 à l'égard des niveaux de concertation en plus de mettre l'accent sur la qualité des liens entre les paliers gouvernementaux :

Dans cet effort d'association à la démarche des régions, l'administration publique régionale doit être valorisée et les liens entre le régional et le central renforcés. De plus, une plus grande **concertation** à l'intérieur même de la machine gouvernementale devra également être poursuivie. [...] La **concertation** socio-économique ne réfère pas seulement aux relations gouvernement / régions mais également aux multiples relations intra-régionales.<sup>138</sup>

Autre point convergent avec la politique de 1983, on invite également à la concertation des différentes « ressources humaines » sises dans la région :

Chacune des régions du Québec est composée de ressources humaines et de groupes d'intérêts qui constituent des forces véritables à mobiliser et à **concerter** : députés, élus municipaux, groupements d'affaires, associations syndicales, corporations de développement économique, associations touristiques et de loisirs, etc. Les organismes régionaux de **concertation** constituent la manifestation des dynamismes de la population dans certains **secteurs d'activités** et contribuent à **concerter** les efforts **dans ces secteurs**.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> *Ibid.*, p.26.

<sup>138</sup> *Ibid.*, p.48.

<sup>139</sup> *Idem*

Il faut prendre note que l'extrait ci-haut parle d'une concertation par secteur d'activités sans toutefois aller jusqu'à une concertation plus globale que l'on qualifierait d'« intersectorielle ».

Sinon, la question des ententes-cadres apparaît comme une certaine application concrète de la démarche de concertation : « Le gouvernement a décidé en juillet 1986 de donner un nouveau souffle à la formule des conférences socio-économiques régionales, en concrétisant, dans des ententes-cadres de développement, la **concertation** entre le gouvernement et les régions »<sup>140</sup>. Le gouvernement qualifie d'ailleurs la « préparation des ententes-cadres de développement [comme] une opération exigeante de **concertation** et de solidarité régionales »<sup>141</sup>. La « concertation » concerne ainsi de plus en plus la mise en œuvre du développement régional.

#### - **Développer les régions du Québec (1992)**

La troisième politique étudiée, *Développer les régions du Québec*, est aussi mise de l'avant par notre second locuteur, soit le gouvernement du Parti Libéral. Le terme « concertation » et ses dérivés se retrouvent à 46 reprises dans le document. D'entrée de jeu, on remarque la création du Secrétariat aux Affaires régionales, une structure étatique responsable du développement régional et ayant pour fonction de concerter les différents intervenants :

---

<sup>140</sup> *Ibid.*, p.5.

<sup>141</sup> *Ibid.*, p.48.

Le Secrétariat aux Affaires régionales

La structure gouvernementale responsable du développement régional aura pour mission **l'harmonisation** des actions gouvernementales en matière de développement régional, c'est-à-dire : la conception des orientations gouvernementales, la **concertation** des intervenants et la coordination des actions gouvernementales.<sup>142</sup>

Il est à noter que le rôle donné à ce Secrétariat pouvait sembler ambitieux de par la nature des fonctions attribuées : « Harmonisation des actions », « conception d'orientations », « concertation » et « coordination des actions ». Il s'agit-là d'un programme bien rempli. Toutefois, le gouvernement met lui-même un bémol quant à ce rôle en affirmant que « les modes d'articulation de l'action gouvernementale avec l'instance régionale doivent tenir compte de la nature de celle-ci : la responsabilité de cette structure régionale est limitée à sa nature de **concertation** et elle est moins engageante que s'il s'agissait d'un gouvernement régional »<sup>143</sup>. En conséquence, la marge de manœuvre de cet exercice de concertation s'en trouve quelque peu diminuée.

Par ailleurs, on remarque souvent le terme « harmonisation » dans la même logique conceptuelle que pour l'utilisation du terme « concertation ». Cet extrait en constitue un exemple :

[...] De plus, la démarche d'accompagnement fait appel à une analyse intersectorielle et ouverte des changements dans l'environnement socio-économique et à une action **concertée** de tous les intervenants. Dans un contexte de moyens financiers plus rares et devant la nécessité

---

<sup>142</sup> Ministre délégué aux Affaires régionales. *Développer les régions du Québec*, p.10.

<sup>143</sup> *Ibid.*, p.43.



d'optimiser ses interventions, l'État se doit de rechercher une plus grande **harmonisation** interne de ses actions et de ses intervenants en matière de développement régional. Cette meilleure **harmonisation** passe par une consolidation des fonctions de **concertation** et de coordination interministérielles.<sup>144</sup>

On associe donc « concertation », « intersectorialité » et « harmonisation » non seulement en ce qui concerne la structure gouvernementale elle-même mais également avec les « intervenants » du développement régional. Autre fait à souligner, il est question d'un « contexte de moyens financiers plus rares » ainsi qu'une recherche d'optimisation des interventions. Ces constats sont également soulevés par Guy Peters qui affirme que la nécessité d'une gestion plus horizontale est liée à la recherche d'efficacité du pouvoir public de même qu'aux restrictions financières des États. D'autre part, on remarque un discours quelque peu discordant en ce qui a trait à la stratégie interministérielle, tel que mentionné dans l'extrait ci-haut, et qui prend une autre tournure dans une autre section du document :

D'autres ministères privilégieront peut-être un mode de **concertation** accrue avec l'instance régionale à propos de la planification de leur politique ou de leur activité sur le territoire. Certaines interventions se prêtent moins bien à la gestion conjointe avec les régions ou à la modulation régionale, comme l'implantation d'équipements par exemple. Dans ces conditions, les ministères pourront établir leurs intentions de planification en **concertation** avec l'instance régionale, ceci afin d'en arriver à une stratégie régionale **concertée** tenant compte

---

<sup>144</sup> *Ibid.*, p.38.

des impératifs des ministères et des priorités identifiées par les régions.<sup>145</sup>

On peut comprendre, à la lumière de cet extrait, que malgré la volonté d'une approche de coordination interministérielle, il y a tout de même une large place à la concertation ministérielle avec les régions, c'est-à-dire sectorielle.

#### - **Politique de soutien au développement local et régional (1997)**

Ceci nous mène au quatrième document étudié, soit la *Politique de soutien au développement local et régional* et dont le locuteur est le gouvernement péquiste. Le terme «concertation» et ses dérivés s'y retrouvent à 38 reprises. Tout d'abord, le document mentionne quelle est l'instance où l'on doit viser la concertation : « C'est au palier régional que s'effectue la démarche globale de **concertation** et de planification conduisant à l'adoption d'un plan stratégique régional »<sup>146</sup>. Cette idée de la région de concertation, proposée en 1983, suit donc son cours. De plus amples explications sont données quant à la vision du développement régional de même que du palier régional :

Le palier régional se caractérise par une dynamique très différente du palier local. C'est le lieu de **concertation** entre la multiplicité et la diversité des dynamismes locaux et de son articulation avec les actions de l'État à qui il revient de déterminer les grandes priorités et les grandes stratégies visant la recherche d'un développement cohérent et équilibré sur le territoire. Dans ce contexte, le développement régional renvoie à une dimension collective basée sur les notions de

<sup>145</sup> *Ibid.*, p.42.

<sup>146</sup> Secrétariat au développement des régions. *Politique de soutien au développement local et régional*, p.13.

**concertation**, de coordination, d'harmonisation et de planification visant l'adoption et la poursuite de priorités régionales de développement et de choix de stratégies régionales pour assurer un développement équilibré de ce territoire.<sup>147</sup>

On constate que les rôles de chacun sont délimités à savoir la détermination par l'État (central) des grandes priorités d'action ainsi que la recherche d'équité sur l'ensemble du territoire québécois et l'harmonisation des actions à entreprendre au palier régional. Par ailleurs, il faut prendre en note trois instances dédiées au développement régional et identifiées par le document comme étant en charge de la concertation. Premièrement, « Le CLD joue donc un rôle majeur dans l'animation du milieu local en matière de développement économique et de développement de l'emploi par la **concertation** de tous les intervenants concernés sur son territoire. »<sup>148</sup>. Ensuite, un objectif de reconnaissance par l'État est prévu pour une autre instance :

À terme, le gouvernement prévoit donc la reconnaissance d'une seule structure de **concertation** par territoire régional, le *Conseil régional de développement*, à qui il appartiendra d'intégrer ou de coordonner les organismes régionaux sectoriels, tels que les *conseils régionaux de la culture, des loisirs et de l'environnement*.<sup>149</sup>

Et enfin, le gouvernement annonce que la conférence administrative régionale (CAR) sera l'illustration de « la **concertation** administrative »<sup>150</sup>. Le document justifie

---

<sup>147</sup> *Ibid.*, p.12.

<sup>148</sup> *Ibid.*, p.18.

<sup>149</sup> *Ibid.*, p.27.

<sup>150</sup> *Ibid.*, p.48.

cette structure en affirmant que « faire plus de place aux milieux locaux et régionaux signifie un repositionnement de la structure gouvernementale elle-même »<sup>151</sup>.

Il faut rappeler que cette politique est suivie par un appendice qui est la *Politique nationale de la ruralité*. À cet égard, on perçoit dans le document de 1997, une annonce quant à la vision plus « territoriale » du développement régional. Cet élément sera traité plus loin quand on traitera du terme « territorial » et ses dérivés mais un extrait révélateur mettait au cœur de la question le vocable « concertation ». Voilà pourquoi il est exposé dès à présent :

Par l'instauration, en région, d'instances responsables de la mise en œuvre de certaines compétences gouvernementales, le gouvernement a modifié la nature de l'intervention administrative sur le territoire et enclenché une dynamique de consolidation des collectivités régionales. En ce sens, la dynamique de **concertation** des milieux ne correspond pas nécessairement au découpage actuel des régions administratives. La **notion d'appartenance** est de plus en plus valorisée parce qu'elle **permet de dégager une vision partagée et des objectifs communs** de développement régional ou local.<sup>152</sup>

On décèle dans cet extrait du texte, une certaine opposition suggérée entre région administrative et région d'appartenance. Cette notion renvoie à l'approche dite territoriale puisque la « dynamique de concertation » ne se veut pas « arbitraire » comme le seraient les découpages administratifs mais bien associée à un territoire d'appartenance auquel pourrait correspondre « une vision partagée et des objectifs communs ».

---

<sup>151</sup> *Idem*

<sup>152</sup> *Ibid.* p.43.

- **Politique nationale de la ruralité (2001)**

Le cinquième et dernier document étudié, complément de la *Politique de soutien au développement local et régional* a également pour locuteur le gouvernement du Parti Québécois. On y retrouve le terme « concertation » et ses dérivés à 16 reprises. Selon la même logique que lors de la revue du terme « secteur », cette politique est différente des autres de par ses fondements et objectifs concentrés précisément sur le monde rural. Une approche se voulant globale de la question s’observe sur le fond autant que la forme. Le développement prend appui sur le milieu local, instance qui serait toute désignée pour une concertation efficace :

L’expérience a démontré que le type de développement le plus fragile est celui qui provient de l’extérieur, qui est importé et sur lequel le milieu a peu de prise. Une meilleure **concertation** et une mobilisation accrue des leaders locaux, de même que l’essaimage à partir des entreprises présentes sur le territoire, sont diverses façons de contrer ce phénomène et de rétablir un climat propice au développement.<sup>153</sup>

Le développement exogène est dans cet extrait estimé fragile voire peu propice au développement et c’est dans cette logique que l’on mise sur la concertation des acteurs locaux. Par ailleurs, les autres traces du terme « concertation » et ses dérivés se retrouvent par l’entremise d’organismes devant contribuer à cet exercice de concertation. Le CLD en est un exemple parce que : « il offre le soutien d’un agent de développement

---

<sup>153</sup> Ministère des Régions, *Politique nationale de la ruralité*, p.14.

rural pour l'animation, la mobilisation et l'aide technique aux démarches des communautés rurales ainsi qu'au travail de **concertation** de la MRC »<sup>154</sup>. De même, le CRD : « intervient en appui aux MRC et aux communautés rurales par la **concertation** et la mobilisation des ressources régionales qui peuvent contribuer au développement des milieux ruraux, tels les universités et les cégeps, les coopératives de développement régional, les centres de recherche et les organismes de financement »<sup>155</sup>. En outre, le document rappelle le rôle de la conférence administrative régionale (CAR) « qui réunit les directions régionales des ministères et organismes gouvernementaux d'une région [et qui] appuiera la mise en application de la politique. Ainsi, ces ministères et organismes agiront de façon **concertée** et seront les partenaires gouvernementaux dans la mise en œuvre du pacte avec chaque MRC visée »<sup>156</sup>.

En fait, tour à tour les acteurs du développement régional sont interpellés et le ministre d'État aux Régions ne fait pas exception puisqu'il doit « favoriser la **concertation**, la connaissance, l'innovation et le soutien aux initiatives en faveur des milieux ruraux »<sup>157</sup>. Il est même appuyé par le Secrétariat à l'innovation rurale pour mener à bien cet exercice de concertation. Il s'agit d'une logique respectée tout au long du document et qui prend forme dans toutes les sphères de la vie rurale que l'on évoque. Effectivement, il est question d'une « intervention **concertée** des ministères et organismes gouvernementaux »<sup>158</sup>. Finalement, en lien avec les nouvelles responsabilités

---

<sup>154</sup> *Ibid.*, p.28.

<sup>155</sup> *Ibid.*, p.29.

<sup>156</sup> *Idem*

<sup>157</sup> *Ibid.*, p.30.

<sup>158</sup> *Ibid.*, p.55.

des MRC à caractère rural, l'État souhaite « le développement d'une approche **concertée** gouvernement – élus en faveur du monde rural »<sup>159</sup>.

Par ailleurs, en regard du terme « concertation » et ses dérivés, il apparaît également pertinent de mettre en parallèle nos deux locuteurs à savoir le gouvernement du Parti Québécois et celui du Parti Libéral. En effet, on peut noter des traits distinctifs sur cette question de la concertation à nouveau causés par la position constitutionnelle respective de ces deux formations politiques. On rappelle que ces dernières ont des convictions diamétralement opposées sur le sujet et, sous cet angle, des différences sont notables à travers les propos ou encore l'approche soutenue par les politiques selon que ce soit un gouvernement péquiste ou libéral qui est en cause.

Commençons par la politique de 1983 en soulignant que le document est mis de l'avant peu de temps après la défaite référendaire de 1980 ainsi que le rapatriement de la Constitution de 1982. Cette politique a pour sous-titre *Construire le pays de l'intérieur*. Voilà qui met en lumière une certaine vision de l'État québécois et qui est réitérée par le ministre péquiste en titre. À la page introductive, il conclut en disant : « ensemble, nous contribuerons à construire le pays de l'intérieur ». Puis, en changeant de locuteur en 1988, quelques éléments du discours laissent paraître un souhait de collaboration avec Ottawa en ce qui a trait au développement des régions québécoises : « L'entente Canada-Québec sur le développement économique des régions se fonde sur une concertation des deux gouvernements »<sup>160</sup> dit-on. On ajoute par ailleurs que « dans le cadre de l'entente

---

<sup>159</sup> *Ibid.*, p.58.

<sup>160</sup> Ministre responsable de l'OPDQ. *Québec, à l'heure de l'entreprise régionale*, p.50.

Canada-Québec sur le développement économique des régions signée en juin dernier, une action **concertée** des deux gouvernements vise le développement des entreprises »<sup>161</sup>. Ceci met en lumière que la question du développement régional n'est pas revendiquée par le gouvernement libéral comme étant une compétence exclusivement québécoise mais bien une compétence partagée avec le gouvernement fédéral.

Enfin, dans la politique de 1997, un retour au locuteur péquiste, le ton change sur cette question. On affirme que le « transfert massif de compétences vers les instances locales et régionales présenterait l'inconvénient, dans le contexte constitutionnel actuel, de limiter sévèrement la capacité d'intervention du gouvernement québécois sur son propre territoire face aux intrusions possibles du gouvernement fédéral »<sup>162</sup>. Il faut rappeler que le gouvernement de l'époque est le même qui avait effectué deux ans auparavant un référendum pour changer le statut politique québécois.

Quoiqu'il en soit, devant cette deuxième défaite référendaire, les perspectives de décentralisation des pouvoirs vers les régions s'en trouvaient modifiées. On peut également noter qu'à l'intérieur de la politique de 1997, on annonce la création des Centres locaux de développement (CLD), instance directement associée par son rôle aux Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) déjà mises sur pied par le gouvernement fédéral. Finalement, la conclusion du document fait le rappel suivant :

Dans le cadre constitutionnel actuel, la voie de la régionalisation, définie comme l'adaptation de l'action gouvernementale aux

---

<sup>161</sup> *Ibid.*, p.24.

<sup>162</sup> Secrétariat au développement des régions. *Politique de soutien au développement local et régional*, p.7.



spécificités régionales en associant les communautés au processus décisionnel, est une voie incontournable. Cette avenue constitue une étape préparatoire à une décentralisation majeure des pouvoirs qui serait rendue possible par d'éventuels changements du cadre constitutionnel.<sup>163</sup>

Voilà quelques observations mettant en lumière la pertinence de s'attarder aux locuteurs en regard du sujet de recherche puisque le contenu respectif des politiques s'en trouve modifié sur certains aspects.

## **2.5 Le terme « territorial » et les termes associés**

Pour ce terme, il faut spécifier que le vocable associé « territoire » n'a pas été retenu puisqu'il est utilisé dans un sens générique à l'intérieur des cinq politiques étudiées et sans lien aucun avec l'intérêt de recherche. Par ailleurs, lorsque le groupe de mots qui l'accompagnent mène à la piste d'une « approche territoriale », il en sera fait mention.

### **- Le choix des régions (1983)**

Dans cette politique, on retrouve à 20 reprises les éléments de ce champ lexical et l'auteur est notre premier locuteur, le gouvernement du Parti Québécois. D'entrée de jeu,

---

<sup>163</sup> *Ibid.*, p.50.

le document de 1983 fait référence aux délimitations territoriales en lien avec le développement régional :

Plus récemment, avec la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, le gouvernement du Québec et le milieu municipal ont procédé à une nouvelle délimitation du territoire fondée sur les régions d'appartenance. Actuellement, 94 MRC entreprennent l'élaboration de leur schéma d'aménagement sur cette base **territoriale**. Cette démarche enclenche un dialogue qui débouche naturellement sur une nouvelle association gouvernement – régions en ce qui touche la gestion du développement régional.<sup>164</sup>

Il faut noter l'association des thèmes suivants à savoir les régions d'appartenance, les MRC et aussi ce qu'on appelle « une nouvelle association gouvernement – régions » par l'entremise de cette nouvelle délimitation. En outre, on dénonce la multiplicité des assises territoriales qui nuit à l'accessibilité des services :

Dans la majorité des cas, cependant, l'ensemble des intervenants actifs au sein des collectivités locales n'agissent pas à partir des mêmes délimitations **territoriales**. Par ailleurs, plusieurs bureaux locaux du gouvernement, qui offrent des services aux citoyens, n'ont pas été regroupés dans une même municipalité et ont été établis sur des bases **territoriales** différentes, rendant leur accessibilité difficile.<sup>165</sup>

Ce qui ressort surtout de cette politique de 1983 concerne une volonté exprimée de « se concerter sur une base territoriale commune »<sup>166</sup> :

---

<sup>164</sup> Ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional. *Le choix des régions*, p.14.

<sup>165</sup> *Ibid.*, p.40-41.

<sup>166</sup> *Ibid.*, p.69.

La concertation de tous les agents du milieu et des intervenants gouvernementaux sera grandement facilitée par l'adoption d'une base **territoriale** commune. Ce territoire régional, issu de la révision des régions administratives actuelles, devra être adopté progressivement par tous les intervenants et organismes régionaux ainsi que par les ministères concernés.<sup>167</sup>

Dès le début des années 80, on peut observer une préoccupation quant au lieu le plus propice pour agir sur le développement des collectivités régionales; préoccupation qui se confirmera et qui évoluera à l'intérieur des autres politiques. Par ailleurs, on mentionne un aspect avantageux de cette approche :

Une telle concertation, à partir d'une même base **territoriale**, pourra progressivement inciter les municipalités à établir des stratégies conjointes, aussi bien pour la fourniture de services que pour des actions de développement : plan d'assainissement des eaux, aménagement de parcs industriels, intégration du transport scolaire et du transport en commun, plans de développement des loisirs.<sup>168</sup>

La mention de « stratégies conjointes » n'est pas sans rappeler les objectifs de concertation dont il était question précédemment de même que le décroisement dans les actions ministérielles.

#### - Québec, à l'heure de l'entreprise régionale (1988)

---

<sup>167</sup> *Idem*

<sup>168</sup> *Ibid.*, p.77.

Proposée par le gouvernement libéral, notre second locuteur, cette politique utilise le terme « territorial » à sept reprises. Les raisons d'utilisation de ce vocable sont clairement énoncées. D'une part, on identifie que « les régions administratives constituent la pierre d'assise du développement régional. C'est sur cette base **territoriale** que le gouvernement entend articuler l'essentiel de ses interventions »<sup>169</sup>. D'autre part, un échantillon territorial de plus petite dimension a permis d'identifier les milieux connaissant des difficultés et le document propose des actions à cet égard :

De plus, il y a au Québec des territoires réellement démunis qui constituent de véritables zones de pauvreté et dont les chances de voir s'enclencher un développement sans aide gouvernementale sont pratiquement nulles. C'est ce qui ressort de l'examen de la situation économique des MRC, unités **territoriales** plus restreintes que les régions administratives.<sup>170</sup>

Il ressort donc que l'action du gouvernement est orientée dans un premier temps vers les régions administratives et que dans les situations problématiques, elle peut être ciblée par MRC.

#### - **Développer les régions du Québec (1992)**

La troisième politique étudiée, *Développer les régions du Québec*, également mise de l'avant par notre second locuteur, soit le gouvernement du Parti Libéral, a recours au terme « territorial » à sept reprises. Deux éléments ressortent en ce qui concerne

---

<sup>169</sup> Ministre responsable de l'OPDQ. *Québec, à l'heure de l'entreprise régionale*, p.14.

<sup>170</sup> *Ibid.*, p.67.

l'utilisation de ce vocable. Dans un premier temps, on réaffirme que l'intervention de l'État se joue au palier régional :

La théorie de l'analyse régionale distingue généralement trois concepts fondamentaux de régions : La « région homogène » qui repose sur l'idée que de petites unités **territoriales** peuvent être regroupées en unités spatiales plus vastes sur la base de certaines caractéristiques communes; la « région polarisée », espace structuré et organisé en fonction d'un pôle principal d'activité qui exerce son influence sur une portion du territoire; la « région plan » (ou « région administrative »), unité **territoriale** destinée à servir de base à l'intervention de l'autorité publique et à l'application de programmes régionaux.<sup>171</sup>

Il s'agit là d'une continuité avec la politique de 1988 qui soutenait également que c'est le palier administratif régional qui doit servir de base à l'intervention de l'autorité publique et à l'application de programmes régionaux. Par ailleurs, on énonce un problème ou plutôt une dissension entre les objectifs sectoriels des ministères et les préoccupations dites territoriales. Cette opposition a par ailleurs déjà été évoquée sous la lorgnette du terme « secteur » :

Quoi qu'il en soit, puisqu'ils doivent assurer un développement optimal des activités qui relèvent de leur compétence, la plupart des ministères poursuivent des objectifs sectoriels vis-à-vis desquels les préoccupations **territoriales** ne sont pas d'abord considérées comme prioritaires. Souvent les responsables des ministères sont amenés à poser des gestes et à effectuer des choix et des arbitrages dans une logique exclusivement sectorielle, et, de plus en plus souvent, en tenant

---

<sup>171</sup> Ministre délégué aux Affaires régionales. *Développer les régions du Québec*, p.15.

compte d'un contexte international qui a des impacts plus ou moins directs sur le développement régional.<sup>172</sup>

Dans cet extrait, on est à même de constater que deux visions sont mises en parallèle. Soit l'État se soucie de la logique des territoires et s'y conforme pour agir sur le développement ou bien il respecte d'abord les vocations sectorielles de ses ministères. Il apparaît que l'une ou l'autre des avenues doit être priorisée et l'on ne soumet pas la question sous un angle de complémentarité possible.

#### - **Politique de soutien au développement local et régional (1997)**

Ceci nous mène de nouveau au quatrième document étudié, soit la *Politique de soutien au développement local et régional* et dont le locuteur est le gouvernement péquiste. Le terme « territorial » et ses dérivés s'y retrouvent à 30 reprises. D'entrée de jeu, on cite le premier ministre de l'époque, Lucien Bouchard : « Ensemble nous pourrions dégager une vision **territoriale** et régionale de nos actions et coordonner l'effort de régionalisation en cours. Le ministre responsable du développement des régions coordonnera ce travail avec ses ministres délégués »<sup>173</sup>. Cette vision territoriale s'appuiera d'ailleurs sur le palier local puisque : « en réorganisant ses services, le gouvernement entend privilégier le palier local comme le lieu de programmation des plans d'action, de gestion et d'exécution des services de première ligne. Ce palier s'articule autour des territoires de MRC et d'unités **territoriales** correspondantes là où il

---

<sup>172</sup> *Ibid.*, p.33.

<sup>173</sup> Secrétariat au développement des régions. *Politique de soutien au développement local et régional*, p.3.

n'y a pas de territoire de MRC »<sup>174</sup>. Il faut prendre note de ce changement quant au palier d'intervention car les deux politiques proposées par le gouvernement libéral, celles de 1988 et 1992, identifiaient nommément le palier régional comme palier d'intervention de l'État. Or, dans la politique de 1997, le palier régional est d'abord et avant tout présenté comme l'instance de concertation c'est-à-dire de planification mais non de mise en œuvre.

En outre, on constate que les ententes spécifiques prennent assises au sein du territoire local et qu'elles sont à cet égard l'illustration de la volonté de cette politique gouvernementale :

Le rôle clé des ententes spécifiques [...] Ces ententes sont signées, pour le gouvernement du Québec, par le ministre responsable du Développement des régions et les ministres sectoriels concernés. [...] En reconnaissant que les ententes spécifiques prennent assise sur une base **territoriale**, et non sectorielle, de façon à mieux adapter l'action gouvernementale aux particularités régionales.<sup>175</sup>

Par ailleurs, le gouvernement entend mener « une réflexion globale sur les balises et principes d'une révision de l'organisation territoriale »<sup>176</sup>. Et cette réflexion vise à :

rationaliser et globaliser toute opération de révision du territoire afin **d'éviter de se lancer dans un redécoupage ponctuel des territoires selon les multiples besoins sectoriels** ou selon les intérêts particuliers

---

<sup>174</sup> *Ibid.*, p.12.

<sup>175</sup> *Ibid.*, p.40.

<sup>176</sup> *Ibid.*, p.44.

des intervenants des milieux local et régional; [...] Cette réflexion en profondeur prendra en compte : l'homogénéité des délimitations **territoriales** (le découpage d'unités **territoriales** plus vastes se fait selon le respect intégral des délimitations des unités **territoriales** plus petites); [...] le potentiel fiscal de l'unité **territoriale**; [...]<sup>177</sup>

Dans cet extrait, on oppose nommément la question des besoins sectoriels et l'approche territoriale. De même, il est convenu de prendre pour mesure de base du développement régional les « unités territoriales plus petites ». Enfin, le gouvernement précise l'échéancier de cette réflexion de même que l'instance qui en a la responsabilité :

Le gouvernement procédera à une réflexion en profondeur de l'organisation **territoriale** du Québec d'ici le printemps 1998. À cet effet, le Comité ministériel des Affaires régionales et **territoriales** (COMART) aura le mandat de déposer une proposition d'organisation **territoriale** pour l'ensemble du Québec sur la base des balises et principes identifiés précédemment.<sup>178</sup>

Cette politique est la plus explicite en ce qui concerne l'importance du « territorial » et ses différentes assertions. Par contre, la COMART ne rendra pas une « proposition d'organisation territoriale pour l'ensemble du Québec ». Il y a plutôt eu le rapport Bédard portant sur la réorganisation municipale, soit une certaine réorganisation territoriale à partir de la hiérarchie urbaine et de la métropole, puis des agglomérations de 10 000 habitants et plus. Au terme de cette « réorganisation » de fait, on a proposé la *Politique nationale de la ruralité* et non pas une politique territoriale d'ensemble tel que prévu initialement.

---

<sup>177</sup> *Idem*

<sup>178</sup> *Idem*



## - **Politique nationale de la ruralité (2001)**

Le cinquième et dernier document étudié a également pour locuteur le gouvernement du Parti Québécois. On y retrouve le terme « territorial » et ses dérivés à cinq reprises. Il faut rappeler que cette politique constitue un complément de la politique de 1997 et qu'à ce titre on doit garder en tête les intentions de la première pour mettre adéquatement en contexte la seconde. Une politique traitant exclusivement de la ruralité renvoie à la notion du développement à partir du palier local, une unité territoriale plus restreinte. Dans la politique de 2001, le fait d'une approche plus territoriale semble acquis autant sur le fond que la forme elle-même. À titre d'exemple, on affirme que « l'envergure de la politique de la ruralité de même que son approche globale et **territoriale** nécessitent une concertation soutenue des principaux acteurs de la société québécoise »<sup>179</sup>.

De même, il est question d'un « projet de territoire », expression qui fait écho à l'approche territoriale et qui semble englober l'ensemble des problématiques pouvant toucher les ruraux : « Il apparaît possible de mettre en œuvre dans plusieurs municipalités un **projet de territoire** dont les fondements touchent à la fois leurs ressources physiques (agriculture, forêt, mine, milieu hydrique, faune, pêche) et leurs particularités socioculturelles : histoire, habitation, patrimoine »<sup>180</sup>. Et les services publics ne sont pas oubliés dans cette logique dite territoriale : « Une approche **territoriale** de distribution

---

<sup>179</sup> Ministère des Régions, *Politique nationale de la ruralité*, gouvernement du Québec, p.29.

<sup>180</sup> *Ibid.*, p.33.

des services visant à rapprocher les services publics des communautés rurales et une collaboration dynamique entre les services d'un même milieu sont à privilégier »<sup>181</sup>.

Finalement, ce que les acteurs ont appelé « la clause impact rural » rejoint elle aussi la préoccupation territoriale : « Le gouvernement s'engage donc à inclure une clause **territoriale** qui tiendra compte des caractéristiques des milieux ruraux lors de l'examen des mémoires sur les projets de loi, de politique ou de règlement et à évaluer leur impact sur les milieux ruraux »<sup>182</sup>. Un parallèle peut être effectué à cet égard avec la politique de 1983 qui prévoyait une mesure de cette nature. Il était question pour l'Office de développement régional du Québec d'avoir le mandat, dans l'élaboration de politiques spécifiques de développement régional, de fournir « des avis au gouvernement sur la dimension régional des législations, règlements, politiques et budgets »<sup>183</sup>. Dans les deux cas où une clause de ce type est mentionnée, il s'agit du locuteur gouvernemental péquiste.

\*\*\*

---

<sup>181</sup> *Ibid.*, p.43.

<sup>182</sup> *Ibid.*, p.52.

<sup>183</sup> Ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional. *Le choix des régions*, p.109.

À la lumière des mots-clés retenus, on remarque que le questionnement envers les approches sectorielles gouvernementales plus ou moins adaptées lorsque l'on traite de développement régional est récurrent. En effet, exception faite de la politique *Québec, à l'heure de l'entreprise régionale* (1988), où il est davantage question d'un développement économique ciblé dans les différentes régions québécoises, les autres documents gouvernementaux font état d'un malaise entre l'approche traditionnellement sectorielle de l'État québécois et la réalité du développement régional. Cette observation permet d'affirmer que l'hypothèse exprimée au départ à l'égard de cette recherche se confirme : la question de « l'horizontalité » est présente dans les politiques de développement régional proposées au Québec depuis 1983.

On le constate de différentes manières, avec un lexique varié et rarement nommément, comme on l'a vérifié au tout début, mais il y a certes une préoccupation à cet égard. On remarque d'ailleurs une évolution du discours entre la politique de 1983, *Le choix des régions*, et la *Politique nationale de la ruralité* en 2001. La première faisant état d'un « problème » d'une approche trop sectorielle et la dernière ayant des ambitions plutôt territoriales que sectorielles. Quant à la politique de 1992, *Développer les régions du Québec*, elle se situe à mi-chemin sur la reconnaissance d'un « problème » et la recherche de solutions applicables. Puis, en 1997, s'attardant peu sur les constats, la *Politique de soutien au développement local et régional* mise sur différentes solutions applicables au sein du milieu local par le biais des structures régionales en place ou instaurées par cette même politique.

Cette analyse de contenu a également permis de constater la récurrence du terme « secteur » et ses dérivés à plusieurs reprises de même que dans le cas du terme « concertation » et les termes associés. Il fut intéressant par ailleurs d'observer la présence nommément de « l'approche territoriale » ou encore d'un « cadre horizontal » destiné au développement régional, deux enjeux fort discutés actuellement par les acteurs du développement régional.

Les deux prochaines pages font état d'un tableau synthèse permettant d'avoir une vue d'ensemble des données recueillies :





## CONCLUSION

Cette recherche s'intéressait aux relations entretenues entre l'État et les régions par l'entremise du type de gestion préconisé à l'intérieur des politiques publiques destinées au développement régional québécois. Plus précisément, on cherchait à savoir si, dans la foulée des remises en question de l'État depuis le début des années 80, ce qu'on appelle la « gestion horizontale » trouvait un écho dans les politiques de développement régional pour la période de 1983 à 2001.

Le travail fut divisé en deux grandes parties. Le premier chapitre traitait tout d'abord du cadre conceptuel entourant les politiques publiques, l'État québécois et le développement régional. Par la suite, trois auteurs dont les propos concernaient les questions « d'horizontalité » ont été retenus afin de mieux situer les définitions de l'approche « horizontale », les causes, les différentes applications de même que les obstacles de cette dernière.

Il s'agissait donc de Jacques Bourgault, de Guy Peters et d'André Gagné. Ces auteurs auront permis de bien cerner les principaux enjeux entourant l'approche « horizontale » et le développement des régions, ce qui constitue un des objectifs identifiés en début de travail. Grâce à Bourgault et Peters, la dimension administrative de l'approche « horizontale » a été plus amplement exploitée. André Gagné aura permis de mieux comprendre les questions de latéralité associées à la dimension territoriale du développement régional. Les trois auteurs étant complémentaires à l'égard de l'intérêt de recherche, ils ont contribué à la bonne marche du mémoire.

Le premier chapitre faisait finalement état de la méthode de recherche utilisée pour analyser le corpus choisi en plus d'en faire la présentation.

Ensuite, le second chapitre traitait des résultats de la recherche. On pouvait y retrouver les quatre mots-clés retenus pour l'analyse de contenu à savoir « horizontal », « secteur », « concertation » et « territorial » de même que leurs dérivés. On a observé l'absence ou la présence ainsi que l'occurrence de ces termes à travers les politiques publiques de développement régional de 1983 à 2001. Cinq politiques furent donc étudiées : *Le choix des régions* (1983), *Québec, à l'heure de l'entreprise régionale* (1988), *Développer les régions du Québec* (1992), la *Politique de soutien au développement local et régional* (1997) et la *Politique nationale de la ruralité* (2001).

D'autre part, le terme « concertation » fut le plus recensé à l'intérieur des documents analysés. Il semble que cette assertion soit le fait du développement régional depuis plusieurs années déjà. En ce qui concerne les autres termes étudiés, on a vu que mis à part le terme « horizontalité », que l'on retrouve à deux reprises dans les politiques de 1988 et 1992, ils se retrouvent en nombres suffisants dans chacun des documents pour dégager des conclusions éclairantes en regard de l'intérêt de recherche.

Les questions de recherche étaient d'une part liées à la présence ou à l'absence de la question « horizontale » à l'intérieur de ces politiques. Il a été vérifié qu'effectivement on retrouvait une préoccupation pour une telle approche, que ce soit nommément ou avec différentes acceptions renvoyant à cette même réalité. Tout d'abord, il a été observé que dès 1983 on identifie un problème à cet égard. En effet on s'inquiète de la dimension trop sectorielle de l'État quand on aborde le développement des régions. Puis, graduellement,



le gouvernement tente de fixer un objectif d'actions mieux arrimées, plus concertées, plus intersectorielles, en 1992 et 1997 et ce, à l'aide d'organismes gouvernementaux dévolus aux régions. En somme, il a été intéressant de constater que, dès 1983, et de l'aveu même du gouvernement, il y a un problème d'arrimage entre l'approche traditionnellement sectorielle de l'État et le développement des régions. Ce problème apparaît donc comme étant plus central que périphérique étant donné que les politiques étudiées s'intéressent exclusivement au développement régional.

Par ailleurs, l'évolution du discours semble dans un certain continuum de 1983 à 2001 mis à part pour la politique de 1988 qui, elle, s'attarde avant tout sur les possibilités de développement économique des régions par secteurs d'activités. Il y aurait donc des points de convergence pour les premières et certaines divergences dans le cas du document *Québec, à l'heure de l'entreprise régionale*. Pourtant, à l'intérieur de ce dernier, on avait pu retrouver nommément le terme « horizontal » dans une volonté clairement exprimée en introduction. Toutefois, les propos n'auront pas concrétisé la prémisse comme cela fut démontré. Quoiqu'il en soit, dans l'ensemble, on peut dégager que cette question d'une approche plus intersectorielle apparaît comme un défi à relever de la part d'un État plutôt centralisé qui cherche à répondre plus adéquatement aux réalités régionales. Il semble que ce soit une solution certainement envisagée comme on l'annonce dans le document de 1997 et tel qu'on le concrétise par la *Politique nationale de la ruralité* qui apparaît comme la politique ayant des objectifs plus territoriaux que sectoriels.

Quant aux deux locuteurs gouvernementaux, à savoir les gouvernements issus du Parti Libéral et du Parti Québécois, on a pu déceler certaines divergences dans les

discours liées aux positions constitutionnelles de ces derniers. Le premier évoluant positivement dans le cadre canadien et le second souhaitant la pleine autonomie de l'État québécois. La collaboration et la concertation avec le gouvernement fédéral semblaient plus valorisées et plus évidentes dans le cas du gouvernement libéral tandis que les épisodes des gouvernements péquistes laissaient plutôt paraître la volonté d'occuper exclusivement le champ du développement régional, comme cela fut illustré dans le second chapitre.

Enfin, pour en revenir aux objectifs gouvernementaux quant à l'approche la plus efficace et efficiente lorsque l'on traite de développement régional, il semble que les questionnements se poursuivent depuis l'arrivée au pouvoir du Parti Libéral qui forme le gouvernement depuis avril 2003. En effet, après la création de la Conférence régionale des élus, il est permis de se demander quel type d'approche sera préconisé dans une future politique issue du ministère du Développement économique et régional et de la Recherche. Comme l'a mentionné Serge Belley, professeur à l'École nationale d'administration publique, dans le cadre du colloque sur la gouvernance métropolitaine en octobre 2004, avec les nouvelles mesures instaurées, « ce sont donc les élus locaux (maires et conseillers municipaux) qui ont la responsabilité de réaliser la coordination, verticale et **horizontale**, des politiques adoptées par ces différentes instances [...] »<sup>184</sup>. À la lumière de cette nouvelle réalité, il sera intéressant de se pencher sur les prochaines applications de l'approche « horizontale » au sein des régions québécoises.

---

<sup>184</sup> Belley, Serge. *L'apprentissage collectif dans l'action : le défi de la planification et de la coordination métropolitaines dans les agglomérations urbaines de Montréal et de Québec*, communication présentée lors du colloque « La gouvernance métropolitaine. Recherche de cohérence dans la complexité », Montréal, octobre 2004, site consulté le 10 décembre : <http://ejc.inrs-ucs.uquebec.ca/index.htm>, p.8.

## BIBLIOGRAPHIE

### ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

<http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/Projets-loi/Publics/index.htm>

Portail du site de l'Assemblée nationale, projet de loi 34, *Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la recherche*, site consulté le 10 décembre 2004.

**BARDIN**, Laurence. *L'analyse de contenu*, coll. Le psychologue, PUF, Paris, 1977, 233 pages.

**BELLEY**, Serge. *L'apprentissage collectif dans l'action : le défi de la planification et de la coordination métropolitaines dans les agglomérations urbaines de Montréal et de Québec*, communication présentée lors du colloque « La gouvernance métropolitaine. Recherche de cohérence dans la complexité », Montréal, octobre 2004, site consulté le 10 décembre : <http://ejc.inrs-ucs.quebec.ca/index.htm>, 23 pages.

**BOURGAULT**, Jacques, « La « gestion horizontale » : une autre mode passagère ou une percée durable? », in *L'Annuaire du Québec 2004*, Fides, 2003, p.691 à 698.

**BOURGAULT**, Jacques. *Horizontalité et gestion publique*, collection management public et gouvernance, Presses de l'Université Laval, Québec, 2002, 355 pages.

**BOURQUE**, Gilles L. *Le modèle québécois de développement, de l'émergence au renouvellement*, Presses de l'Université du Québec, Québec, préface de Benoît Lévesque, 2000, 235 pages.

**DELAY**, Estelle. *La question identitaire en Europe et en Amérique du Nord : dimensions sociales, politiques et théoriques*, UQAR, Rimouski, 266 pages.

**De MONTRICHER**, Nicole. *L'aménagement du territoire*, Éditions La Découverte, Paris, 1995, 124 pages.

**DESROSIERS**, Lawrence. Notes personnelles d'une présentation, cours de la maîtrise en développement régional : *Développement rural*, UQAR, hiver 2003.

**DION**, Yves. **POULIN**, François. *Les disparités régionales au Canada et au Québec : les politiques et les programmes, 1960-1973*, Centre de recherches en développement économique, Université de Montréal, Montréal, 1973, 93 pages.

**DIONNE**, Hugues. **THIVIERGE**, Nicole. *Thématiques diverses de développement régional*, collectif de professeures et professeurs à la maîtrise en développement régional, Grideq, UQAR, 1992, pagination multiple.

**DOYER**, Danielle. *Analyse des représentations et visées d'action de la décentralisation des pouvoirs dans les politiques de développement régional au Québec de 1976 à 1994*, UQAR, Rimouski, 1997, 315 pages.

**DUGAS**, Clermont. *Disparités socio-économiques au Canada*, PUQ, Québec, 1988, 263 pages.

**DUROCHER**, René. **LINTEAU**, Paul-André. **ROBERT**, Jean-Claude. *Histoire du Québec contemporain : de la Confédération à la crise* (volume 1), Boréal Express, Montréal, 1989, 660 pages.

**FITZPATRICK**, Tom. *Gestion horizontale, tendances en matière de gouvernance et de responsabilisation*, Centre canadien de gestion, Secrétariat du Conseil du Trésor, Ottawa, 2000, 15 pages.

**GAGNÉ**, André. *Prise de décision, organisations et territorialité*, communication à l'ACFAS, 1999, 31 pages.

**GAUTHIER**, Benoît. *Recherche sociale de la problématique à la cueillette de données*, Québec, PUQ, 1998, 529 pages.

**GIGUÈRE**, Rita. *Politiques culturelles et politiques de développement régional au Québec : la culture dans les planifications stratégiques des régions du Québec 1992-1998*, UQAR, Rimouski, 292 pages.

**GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, Ministère du Conseil exécutif. *Décentralisation, un choix de société*, Québec, 1995, 99 pages.

**GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**, Ministère des Régions. *Horizon 2005 : Le Québec fort de ses régions / Plan d'action Québec régions*, synthèse des engagements, Québec, gouvernement du Québec, 2002, 69 pages.

**GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**, Ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional. *Le choix des régions*. Document de consultation sur le développement des régions, Québec, Gouvernement du Québec, 1983, 132 pages.

**GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**, Secrétariat au développement des régions. *Politique de soutien au développement local et régional*, Sainte-Foy, Les Publications du Québec, Gouvernement du Québec, 1997, 49 pages.

**GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**, Ministère des Régions. *Politique nationale de la ruralité*, Québec, Gouvernement du Québec, 2001, 73 pages.

**GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**, Ministre responsable de l'OPDQ. *Québec, à l'heure de l'entreprise régionale*. Plan d'action en matière de développement régional, Québec, gouvernement du Québec, 1988, 90 pages.

**GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**, Ministre délégué aux Affaires régionales. *Développer les régions du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, 1992, 47 pages.

**GOUVERNEMENT DU QUÉBEC** <http://www.cotenord.gouv.qc.ca/devregional> Portail du gouvernement du Québec destiné au développement régional, région de la Côte-Nord, site consulté le 17 décembre 2004.

**GRAVEL**, Robert J. « Le phénomène régional au Québec : dimension administrative » in *Le phénomène régional au Québec*, sous la dir. Marc-Urbain Proulx, Les presses de l'Université du Québec, Québec, 1996, p. 245 à 267.

**HARVEY**, Fernand. « Historique des régions du Québec, des origines à la Révolution tranquille » in *Le phénomène régional au Québec*, sous la dir. Marc-Urbain Proulx, Presses de l'Université du Québec, Québec, 1996, p. 113 à 132.

**INRS** <http://ejc.inrs-ucs.quebec.ca/index.htm> Portail du site au sujet du colloque sur *La gouvernance métropolitaine, recherche de cohérence dans la complexité*, Montréal, octobre 2004 site consulté le 10 décembre 2004.

**JULIEN**, Pierre-André. *Le développement régional : comment multiplier les Beauce au Québec?*, Les Éditions de l'IQRC, Presses de l'Université Laval, Québec, 1997, 142 pages.

**LAFONTAINE**, Danielle. Notes de cours, UQAR, 1993, 23 pages.

**LANDRY**, Réjean. « L'analyse de contenu », chapitre 14, in *Recherche sociale de la problématique à la collecte de données*, 3<sup>e</sup> édition, Presses de l'université du Québec, Québec, 1998, 529 p. 329 à 356.

**LEMIEUX**, Vincent. *L'Étude des politiques publiques, les acteurs et leur pouvoir*, Les presses de l'Université Laval, Québec, 1995, p.184 pages.

**LOINGER**, Guy. *La prospective régionale, de chemins en desseins*, Éditions de l'Aube, Paris, 2004, 275 pages.

**MENY**, Yves, **THOENIG**, Jean-Claude. *Politiques publiques*, Thémis science politique, PUF, Paris, 1989, 391 pages.

**MORIN**, Richard. *La régionalisation au Québec : contexte historique*, Les Publications de l'IFDÉC, Montréal, 1998, 48 pages.

**MULLER**, Pierre. *Les politiques publiques*, collection Que sais-je? PUF, Paris, 1990, 127 pages.

**OCDE**, *The future or Rural Policy, from sectoral to place-based policies in rural areas*, Paris, 2003, 248 pages.

**PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC** <http://www.plq.org/tousDocuments/regions.pdf> Portail du site du Parti Libéral du Québec, document *Faire confiance aux régions*, site consulté le 10 décembre 2004.

**PETERS**, B. Guy. *La gestion d'un gouvernement horizontal, l'aspect politique de la coordination*, Centre canadien de gestion, gouvernement du Canada, 1998, 74 pages.

**ROBERT**, Robert. « Développement régional au Québec : un bilan de 30 ans », in *La pratique du développement régional*, AEDDR et GRIDEQ, UQAR, 1995, 134 pages.

**TEISSERENC**, Pierre. *Les politiques de développement local*, collection collectivités territoriales, Éditions Économica, Paris, 1994, 231 pages.

**VAN De POELE**, Laurent. OCDE, « From sectorial to territorial-based policies : the case of LEADER », in *The future of Rural Policy, from sectoral to place-based policies in rural areas*, Paris, 2003, p. 79 à 87.

# ANNEXE

## Grille de cueillette des contenus d'un document

Termes :	Horizontal*	Secteur*	Concertation*	Territorial*
<b>1976-1985</b> <b>(2 mandats)</b> <b>Gouvernement PQ</b>  1983 <i>Le choix des régions</i>				
<b>1985-1994</b> <b>(2 mandats)</b> <b>Gouvernement PLQ</b>  1988 <i>Québec, à l'heure de l'entreprise régionale</i>  1992 <i>Développer les régions du Québec</i>				
<b>1994-2003</b> <b>(2 mandats)</b> <b>Gouvernement PQ</b>  1997 <i>Politique de soutien au</i>				



<i>développement local et régional</i>  2001 <i>Politique nationale de la ruralité</i>				
---	--	--	--	--