

Jacques Benjamin

PLANIFICATION ET POLITIQUE AU QUÉBEC

Les Presses
de l'Université
de Montréal

PLANIFICATION
et
POLITIQUE
au
QUEBEC

PLANIFICATION
et
POLITIQUE
au
QUEBEC

JACQUES BENJAMIN

ISBN 0 8405 0266 4

DÉPÔT LÉGAL, 3^e TRIMESTRE 1974—BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC

Tous droits de reproduction, d'adaptation ou de traduction réservés

©Les Presses de l'Université de Montréal, 1974

Introduction

Ce petit volume, fruit de quelques années d'enseignement à l'Université de Montréal, n'a pas pour but de "faire avancer la science". Il voudrait cependant contribuer à rendre la planification "abordable". Il s'adresse moins aux collègues universitaires qu'aux étudiants et au grand public intéressé par la planification au Québec. Le but visé est avant tout politique, celui de faire prendre conscience au lecteur de phénomènes dont l'agencement lui échappe. L'économiste, l'urbaniste, l'ingénieur s'interrogent sur les aspects techniques de l'instauration d'une société planifiée. L'approche du politicologue est différente. Il s'interroge sur les idéologies qui soutiennent l'instauration ou l'absence de planification, il analyse la culture politique qui l'encourage ou la bloque, il mesure les valeurs socio-économiques que charrie une collectivité, telle celle du Québec.

Il ne suffit pas de souhaiter que se crée une "mystique du plan", comme l'ont soutenu certains Français il y a quelques années, pour que la question soit réglée. C'est consciemment, j'ose affirmer, qu'un grand nombre de Québécois refusent le type de planification que lui présentent les fonctionnaires.

Ce me semble, en effet, mal poser le problème que de souhaiter l'instauration d'une "mystique du plan" comme moyen d'y parvenir. La planification n'est pas une technique neutre, elle n'est pas un mode neutre de gestion d'une société. Elle ne s'analyse qu'en fonction des *objectifs* qu'une collectivité assigne à ce mode de gestion. On ignore trop facilement, dans certains milieux européens, les thèses qui soulignent l'apport aux capitalistes de ce concept défini en fonction d'objectifs de profit économique. Planifier pour

atteindre une plus grande efficacité, une plus grande rationalité? Il y a longtemps que le politicologue souligne l'ambiguïté de ces deux concepts. Il n'existe pas de rationalité pure, d'efficacité pure. Le profit est l'un des objectifs que peut se fixer la planification, mais ce n'est certes pas le seul. La question devient donc : la collectivité est-elle "prête" à être ainsi gérée? Sait-elle ce que la planification veut lui apporter, les objectifs ont-ils été fixés, existe-t-il un consensus à ce sujet?

Voilà effectivement la thèse que je soutiens : les difficultés rencontrées au Québec depuis dix ans dans ce domaine de la planification tiennent non pas aux institutions créées mais à la culture politique dominante dans notre société. Et la planification ne pourra devenir un succès simplement en modifiant les institutions créées à cette fin ni en souhaitant de créer "une mystique du plan".

Bref, si je pouvais risquer une affirmation peut-être un peu trop absolue, on a pris pour acquis que la société québécoise était consensuelle, et on a voulu par les structures institutionnelles de la planification en faire une société de participation, alors qu'en fait on était en société conflictuelle. Avant de souhaiter, comme le font certains partis politiques depuis deux ou trois ans, la concertation du gouvernement, du patronat et des syndicats, peut-être devrait-on s'assurer que les trois entités recherchent les mêmes objectifs.

Certes, la situation en 1964-1965 paraissait séduisante. Les syndicats et en particulier la Confédération des syndicats nationaux (C.S.N.) se faisaient remarquer par leur accord avec les objectifs du gouvernement de M. Lesage; la C.S.N. apparaissait à cette époque comme l'un des moteurs de la "Révolution tranquille". M. Lesage, pour sa part, ne semblait trop savoir quel mandat et quels objectifs confier au nouveau Conseil d'orientation économique, créé par une loi sanctionnée le 22 février 1961.

Un Conseil d'orientation économique avait bien été créé en 1943 pour préparer la reconversion d'après-guerre; le geste du gouvernement du Québec avait été interprété comme manifestant une volonté autonomiste plutôt qu'une

cohérence de sa philosophie de la planification. Le Conseil cessa d'ailleurs de fonctionner quelques mois plus tard¹.

En 1960, le programme électoral du parti libéral du Québec voulait confier au Conseil d'orientation économique la tâche de préparer le plan d'aménagement économique du Québec. Il s'agirait d'un organisme consultatif, mais qui disposerait également de pouvoirs exécutifs de planification dans le domaine de l'aménagement de l'économie.

M. Lesage créa un tel Conseil en 1961 sans trop savoir quel rôle celui-ci pourrait jouer. L'année 1960 en avait été une de grave récession, et il paraissait électoralement rentable au nouveau gouvernement de manifester son souci de "faire quelque chose" pour remédier à la situation. L'utilisation de ce "climat" par les fabricants d'images du parti libéral² semble avoir été plus marquante que celle du Conseil des ministres.

Dès août 1960, M. Lesage avait nommé cinq membres au Conseil en vertu de l'ancienne loi de 1943. Le consensus de la société québécoise des années 1960 se reflète peut-être dans le choix de ces cinq membres. M. Jean Marchand, chef syndicaliste (C.S.N.), siégerait à la même table que M. René Paré, président de la Société des artisans et ami personnel de M. Lesage; M. Paré présiderait d'ailleurs le nouvel organisme. Les trois autres membres du Conseil seraient M. Cyril James, principal de l'Université McGill, M. René Tremblay, sous-ministre de l'Industrie et du Commerce, et M. Jean-Baptiste Lemoine, président de l'U.C.C. Sous cet état-major consensuel, se trouvait le directeur général, homme clé permanent de tout organisme de ce type. Alors que les membres du Conseil ne voyaient pas comment on pourrait préparer un plan d'aménagement économique du Québec, faute de spécialistes et de données statistiques, le directeur, pour sa part, M. Joubert, revint de son bref séjour en France en 1962 tout disposé à créer au Québec la même structure de la planification : appliquer intégralement dès 1962-1963 les commissions de modernisation³ où se

1. Cf. Roland Parenteau, Notes de cours de l'École nationale d'administration publique, 2^e leçon : L'histoire du Conseil d'orientation économique du Québec, 17 septembre 1971, p. 2ss., mimeo.

2. Cf. mon "Comment on fabrique un premier ministre québécois", Communication présentée à l'A.C.F.A.S. le 13 octobre 1972.

3. Cf. Pierre Bauchet, *la Planification française. Vingt ans d'expérience*, Paris, Seuil, 1966, p. 78-81.

rencontrent, dans chaque secteur de l'activité économique, fonctionnaires, patrons et employés.

Cette situation aurait pu être catastrophique, le consensus ne reposant sur aucune politique précise : les agents de planification n'avaient, en effet, pas été suffisamment "impliqués" dans le processus d'élaboration du plan. Ceci était vrai, entre autres, d'un bureau de statistiques qui aurait dû disposer de plus grandes ressources financières. En 1964, le Conseil décida finalement de remettre à plus tard l'élaboration du plan.

De cette époque, je retiens surtout l'apparence d'un consensus, la disponibilité apparente des forces vives à dialoguer entre elles, mais également l'obscurité des intentions de M. Lesage en matière de planification, et le choix peut-être un peu malheureux du premier directeur général du Conseil d'orientation économique, M. Joubert. Homme d'affaires, spécialiste de l'achat et de la vente de terrains, il était perçu comme urbaniste et s'intéressait effectivement aux questions municipales d'abord et avant tout. Son séjour en France durant l'été de 1962 l'a profondément marqué; il avait alors eu l'occasion de s'initier aux mécanismes de la planification française. Le rôle du directeur général est celui d'un moteur vital. Ses collègues durent dépenser beaucoup d'énergie à convaincre le gouvernement que le Québec n'était pas prêt à appliquer intégralement les mécanismes français. Ces énergies firent perdre des mois précieux à l'effort de planification; elles se déployaient en effet dans une optique forcément négative.

M. Roland Parenteau devint directeur général du Conseil d'orientation économique en 1964. Universitaire, professeur à l'Ecole des hautes études commerciales de Montréal, M. Parenteau avait eu l'occasion de réfléchir sur toutes ces questions. Il voulut se donner quelques années pour mettre en place les mécanismes de planification. En 1968, au Conseil on se sentit prêt à appliquer le plan Joubert. Il n'existait cependant à cette époque (octobre 1968) de la part de M. Bertrand, qui venait de succéder à M. Johnson au poste de premier ministre, aucune volonté de planification. M. Bertrand décida d'ailleurs, en 1969, de fusionner en un seul organisme les responsabilités de planification et de développement prévues antérieurement pour deux organismes distincts. La dimension planificatrice du nouvel organisme, l'Office de planification et de développement du Québec, prit très nettement la seconde place.

De plus, à cette époque, l'apparence même de consensus avait disparu au Québec. Au sujet du bill 63 puis de la présence des troupes fédérales durant les événements d'octobre 1970, les syndicats s'opposèrent ouvertement au gouvernement. Le climat des récentes années (le Front commun et l'emprisonnement des chefs syndicaux) ne permet pas au politicologue de concevoir comme réaliste une "mystique du plan", c'est-à-dire la propension de la planification à s'accomplir d'elle-même si tous les Québécois sont convaincus de sa nécessité. Les objectifs des syndicats, ceux des patrons, et ceux du gouvernement paraissent trop inconciliables. La volonté d'instaurer une économie de type socialiste, telle que préconisée par la majorité des leaders syndicaux, paraît fondamentalement différente de la position du gouvernement et du patronat en matière de philosophie du développement. On ne risque guère de se tromper en parlant d'une multiplication des sous-cultures, voire de multiples cultures politiques au Québec depuis quelques années. Les occupations de stations de radio, en 1972, par exemple, ont mis en évidence la volonté de certains Québécois de s'alimenter à d'autres sources d'information que celles auxquelles ils ont droit. De même, le développement des activités coopératives au Québec. Ne pas tenir compte de ces cultures diverses⁴ et préconiser une "mystique du plan" comme solution au problème de l'absence d'aménagement de l'économie et des ressources me paraissent pouvoir être qualifiés de tendances à prendre des libertés avec l'honnêteté intellectuelle; en français plus direct, mon grand-père appelle cela rire du monde.

On ne peut, en effet, aborder l'étude de la planification au Québec sans se demander quels objectifs tel ou tel type de planification veut atteindre. Ceci me paraît vrai à la fois pour chaque secteur de l'activité publique (planification sectorielle) et pour l'ensemble de l'activité québécoise (planification globale).

Trois secteurs sont étudiés en première partie : le transport métropolitain, le logement et l'activité gouvernementale. Dans chaque cas, j'ai voulu démontrer que la planification n'est pas une technique neutre, qu'elle n'est pas un mode de gestion neutre de ce secteur d'activité. Elle ne s'analyse

4. Les recherches actuelles du professeur Léon Dion devraient faire le point, de façon définitive, sur cette question. On trouvera un exemple de culture politique autonome dans Marie Letellier, *On n'est pas des trous-de-cul*, Montréal, Parti pris, 1971.

qu'en fonction des objectifs qu'on lui assigne. Et des cultures et idéologies différentes sous-tendent des objectifs différents. Si l'objectif est la construction d'autoroutes urbaines, les gens qui habitent la banlieue en profiteront : ce type de planification privilégie les couches socio-économiques qui détiennent les moyens financiers d'aller s'établir en banlieue. La possibilité de restaurer son vieux logement encourage l'individu à ne pas quitter le centre-ville; une politique visant à encourager les gens à s'acheter une maison en 1973-1974 tend par contre à profiter aux spéculateurs, aux propriétaires de "développements domiciliaires" et à encourager la création de cités dortoirs. L'instauration de la rationalisation des choix budgétaires, ou P.P.B.S., dans l'administration gouvernementale a renforcé, en fait, les pouvoirs du Conseil du trésor, tant à Ottawa qu'à Québec, de sorte que même une technique de gestion d'apparence tout à fait neutre a profité à certains fonctionnaires plus qu'à d'autres, et elle apparaît même au service d'une idéologie, en France en particulier : ce sont ceux qui ne cessent de mettre en garde contre tout accroissement des dépenses publiques qui utilisent les techniques du P.P.B.S.

La deuxième partie du volume est consacrée à des expériences plus globales, d'abord celle du Québec puis celle de la France. La thèse soutenue est la même : la culture politique actuelle ne permet guère des expériences de nature consensuelle, la concertation ne peut être basée sur des objectifs conflictuels. L'apport des modèles étrangers paraît particulièrement révélateur. Vingt-cinq ans de planification en France, par exemple, ont révélé aux syndicats que cette technique avait beaucoup plus profité aux patrons qu'à eux-mêmes. Ils ont en outre révélé à ce chercheur qu'il ne suffisait pas de s'asseoir à la même table pour que la concertation devienne effective : les syndicats avaient beau s'opposer aux politiques patronales en frappant sur la table, ils ne disposaient pas de données statistiques et de dossiers leur permettant d'attirer l'attention du gouvernement et celle de l'opinion publique sur les conséquences réelles du type de planification que l'on pratiquait.

Première partie

LA PLANIFICATION SECTORIELLE
TROIS ETUDES DE CAS

Issu d'une "idée de gauche" au début du XX^e siècle, le concept de planification fut initialement appliqué dans un pays à régime socialiste, l'U.R.S.S. Il n'en fallut guère plus pour qu'il soit associé, dans l'esprit des Occidentaux, au régime de type totalitaire, contraignant, et soit perçu comme un processus décisionnel centralisateur.

Après la Seconde Guerre mondiale cependant, la reconstruction de l'Europe occidentale exigea une rationalisation des mécanismes nécessaires à cette entreprise. L'efficacité exigeait que, même dans le monde du libéralisme économique, on utilise le concept de planification¹.

Le passage du concept de planification économique à celui de planification, c'est-à-dire l'élargissement de son champ d'application, n'eut lieu qu'à la fin des années 1950. On prit alors conscience de la notion d'équilibre et d'harmonie dans la planification du développement². La vie économique devait se doter de structures qui s'harmoniseraient avec la vie sociale : le développement social devait accompagner le développement économique, et le développement régional ne devait pas être négligé au profit du seul développement national.

Beaucoup de définitions ont été données de la planification. Dans son sens le plus large, la planification se définit comme "un ensemble de dispo-

-
1. On trouvera un excellent résumé dans Jean Meynaud, *Planification et politique*, Lausanne, M. Meynaud, 1963, p. 33ss. Pour une analyse plus détaillée, on lira avec avantage Maurice Dobb, *Soviet Economic Development Since 1917*.
 2. J. Fourastié et J.P. Courthéoux, *la Planification économique en France*, Paris, P.U.F., 1968.

sitions arrêtées en vue de l'exécution d'un projet³". Une telle définition met l'accent sur deux éléments, la présence d'un objectif, et l'utilisation de moyens pour atteindre cet objectif. Le but inhérent à tout plan est de "tendre à assurer simultanément une hiérarchie de besoins et à éviter le gaspillage⁴". Cette définition de la planification peut s'appliquer à n'importe quel type d'activités humaines.

Plusieurs auteurs français ont pris l'habitude de réserver le concept de planification à la planification de l'ensemble des activités d'une collectivité nationale. Parler de plan au niveau de l'Etat nécessite alors l'addition de certains éléments à la définition de base. On parlera ainsi d'un ensemble de dispositions arrêtées en vue de l'exécution d'un projet... collectif s'insérant dans une ou plusieurs missions de l'Etat, le tout nécessitant un acte de nature politique. Pour le professeur Meynaud, l'essentiel de la planification lui paraissait être "le transfert à l'autorité politique, en tant qu'émanation de la volonté populaire, des responsabilités finales concernant la croissance économique et le progrès social de la collectivité⁵". Mais si le pouvoir politique constitue la pierre angulaire de tout plan, cette définition s'applique-t-elle en économie de marché où, selon Bettelheim, "les décisions économiques ultimes et réelles sont prises par des agents économiques individuels en fonction de leurs intérêts particuliers⁶".

Des distinctions ont alors été apportées entre ce que l'on appelle la "planification impérative" et la "planification indicative". Ces différences, plus manichéennes que tranchées en 1974, portent sur le mode d'élaboration, le contenu du plan et le mode d'exécution. Dans un plan impératif, c'est à partir des objectifs prioritaires de production plutôt qu'à observer les comportements spontanés des agents économiques que la Commission étatique du plan détermine la production et les investissements. Le plan impératif intéresse non seulement *tous* les secteurs, mais aussi de nombreux aspects de la vie économique : quantités, prix, localisation, emploi. A la limite, on a pu dire que

3. Charles Bettelheim, *Problèmes théoriques et pratiques de la planification*, Paris, Maspéro, 1966, p. 23.

4. J.R. Boudeville, *Les Programmes économiques*, Paris, P.U.F., "Que sais-je", 1967, p. 32.

5. Jean Meynaud, *Planification et politique*, p. 12.

6. Charles Bettelheim, *Planification et croissance accélérée*, Paris, Maspéro, 1971, p. 5.

la nation se comportait comme une seule entreprise, dirigeant ses divers établissements. Il s'agit, en somme, de planifier les activités de l'ensemble de la collectivité. L'exécution du plan impératif, enfin, repose sur des ordres, c'est-à-dire des contraintes et des interdictions.

Dans un plan indicatif, par contre, les objectifs sont fixés par secteur plutôt que par firme, laissant aux entrepreneurs une grande liberté d'action. Ces objectifs sont impératifs pour les secteurs de base (nationalisés, le plus souvent) et seulement indicatifs pour la plus grande partie des industries de transformation. L'avenir n'est prévu que dans ses grandes lignes. L'exécution s'effectue par la concertation, elle repose d'abord sur la conviction, mais, comme tout plan, elle compte si nécessaire sur des moyens de coercition. Ainsi, les plans indicatifs sont de véritables plans, eux aussi, dans la mesure où l'on y trouve une perspective cohérente et des moyens de coercition.

Ces définitions portent essentiellement sur l'ensemble des activités d'une collectivité nationale. C'est en ce sens que je parlerai pour ma part de planification globale. Le concept de planification sera plutôt utilisé dans cet ouvrage-ci chaque fois qu'il visera à définir l'ensemble des moyens agencés dans le but d'atteindre une fin, c'est-à-dire chaque fois que seront bien précisés un ensemble de moyens coordonnés et des objectifs. Pour reprendre la définition de Bernard Gournay, une décision est un acte isolé, alors que la planification implique, elle, un ensemble hiérarchisé et échelonné de décisions, répondant à l'analyse d'une situation précise et se proposant de réaliser des objectifs cohérents et à terme⁷. Cette définition s'applique, dans l'optique de cet ouvrage, à la fois à l'ensemble de l'activité publique d'une collectivité et à des secteurs restreints.

C'est ainsi que je fais état, dans cette première partie du volume, d'une *planification* possible des transports métropolitains, de l'habitation et de l'activité gouvernementale. Dans chaque cas, les questions retenues ont trait aux couches sociales privilégiées par le type de planification retenu, et à l'influence de la culture politique dominante sur ce type de planification ou sur l'absence de planification dans le domaine. L'étude des transports métro-

7. Bernard Gournay, *Introduction à la science administrative*, Paris, Colin, 1966, p. 78.

politains se veut la plus comparative possible, elle retient spécifiquement les cas de Montréal, Toronto et Vancouver mais elle se réfère également aux expériences de San Francisco, Los Angeles, Boston... et Rouen. Elle met en relief la culture dominante, celle de l'automobile comme symbole de statut social, mais elle se réfère à une sous-culture qui met, elle, l'accent sur le "droit des citoyens à leur ville"; elle conclut au caractère spécifique de Montréal : l'insistance des autorités québécoises à construire l'autoroute est-ouest à Montréal malgré les protestations véhémentes des habitants de ces quartiers paraît aller à l'encontre de l'accent nouveau mis en Amérique du Nord sur le droit des citoyens à leur ville.

Le choix des programmes québécois en matière de logement fait également appel aux valeurs prioritaires des couches sociales privilégiées. Le second chapitre constate l'accent mis au Québec sur les développements domiciliaires et s'interroge sur les perceptions de la restauration des logements dans trois quartiers socio-économiques différents.

Le troisième chapitre, enfin traite du *Planning-Programming-Budgeting System*, traduit en français par l'expression "rationalisation des choix budgétaires". Il met l'accent sur la nécessité de définir les objectifs avant que ne puisse vraiment s'appliquer un tel système : des études de cas de l'application du P.P.B.S. aux Etats-Unis et au Canada ont mis en évidence le rôle que jouent nécessairement les hommes politiques dans la définition des objectifs, et celui des fonctionnaires du Conseil du trésor dans l'interprétation donnée aux diverses phases d'exécution du système. Des jugements de valeur sont, en fait, effectués par les uns et les autres, jugements basés sur leur propre conception de la société. Le but non avoué semblait d'empêcher la hausse croissante des dépenses publiques, de sorte que l'application du système a eu comme conséquence la centralisation et le caractère routinier de la prise de décision. La seule façon d'appliquer ce type de gestion paraît d'éviter de modifier la culture administrative existante.

Chapitre premier

LA PLANIFICATION DES TRANSPORTS METROPOLITAINS : TECHNIQUE ET IDEOLOGIE*

Comprendre la réalité de la ville ne peut aller sans comprendre aussi ce que sont les exigences et les désirs qui sous-tendent l'établissement de nouveaux rapports sociaux. Les géographes nous apprennent que l'humanité, tandis qu'elle se fixe sur des points précis de l'espace, colonise aussi de nouvelles franges pionnières aux points extrêmes de cet espace¹. La répartition géographique des hommes semble ainsi soumise à une sorte de balancement entre certaines conditions favorables à leur concentration et d'autres, au contraire, orientées vers la conquête de cette frange. Ce double mouvement paraît modeler également l'organisation interne des métropoles urbaines.

Cette dualité de l'espace, y compris l'espace urbain, n'est pas fortuite, de simple ordre factuel, révèlent les psychologues sociaux. Mais lorsqu'il s'agit de transcrire cette dualité dans un nouveau modèle d'intelligibilité, deux écoles semblent s'opposer. L'une privilégie le centre-ville, "porteur de traditions, de richesses²", et se demande comment on peut vraiment lui opposer l'"inconnu" : aux légendes et aux mythes "attachés aux aventures de la mobilisation de l'espace dans les établissements pionniers de l'homme", à la valorisation du goût de la spéculation financière, Monbeig par exemple oppose l'attachement aux centres-villes "bien rodés dont on a éprouvé longuement la

* Ce chapitre est une version légèrement modifiée d'une communication présentée au premier colloque Afrique-Amérique de planification de l'environnement, qui s'est tenu à Rabat le 28 décembre 1972.

1. E.A.J. Johnson, "Spatial Reconstruction : Some Policy Aspects", in Johnson, edit., *The Organization of Space*, Cambridge, Harvard University Press, 1970, p. 208-241.
2. P. Monbeig, "Les franges pionnières", in *Géographie générale*, Paris, Gallimard, 1966.

valeur rassurante". "Iles et centres de protection", les centres-villes, "phares de lumière", prolongent le jour "comme pour une sorte de récréation de l'homme".

L'autre école, tout adverse, pose la chance de l'homme nouveau, non dans son engendrement par un espace communautaire, mais dans sa fonction de "générateur d'un territoire"³. Cette école, qui se décrit volontiers comme celle des "désurbanistes", met l'accent sur la banlieue. Elle espère "voir engendrer par l'espace - transformé lui-même en condensateur social - cet homme nouveau qui reste à naître". Il s'agit pour l'école des "désurbanistes" non plus de centrer, mais de répartir les lieux industriels et l'habitat le long des réseaux de distribution.

L'histoire confirme ce double mouvement, mais ne le perçoit pas nécessairement comme conflictuel. A l'origine mythologique de la cité, Lewis Mumford discerne le rôle dominant d'un fondateur⁴. Ce héros fera de l'institution d'une citadelle protectrice son rêve, et il va clore la ville-citadelle par des murailles à ce point puissantes qu'elles semblent aux historiens disproportionnées au vu des techniques militaires de l'époque. Lorsqu'il réussira à surmonter cet état de claustration menacée, le fondateur pourra tourner sa ville "vers la vie, vers les objets extérieurs, vers une plus large mobilisation de son volume social". L'accomplissement de la grandeur civilisatrice d'Athènes l'a conduite un jour à sortir de son site et - par la construction d'une route entre deux murailles, membre tendu par la ville sur le monde - à pousser son extension jusqu'à cet espace mieux ouvert aux relations commerciales, que constituait alors le port du Pirée⁵. S'agit-il de "centrer" ou de "fuir hors du premier espace"? Les planificateurs contemporains, pas plus que les fondateurs des premières cités, n'ont vraiment encore réussi à trancher la question. Comme le soulignent Marcel BÉlanger et Melvin Charney :

les solutions ne se déduisent pas de la connaissance des problèmes (comme on le croit parfois), elles demeurent nécessairement subordonnées à des choix, à des décisions politiques... Les grandes orientations, les

3. Anatole Kopp, *Ville et révolution*, Paris, Anthropos, 1967.

4. Lewis Mumford, *la Cité à travers l'histoire*, Paris, Seuil, 1961.

5. Alain Medam, *la Ville-censure*, Paris, Anthropos, 1971, p. 74-75.

grandes réalisations ne peuvent prendre la forme précise de programmes valables en dehors d'un processus global qui fait appel à la conscience et à la participation active des collectivités⁶.

Il n'existe, dans le monde, aucune politique unique des transports urbains. Les questions majeures non encore tranchées par les hommes politiques ont trait aux rôles respectifs des différents modes de transport et aux objectifs de la planification de ces moyens de transport.

Alain Medam notait récemment qu'il n'existe pas encore de consensus quant aux formes que devraient prendre les villes modernes, en dépit de nos connaissances accrues de la structure de ces villes⁷. Certains facteurs nous laissent croire qu'elles sont en train de se déconcentrer. Devons-nous encourager cette déconcentration? Désirons-nous la densité ou la dispersion de ces populations urbaines? Préférons-nous des aires urbaines dotées d'un seul centre-ville ou de plusieurs nucléi fonctionnels? Ce sont là des questions intimement liées à celles de l'idéologie dominante des citoyens en même temps qu'à celles de la planification des transports urbains.

Les défenseurs de la vitalité et de l'intégrité des centres-villes soutiennent que la planification urbaine doit considérer ceux-ci comme indispensables à "notre" culture et à "notre" économie. Ceux, au contraire, qui favorisent une déconcentration ou une décentralisation des aires métropolitaines mettent l'accent sur "ce fait inévitable" qu'est la dispersion des entreprises et de la population en petites villes autonomes au sein de cette aire. Le problème du transport métropolitain, problème de fonctionnement d'apparence purement technique, est en outre pour plusieurs politistes un reflet de la confrontation des classes sociales. Les classes plus aisées vont occuper les meilleurs sites en banlieue et s'établissent à l'abri des inconvénients de l'urbanisation. L'automobile les relie aux commodités du centre-ville⁸. Ville Mont-Royal par exemple s'est développée séparée du reste de Montréal par une clôture tout en jouissant même d'un métro avant la lettre grâce au service subventionné des Chemins de fer nationaux, si l'on en croit un fonctionnaire de la ville de Montréal, assez pessimiste par ailleurs. Le transport, fondement de

6. Melvin Charney et Marcel Bélanger, *Architecture et urbanisme au Québec*, Montréal, P.U.M., 1972, p. 60.

7. Alain Medam, *la Ville-censure*, chap. III.

8. Jacques Trudel, "Les problèmes urbains", *Maintenant*, février 1972, p. 9.

l'organisation urbaine, assure la mobilité des facteurs qu'implique une division extrême du travail. Dans notre société de classes, les problèmes s'aggravent avec les progrès de l'urbanisation. Selon lui, un meilleur équilibre entre le transport individuel et le transport collectif ne constitue par conséquent qu'une solution partielle⁹, car la stratégie du pouvoir dresse les intérêts d'une classe contre ceux d'une autre. Seul le transport en commun, égalitaire, favoriserait les plus pauvres. Pour le politiste, la question devient donc : à qui profite la politique adoptée par telle ou telle grande métropole?

L'utilisation de l'automobile découle de la déconcentration des métropoles en même temps qu'elle l'encourage, et la planification des transports se trouve ainsi liée au développement structuré des villes¹⁰. Ceux qui préconisent la construction d'autoroutes urbaines à Vancouver, Toronto et Montréal encouragent cette déconcentration; selon eux, la planification urbaine doit considérer comme "inévitabile" l'utilisation de l'automobile et comme "périmée" celle des transports en commun des centres-villes. Ceux qui s'opposent à ces thèses considèrent les transports en commun comme indispensables en 1972; aussi paradoxale que puisse paraître leur affirmation, plus la région métropolitaine comptera d'automobiles, et plus son réseau de transport en commun sera indispensable. De toute façon, le but premier du transport des citoyens est d'accroître non pas la somme de leurs mouvements physiques, mais bien les possibilités d'association humaine, la coopération et les liens personnels. Selon eux, ceci est impossible sur des autoroutes urbaines congestionnées¹¹.

Il s'agit, par conséquent, pour chacune des grandes métropoles du Canada et du Québec de savoir si le transport est d'abord influencé par les goûts des consommateurs des classes politiques aisées ou par un programme d'activités populistes coordonnées. Doit-elle "se fier" aux goûts des consommateurs ou imposer une certaine coordination et de quelle nature?

9. Jacques Trudel, "Les problèmes urbains", p. 11.

10. Cf. à ce sujet l'intéressant rapport de John R. Meyer, John F. Kain et Martin Wohl, *Technology and Urban Transportation*, Washington, Office of Science and Technology, The Executive Office of the President of the United States, 1962.

11. Lewis Mumford, *The Highway and the City*, Harcourt, Brace & World, 1963. Les ouvrages montrant cette dichotomie sont nombreux. Jane Jacobs y a consacré plusieurs volumes et articles, cf. en particulier *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Random House, 1961.

1. L'influence des goûts des consommateurs

Il ne semble guère possible de modifier le plan des villes actuelles pour permettre une circulation automobile facile à toute heure du jour dans tous les quartiers; il s'agit plutôt de planifier l'usage le plus efficace possible des rues, tant les plus larges que les plus étroites.

Cologne, Rouen, Grenoble, La Haye ont déjà transformé certaines rues en promenades pour piétons. Les rues désignées étaient cependant toutes très étroites. La première opposition provient en général des petits commerçants de ces rues; selon eux, l'interdit de circuler, voire de se garer, réduirait leurs ventes. Cette opposition ne paraît guère sérieuse : à Rouen, la transformation de la rue du Gros-Horloge en promenade pour piétons a entraîné des hausses de chiffres d'affaires, à un point tel que les commerçants en réclament le prolongement¹².

L'opposition des habitants de ces rues semble plus farouche. Ils revendiquent le "droit de garer leur voiture sous leur fenêtre". Cette question d'un "droit à la rue" soulève passablement de polémiques à peu près partout, polémiques portant à la fois sur le contenu idéologique et sur le contenu technique de la question.

Certains affirment que l'automobile a apporté des bénéfices économiques et culturels tels qu'aucun moyen de transport ne peut la remplacer¹³. D'autres

12. Entrevues personnelles à Rouen, le 7 janvier 1972.

13. *"Society seems to have moved from an attitude of extreme complacency about the impact of economic growth and development on the environment to one of near panic, in which there are now great pressures for instant drastic action, often without sufficient evidence that the remedy proposed is the right solution. Nowhere is this more true than in the case of the motor vehicle. It has become fashionable to look upon the motor vehicle almost as a social evil, an instrument of death and injury, of pollution, of noise, and of frustration. It is easy to forget that besides the economic benefits which the motor industry brings to a country, the motor car itself provides a number of basic social benefits. It gives a growing number of people of the United Kingdom a personal freedom they could not otherwise enjoy (isn't it also true in Quebec?), a freedom which is a liberating influence, allowing people to widen their social contact and enabling them to enrich their lives through a broadening of experience"*, Lord Rootes, président de la Motor Industry Research Association et de Chrysler Corporation (United Kingdom), Séminaire international d'administration publique à Sousse, Tunisie, le 4 janvier 1972.

notent son prestige social et se demandent s'ils peuvent dissuader les gens de la considérer comme symbole de réussite.

Il y a bien quelques personnes convaincues de ses effets néfastes¹⁴, mais elles semblent très minoritaires. Les citoyens délaissent depuis vingt-cinq ans les moyens de transport en commun... au désespoir des autorités des grandes métropoles qui ont investi des millions de dollars pour améliorer leur service. Le nombre de passagers des trains et autobus des centre-villes et banlieues canadiens est passé de un milliard et demi à un milliard depuis vingt-cinq ans en dépit de l'accroissement gigantesque des populations urbaines. Dans la Communauté urbaine de Montréal, le nombre d'usagers du transport en commun a diminué de six millions de personnes de 1969 à 1970¹⁵. Il s'agit donc pour l'homme politique de se demander quelle stratégie il devra élaborer, et à qui elle profitera.

On peut songer à deux "stratégies pures" et à plusieurs stratégies intermédiaires : la première pourrait ne tenir uniquement compte que de ce désir des individus des classes aisées d'utiliser leur automobile en tout temps; la seconde pourrait, au contraire, obliger tous les citoyens à emprunter les moyens de transport en commun¹⁶.

Les moyens de transport en commun constituent encore en 1972 un élément essentiel du système de transport au sein des grandes aires métropolitaines. Ils semblent peu aptes, cependant, à remplir totalement leur rôle tant dans les

-
14. *"The motor car is responsible for more pain, grief, annoyance, and disorder than any other manmade object with the exception of the gun. There is no evidence to support the contention that it has widened horizons; the converse could be argued. Motorists as a breed have been enabled to know less about more of the country they inhabit. Travel, mainly within the confines of a pressed-steel box, broadens more midribs than it does minds. Social mobility has not yet been affected: the motoring lobby persistently ignores the fact that roughly half the households in England have no car"*, entrevue personnelle : M. Ian Breach, journaliste au *New Statesman*, le 18 juillet 1971 à Londres : "... *Get rid of the car in an effort to restore a sociability that cities have lost*", selon Humphrey Carver, *Cities in the Suburbs*, University of Toronto Press, 1965, p. 73.
15. Statistiques fournies par la C.T.C.U.M. M. Lucien L'Allier, le président de l'organisme, attribue la défection de ces passagers à l'augmentation du prix du billet, qui date de 1969.
16. Cf. J.F. Kain in J.R. Meyer et al., *The Urban Transportation Problem*, RAND Corporation & Harvard University Press, 1965.

zones de faible densité (certaines banlieues) et de très grande densité qu'aux heures de pointe. On leur reproche en outre leur absence de confort, leur lenteur, et leur coût élevé. C'est pourquoi plusieurs sociologues et politistes, favorables à l'idée d'un moyen de transport en commun égalitaire, n'hésitent cependant pas à dire que, dans les circonstances actuelles, l'automobile n'est pas l'objet d'un choix, elle est imposée par la forme d'urbanisation qui la rend indispensable à certains types de déplacement¹⁷. L'utilisation de l'automobile du lieu de résidence au lieu de travail découle de l'"éparpillement" des résidences, facilités commerciales et maisons d'affaires, en même temps qu'elle l'encourage.

Quelle est donc la "stratégie mixte" qui permettra de tenir compte à la fois des goûts des automobilistes et de la nécessité de décongestionner les centres-villes? Quel rôle peut jouer le système de transport en commun, à quelles conditions peut-il être préféré à l'automobile?

Les grandes cités croissent depuis cinquante ans selon un schéma qui nuit au système de transport en commun sous trois aspects distincts : la cueillette des passagers, leur "livraison", et les lenteurs de la circulation aux heures de pointe.

Le coût de la circulation automobile est considéré comme "compétitif" par plusieurs économistes américains. L'Institut de recherche de Stanford a par exemple pu déterminer qu'il en coûte \$0.05 la minute à un automobiliste se rendant à son travail, et que la "valeur réelle" de son trajet serait de l'ordre de \$2.80 l'heure¹⁸. A ce prix, il serait tout aussi économique à un ouvrier d'utiliser sa voiture s'il demeure à moins de quinze milles de son lieu de travail, prétendent les économistes. Aux coûts économiques s'ajoutent cependant des coûts sociaux. Et dans ce domaine, le transport en commun sort perdant, pour le moment.

-
17. Jacques Trudel, *Maintenant, op. cit.*, p. 10; John W. Dyckman, "Transportation in Cities" in Charles Abrams et al., *Cities*, New York, Knopf, 1967, p. 142-143.
18. Entrevue personnelle : M. John Buick, du Stanford Research Institute, à Menlo Park (Californie), le 3 avril 1971; cf. également J.R. Meyer et al., *The Urban Transportation Problem, op. cit.*, qui cite des statistiques, déjà plus anciennes, de la RAND Corporation.

La cueillette des usagers est limitée par la nécessité pour l'autobus ou le tram de s'en tenir à un trajet fixe. Dans les aires peu densément peuplées où les populations sont dispersées, il n'est ni agréable pour l'utilisateur de consacrer plusieurs minutes à se rendre au point de cueillette ni rentable pour la firme d'assurer le service faute de clients. La circulation dans les centres-villes rend difficile le retour au foyer; à lenteur égale, le confort de l'automobile l'emporte. Une enquête effectuée à l'automne de 1971 à Montréal auprès de 2 000 foyers révèle que 54 pour cent des Montréalais n'utilisent jamais les autobus (1 080 des foyers retenus). Ceux qui utilisent ce moyen de transport se plaignent de sa lenteur, de ne jamais pouvoir y être assis, et de son coût trop élevé¹⁹.

TABLEAU 1

Résultats des entrevues

454	foyers se plaignent de la lenteur du transport en commun et de ne jamais être certains d'arriver à l'heure;
205	foyers se plaignent du fait que les autobus sont "toujours trop remplis";
119	foyers se plaignent du coût trop élevé des billets. Ces gens n'utilisent jamais l'autobus;
313	affirment qu'ils utiliseraient l'autobus si le coût du billet était moindre;
335	si ce moyen de transport était plus rapide, mais
659	affirment qu'ils préféreraient utiliser leur automobile même si le système de transport en commun était amélioré.

Le centre-ville de Montréal comptait 45 000 voitures en 1945; il en compte aujourd'hui 700 000. La vitesse de onze milles à l'heure est encore considérée par les Américains comme excellente, eux qui ne peuvent circuler à New York, Chicago et Los Angeles qu'à sept ou huit milles à l'heure²⁰. Mais, pour les au-

19. Chantal DeGroote et Pierre Villon ont administré les entrevues avec l'aide d'une équipe nombreuse et motivée. De leur enthousiasme, je les remercie.

20. *"Competition between automobile and public transportation is more likely to be decided on the basis of service rather than cost. Speed of service has been found to be of particular concern to the consumer, and this has placed*

torités de la Commission de transport de la Communauté urbaine de Montréal (C.T.C.U.M.), les difficultés économiques proviennent de la non-rentabilité du service hors des heures de pointe. Le nombre d'usagers dans la région de Montréal croît du double de 7.30 à 9.00 heures le matin et de 4.30 à 6.00 heures de l'après-midi. Et le nombre de voitures croît d'autant.

TABLEAU 2
La circulation à Montréal

Pourcentage sur la route de la circulation potentielle		
	Voiture	Transport en commun
minuit	1%	
2.00 heures a.m.	1%	
4.00	1%	
5.00	5%	2%
6.00	8%	5%
7.00	15%	10%
8.00	23%	14%
9.00	15%	13%
10.00	6%	4%
11.00	4%	3%
midi	5%	2%
2.00 heures p.m.	5%	3%
3.00	10%	4%
4.00	12%	10%
5.00	17%	14%
6.00	21%	10%
7.00	13%	5%
8.00	3%	4%
9.00	2%	3%
10.00	2%	3%
11.00	2%	2%

sources : C.T.C.U.M.

transit at a considerable disadvantage. In the central business district, where the speed of the automobile is sharply curtailed by poor highways and heavy traffic, average driving speeds are nevertheless a bit greater, except in the largest cities, than the transit vehicles that operate on the surface. In Cleveland it has been found that automobiles average 18 miles per hour downtown, whereas the transit vehicle that must stop to load and unload as well as congestion makes no more than 12 miles per hour. Comparable figures for Washington, D.C., are 17 and 12 miles per hour." Entrevue personnelle : M. John Burton, du Bureau de recherche de l'Assemblée législative de la Californie, à Sacramento, le 30 janvier 1972.

Que Montréal ait "des bouchons partout", la vitesse de onze milles à l'heure semble le démentir. Mais, en plus d'être une fle, ce qui lui pose des problèmes particuliers, elle est accablée du pire hiver parmi les grandes métropoles, exceptions faites de Moscou et Stockholm. La vitesse moyenne de la circulation dans le centre-ville ne se retrouve donc pas nécessairement aux heures de pointe, aux abords des ponts, l'hiver!

La grève des employés manuels à Montréal, en février 1972, a mis en évidence la crise que suscitait le trop grand nombre de citoyens des banlieues lorsqu'ils utilisaient, par entêtement ou nécessité, leurs voitures pour se rendre à leur travail. "Une meilleure réponse au non-enlèvement de la neige eût été de limiter le droit d'utiliser sa voiture dans le centre-ville", pouvait écrire un quotidien local²¹. De même, toute la question d'une "troisième voie" à Vancouver reliant la ville à la rive nord est influencée par les citoyens qui veulent se rendre aux endroits de villégiature et à l'île Vancouver. Tout plébiscite à ce sujet, plébiscite que réclament les partisans du transport en commun, en subit l'influence. L'automobile en Amérique du Nord est plus qu'un simple moyen de transport, elle fait partie de la culture et du mode de vie de ses habitants. Les politistes et les planificateurs doivent en tenir compte dans l'élaboration de leur stratégie, qui sera donc nécessairement "mixte". Les études des motivations des usagers mentionnent toutes également le peu de confort qu'assurent les transports en commun aux heures de pointe et la lenteur de ces moyens de déplacement. Les spécialistes tendent de plus en plus à en déduire que la relation du transport en commun à l'automobile doit être du même type que celle d'un moteur à vapeur servant d'auxiliaire à un complexe hydro-électrique²².

21. *The Gazette*, 28 février 1972, p. 7.

22. "The relation of mass transit to the automobile is similar to the relation of an auxiliary steam generating plant operated in conjunction with a hydro-electric project. Mass rapid transit, like the steam generating plant, can handle peak loads at a lower capital cost than automobiles with a multiplication of freeways and parking facilities. The hydro-electric project, with its dams, canals, penstocks, surge tanks, should be built with capacity to handle the base load. An auxiliary steam plant provides at low capital cost the ability to meet the peak. Savings in the cost of debt service are used to offset the higher operating cost of the steam plant for short periods. The power project is considered as a whole and rates worked out to sustain it as a whole. And so it may be that revenue from the motor vehicle on the base may make possible the mass rapid transit on the peak", entrevue personnelle : M. Henry Barnes, à l'époque Commissaire à la circulation de la ville de New York, à Londres le 12 juillet 1969.

2. *Un système d'activités coordonnées*

Le réseau routier devrait être conçu pour satisfaire le flux normal de voitures et le système de transport en commun, pour satisfaire le surplus de circulation de citoyens aux heures de pointe et dans les centres-villes. L'idée de diversifier les heures de travail pour "mieux répartir" les heures de pointe ne semble guère être retenue.

Il n'existe pas de "problème du transport" isolé, soulignent les planificateurs. Ce sont plutôt des problèmes d'organisation spatiale de l'activité humaine dans les métropoles, et des problèmes d'adaptation des équipements existants aux besoins et aux goûts des citoyens qui doivent se mouvoir. Il s'agit donc d'une question politique, c'est-à-dire de choix. Une fois l'orientation (politique) donnée, le planificateur doit tenir compte de deux facteurs essentiels dans les conseils qu'il donnera, l'un technique, l'autre socio-politique : la capacité maximale des autoroutes urbaines et les valeurs communautaires du quartier.

La construction d'autoroutes dans les centres-villes se situe, en économie politique, au coeur même des théories de Jean-Baptiste Say : plus on construira d'autoroutes pour satisfaire les besoins des automobilistes, et plus d'automobilistes emprunteront les autoroutes, à un point tel que la circulation sera finalement plus dense qu'avant leur construction. Le coût de ces autoroutes, évalué en moyenne à \$3,7 millions du mille, et la lenteur de la circulation sur ces autoroutes aux heures de pointe ont incité les hommes politiques à se pencher sur la question.

Les données sont essentiellement les mêmes partout : soixante-dix pour cent des véhicules qui circulent dans les rues des grandes métropoles sont des voitures individuelles, et elles transportent uniquement le quart des passagers.

L'adoption de projets de systèmes de transport en commun tend à encourager la concentration des activités dans le centre-ville; San Francisco, par exemple, a opté en ce sens. La construction d'autoroutes urbaines encourage au contraire les forces centrifuges à se manifester; la région de Boston, par exemple, compte plusieurs centres d'importance, et la ville même de Boston n'est que l'un d'eux. La création du système de transport en commun, connu sous le

sigle B.A.R.T.D.²³, dans la région de San Francisco a suscité un immense intérêt à travers le monde. Une commission d'experts affirmait dès 1953 que les "exigences du transport des citoyens" ne pourraient être uniquement satisfaites par l'utilisation de l'automobile. Selon leurs prévisions, le transport des citoyens en 1970 nécessiterait la construction de quarante-huit voies d'autoroutes. La commission recommandait plutôt un système de transport rapide en commun, sur rail, d'une longueur d'environ soixante-dix milles (16 milles sous terre, 31 sur voie élevée et 24 sur terre). Le tout devait être terminé en 1971. (L'inauguration en fait, eut lieu en septembre 1972.)

W. Owen signalait, dès 1957, que le soi-disant problème du transport n'était en fait qu'à moitié un problème de déplacement. L'autre moitié consiste à créer un environnement au sein duquel ce système de transport "aura au moins une chance de fonctionner²⁴". Plusieurs planificateurs déplorent, en ce sens, que les projets de création du B.A.R.T.D. aient précédé la conception d'un plan d'utilisation rationnelle des diverses parties du territoire. Le succès du B.A.R.T.D. ne sera atteint, affirmait-on déjà il y a dix ans, que s'il entraîne des déplacements de population au sein du territoire. San Francisco ne fut le centre du système de transport du territoire qu'à l'époque où son port commandait tout le trafic maritime de la région - seul grand moyen de transport de l'époque. Déjà, Oakland devenait le centre du trafic ferroviaire, et actuellement San Jose, à quelque quarante milles au sud, est le centre de la circulation routière. Or, San Jose ne fait pas partie du territoire desservi par le B.A.R.T.D. Le projet du B.A.R.T.D. est donc considéré comme voulant amenuiser les tendances centrifuges et redonner à San Francisco sa primauté²⁵.

Ce sont les électeurs de la région qui décidèrent de créer ce service en 1962. Trois comtés (San Francisco, Alameda et Contra Costa) décidèrent de le financer. Marin, comté qui n'est relié aux autres que par le pont Golden Gate, jugea trop difficile techniquement de se joindre au projet. San Mateo enfin,

23. Bay Area Rapid Transit District.

24. W. Owen, *The Metropolitan Transportation Problem*, Washington, Brookings Institution, éd. rev., 1966, XIII-266 p.

25. Le professeur John Dyckman de l'Université de la Californie à Berkeley sait tout ce que je lui dois tant par mes connaissances accrues du B.A.R.T.D. lui-même qu'en ce qui a trait à toute cette question des transports métropolitains en Amérique du Nord.

dont les vieux trains conduisent les gens au centre financier de San Francisco, décida lui aussi de ne pas participer au projet. Le coût du billet augmentera selon la distance, et devrait atteindre \$1 en moyenne. Les dirigeants du B.A.R.T.D., de leur propre aveu²⁶, ont cherché à satisfaire, aux heures de pointe, les usagers des banlieues. Le problème d'acheminer les usagers du centre-ville de San Francisco, plus pauvres, vers le B.A.R.T.D. demeure entier.

Ce n'est qu'à la suite de protestations que le B.A.R.T.D. décida de se pencher sur le problème des habitants des ghettos de San Francisco, eux qui se demandaient en quoi le nouveau système de transport réglerait leurs problèmes. Des experts ont recommandé d'utiliser, intégré au B.A.R.T.D., un système dit du télébus (*dial-a-bus*) qui ferait la navette entre le centre-ville et les stations du B.A.R.T.D. Aucune décision n'a pourtant encore été prise à ce sujet.

Les années 1973 et 1974 ne se sont guère révélées un grand succès, il faut bien le dire. Le contrôle mécanique s'avère déficient, la partie du trajet entre Oakland et San Francisco ne s'effectue pas encore, et le déficit de \$13 millions pour l'année 1973-1974 n'encourage guère le législateur californien à financer le projet.

Los Angeles a adopté, pour sa part, un système de minibus pour tenter de décongestionner son centre-ville. Son application est récente. Depuis le 18 octobre 1971, dix-neuf petits autobus parcourent le centre-ville, reliant la banlieue aux bureaux de fonctionnaires et aux grands magasins. 20 000 passagers ont emprunté, durant les premiers mois de service, ce moyen de transport. Il est intégré à un complexe permettant le stationnement en banlieue dans des parcs protégés par la force constabulaire. Il en coûte \$20 par mois pour stationner et utiliser le minibus. Les autorités de la ville espèrent ainsi réduire le nombre de voitures dans le centre-ville.

Cette mise en place du minibus fait suite à la prise de conscience des autorités de Los Angeles qu'elles ne réussiraient jamais à satisfaire les besoins des automobilistes malgré la construction depuis quinze ans de quelque

26. L'auteur connaît bien cette région. Il a eu l'occasion d'y séjourner une quinzaine de fois depuis douze ans. Il a pu s'entretenir à plusieurs reprises de ces questions avec les dirigeants du B.A.R.T.D.

800 milles d'autoroutes urbaines superposées (parfois quatre autoroutes sont superposées) au coût de \$2 milliards²⁷.

Les exemples de San Francisco et de Los Angeles révèlent que les hommes politiques insistent sur les aspects techniques du système de transport en commun. Peu en ont cependant communiqué les aspects idéologiques. Les exemples canadiens et québécois ont au contraire révélé toute la dimension idéologique de décisions en apparence techniques.

3. Trois cas québécois et canadiens

Trois situations ont retenu l'attention depuis quelques mois. Toutes les trois démontrent bien que la décision est de nature politique et tient compte des forces et des stratégies en présence.

A Toronto, l'annonce il y a quinze ans de la construction d'une autoroute acheminant la circulation automobile du nord-ouest au centre-ville a continuellement suscité la colère de quelque dizaines de citoyens, mais ce n'est que récemment que l'opposition est devenue massive. L'autoroute William R. Allen, mieux connue sous le nom de Spadina, devait être construite au coût de \$250 millions et quelque 700 maisons auraient dû être démolies. En 1969, les opposants ne parvinrent ni à faire élire une majorité au Conseil du Toronto métropolitain ni à obliger la cité à dévoiler ses projets de planification du transport à long terme. Mais encore en 1970 un seul mille de cette autoroute avait été construit et un seul autre avait été "débarrassé" des maisons de ce quartier résidentiel. Le Conseil refusa de rouvrir le dossier, mais il dut, faute de fonds, demander à la Commission municipale de l'Ontario l'autorisation d'emprunter un montant additionnel de \$92 millions.

Les partisans du transport en commun élaborèrent alors une tactique en deux temps. Quinze groupes de citoyens amassèrent la somme nécessaire pour défrayer le coût d'un des plus célèbres avocats de l'Ontario qui plaida leur cau-

27. Entrevue personnelle : M. J.R. Gilstrap, gérant général du Southern California Rapid Transit District, à Los Angeles, le 9 janvier 1972.

se devant la Commission municipale, et ils firent pression pour que le Toronto métropolitain dévoile tout le plan directeur du transport urbain. Comme à Los Angeles, c'est tout un réseau d'autoroutes urbaines qui était prévu. Des dizaines de milliers de logements seraient touchés.

La décision du premier ministre de l'Ontario d'abandonner le projet suscita à travers le monde un vif intérêt, lorsqu'elle fut annoncée en juin 1971. En retirant son appui financier, le gouvernement ontarien affirma en effet qu'il appuierait plutôt d'autres systèmes de transport, en particulier les services rapides de transport en commun.

Nous en sommes venus à la conclusion que si nous voulons répondre adéquatement aux besoins de transport de la région de Toronto, nous devons envisager d'autres moyens et d'autres méthodes que celles qui amèneront la prolifération de l'automobile comme principal moyen de déplacement. Nous devons décider si nous allons construire un système de transport au service de l'automobile ou plus avantageusement au service de la population. Si nous construisons un système de transport au service de l'automobile, l'autoroute Spadina serait un bon point de départ. Mais si nous construisons un système de transport au service de la population, l'autoroute Spadina est l'endroit tout désigné pour s'arrêter. Nous sommes déterminés à opter pour la seconde solution²⁸.

Il semble bien que cette décision fut prise en vue de l'élection prochaine²⁹, et que le gouvernement était convaincu de la "rentabilité électorale" de son thème principal "La ville aux citoyens, non aux voitures", indice que les propos de M. Marshall McLuhan étaient représentatifs d'une majorité de la population. M. McLuhan avait décrit cette autoroute comme symbolique de cette "civilisation de l'automobile". Les planificateurs auraient, selon lui, totalement négligé d'apprécier des valeurs comme celles de la communauté et du quartier³⁰.

28. J'utilise la version française de la déclaration de M. William Davis, telle que rapportée par la Presse canadienne dans *la Presse* du 4 juin 1972.

29. C'est ce que rapporte Harold Greer dans le *Montreal Star* du 17 janvier 1972 en signalant que M. Dalton Camp était celui qui avait souligné à M. Davis tout l'attrait électoral de ce thème.

30. "Spadina is the world's most super-colossal car-sophagus. In an age of software Metro planners treat people like hardware - they haven't the faintest interest in the values of neighbourhood and community", cité par Ierence Bendixson, "Victory for Public Transport", *Manchester Guardian Weekly*, 24 juin 1971.

A Vancouver également, c'est une élection qui décida dans quelle mesure on encouragerait la construction d'autoroutes urbaines, ou au contraire celle d'un système de transport en commun. L'élection provinciale de 1972 trancha la question, semble-t-il. Le nouveau premier ministre, M. Barrett, avait fait campagne contre l'idée d'un tunnel additionnel sous le port. Ce tunnel est inutile, affirmait-il; la solution aux problèmes de circulation se trouve dans des subsides accordés aux moyens de transport en commun traversant les deux ponts actuels.

La tactique des adversaires de ce tunnel avait été de tenter d'obtenir que des plébiscites soient tenus à ce sujet tant à Vancouver que dans les municipalités de la rive nord. Ils ont présenté en février 1972 une pétition comptant 21 600 signatures au premier ministre de l'époque, M. Bennett³¹; celui-ci leur suggéra de s'adresser plutôt à Ottawa. Les circonscriptions électorales de deux ministres fédéraux, MM. Basford et Davis, sont directement touchées par cette question. Le cabinet fédéral semblait divisé au sujet d'un prêt de \$125 millions permettant de financer le projet. Celui-ci paraît bel et bien mort. Comme à Toronto, ce sont des gens des classes moyennes qui ont mené la lutte et qui risquaient d'être déplacés par la construction de ce tunnel.

A Montréal au contraire, ce sont des comités de citoyens des quartiers pauvres qui ont pris l'initiative de la "résistance", mais ils l'ont fait, eux, au moment où les bulldozers étaient déjà à l'oeuvre. Leurs pressions s'exerçaient d'ailleurs tant sur le coût du billet d'autobus et de métro que sur la construction de l'autoroute urbaine est-ouest.

La ville et le gouvernement québécois peuvent construire une autoroute reliant l'est à l'ouest de la ville ou construire une ligne de métro d'environ quinze milles. Ils insistent pour qu'une autoroute soit construite. Sa longueur sera d'environ dix milles. La décision fut prise en août 1965. Plusieurs experts préconisent au contraire la construction d'une ligne additionnelle de métro. Le métro peut accueillir 80 000 passagers à l'heure et prévoit accueillir un demi-million de personnes par jour. L'autoroute pourra recevoir 10 000 personnes à l'heure et sera utilisée par 75 000 usagers. Le métro répond mieux aux exigences de notre hiver québécois et n'accroît pas la pollution de l'air.

31. *The Vancouver Sun*, 20 février 1972.

(A Montréal, 64 pour cent de la pollution de l'air est provoquée par l'automobile.) L'idée de cette autoroute, enfin, a été conçue à une époque où l'on croyait que les autoroutes urbaines régleraient tous les problèmes de circulation, comme le soulignait lui-même encore récemment le ministre québécois de la Voirie³².

La décision du ministre de poursuivre la construction est basée sur un choix de nature politique, voire idéologique, il l'avoue lui-même : l'autoroute est une "extension" de la route transcanadienne, dont le but est de "lier les Canadiens de toutes les provinces". La construction de l'autoroute est-ouest symbolise la foi du gouvernement de M. Bourassa dans le fédéralisme³³. En outre, "Le Québec a été amené à accélérer la réalisation de ces travaux pour tirer avantage de l'entente fédérale-provinciale dont l'échéance se produisait en décembre 1970³⁴."

Dans l'ouest de la ville, 850 logements ont été expropriés de 1964 à 1967, dans l'est 1 600 le seront³⁵ si l'on en croit le ministre, 2 000 si l'on se fie aux habitants eux-mêmes³⁶. Mille familles, dont les logements ont déjà été démolis, n'auraient pas encore réussi à être relogées adéquatement et n'auraient pas reçu de compensations financières³⁷.

Les planificateurs américains actuels sont de plus en plus conscients de la nécessité de faire des autoroutes un moyen de transport pouvant servir les habitants du quartier, plutôt que *vice-versa*. Il existe des manuels à l'usage des planificateurs urbains, démontrant comment on peut tenir compte des "valeurs

32. "La décision de construire le tronçon est-ouest à Montréal remonte à plusieurs années, c'est-à-dire aux années 1963 et 1964. (...) A l'époque de ces décisions fondées sur une évaluation des besoins projetés en matière de transport, il était généralement reconnu en Amérique que les problèmes de transport en milieu urbain pouvaient trouver leur solution dans l'aménagement de réseaux autoroutiers..." M. B. Pinard, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 17 décembre 1971, p. 5234.

33. Ces propos de M. Pinard sont rapportés dans le *Montreal Star* du 20 novembre 1970, p. 3.

34. M. Pinard, *Journal des débats*, 17 décembre 1971, p. 5234.

35. M. Pinard, *Journal des débats*, p. 5235.

36. Cf. Gerry Flaherty, "Highway Extension Foes Take Up The Battle Again", *The Gazette*, 25 novembre 1971, p. 5.

37. Selon le leader parlementaire du Parti Québécois, le Dr Laurin, *Journal des débats*, 25 novembre 1971, p. 4433.

communautaires et de l'environnement", autant que du coût de construction, dans la conception du tracé des autoroutes³⁸. De même, le gouvernement ontarien s'oppose à l'agrandissement à outrance (*sprawl*) de Toronto : l'automobile, grâce aux autoroutes, encouragerait la "désarticulation" du centre économique qu'est Toronto³⁹. L'argumentation du ministre québécois de la Voirie est tout autre : "Le tronçon est-ouest de la route transcanadienne est sans aucun doute nécessaire pour rendre vraiment opérationnel le réseau autoroutier de ceinture dans l'île de Montréal, le boulevard Métropolitain étant actuellement hypercongestionné sur une grande partie de son parcours⁴⁰".

La réponse des habitants fut directe : "charcuter le quartier Maisonneuve", dans l'est de Montréal, c'est donner aux chômeurs de ce quartier pauvre leurs propres maisons à détruire dans le but de satisfaire les classes aisées des banlieues et leurs automobiles. Se plaignant de ne pas avoir été consultés, les douze comités d'action politique du quartier affirmèrent que l'autoroute "se ferait sur le dos des travailleurs" : on réduit à zéro les liens qui existent dans le voisinage, on force des enfants à changer d'école, chaque fois que des travailleurs ont été délogés ils ont dû payer davantage en loyer.

On prend pour acquis que la destruction des vieux logements dans les quartiers populeux est un signe de progrès parce que ce sont les structures les plus dépréciées qui disparaissent. Or, les répercussions sociales et économiques d'un tel geste sont désastreuses pour la classe économique inférieure. En plus d'aggraver le problème d'accessibilité au logement, cette destruction amène des déboursés directs, insupportables pour la majorité des familles expropriées⁴¹.

L'autre quartier dans lequel passera l'autoroute, le "Bas-Westmount", est l'un des plus stables au Canada, selon les chiffres des derniers recensements. Des résidents du quartier depuis trente-cinq ans doivent déménager. Plusieurs des maisons démolies sont à loyer modique, types d'habitations particulièrement rares à Montréal⁴². Les autorités de la ville de Westmount en accordant leur

38. Le professeur Marvin Manheim, du Département de génie civil du Massachusetts Institute of Technology est l'auteur de plusieurs ouvrages de ce type.

39. Cf. extraits d'une conférence de M. Darcy McKeough, le ministre ontarien des Finances, dans *The Gazette*, 18 août 1971.

40. M. Pinard, *Journal des débats*, 17 décembre 1971, p. 5234.

41. Gaëtan Biancamano et Michel Clermont, "La politique des clôtures", *Maintenant*, février 1972, p. 33.

42. Cf. déclaration de M. Pinard et questions du Dr Laurin dans le *Journal des débats*, 25 novembre 1971, p. 4833-4834.

appui aux dissidents ne tranchèrent cependant pas en faveur du transport en commun. Elles s'opposent uniquement à tout délogement de familles... Il s'agirait donc de construire une rampe d'accès "qui n'entraînerait aucune démolition ou déplacement de familles⁴³", tâche que le ministère de la Voirie juge impossible.

L'insistance des autorités provinciales à construire cette autoroute malgré les protestations véhémentes des habitants de ces quartiers semble aller à l'encontre de l'accent nouveau mis en Amérique du Nord sur "le droit des citoyens à leur ville". Boston vient d'adopter le concept de "moratoire" sur la construction de toute nouvelle autoroute urbaine tant qu'elle n'aura pas repensé toute cette question du transport urbain. San Francisco réduit de deux voies l'une de ses artères principales pour y planter des arbres et permettre aux piétons d'y circuler. L'avenir du transport urbain ne semble pas appartenir à l'automobile uniquement. La plupart des planificateurs urbains prévoient qu'en l'an 2000, si les centres-villes existent encore, les voitures en seront bannies et les moyens de transport en commun y seront confinés. Ces moyens de transport seraient d'ailleurs souterrains ou construits au-dessus du sol de sorte que la rue appartiendrait aux piétons (trottoirs mobiles, ascenseurs horizontaux, etc.⁴⁴).

Mais, malgré ces prévisions, que peuvent faire les citoyens des quartiers de Maisonneuve et de Westmount? Se jeter devant les bulldozers semble la seule tactique possible à certains. A Toronto et à Vancouver, les protestations ont pu se faire alors que les discussions se déroulaient devant une tribune officielle. A Montréal, une simple "commission" de citoyens (Commission Joubert) a tenu des audiences et déposé son rapport en novembre 1971. Le rapport prévoit que 3 300 logements devront être détruits et 65 000 personnes déplacées, et recommande que l'on mette plutôt l'accent sur "l'extension multiple du métro". Mais, comme le soulignait *le Devoir*, l'autoroute est un symbole des priorités des hommes politiques⁴⁵, priorités qui ne semblent guère favoriser les classes moins privilégiées de la société.

43. *La Presse*, 20 janvier 1971.

44. L'auteur a interrogé une trentaine de spécialistes nord-américains qui ont tous abondé dans le même sens, à quelques détails près. Les manuels cités dans ce texte en font autant.

45. Jean-Claude Leclerc, "L'autoroute est-ouest", *le Devoir*, 27 novembre 1971, p. 4.

La question des tarifs réduits des billets d'autobus et de métro pour certaines couches de la population peut être perçue de la même façon, au sein de ce schéma idéologique de la planification du transport.

A Montréal, la moitié des 150 000 citoyens de plus de soixante-cinq ans vit au seuil de la pauvreté; elle constitue 12 pour cent de la population totale⁴⁶. La ville de Montréal et le Conseil de la Communauté urbaine refusent cependant de "subventionner le transport en commun" de ces personnes⁴⁷. Selon les autorités, la Communauté urbaine subventionne déjà le transport en commun de tous les citoyens en maintenant le tarif à un niveau très bas sur tout le territoire. (La C.T.C.U.M. prévoit un déficit de \$12 millions pour l'année 1973).

Comme l'ont pourtant souligné plusieurs conseillers de la C.U.M., favorables à cette "subvention" hors des heures de pointe, c'est le transport à ces heures de pointe qui nécessite des routes et des ponts plus larges. Il serait par conséquent équitable que les usagers de ces heures paient davantage. C'est en particulier le cas de ceux qui utilisent leur propre voiture⁴⁸.

On se retrouve apparemment ici aussi devant une situation qui peut être considérée comme alimentant l'analyse des théoriciens la situant dans un cadre de conflit de classes.

Conclusion

Le dilemme actuel dans le domaine du transport métropolitain provient de l'inaptitude des aires urbaines à s'adapter à la révolution technologique qu'ont connue les moyens de transport. Les centres-villes sont dotés de caractéristiques physiques qui ne permettent pas le déplacement rapide des citoyens. La déconcentration urbaine a pour sa part créé de nouveaux problèmes aux organis-

46. "Tarifs réduits : le député Springate plaide la cause des personnes âgées", *La Presse*, 19 février 1972.

47. "Réuni pour l'étude du budget '72, le conseil de la CUM refuse de subventionner le transport en commun des personnes âgées", *Le Devoir*, 29 décembre 1971, p. 3.

48. Cf. "Bus fare squabble divides Civic Party", *The Gazette*, 18 décembre 1971, p. 1; "Peak-hour commuters push up transit costs", *The Gazette*, 10 janvier 1972, p. 7; "Fare cut for aged backed", *The Montreal Star*, 11 janvier 1972, p. 6.

mes responsables du transport, problèmes financiers, problèmes de coordination administrative et problèmes politiques (idéologiques) que les gouvernements locaux n'ont pas suffisamment prévus à l'avance.

L'un de ces problèmes, le choix entre la construction d'autoroutes urbaines et le transport en commun, semble devoir être tranché en faveur des transports en commun; la construction de toute nouvelle autoroute urbaine ne pourra guère améliorer la situation, puisque le flux nouveau de circulation crée plus de congestion qu'auparavant, tout en détruisant la vie communautaire du quartier⁴⁹. Le problème, complexe, ne consiste pas à mesurer uniquement l'espace nécessaire à des types différents de transport. Planifier la vie urbaine fait appel à des valeurs individuelles et à des choix collectifs socio-politiques. Les valeurs individuelles, en Amérique du Nord, déterminaient jusqu'à ces dernières années les priorités et fixaient les limites de la planification : deux voitures par famille, droit inaliénable de conduire partout sa propre voiture et de la garer près de l'endroit de destination même s'il en coûte \$1 million du mille pour construire la rue où l'on veut se garer pour la modique somme de \$0.40 l'heure, supprimant en même temps l'une des voies de circulation de cette rue.

Mais, comme le soulignaient Bélanger et Charney, les grandes orientations ne peuvent prendre la forme précise de programmes valables en dehors d'un processus global qui fait appel à la conscience et à la participation active des gens touchés par ces programmes. Or, plusieurs groupes à revenus modestes ne peuvent bénéficier de services du type de ces autoroutes urbaines. Ils manifestent de plus en plus leur opposition à cette façon de privilégier les classes aisées de la société. Le doyen Pitman de la Faculté des arts et des sciences de l'Université Trent soulignait récemment que non seulement les autoroutes urbaines mais aussi les trains de banlieue (le Go Train de Toronto par exemple) ne convenaient en rien aux besoins des 25 pour cent moins favorisés de la population du Toronto métropolitain⁵⁰. Peut-être M. Pierre Vadeboncoeur résu-

49. *"The traffic engineer who tries to accommodate the private automobile is doomed to inevitable failure : the better he does his job the greater will be his failure."* Entrevue personnelle : M. Alan Powell, professeur de sociologie urbaine à l'Université de Toronto, à Montréal le 6 avril 1971.

50. *The Toronto Star*, 3 mars 1972, p. 9.

mait-il bien cette situation lorsqu'il écrivait : "Un phénomène domine l'histoire sociale, mais on ne le comprend pleinement qu'à regarder agir les contemporains : le possédant n'a jamais donné quoi que ce soit⁵¹."

51. Pierre Vadeboncoeur, *l'Autorité du peuple*, Montréal, éd. de l'Arc, 1965, p. 109.

Chapitre II

LA PLANIFICATION DU LOGEMENT AU QUÉBEC

Depuis déjà plusieurs années, les politicologues répètent que l'aménagement de l'habitat n'est pas uniquement un problème d'urbanisme et d'architecture. On choisit par exemple de construire des habitations à loyer modique ou de réserver des espaces verts selon un choix qui est, par essence, politique.

L'élaboration d'une politique du logement au Québec, ou l'absence d'une telle politique, relève de la culture politique autochtone, c'est la thèse même de ce volume. Les valeurs effectivement retenues paraissent celles de l'entreprise privée et d'une conception particulière du logement, que Michel Barcelo a appelé "une utile machine à habiter"¹. D'abord, les relations avec l'entreprise privée constituent le volet principal du rôle de la Société d'habitation du Québec en matière de logement². La construction et la restauration de logements nécessitent la collaboration d'entrepreneurs généraux - l'idéologie dominante ne favorise pas, au Québec, l'intervention directe de l'Etat -, et ceci ne peut pas ne pas avoir des conséquences sur l'offre et la demande en matière de logements : il existe une pénurie de certains types de logements (par exemple, de grands logements), cette loi de l'offre et de la demande affecte des catégories

-
1. "A house is not thought of as a castle which a family holds for many generations, but rather as a useful machine à habiter for its inhabitants and as an investment for its owner." Michel Barcelo, "The Housing Choice of French Canada" in Ralph Krueger et Charles Bryfogle, ed., *Urban Problems : A Canadian Reader*, Toronto, Holt, Rinehart & Winston, 1971, p. 231.
 2. Gérard Divay et Jacques Godbout, *Une politique de logement au Québec?*, Montréal, Presses de l'Université du Québec (Cahier du C.R.U.R. #5) 1973, 265 p.

particulières de la population en termes de revenus ou des catégories spécifiques (étudiants, personnes âgées).

Par ailleurs, la conception particulière du logement dont parle Barcelo fait partie des différences importantes entre la situation du logement au Québec et celle des provinces anglophones du Canada. Le Québec est un territoire de locataires, comme le soulignent Divay et Godbout :

Pourcentage de locataires par rapport au total d'occupants :

	1951	1961	1966
Montréal	76 %	67,4 %	61,2 %
ville de Québec	64	58	57
Toronto	29,2	33,6	38,3
Hamilton	32	27	32
Canada	34	34	37

L'hypothèse de Barcelo, c'est que le logement n'est pas perçu au Québec comme "un château conservé par une famille, de génération en génération", mais plutôt comme un instrument, "une machine à habiter", utile pour ses habitants, et aussi comme un investissement pour son propriétaire.

Dans cette optique, le concept de planification, et plus particulièrement celui de planification sous l'aspect précis de la rénovation du logement urbain, subit les pressions de la culture (ou des cultures) politique du milieu ambiant.

En termes de coûts-bénéfices, la restauration des logements existants - objet précis de mes recherches en 1972-1973 - coûte environ le tiers de la construction de nouvelles unités d'habitation. Cette proportion se maintient tant à Québec qu'à Montréal, et les spécialistes de la question à Gaspé, Chicoutimi et Hull estiment eux aussi à \$5,500 le coût moyen de la restauration des logements.

En termes de coûts sociaux, il paraît beaucoup plus avantageux de restaurer les immeubles que de déplacer leurs habitants en démolissant les immeubles et en construisant de nouveaux logements en banlieue. Or, plus de la moitié des habitants du centre-ville de Québec vivent actuellement dans des immeubles "détériorés" (pour employer l'expression même du Conseil de ville); c'est également le cas à Montréal où 200 000 des 430 000 logements se prêteraient à la restauration, selon M. Guy Legault, le directeur du Service de l'habitation et de l'urbanisme de la ville.

Il semble bien que cette situation provoque deux retombées importantes, une stagnation des rentrées fiscales et une augmentation du coût des services de protection. En effet, la moins-value des édifices détériorés provoque une stagnation des rentrées fiscales, c'est-à-dire des taxes foncières, municipales et scolaires, des taxes d'affaires et des licences. Ainsi ces deux exemples de la ville de Québec :

	<i>Quartier entièrement développé non détérioré</i>		
	1961-1962	1967-1968	augmentation 1961-1968
Montcalm	\$2 124 686.93	\$3 617 570.54	70%
	<i>Quartiers détériorés</i>		
Saint-Sauveur est	\$705 545.59	\$1 004 703.36	42%
Champlain	\$2 233 840.86	\$3 009 568.76	34%

Le coût des services de protection est supérieur dans les quartiers détériorés. Montréal et Québec³ qui comptent 50% de logements détériorés consacrent trois fois plus en pourcentage des dépenses globales aux services d'incendie et de protection policière que Laval et Longueuil.

Dépenses des services d'incendies et de protection policière (1970-1971)

	En chiffres absolus	per capita	en % des dépenses globales
Québec (ville de)	\$ 9 429 026	\$ 53.95	27,4%
Montréal	67 560 855	46.27	22,6
Laval	3 394 800	15.40	9,7
Longueuil	1 486 250	14.65	10,5
Verdun	2 042 800	22.60	27,2

A Montréal, cette situation paraît se situer au coeur même d'une stratégie socio-politique et d'un type particulier de planification urbaine : la construction de la Place des Arts et du métro, de même que les investissements privés effectués autour de la Place Ville-Marie dans les secteurs commercial et domiciliaire correspondent parfaitement au type de stratégie sociale et au modèle de planification urbaine qu'ont adoptés les centres-villes nord-américains en vue de rapatrier les classes moyennes et supérieures, portées à déménager en banlieue.

3. Les données sur Montréal ont été recueillies auprès des différents services par Nathalie Nuygens. Celles portant sur la ville de Québec sont tirées d'un document confidentiel de la C.U.Q., "Confidentiel - Réévaluation de la politique municipale en matière de rénovation et d'habitation", 1972.

Les attitudes socio-politiques des citoyens en matière de logement paraissent influencées par l'idéologie "technocratique" (l'efficacité, le progrès exigent que...)⁴, mais il semble qu'au-delà d'un certain seuil, les groupements sociaux qui font les frais de la rénovation n'acceptent plus la propagande officielle qui l'accompagne. En ce sens, la construction de l'autoroute est-ouest à Montréal a été interprétée par ces groupements comme "la traduction d'une idéologie de classes moyenne et supérieure et de fonctionnaires à l'esprit technocratique étroit"; les citoyens qui auraient dû être relogés ont refusé dès 1970 d'accepter cette idéologie basée uniquement sur l'efficacité.

Ce type de réaction, de nature politique, suscite un certain nombre d'interrogations pouvant être utiles au planificateur-technicien : quelles sont les attitudes des citoyens de Montréal face au logement; quel est le rôle des organisations de quartier ou comités de citoyens face à la rénovation urbaine? Quels facteurs sociaux (âge, revenu, niveau d'éducation, groupe ethnique) et psychologiques (aspirations individuelles, résultats espérés de la rénovation) les inciteront à accepter ou rejeter une décision (de nature politique) ayant trait à l'habitat?

Un sondage a été effectué en mai et juin 1972 auprès de trois types de citoyens : ceux des quartiers d'Ahuñtsic, de Jeanne-Mance et de Saint-Louis. Ahuñtsic est considéré comme étant de classe moyenne supérieure, les revenus y sont en moyenne de plus de \$4 500, l'éducation y est de niveau secondaire et supérieur, et plus de 80 p.c. de la population y est d'origine francophone. Jeanne-Mance compte, pour sa part, des citoyens dont le revenu moyen varie entre \$3 500 et \$4 500, la proportion de citoyens de niveau primaire d'éducation y est sensiblement la même que celle du niveau secondaire, et la proportion de francophones y est également élevée (70 p.c.). Le quartier Saint-Louis, enfin, est un comté de classe ouvrière, les gens y gagnent moins de \$3 500, sont de ni-

4. "Il semble bien que le terme "technocratie" ait été créé aux Etats-Unis au lendemain de la Première Guerre mondiale pour désigner un système d'organisation de la vie économique inspiré des schémas rationnels des sciences physiques", Jean Meynaud, *La Technocratie. Mythe ou réalité?*, Paris, Payot, 1964, p. 7.

veau primaire d'éducation, et la majorité y est d'origine autre que francophone ou anglophone⁵.

Ahuntsic fut en outre retenu pour l'étude à cause du peu de nécessité apparente d'une rénovation urbaine radicale dans cette aire. Saint-Louis, parce qu'il est adjacent à beaucoup de projets de rénovation du centre-ville. Jeanne-Mance, enfin, constitue un quartier de travailleurs bien rémunérés et un "coin typiquement montréalais", selon la perception populaire⁶.

Dans chaque quartier, cent citoyens furent interrogés. Chaque entrevue se voulait approfondie, selon un questionnaire unique, durait en général plus d'une heure, et avait pour but de recueillir un certain nombre de connaissances de base, tant les coordonnées des personnes interrogées que leurs attitudes face à leur logement et à la rénovation urbaine. Le choix de ces cent personnes s'est effectué selon la technique du hasard scientifique⁷.

L'analyse des réponses obtenues a été effectuée en jumelant celles-ci (*cross-comparing*) à plusieurs indices de nature socio-économique : lieu de résidence, âge de la personne interrogée, niveau d'éducation, revenu, propriétaire ou locataire, durée de résidence à cet endroit, montant du loyer, etc.⁸

-
5. Ces données sont tirées du *Recensement de 1961* (Bureau fédéral de la statistique, Imprimeur de la Reine, Ottawa) et corroborées par celles du *Recensement de 1966* en ce qui a trait aux revenus et celles du *Recensement de 1971* en ce qui a trait à l'origine ethnique. Les données du recensement de 1971 commencent à peine à être disponibles au moment de rédiger la version finale de ce chapitre (septembre 1973).
 6. Dans Ahuntsic, l'étude a porté sur le quadrilatère formé par les rues Charton à l'est, Saint-Denis à l'ouest, Sauvé au sud, et la rivière des Prairies au nord. Dans Saint-Louis, par le boulevard Saint-Laurent à l'ouest, les rues Saint-Denis à l'est, Sherbrooke au sud et Marmier au nord. Dans Jeanne-Mance, par les rues Lemay à l'est, Papineau à l'ouest, Bélanger au nord et Rosemont au sud.
 7. Chantal DeGrootte et Nathalie Nuygens dirigeaient l'équipe qui a administré le questionnaire.
 8. L'entrevue dirigée comportait trois types de questions :
 1. Plusieurs questions ouvertes permettaient aux personnes interrogées d'exprimer leurs attitudes face à la rénovation. L'expression "rénovation urbaine" ne devait pas être utilisée par l'équipe qui menait les entrevues; l'expression en effet, croyions-nous, charriait une longue histoire qui, dans Saint-Louis en particulier, inciterait les gens à répondre de façon émotive. Nous aurions alors obtenu des réactions de nature idéologique, intéressantes certes, mais moins en accord avec le but visé (les attitudes spécifiques face à quelque programme de rénovation urbaine à Montréal). Les attitudes spéci-

Quinze dirigeants d'organisations de quartier et de comités de citoyens furent ensuite interrogés à ce sujet⁹ : comment concevaient-ils la rénovation de leur quartier, leur position avait-elle changé depuis le début, etc. L'entrevue tentait également de préciser la définition que les dirigeants donnaient de leur aire d'activités, tant en termes de géographie qu'en termes du contenu même de ces activités.

L'information recueillie tant chez les citoyens que chez ces dirigeants de mouvements de base peut éclairer le planificateur-technicien en ces deux domaines complémentaires : comment l'occupant considère-t-il son logement et quel changement (s'il y a lieu) souhaite-t-il?

1. *L'état du logement*

On peut mesurer le taux de satisfaction de l'occupant à l'aide de plusieurs indices, facettes différentes de cette satisfaction. L'entrevue mettait l'accent sur le nombre d'années que l'individu espérait passer dans son logement. Peu importe le quartier, les propriétaires dans une proportion de neuf sur dix espèrent y demeurer "longtemps", et cette proportion augmente selon le temps déjà passé dans le logement. Ceux qui prévoient "ne demeurer que quelques années encore" ou "déménager bientôt" ne sont en général propriétaires que depuis quelques années du logement qu'ils occupent actuellement.

fiques recueillies conservent un contenu très politique (leur choix est politique) mais, espérons-nous, moins basé sur un choix partisan effectué à l'avance.

2. Plusieurs questions à choix multiple permettaient de découvrir certaines attitudes spécifiques: la personne interrogée approuverait-elle par exemple un changement spécifique dans son quartier, et quelle alternative (choix multiple) favoriserait-elle parmi les trois ou quatre choix que nous lui proposons.

3. Les autres questions cherchaient à découvrir les caractéristiques socio-économiques des personnes interrogées, ceci nous permettant d'analyser le milieu de vie des personnes partageant les mêmes attitudes face à telle ou telle question.

9. On trouvera une étude détaillée de ces comités de quartier dans la thèse de maîtrise d'Anne Légaré, *les Comités de citoyens : forme nouvelle de participation*, Département de Science politique, Université de Montréal, septembre 1970, 120 pages et appendices.

Les données recueillies semblent indiquer un lien étroit entre le salaire anticipé du chef de famille et ses prévisions au sujet de son lieu de résidence. Ceux qui croient que leur salaire augmentera sont ceux, par exemple, qui ne s'attendent pas à demeurer plusieurs années dans leur logement actuel. Ceux, au contraire, qui s'attendent à conserver le même salaire et même parfois à une baisse de celui-ci prévoient ne pas quitter leur logement pour les prochaines années. En somme, dans les trois quartiers étudiés de Montréal, la tendance à la mobilité géographique (hors du quartier) semble très intimement liée à un changement de statut économique et social du chef de famille.

Chez les locataires, le taux de satisfaction dépend en grande partie de la façon dont le propriétaire "maintient" l'immeuble. La différence à ce sujet est marquante d'un quartier à l'autre : beaucoup plus (3 fois plus que dans les deux autres quartiers) de personnes interrogées dans Saint-Louis affirment que le propriétaire ne maintient pas l'immeuble en bon état. Voilà un exemple de facteur attitudinal qui varie selon la nature physique de l'aire observée (l'état de l'immeuble).

Dans les trois quartiers, enfin, ce sont les personnes les plus jeunes (21 à 35 ans) qui se plaignent du peu d'"espace vital" de leur logement. Nous savons maintenant par ailleurs, grâce à d'autres réponses obtenues lors des entrevues, que ce sont ces personnes âgées de moins de trente-cinq ans qui sont les plus instruites et les plus "mobiles" (géographiquement et socialement) : on a peut-être là un des motifs de leur "fuite vers la banlieue", motif qui tient lui aussi de la nature physique de l'aire étudiée, le peu d'espace adéquat dans lequel ces gens peuvent vivre.

Les planificateurs-urbanistes chargés de programmer la rénovation urbaine s'interrogent sur la perception par les citoyens de leur quartier (*local neighborhood*)¹⁰. Cette dimension existe-t-elle vraiment dans l'esprit des ci-

10. Cf. Kevin Lynch, "The City as Environment", in Dennis Flanagan, editor, *Cities*, New York, Knopf, 1967, p. 192-201 : "A source of distress in our cities is their illegibility. In order to feel at home and to function easily we must be able to read the environment as a system of signs. It should be possible to relate one part to another and to ourselves, to locate these parts in time and space, and to understand their function, the activities they contain and the social position of their users. When the parts of the city lack visible relation to one another, their incoherence can contribute to a sense of alienation - of being lost in an environment whith one cannot carry on any sort of dialogue."

toyens de Montréal, ou ce concept est-il un reliquat démodé d'une société moins hétérogène et moins mobile? Des 300 personnes interrogées, 219 (73%) considèrent leur lieu de résidence comme faisant partie d'un quartier ou d'un "district", et 60 personnes (20%) n'y trouvent au contraire aucun "schème de référence". (L'équipe ne donnait aucune définition du quartier aux francophones et du *local neighborhood* aux anglophones.) Ceux qui se réfèrent à leur quartier comme aire de résidence donnent comme exemple principal la gentillesse des voisins et des marchands du coin et la proximité des moyens de transport en commun, et ceux qui n'y trouvent aucun "schème de référence" (dans Ahuntsic en grande majorité) se réfèrent à l'absence des "magasins du coin" et à l'"impersonnalité" de la vie quotidienne dans leur aire de résidence. Leur argumentation nous révèle leur façon de décrire un quartier ou *neighborhood*.

Ce sont les personnes moins instruites qui se réfèrent en grande partie à cette aire de résidence, et ceci peu importe leur taux annuel de revenu. De même, ceux qui gagnent moins de \$4 500, qu'ils soient instruits ou non, considèrent leur quartier comme aire principale de référence. Cette tendance semble suggérer que le statut socio-économique inférieur de ces gens les influence dans leurs réponses à cet effet, la vie de quartier ayant une plus grande réalité chez ces gens de classe ouvrière¹¹.

Les leaders d'organisations de quartier, aussi paradoxale que la chose puisse paraître, ont une conception moins étroite du quartier que beaucoup de citoyens interrogés. Mieux informés des projets de rénovation urbaine et des politiques de logement, ils les voient plus facilement que la moyenne des gens dans l'ensemble élaboré au niveau métropolitain, tout en s'opposant parfois à ces politiques globales.

Les objectifs de ces organisations semblent d'ailleurs différents d'un quartier à l'autre¹². C'est dans Jeanne-Mance que les dirigeants ont le plus

-
11. Le directeur de l'Institute for Human Sciences du Boston College, M. Marc Fried, expliquait ce phénomène par ce statut socio-économique inférieur : *"This suggests that it is people of lower socio-economic status, especially working-class groups, for whom neighborhood living has the most reality and who perceive their area as a neighborhood most easily because they participate in it..."*, entrevue personnelle à Boston, le 2 juin 1971.
 12. Cf. Anne Légaré, *les Comités de citoyens*, et (sous la direction de Serge Carlos) "Le pouvoir municipal à Montréal. De quelle société et de quelle démocratie parlons-nous?", *Maintenant* 103, février 1971, p. 48-60, spécialement p. 54-55.

mis l'accent sur l'aide apportée aux gens; les aspects humains de la politique de logement et la délinquance sont les problèmes qui furent mentionnés le plus souvent. Dans Saint-Louis et dans Ahuntsic, c'est-à-dire dans le quartier le plus pauvre et dans le quartier le plus riche des trois, les dirigeants de ces organisations mettent l'accent, dans leurs réponses, sur l'environnement physique plutôt que sur les problèmes sociaux : dans Ahuntsic, quartier plus riche, l'accent se porte sur des questions esthétiques, l'embellissement des parcs ("des arbres devraient être plantés") en particulier; les comités de citoyens de Saint-Louis se préoccupent au contraire de la vétusté des écoles et de la malpropreté des ruelles où jouent les enfants.

On perçoit donc déjà entre les citoyens et les dirigeants d'organisations de quartier des différences, de nuance plutôt que de nature, dans la satisfaction qu'ils éprouvent à habiter leur résidence et à vivre dans cet environnement. Ces différences se retrouvent également entre les trois quartiers étudiés. Elles semblent cependant se manifester avec plus d'acuité dans le changement que proposent les uns et les autres.

2. Les changements proposés

Faut-il rénover simplement chacun des logements habités, pratiquer une politique d'habitation à loyer modique, et même démolir certains immeubles et reloger les gens qui y résidaient, voilà essentiellement l'alternative que l'équipe proposait aux trois cents personnes interrogées et aux quinze dirigeants d'organisations de quartier. 17% des locataires ont répondu qu'ils accepteraient une augmentation de loyer si celle-ci permettait de défrayer le coût d'améliorations à leur logis. Ceci est bien sûr une minorité, mais une minorité qui ne nous semble pas négligeable. 70% de ces gens sont d'ailleurs résidents de Saint-Louis, le plus pauvre des quartiers retenus pour fins d'étude. Les femmes se révèlent plus enclines à accepter cette augmentation de loyer que les hommes, et les personnes âgées de moins de trente-cinq ans, légèrement plus que leurs aînées.

Les personnes d'origines ethniques autres que canadienne-française ou canadienne-anglaise sont moins intéressées à de telles augmentations; la raison

principale semble être la proportion importante de leur revenu consacrée au loyer, proportion plus grande que chez les Canadiens français de même revenu. Elles sont donc plus réticentes à accepter des augmentations de loyer, pour quelque motif que ce soit¹³.

On retrouve à peu près les mêmes résultats lorsqu'on veut savoir si les gens seraient prêts à payer un loyer plus élevé en échange d'un environnement physique mieux entretenu. C'est encore dans Saint-Louis que la proportion de réponses positives est la plus élevée, même si le total général de réponses positives n'atteint que 13% des locataires interrogés. Ici encore, les femmes s'y révèlent plus favorables que les hommes, et les Canadiens français plus que les gens d'autres origines ethniques.

Combien ces gens accepteraient-ils de payer, avons-nous demandé. \$10 à \$15 est la médiane, si le résultat est une amélioration du *logis* lui-même, un peu moins s'il s'agit de l'environnement. Il s'agit là d'une augmentation substantielle de loyer pour le locataire, mais une somme assez peu impressionnante aux yeux du propriétaire, peut-on penser, puisque ce revenu additionnel de \$120 - \$180 par année par logis ne lui permet guère d'amenuiser les coûts que représentent des altérations substantielles, dans la région de Montréal¹⁴.

Comment les uns et les autres réagissent-ils face à l'idée d'habitations à loyer modique? Si ces habitations étaient construites près de chez eux, 48% des personnes interrogées y seraient opposées, 37% y sont favorables et 15% ne se préoccupent guère de l'endroit de construction de ces logements. Beaucoup de personnes sont cependant portées à nuancer leurs réponses en fonction de facteurs ayant trait aux classes sociales des nouveaux occupants. Les gens en principe favorables au projet s'attendent à trouver dans ces nouveaux logements des locataires "bien éduqués" et non des "pauvres". Les propriétaires sont

-
13. Beaucoup se sont plaints d'être "exploités" à leur arrivée au Canada par des propriétaires d'immeubles qui, sachant qu'il s'agit de gens peu familiers avec le coût de la vie à Montréal et particulièrement dans Saint-Louis, louent les logis à des taux plus élevés si les intéressés ne sont pas des autochtones.
 14. Ce qui inciterait les personnes interrogées propriétaires de leur maison à entreprendre des altérations et améliorations, ce sont d'abord l'environnement physique (arbres plantés, parcs créés); un propriétaire sur quatre y trouverait là une raison suffisante. Un propriétaire sur dix a mis l'accent sur le taux d'évaluation, craignant que des améliorations à sa maison ne l'obligent à payer des "taxes beaucoup plus élevées".

moins favorables que les locataires à un tel projet. Plus les gens sont instruits (jusqu'à un certain seuil, la 11^e année), plus ils y sont favorables; les diplômés d'universités y sont au contraire défavorables. Les gens âgés ont exprimé des attitudes particulièrement favorables, ce qui n'est pas sans avoir surpris quelques-uns des membres de l'équipe : peut-être approuvent-ils l'idée parce qu'ils sont sans famille et en situation financière difficile.

L'une des questions portait d'ailleurs sur cette éventualité : si leur situation économique devenait difficile, les personnes interrogées accepteraient-elles de déménager leurs pénates dans ces immeubles? Un pré-test nous avait appris qu'il était impossible de poser une telle question aux gens dont les revenus atteignent \$5 000 par année, ce qui, en soi, paraît révélateur : amusés ou se mettant en colère, ils rejetaient cette éventualité en la considérant "irréaliste". Cette réticence à y loger augmente avec le niveau d'éducation et diminue avec l'âge des personnes interrogées. Les gens les plus favorables à l'idée sont les locataires peu instruits âgés de plus de 50 ans¹⁵.

Comment, enfin, réagit-on à cette idée si celle-ci implique la démolition de l'immeuble que l'on habite actuellement? L'alternative permettait de donner comme réponse "farouchement hostile" ou "plutôt contre", ou encore "neutre" ou finalement "favorable à cette idée". L'âge paraît avoir particulièrement influencé les répondants : aucune personne âgée de plus de soixante-cinq ans n'a donné d'autre réponse que "farouchement hostile", et la proportion de gens "plutôt opposés à l'idée" augmente avec l'âge des répondants.

Les réactions franchement hostiles augmentent également avec le niveau d'éducation des individus et avec leurs revenus : ce sont les gens qui gagnent plus de \$5 000 par année qui se sont révélés les plus hostiles à cette idée.

15. Les femmes se sont révélées plus favorables à l'idée d'habiter des "habitations à loyer modique", selon leur propre expression; en effet, une proportion plus grande que chez les hommes paraît accepter le principe de la construction de tels immeubles dans leur quartier. Qui logerait effectivement dans ces immeubles? Il est peut-être intéressant de souligner ici l'expérience française. Une étude de l'I.N.S.E.E. révèle que dans ces habitations (H.L.M.) 49 p.c. des locataires sont des ouvriers, alors que pour l'ensemble des logements en location la proportion des ménages d'ouvriers est de 36 p.c.
23 p.c. des cadres moyens qui habitent en location occupent un logement H.L.M., contre 22 p.c. chez les ouvriers. La proportion est respectivement

Les planificateurs-techniciens se posent la question : dans quelle mesure l'homogénéité d'architecture et d'environnement dans un quartier influence-t-elle les attitudes et réactions des individus de ce quartier face à la rénovation. Les résultats présentés jusqu'ici révèlent que les différences physiques entre quartiers sont moins importantes dans l'explication des attitudes des individus que les différences de revenus, de niveaux d'éducation, de propriété et d'origine ethnique. Les différences entre les trois quartiers dépendent en grande partie de la "nature" des habitants de ces quartiers, beaucoup plus que de la "nature" des immeubles, de la situation géographique du quartier ou des circuits principaux de la circulation automobile. Il existe par exemple des différences dans le taux des loyers pour gens de même revenu selon qu'ils habitent Saint-Louis ou Jeanne-Mance, ou Ahuntsic. Ces gens paient un loyer plus élevé dans Ahuntsic, mais ceci s'explique par le statut socio-économique du quartier. Les caractéristiques physiques ne font qu'en découler, si l'on se fie aux réponses des habitants des trois quartiers.

Les gens en outre demeurent plus longtemps dans Jeanne-Mance que dans les deux autres quartiers; plus de gens de ce quartier y habitaient déjà avant de résider dans leur logement actuel, et les attitudes des résidants y semblent plus centrées sur le quartier; plus de gens de ce quartier vont rarement dans les autres parties de Montréal ("même pas dans le centre-ville"), et tous ces éléments laissent supposer qu'ils seraient particulièrement opposés à une rénovation urbaine impliquant la démolition d'immeubles et le déménagement de leurs occupants. L'attitude des gens de ce quartier tient donc des caractéristiques sociales et économiques des habitants beaucoup plus que de l'emplacement du quartier dans l'ensemble montréalais¹⁶.

de 21 p.c. chez les employés, de 9 p.c. chez les patrons, membres de professions libérales et cadres supérieurs, et de 8 p.c. chez les inactifs. La population des H.L.M. est plus jeune et a plus d'enfants que la moyenne des locataires; 49 p.c. des chefs de ménage ont moins de 40 ans, contre 32 p.c. dans l'ensemble des logements en location. Plus de 62 p.c. des ménages habitant des H.L.M. comptent au moins quatre personnes, au lieu de 50 p.c. dans les autres logements neufs, et 26 p.c. dans les logements anciens. Le revenu par unité de consommation est dans les H.L.M., en moyenne, inférieur de 10 p.c. à celui de l'ensemble des locataires. L'écart est de 20 p.c. dans l'agglomération parisienne. Entrevue personnelle à l'I.N.S.E.E., le 1^{er} septembre 1971.

16. L'hypothèse qu'avait formulée M. Fried était à peu près la suivante : *"Considering the very strong tendencies relating education and ownership to the proportion of residents considering their home as part of a local*

On retrouve dans l'approche des organisations de quartiers ces différences. Comment leurs dirigeants s'y prennent-ils pour résoudre les problèmes de logement, peut-on en effet se demander. Ceux d'Ahuntsic, éduqués et relativement à l'aise comme le sont l'ensemble des citoyens du quartier, portent leurs problèmes directement au bureau du maire de Montréal; à celui du président du Comité exécutif, ou à celui de l'Office municipal d'habitation. Ceux de Saint-Louis croient plutôt à l'inefficacité et à l'inertie de ces organes officiels de direction et portent le problème "sur la place publique" en y invitant les journalistes. Ceux de Jeanne-Mance, regroupant en majeure partie les marchands du quartier, sont moins portés à agir de la sorte et se contentent jusqu'à présent d'en parler individuellement à leurs clients, sur un ton qui tient du fatalisme... ou du poujadisme. Les attitudes sociales des dirigeants d'organisations de quartiers semblent elles aussi être influencées, en matière de logement et de rénovation urbaine, par les caractéristiques socio-économiques des habitants du quartier.

Conclusion

Les valeurs prédominantes de la société québécoise constituent, en fin de compte, ce qui incite les Montréalais à mettre l'accent sur tel ou tel type de logement, tel ou tel type de rénovation urbaine. Le sondage a permis de préciser quelque peu cette culture politique différente d'un quartier à l'autre. Il s'agissait, dans notre esprit, d'éviter par ailleurs de demander aux gens s'ils étaient, à priori, "pour" ou "contre" la politique de logement de l'administration municipale, question qui suscite toujours des réponses de nature idéologique, voire émotive. Nous étions tous cependant conscients d'étudier là un domaine essentiellement politique (alternative comprenant plusieurs choix de nature politique). La récente décision de la ville de Montréal de confier à l'en-

neighborhood, geographic area within a city, per se, is a less important factor than various sociological and economic elements in explaining basic attitudes toward urban renewal. On this basis, I would expect the differences in localism to be more importantly related to socioeconomic characteristics than to anything about the nature of the geography or the building conditions within the area." Entrevue personnelle à Boston, le 2 juin 1971.

treprise privée la construction de logements à loyer modique met en valeur, espérons-nous, le type d'approche que nous avons utilisé. Les gens interrogés, dans leurs réponses aux questions ouvertes, paraissaient conscients de faire face à un choix politique dans ce domaine.

Ce choix, ils l'ont fait en fonction de critères socio-économiques plutôt qu'esthétiques. Il n'est cependant peut-être pas celui des dirigeants politiques de Montréal. Ce clivage semble se retrouver plus ou moins partout en Amérique du Nord. Il met en lumière la difficulté des "mal nantis" à canaliser sur eux l'attention des "bien nantis". Les aspirations des gens des trois quartiers étudiés, aspirations plutôt différentes d'un quartier à l'autre en matière de logement et de planification globale de l'environnement urbain, donnent un relief particulier à l'approche analytique de l'étude de la planification au Québec : nous ne sommes pas en société consensuelle, la concertation paraît impensable.

Chapitre III

LA RATIONALISATION DES CHOIX BUDGETAIRES LES CAS QUEBECOIS ET CANADIEN*

Les Québécois ont pris conscience de cette valeur que constitue la rationalisation des choix budgétaires en 1970, lors de la campagne électorale du mois d'avril. L'un des candidats, M. Robert Bourassa, mit de l'avant l'idée d'une plus grande rationalité des dépenses gouvernementales, et préconisa pour ce faire la mise en place du système américain appelé P.P.B.S. Il réussit si bien que l'association de ces deux données, efficacité et rationalisation des choix budgétaires (P.P.B.S.), fait actuellement partie de la culture politique québécoise. Parmi les valeurs accentuées par les hommes politiques comme par les fonctionnaires, celle-ci occupe en effet une place prépondérante. Cette place au sein de la culture politique paraît d'autant plus importante que le système P.P.B., là où il a été appliqué, n'a pas connu les succès escomptés. Ce chapitre, en rappelant ces exemples étrangers - encore mal connus du citoyen moyen -, devrait *a contrario* souligner la place prépondérante du mythe de la rationalité pure, sa présence dans la culture politique québécoise, parmi les valeurs véhiculées par l'idéologie dominante sous le terme générique de planification budgétaire.

Les théories budgétaires sont essentiellement de deux types, les premières sont basées sur la rationalité économique, les secondes sur la rationalité politique. Les théoriciens de la rationalité économique mettent l'accent sur le calcul et la comparaison des coûts et résultats des programmes gouvernementaux. Musgrave, le plus connu de ces théoriciens, considère le "marché" privé et le "marché" public comme des éléments d'un même ensemble qui fait du consommateur

* Une version préliminaire de ce chapitre a été publiée dans la *Revue canadienne de science politique*, vol. V, n° 3, septembre 1972, p. 348-364.

un être "souverain". Pour le secteur public comme pour le secteur privé, la solution la plus "rationnelle" et la plus "efficace" est celle qui maximise le bien-être du consommateur¹.

Un second groupe de théoriciens considère la rationalité du processus budgétaire comme étant une rationalité politique, reflétant les valeurs et le poids respectif des différents groupes en présence, législateurs, administrateurs et groupes de pression. Selon eux, il est impossible de retenir l'efficacité économique comme unique base de rationalité².

Lindblom, par exemple, affirme qu'il est impossible de mesurer totalement les fins à atteindre et les moyens pour y parvenir; les décisions prises dans le secteur public ne constituent pas le domaine privilégié de la rationalité économique. Selon son expression, elles sont prises sur la touche (*at the margin*). Wildavsky, pour sa part, met l'accent sur le fait que les budgets gouvernementaux ne peuvent être uniquement considérés comme des mécanismes de répartition des ressources, comme l'affirment les économistes de la première école de pensée; ils sont "un espoir, une aspiration, une stratégie, un réseau de communications" dominé par l'interaction des principaux acteurs : Cabinet des ministres, Conseil du trésor, ministères, services³.

Il y eut peut-être une époque où le sens d'"efficacité économique" était assez clair. Il s'agissait d'atteindre des objectifs au moindre coût possible ou d'atteindre le plus possible d'objectifs étant donné les ressources en sa possession. Les théoriciens qualifient aujourd'hui d'efficacité "pure" ce type d'efficacité économique. On appelle, dans les mêmes milieux, efficacité "mixte" le souci de tenir compte des coûts impliqués. Le technicien de l'économie devient ici un analyste dans la mesure où un choix s'impose à lui. Mais, comme le souligne Wildavsky, tant l'efficacité pure que l'efficacité mixte se considèrent comme dépendant directement des structures du système politique⁴.

-
1. Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York, 1959.
 2. Charles Lindblom, "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, vol. XIX, n° 2, printemps 1959, p. 79-88.
 3. Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little Brown, 1964, p. 3-4.
 4. Aaron Wildavsky, "The Political Economy of Efficiency : Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis and Program Budgeting", *Public Administration Review*, vol. XXVI, n° 4, décembre 1966, p. 292-293.

Selon Burkhead, ces théories générales fondées sur la rationalité économique n'apportent pas de guide opérationnel permettant de mieux éclairer le processus décisionnel budgétaire. "Le processus budgétaire est et doit demeurer un processus politique", écrit-il⁵. De part et d'autre, depuis plusieurs années on admet que le processus budgétaire ne consiste plus à se demander : a) quelles sommes fixes on peut dépenser, quels que soient les objectifs, ou : b) quels objectifs fixes on doit atteindre, quels qu'en soient les coûts. Mais alors, au nom de quelle rationalité tranche-t-on la question?

Il y a bien le schéma de Merton qui insiste sur l'influence des différents services et administrateurs sur la taille finale du budget. Chaque service ou administrateur tente de maximiser ses fonds, son prestige, son pouvoir, et soumet par conséquent des demandes maximales correspondant à d'"énormes" besoins. Chacun tend même à créer des occasions de se rendre indispensable⁶. Merton donne l'exemple du service "A" qui, en construisant des missiles, oblige le service d'un autre pays à fabriquer des engins plus perfectionnés, ce qui augmente les chances (accroît la nécessité) de voir bientôt le pays "A" voter des crédits supplémentaires à la construction de missiles. Cette rationalité bureaucratique, Downs ne la rejette pas totalement, mais il l'insère plutôt dans une théorie plus générale de la démocratie. Chaque parti au pouvoir fixe ses dépenses et ses revenus en vue de maximiser ses chances de conserver le pouvoir lors de la prochaine élection⁷. "Du calcul rationnel du parti au pouvoir sort le budget", pour reprendre ses propres termes. Et de la même façon, lorsque le calcul des électeurs est rationnel, le budget sera équitable⁸.

-
5. Jesse Burkhead, "The Budget and Democratic Government" in Roscoe C. Martin, édit., *Public Administration and Democracy*, Syracuse University Press, 1965, p. 96-97 : "Budgeting is and must remain a political process. If it is to be a democratic process those who are vitally affected must have an opportunity to be heard. The costs and benefits of government programs thus come to be reflected in the expressed feelings of persons and interest groups in terms of the intensity of demand for public programs and sensitivity to their costs. (...) What we have left are some old-fashioned notions about the importance of a budget organization that, hopefully, provides a center of executive responsibility so that elected officials may ultimately be held responsible."
6. Robert K. Merton, "The Self-Fulfilling Prophecy", *Social Theory and Social Structure*, New York, 1949, chap. 7.
7. Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York, 1957, chap. 4.
8. Anthony Downs, "Why the Government Budget is Too Small in a Democracy", *World Politics*, vol. XII, n° 4, juillet 1960, p. 542-560.

Les planificateurs américains sont profondément attachés à la libre entreprise et à l'économie de marché⁹. Toute planification budgétaire leur est à la fois suspecte et difficile. Les planificateurs canadiens et québécois semblent parfois éprouver le même malaise. La rationalisation des choix budgétaires au Canada et au Québec, actualisée sous forme de programmes, recouvre deux aspects essentiels : une approche nouvelle de gestion et une approche nouvelle de prise de décision (*decision-making*). La gestion par programme semble dotée de deux caractéristiques. Elles s'est révélée plus facile dans des ministères dont les extrants (*outputs*) sont aisément quantifiables, et elle s'effectue au Canada au niveau de l'ensemble des activités gouvernementables. Aux Etats-Unis, elle met également l'accent sur la gestion interne de chaque ministère, tandis que l'application québécoise semble se situer à mi-chemin entre l'une et l'autre.

L'influence de la rationalisation des choix budgétaires sur la prise de décision semble pour sa part révéler que celle-ci tend à être centralisée et routière.

1. Une approche nouvelle de gestion

Parmi les dépenses publiques aux Etats-Unis, celles de la Défense nationale occupent une place prépondérante : elles dépassent en effet la moitié du budget fédéral, et la valeur des productions qui y sont liées représente environ dix pour cent (10%) du produit national. De tels chiffres donnent la mesure de leur impact sur la marche générale de l'économie américaine¹⁰. Par la nécessité qu'elles ont entraînée de lutter "contre le gaspillage", ces dépenses publiques sont en outre à l'origine d'un nouveau système d'analyse budgétaire, connu sous le nom de P.P.B.S. (Planning, Programming, Budgeting System).

Mise au point par le département de la Défense à l'instigation du secrétaire Robert MacNamara, cette méthode consiste à relier les ressources aux objectifs à atteindre, à mesurer les résultats obtenus et à ajuster en conséquence

9. Cf. Charles Roig, "Planificateurs et planification aux Etats-Unis", *L'Actualité économique*, vol. 43, n° 2, juillet-septembre 1967, p. 280-329.

10. Cf. en français, Jean Vergeot, *Les Plans dans le monde*, Paris, 1970, p. 109ss.

soit les ressources, soit les objectifs¹¹; ainsi oblige-t-elle les ministères à donner une idée de la "productivité" directe et indirecte des dépenses qu'ils proposent, à en optimiser la rentabilité et à ajuster leur choix. En fonction de ces données, une politique gouvernementale est modifiée et une action législative provoquée. Les objectifs à cinq, dix, ou vingt ans font l'objet de programmes précis, subdivisés en tranches annuelles, pour lesquels des crédits sont mis en place¹².

Faire fonctionner un groupe de ministères selon le système P.P.B., c'est leur demander essentiellement d'accomplir deux tâches permanentes : une gestion par programme et une analyse de système. Avant l'introduction du système P.P.B., un ministère se gérait selon deux dimensions, la responsabilité administrative et les coûts. Le ministère planifiait, gérait et contrôlait des coûts d'unités administratives. La problématique est maintenant modifiée, et il s'agit de savoir si les mesures actuelles peuvent vraiment constituer la base des mesures futures. On sait bien sûr que le gouvernement produit des subventions, des contrôles, des inventaires de l'enseignement, de l'information, de l'aide technique, et que ces extrants sont en gros destinés à la protection de l'Etat, de la personne et de la propriété, à contribuer au développement économique, à garantir socialement certains droits de la collectivité à la santé, à un salaire minimum, à un niveau de vie adéquat, à l'égalité des chances au départ dans l'enseignement... mais on convenait que la gamme complète des produits gouvernementaux nécessitait d'être étudiée beaucoup plus en profondeur "si l'on veut que les ministères gèrent ces extrants avec autant de rigueur qu'une entreprise pri-

-
11. Les principaux documents de base sont "Statement by the President to Cabinet Members and Agency Heads on the New Government-Wide Planning and Budgeting System, 1965", "Memorandum from the President to the Heads of Departments and Agencies on the Government-Wide Planning, Programming, and Budgeting System, 1966"; Bureau of the Budget, "Bulletin to the Heads of Executive Departments and Establishments : Planning-Programming-Budgeting (P.P.B.), 1967"; "Statement of Charles L. Schultze, Director, Bureau of the Budget", in U.S. Senate, 90th Congress, 1st Session, *Subcommittee Hearings on National Security and International Operations*, Part I, 19-32 & U.S. Office of Management and Budget, "Circular No. A-11, June 21, 1971". La plupart des manuels américains consacrés au P.P.B.S. reproduisent en appendice l'un ou l'autre de ces documents, cf. *inter alia* Fremont J. Lyden & Ernest G. Miller, edit., *Planning Programming Budgeting : A Systems Approach to Management* (Chicago, 1967) et James W. Davis, edit., *Politics, Programs, and Budgets* (Englewood Cliffs, 1969).
 12. Il semble paradoxal que ce soient les Etats jusqu'ici sans planification économique qui poussent le plus loin la planification budgétaire, P.P.B.S. américain (rentabilité au regard des objectifs) et *Finanzplanung* allemande s'é-

vée, et ce, sans avoir le baromètre du profit comme critère de réussite¹³. Par le système P.P.B., il s'agit d'explicitier toute la gamme de production gouvernementale et tous les processus de production, ministère par ministère et ceci non pas en s'interrogeant sur ce qui existe déjà mais bien en se demandant à quels besoins collectifs le programme étudié veut répondre.

C'est sous forme d'analyse systémique (*systems analysis*) que cette question est posée¹⁴. Quels sont les besoins collectifs, peut-on caractériser ces besoins par un ou plusieurs indices clés quantifiables? L'exemple québécois a révélé que cet aspect est, de loin, le plus ignoré des ministères et que la quantification de ce problème est difficile, voire parfois impossible, faute d'information sérieuse¹⁵. Tout programme doit être une réponse plus ou moins complète aux problèmes dégagés précédemment. Jusqu'à ce que cela puisse être effectué, les problèmes risquent de ne pas être dégagés, les objectifs seront soit inexistantes soit non quantifiés ou même de simples intuitions extrêmement bien quantifiées mais "n'ayant rien à voir avec les problèmes auxquels le programme s'attaque"¹⁶. En pratique, comme l'objectif est peu clair, l'administration ne dispose pas d'un choix de plusieurs moyens et le calcul coût-bénéfice se ramène à une justification du programme existant ou d'un "projet privilégié (*pet-project*) habillé scientifiquement".

Un processus budgétaire fixant d'abord les objectifs oblige les administrateurs à considérer de la même façon les "programmes" actuels et les nouveaux

tendant à toutes les dépenses du *Bund*, des *Länder* et des communes. C'est, en Allemagne fédérale, la loi du 8 juin 1967, dénommée *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*. Elle comporte la création d'une réserve de compensation conjoncturelle en même temps que l'institution de budgets pluriannuels. Le texte de cette loi est reproduit dans Heinz König, *Wandlungen der Wirtschaftsstruktur* (Berlin, 1971).

13. M.A. Demirdache, fonctionnaire au Conseil du trésor du Canada, lors d'un séminaire portant sur le P.P.B.S., le 13 janvier 1972, à l'École nationale d'administration publique (Université du Québec).
14. Les manuels consacrés au P.P.B.S. explicitent abondamment ce concept d'analyse systémique. Il ne s'agira ici que d'en dégager les éléments majeures. On lira avec intérêt E.S. Quade, "Systems Analysis Techniques for Planning-Programming-Budgeting", in Lyden & Miller, p. 292-312.
15. M. Pierre Boucher, participant au panel consacré à la rationalisation des choix budgétaires, lors de la réunion annuelle de la Société canadienne de science politique, à Sherbrooke, le 15 octobre 1971.
16. M. Francis Fox, du cabinet du Premier Ministre du Canada, lors de conversations personnelles multiples avec l'auteur. Il participait également au séminaire du 13 janvier 1972 à l'E.N.A.P.

programmes. L'élément analytique¹⁷ du système P.P.B. exige ensuite de quantifier les choix retenus et les programmes non retenus (puisqu'il implique des objectifs à choix multiples); il nécessite enfin une période fixe, un "calendrier" auquel tous les administrateurs doivent se conformer, en recueillant les informations et en fixant les objectifs.

Cette structure n'est plus basée sur le "contrôle" des coûts d'unités administratives, mais sur la production et la répartition d'objectifs répondant à des besoins précis et "fabriqués" aux moindres coûts.

Il était relativement facile d'appliquer un tel système d'analyse au département de la Défense en 1961; on peut mesurer le coût de missiles. Certains "scandales" n'en ont pas moins révélé que le choix de certains missiles, jugés très utiles à l'époque, avait été effectué grâce au système P.P.B., qui avait réussi à quantifier des "intuitions", et rien de plus¹⁸. Mais la décision du président Johnson d'appliquer le système à l'ensemble de l'administration fédérale américaine suscitait encore des points d'interrogation lorsque son successeur, M. Nixon, a rendu facultative cette application en juin 1971¹⁹. Constat d'échec?

La réforme budgétaire aux Etats-Unis a traversé trois périodes distinctes. Au début, durant la période 1920-1935, l'accent était mis sur le contrôle central des dépenses et le budget était utilisé comme garde-barrière contre les

17. "I recall when we were originally developing the basic nomenclature in 1964, a good deal of discussion occurred as to whether or not we should elevate the term "analysis" or even "systems analysis" to part of the title of the new system. "Analysis", however, seemed to some to be a frightening and forbidding word conjuring up as it does in Washington massive computers, and Ph. D.'s in mathematics and economics. Of course the word "planning" is also somewhat frightening in our political lexicon, but seemed more acceptable. In any case, we ended up with "FPBS". Entrevue personnelle : M. William Capron, à Washington le 27 juin 1971.

18. C'est plus ou moins le reproche que plusieurs ont par exemple formulé à l'endroit du huitième rapport annuel du Conseil économique du Canada, publié en septembre 1971. Les recommandations du Conseil en vue d'une "meilleure" prise de décision tiennent parfois du mythe plus que de la rationalité. Le *Financial Times* parlait même d'écran de fumée, dans son édition hebdomadaire du 27 septembre 1971, pour décrire les conclusions de ce rapport. Le Conseil recommande une planification à plus long terme par le gouvernement canadien, mais n'explique pas pourquoi il y en a eu si peu jusqu'à présent ni comment cette lacune peut être comblée.

19. "Agencies are no longer required to submit with their budget submissions the multi-year program and financing plan, program memoranda and special

abus financiers des administrations. La classification détaillée des dépenses constituait le mécanisme principal de contrôle. La seconde période (1935-1960) était orientée vers la gestion et se préoccupait d'efficacité administrative; le budget en faisait autant. La troisième période, la plus récente, est marquée par l'accent que le P.P.B.S. met sur la planification des dépenses. L'administration centrale américaine, consciente de ce changement d'orientation, n'a peut-être pas pu s'y adapter suffisamment. Des spécialistes des sciences économiques et des analystes de systèmes ont dû être rapidement recrutés pour guider leurs collègues, formés selon les normes de l'administration générale. Le système P.P.B. se propose, en effet, de "créer un environnement nouveau au choix à effectuer"; le processus budgétaire traditionnel se proposait d'identifier d'abord les données qu'il possédait déjà, puis d'agir en conséquence ("*this is where we are; where do we go from here?*"). Lorsqu'il s'agit de dépenser en fonction d'objectifs, et d'objectifs non facilement quantifiables, comment l'administrateur doit-il réagir²⁰? Qui, par exemple, peut mesurer les bénéfices financiers qu'apporte à la société américaine un programme d'enseignement élémentaire en espagnol destiné à insérer les immigrants cubains dans le circuit économique, se sont d'abord demandé les administrateurs²¹. Comment peut-on présenter sous forme d'alternative quantifiée les objectifs de la politique étrangère²²?

On ne commence en outre qu'à percevoir le comportement de l'administrateur placé en situation d'analyste. Schick prétend que le système P.P.B. implique l'obligation pour chaque administrateur d'agir en "homme budgétaire" (*Budgetary*

analytical studies as formally specified in Bulletin No. 68-69..." Circular No. A-11, 21 juin 1971. Je dois cette référence à mon collègue André Bernard.

20. Le passage des théories budgétaires "incrémentales" aux théories budgétaires téléologiques est mis en lumière dans Allen Schick, "The Road to PPB : The Stages of Budget Reform", *Public Administration Review*, vol. 26, n° 4, décembre 1966, p. 243-258.
21. Une méthodologie permettant d'évaluer de tels programmes a été élaborée par O.L. Deniston *et al.*, "Evaluation of Program Effectiveness", *Public Health Reports*, vol. 83, avril 1968, p. 323-335.
22. "*Cost-benefit ratios are difficult to work out in an area in which the pursuit of program goals is not primarily a matter of spending money*", M. R. Robinson, du Conseil du trésor du Canada, au séminaire de l'École nationale d'administration publique de l'Université du Québec, le 13 janvier 1972.

Man), contrepois à l'"homme administratif" (*Administrative Man*) de Simon²³. L'homme budgétaire, peu importe son rôle ou sa position dans le processus budgétaire, serait guidé par son effort constant en vue d'atteindre l'efficacité suprême. De même, à chaque occasion, il choisirait l'élément qui accroîtrait les ressources publiques²⁴. Cette conception très mécanique de l'administrateur semble sous-estimer les aspects tout politiques (stratégiques) de la décision budgétaire. Si les données recueillies influencent la conduite de ceux qui prennent la décision, l'inverse est également vrai. L'administrateur sait que ses données influenceront la décision, et il peut orienter l'information en fonction de ses préférences²⁵.

Les premières années de mise en place du système P.P.B. aux Etats-Unis ont donc laissé apparaître deux difficultés majeures, l'une ayant trait aux mesures (*outputs*) permettant de satisfaire tous les besoins²⁶, l'autre ayant trait à la réceptivité de ce nouveau système au sein même de la fonction publique (par les fonctionnaires eux-mêmes). Ce sont essentiellement les mêmes problèmes que l'on a plus tard retrouvés dans la fonction publique fédérale canadienne et que l'on retrouve actuellement dans celle du Québec.

L'application du système P.P.B. aux Etats-Unis a en effet accéléré le processus de révision du budget et de la planification au sein de la fonction pu-

23. Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, 2^e éd. New York, 1957.

24. Allen Schick, "The Road to PPB", p. 257.

25. "PPB probably takes an overly mechanistic view of the impact of form on behavior and underestimates the strategic and volitional aspects of budget making. In the political arena, data are used to influence the "who gets what" in budgets and aspirations. If information influences behavior, the reverse is also true. Indeed, data are more tractable than roles; participants are more likely to seek and use data which suit their preferences than to alter their behavior automatically in response to formal changes. All this constrains, rather than negates, the impact of budget form." Allen Schick, "The Road to PPB", p. 257.

26. Même le Bureau américain du budget le reconnaissait lorsqu'il admettait, dans sa note du 18 juillet 1967, p. 8 : "In short, where objectives are complex, as they often are for government programs, it may be impossible to find a single, conceptually clear output measure that will satisfy all the needs of decision-making on a program". Deux colloques ont mis en lumière ces difficultés du système P.P.B., cf. "Planning-Programming-Budgeting System : A Symposium", *Public Administration Review*, vol. XXVI, n^o 4, décembre 1966, p. 242ss. et "Symposium on PPBS Reexamined", *Public Administration Review*, vol. XXIX, n^o 2, mars-avril 1969, p. 111-231.

blique canadienne. Comme aux Etats-Unis, l'application de ce système a provoqué au Canada des discussions, parfois passionnées, tant à l'intérieur de la fonction publique que dans les milieux universitaires²⁷.

L'arrivée du système P.P.B. sur la scène canadienne est liée aux recommandations de la Commission royale d'enquête (Glassco) sur l'organisation gouvernementale, formulées en 1962 et 1963. La Commission Glassco ne parlait pas du P.P.B.S. mais elle se référait constamment à la stérilité du processus budgétaire traditionnel et préconisait l'instauration d'un processus budgétaire orienté, sous forme de programmes, vers les produits fournis par la fonction publique²⁸. Dès 1963, quatre ministères furent choisis pour tenter d'appliquer un tel système, puis, plus tard, quatre autres ministères, et actuellement c'est tout l'ensemble de l'administration fédérale qui tente d'appliquer ces concepts²⁹. Le Conseil du trésor cessa d'être un élément du ministère des Finances pour devenir indépendant, et il perçut son rôle de façon "de plus en plus agressive" en répartissant les ressources du gouvernement³⁰.

En bref, il concevait son rôle, dans le cadre du système P.P.B., comme moteur d'un système d'information, apte à coordonner les activités des différents services d'une façon intégrée. Il s'agissait d'abord de classifier les dépenses gouvernementales selon les produits que l'on voulait fournir à la population. Cette classification nouvelle des postes budgétaires ne correspond plus à la structure administrative du gouvernement³¹. (Le ministère était l'unité de base du système budgétaire précédent.) Cette rationalisation des choix budgétaires s'effectue, si on en utilise pleinement les mécanismes, tant au

-
27. Cf. W.D. Kernaghan, "Public Administration in Canada", *Canadian Public Administration*, vol. 11, n° 3, automne 1968, p. 291-308; A.W. Johnson, "PPB and Decision-Making in the Government of Canada", *Cost and Management*, mars-avril 1971, tiré à part, 8 pages.
28. Government of Canada, *The Royal Commission on Government Organization. Volume 1 : Management of the Public Service*, Ottawa, Queen's Printer, 1962, p. 83-230.
29. On lira à ce sujet l'intéressant petit volume de G. Bruce Doern & Peter Aucoin, edit., *The Structures of Policy Making in Canada* (Toronto, 1971) et en particulier l'article de Doern, "The Budgetary Process and the Policy Role of the Federal Bureaucracy", p. 79-112.
30. Cf. R. Yeomans, "Programming, Planning and Budgeting in the Federal Government of Canada", Address to the 26th Annual Spring Conference, The Personnel Association of Toronto Inc., 5 avril, 1968, p. 1-9, miméo.
31. Cf. tableau.

TABLEAU 3

Classification des dépenses gouvernementales par fonctions, sous-fonctions, et programmes

Fonctions

Services gouvernementaux généraux
 Affaires étrangères
 Défense
 Transports et communications
 Développement économique
 Santé et bien-être
 Aide à l'éducation
 Culture et récréation
 Frais généraux internes
 Paiements fiscaux de transferts aux provinces
 Dette publique

Exemples de sous-fonctions et programmes

Fonction : Services gouvernementaux généraux
 Sous-fonction : Législation et administration
 Programmes : Législatif;
 Exécutif;
 Collecte des taxes et impôts;
 Région de la capitale fédérale;
 Autres

Sous-fonction : Protection des personnes et de la propriété
 Programmes : Justice;
 Services correctionnels;
 Protection policière;
 Services au consommateur;
 Autres

Fonction : Affaires étrangères
 Sous-fonction : Relations avec l'étranger
 Programmes : Relations diplomatiques
 Contribution aux organisations internationales

Sous-fonction : Aide aux pays en voie de développement
 Programme : Autres affaires étrangères

Source : Treasury Board, *Planning Programming Budgeting Guide* (texte bilingue), (Ottawa, 1969), p. 66-87.

niveau de l'ensemble des dépenses gouvernementales qu'à celui du ministère. L'exemple américain mettait l'accent sur le second de ces niveaux : le système P.P.B. voulait obliger chaque département (ministère) à formuler ses demandes budgétaires en fonction du produit qu'il devait livrer et en ayant à l'esprit les autres possibilités devant lesquelles le Bureau du budget se trouvait. Le

Conseil du trésor canadien utilise plutôt le système P.P.B. pour l'aider à répartir entre les différents ministères les ressources totales du gouvernement³², ce qui oblige les ministères à connaître l'ensemble du processus dans lequel s'inséreront leurs programmes respectifs³³.

Les fonctionnaires québécois semblent avoir suivi un trajet qui se situe à mi-chemin entre l'un et l'autre et qui emprunte aux deux à la fois. "La recherche du maximum d'efficacité" dans les interventions gouvernementales est à la base de la décision québécoise "d'implanter la budgétisation par programme lors de l'année financière 1973-1974"³⁴, mais certains ministères appliquent le système depuis quelque temps déjà et on semble conscient, tant au Conseil du trésor qu'au sein de ces ministères, de l'intérêt de ce système pour la rationalisation de leurs activités internes.

Les premiers travaux consacrés au système P.P.B. au Québec furent entrepris en 1967 par le Bureau d'études en aménagement régional (B.E.A.R.) du Conseil d'orientation économique³⁵. Ces premiers travaux ont permis d'élaborer une approche théorique au problème d'application de la rationalisation des choix budgétaires. Cette approche impliquait la classification de l'activité gouvernementale en missions, domaines, et secteurs. Toute l'activité gouvernementale était classée en quatre missions :

1. la mission gouvernementale et administrative;
2. la mission économique;
3. la mission sociale;
4. la mission éducative et culturelle.

En collaboration avec le ministère des Finances, l'Office de planification et de développement du Québec (O.P.D.Q.), successeur du Conseil d'orientation économique, a réparti les différents ministères selon les missions. L'administration gouvernementale fut d'abord divisée en 4 missions, 15 domaines et 53 secteurs, puis en 4 missions, 15 domaines et 48 secteurs³⁶.

32. Cf. Doern & Aucoin, p. 88-92.

33. Johnson, "PPB and Decision-Making".

34. Avant-propos des *Etats financiers pour l'année terminée le 31 mars 1971* (Québec, 1971), p. 4.

35. Une analyse du rôle du C.O.E. et de ses successeurs se trouve dans mon "Bilan de dix années de planification au Québec : un échec", communication présentée le 15 juillet 1971 au Colloque international de planification comparée du London School of Economics.

36. Cf. André Gélinas et Yvon Tremblay, "L'activité gouvernementale", (Québec, 1968); André Gélinas, "Le budget-programme (étude comparative)" (Québec,

Aux niveaux inférieurs aux secteurs, on retrouvait les fonctions, activités et projets³⁷; à ces niveaux, la classification était faite, en général, par les responsables P.P.B. de chaque ministère, en collaboration avec les directeurs généraux et chefs de service. L'accent était donc mis dès 1967 sur l'identification et la classification des activités des ministères, plutôt que sur l'identification de leurs objectifs. Il s'agissait, par exemple au ministère de la Voirie, de connaître le coût réel de construction et de reconstruction chaque printemps de certaines routes.

L'ensemble de l'activité gouvernementale était divisée en six fonctions :

1. connaissance,
2. utilisation ou/et exploitation,
3. conservation ou renouvellement,
4. distribution,
5. protection,
6. gestion interne.

La connaissance du coût réel de la construction des routes faisait partie de la fonction de connaissance du ministère de la Voirie. Ce qu'il faut noter au sujet de cette approche et de cette procédure³⁸, c'est le rôle limité que l'O.P.D.Q. a pu jouer de 1967 à 1971, rôle de coordination et de conseil certes, mais n'impliquant aucun pouvoir de coercition pour obliger les ministères à s'engager dans l'étude du système P.P.B. ni, une fois engagés, pour se conformer à la méthodologie que le système prônait. Au contraire, toute la

1969) et Secrétariat du Conseil du trésor, *Implantation d'un système de budget par programmes (P.P.B.) au Gouvernement du Québec* (Québec, version préliminaire juin 1971), 2 vol.

37. Le premier schéma d'application utilisait plutôt les concepts de fonctions, programmes, sous-programmes et projets. En 1970, le concept de programme réapparaissait, remplaçant celui de fonction. Celui-ci n'est plus retenu, parce qu'il ne fait pas, aux yeux des membres du gouvernement et de l'Assemblée nationale, suffisamment "économiste" et "comptable" disent certains hauts fonctionnaires; selon d'autres sources, il permet difficilement de comparer des activités de plusieurs ministères différents ni même celles d'un même ministère. Or, en fait, la notion de fonction avait justement pour but, lors de son introduction à Québec, d'établir un moyen de comparaison et un pont entre les différents ministères. Elle avait disparu parce que ce terme peut être utilisé à tous les niveaux de la structure. Le terme est réapparu en 1970 parce que l'on ne s'est pas rendu compte de la confusion que l'on allait faire naître dans les esprits.
38. Cf. l'intéressant exposé de M. Patrick Moran, ingénieur au ministère de la Voirie, "L'introduction du système P.P.B. au gouvernement du Québec", communication présentée au congrès annuel de l'Institut des ingénieurs, à Québec, en septembre 1971.

politique de l'O.P.D.Q. en matière de P.P.B.S. reposait sur les prémisses d'une collaboration spontanée de la part des ministères intéressés par les perspectives de ce système. La faiblesse d'une telle approche tenait essentiellement au fait que "la spontanéité n'est certainement pas la caractéristique de la fonction publique", pour reprendre l'expression d'un fonctionnaire. On doit à un fonctionnaire du Conseil du trésor, M. Daniel Perlstein, la création d'un groupe *ad hoc*, un fonctionnaire par ministère, chargé de "vendre" à chaque sous-ministre la nécessité d'une rationalisation des choix budgétaires et de l'utilisation du système P.P.B. pour y parvenir. Les ministères à vocation économique ont été plus réceptifs que les autres, mais un ministère comme celui de l'Industrie et du Commerce, ministère d'incitation plutôt que de services, a eu du mal à concevoir comment il pourrait appliquer ce système et utiliser le modèle (les six fonctions). Au printemps de 1971, la situation s'est juridiquement modifiée par la redéfinition du Conseil du trésor à qui le gouvernement a confié le mandat de coordonner les activités des experts en gestion budgétaire (P.P.B.). Le bill 55³⁹ (projet de loi de l'administration financière) parlait pour la première fois au Québec de gestion budgétaire par programme. Chargé, selon la loi, de "l'élaboration et l'application de la politique administrative générale suivie dans la fonction publique", le Conseil du trésor est doté de pouvoirs étendus qui "doivent lui permettre de procéder rapidement à cette application du système PPB". Au début d'octobre 1971⁴⁰, le Conseil québécois des ministres décidait de "tout mettre en oeuvre" pour que le système P.P.B. soit appliqué ("dans sa totalité") lors de l'année financière 1973-1974.

Cette approche nouvelle de gestion ne se concrétisera pas sans difficultés, les responsables québécois de son application en sont conscients et les exemples de Washington et d'Ottawa le révèlent quotidiennement. Au Québec,

39. Le bill 55 était officiellement devenu la "Loi de l'administration financière" le 19 décembre 1970, chap. 17 des lois de 1970. Je dois cette référence à Me Pierre-Yves Vachon, conseiller juridique du Conseil du trésor.

40. Le *Montreal Star* rapportait ainsi l'événement : "*The Quebec Cabinet held during the weekend one of its semi-annual meetings to study the reform of the government's administrative structures. Purpose of the meeting was to rationalize our expenditures (the main item discussed was the 1972-73 budget) and try to arrive at a more efficient way of using public funds. The government is applying the PPB system to re-examine the performance of all its programs...*" 4 octobre 1971, p. 3.

beaucoup plus que le manque de ressources humaines qui pourrait être comblé d'ici 1975, c'est surtout la nature même de l'organisation gouvernementale qui est susceptible de résister à l'application efficace d'un tel système de gestion. Le premier ministre qui s'intéressa au système P.P.B. fut celui des Terres et forêts en 1967. Dix professionnels, de formations diverses, y travaillent à mettre en place ce système de gestion. Deux de ces fonctionnaires y consacrent même tout leur temps. Au ministère des Richesses naturelles, sept personnes font partie de l'équipe P.P.B.; elles forment une équipe décentralisée dont les membres travaillent dans les différentes directions générales. L'O.P.D.Q. a encouragé la constitution dans tous les ministères d'une telle équipe, comprenant au moins deux personnes et relevant directement du sous-ministre. Ces équipes sont en train de convaincre leurs sous-ministres avec plus ou moins de succès selon les cas, de mettre d'abord au point les programmes, puis la gestion par programme, et enfin l'analyse de système. Gérer en termes d'objectifs plutôt que de moyens disponibles nécessite de la part des fonctionnaires une modification de leur façon de penser. Michel Crozier, par exemple, a bien montré que la connaissance des structures et de la pratique de l'administration constituait, en soi, une façon d'influencer et de se défendre vis-à-vis de ses supérieurs⁴¹. Le professeur Wildavsky, se faisant volontairement l'avocat du diable, a tracé un piètre bilan de l'utilité du P.P.B.S. aux Etats-Unis. "Si vous demandez aux hauts fonctionnaires ce qu'a apporté le système PPB, ils ne pourront vous donner que deux ou trois exemples, toujours les mêmes, d'analyses de coûts et bénéfiques". La création de structures de programmes est l'aspect le plus dangereux du système P.P.B. Lorsque le système est appliqué, chaque structure de programme doit comporter une liste complète des objectifs et des moyens de les atteindre. Ces structures constituent alors, en fait, des sommes de données vides de sens réparties dans de vagues classes d'activités. Le ministère américain de l'Agriculture a ainsi réparti ses activités dans des programmes intitulés : Service de l'homme, Communautés de demain, Dimensions nouvelles du mode de vie⁴². Un tel système nécessite un

41. Cf. Michel Crozier, *Le Phénomène bureaucratique*, Paris, 1963.

42. "If you ask what good has PPBS done, those who have something favorable to say invariably cite the same one or two policy analyses. At one time I began to wonder if the oil shale study in the Interior Department and the maternal and child health care program in Health, Education and Welfare were all that had ever come out of the programming effort. (...) In the

taux élevé d'imagination (*creativity*) de la part des fonctionnaires qui doivent suggérer diverses alternatives. L'exemple américain ne semble guère probant.

L'expérience de la fonction publique fédérale canadienne semble surtout révéler la très grande difficulté de quantifier les bénéfices prévus de nouveaux programmes, et par conséquent l'utilisation *volens nolens* de méthodes traditionnelles d'appréciation des programmes. Les fonctionnaires se montrent très agressifs à l'égard de "notre système de gouvernement" qui, selon eux, privilégie les réponses "politiques" aux nécessités du moment. Ce serait la rationalité électoraliste qui prévaudrait dans le choix de nouveaux programmes, la plupart étant des programmes *ad hoc*, basés sur des objectifs confus et utilisant des critères mal définis d'appréciation de l'efficacité des moyens utilisés⁴³.

Les difficultés d'application de cette méthode de gestion qu'est le P.P.B.S. semblent donc mieux préciser le type de rationalité qu'elle implique en fait (c'est-à-dire par la force des choses) : cette rationalité n'aurait rien de la "rationalité pure" mais devrait au contraire tenir compte des compromis (*muddle through*) dont parlait Lindblom⁴⁴.

absence of analytic studies for all or even a large part of an agency's operations, the structure turns out to be a sham that piles up meaningless data under vague categories. It hides rather than clarifies", Aaron Wildavsky, "Rescuing Policy Analysis from PPBS", *Public Administration Review*, mars-avril 1969, p. 194.

43. Plusieurs de ces hauts fonctionnaires font une distinction très nette entre le système P.P.B., qui ne les satisfait pas, et la Gestion par objectifs (*Management by Objectives* ou M.B.O.) qui n'est pas sans ressembler sous certains aspects au système P.P.B. mais qui, selon eux, permettrait d'atteindre des fins que le système P.P.B. n'a pu atteindre. Avec la gestion par objectifs : 1) nous devrions être en mesure, écrit l'un d'eux, de créer un environnement, au sein de la fonction publique, dans lequel l'individu sera plus motivé car le défi sera plus grand. La satisfaction d'avoir vraiment accompli quelque chose en découlera; 2) l'approche critique de ce système (du type "pourquoi et comment?") pourrait permettre de mettre en relief les programmes gouvernementaux et de mieux en percevoir les lacunes, cf. à ce sujet Walter Baker, "Management by Objectives : A Philosophy and Style of Management for the Public Sector?", *Canadian Public Administration*, vol. 12, n° 3, automne 1969, p. 427-443; Canada - Department of Agriculture, "The What, How and Why of the Dairy Division", Ottawa, mai 1971, 20 p., miméo.

44. Charles Lindblom, *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, 1968; Lindblom & D. Braybrooke, *A Strategy of Decision*, Londres, 1963.

Mais le système P.P.B. n'est pas uniquement une méthode de gestion, il constitue une façon nouvelle de prendre les décisions. Les fonctionnaires résumement bien leur pensée lorsqu'ils affirment qu'avec le système P.P.B. les "managers ne peuvent gérer (*managers can't manage*)."⁴⁵ C'est là le second type de reproches dont ils affublent le système.

2. Une nouvelle façon de prendre les décisions

Tant ceux qui préconisaient l'instauration d'une rationalisation des choix budgétaires que leurs opposants, admettaient que sa mise en place aurait une influence sur la prise de décision, et ils se basaient sur les théories dites du *decision-making* pour alimenter leur argumentation. Devenant partie constitutive du processus de prise de décision, le système P.P.B. n'a pas manqué d'avoir une influence sur ce processus. On retrouve, dans la bouche des uns et des autres, le langage du professeur Lindblom : le processus de prise de décision est essentiellement un marché, un compromis (*bargain*) entre différents acteurs. Ce processus est-il modifié lorsque certains acteurs disposent de données que d'autres ne possèdent pas (le coût des moyens utilisables, les différents choix, etc.)?

Les uns et les autres répondent différemment lorsqu'on en vient à tenter de préciser les avantages ou les désavantages d'une telle approche théorique. Ceux qui, au Québec par exemple, préconisent l'adoption du système P.P.B. retiennent l'importance qu'assumera le Conseil du trésor dans la prise de décision : la définition des politiques se fera avant la quantification des crédits; le Conseil du trésor, plutôt que de concentrer tous ses efforts à la préparation du budget, insistera sur la pré-préparation, étape qui a directement trait à la formulation des politiques⁴⁵. Ceux qui ne goûtent guère l'arrivée

45. Ce semble déjà le cas à Ottawa. Doern donne l'explication suivante : "Lindblom's model, which describes policy-making activities as exhibiting the basic characteristic of "disjointed incremental" decisions, seemingly best describes the way in which policy-makers behave in the real world. (...) The policy-making process is viewed as a series of actions in which those who are responsible for arriving at decisions "muddle through" a limited number of closely related alternatives (incrementally rather than

d'un tel système insistent au contraire sur les modifications qu'il provoquera sur l'environnement, sur les intrants (*inputs*)⁴⁶; les responsables du budget domineront désormais, selon eux, toute la prise de décision, puisque l'utilisation de leurs données quantifiées pèsera d'un poids démesurément lourd sur celle-ci.

Les uns et les autres relèvent cependant le caractère politique de ce système de gestion : il est impossible de distinguer, dans la réalité quotidienne, les aspects administratifs des aspects politiques du P.P.B.S., il s'agit moins d'étudier ici le système P.P.B.S. lorsqu'il est confronté à la fonction publique que d'analyser la prise de décision lorsqu'elle est influencée par ce système. Deux caractéristiques principales semblent alors se manifester : la prise de décision est centralisée et elle est routinière (le P.P.B.S. encourage au "conservatisme").

a) *La centralisation de la prise de décision*

Aux Etats-Unis, le système P.P.B. a eu pour effet de centraliser la décision aux plus hauts niveaux de la fonction publique, ce phénomène répondant, semble-t-il, aussi bien à des motifs d'efficacité administrative qu'à des motifs idéologiques; la prise de décision devant respecter la "volonté générale", ce ne sont qu'aux plus hauts échelons de la fonction publique que la vision exacte de la volonté générale apparaîtrait⁴⁷. Le président Johnson, en décidant d'appliquer ce système de gestion, le percevait comme "aidant à choisir, parmi les différentes alternatives, celles que l'on devrait d'abord réaliser". Plusieurs hauts fonctionnaires furent convaincus, dès le début, de la nécessité de centraliser la prise de décision pour atteindre ce but. L'ar-

qualitatively different) without evaluating all the possible ramifications and consequences of each one ..." *The Structures of Policu-Making in Canada*, chap. 3.

46. "The fact is that quantitative data may have extraordinary weight in decision-making situations in which most of the considerations involved have tangible dimensions. However inadequate such information may be as a measure of the phenomena it is attempting to describe, numerical measurements may still command a great deal of deference simply because they are precise quantities in a sea of uncertainty." Cf. "On the Cost-Effectiveness Approach to Military Research and Development", *Bulletin of the Atomic Scientists*, novembre 1966, p. 11-12.

47. Cette idée est soutenue par Francis E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, Boston, 1969, p. 117.

gumentation contraire, courageusement soutenue par M. William Capron, apparaît aujourd'hui comme un souhait plutôt qu'une constatation de la réalité. Selon M. Capron, le système P.P.B. devrait permettre, lorsque bien appliqué, une "rationalisation des conduits centralisateurs - décentralisateurs", chaque "niveau" de la fonction publique participant à la prise de décision⁴⁸. "Si les intrants sont bien explicités, ceux qui doivent prendre la décision peuvent le faire à chaque échelon de l'organigramme." En pratique, les choses ne sont pas si simples, les objectifs sont multiples, obscurs, voire conflictuels, les différentes alternatives n'ont pas permis d'atteindre ces objectifs, les "managers" (en dévoilant leurs difficultés au Bureau du budget) ont peur de ne plus pouvoir gérer leurs propres affaires⁴⁹.

L'expérience canadienne, quoique plus récente, semble présenter les mêmes problèmes. On insiste, dès les premières pages du rapport Glassco⁵⁰, sur "le caractère politique de l'administration publique". C'est dans la *Revue canadienne de science politique* que l'on analyse le processus de prise de décision; cette attitude reflète, selon certains, un danger "technocratique", si on pousse l'argument jusqu'au bout. L'approche canadienne de la rationalisation des choix budgétaires est effectivement basée sur la prise de décision centralisée, les priorités étant ainsi communiquées aux différents échelons de la fonction publique. C'est le Comité du cabinet chargé des priorités et de la planification qui fixera les priorités pour les prochaines années, et le gouvernement portera un jugement de nature politique en fixant les priorités pour le prochain exercice financier (annuel). Ces priorités seront ensuite utilisées par le Conseil du trésor qui leur donnera la forme de crédits pour l'année financière suivante. Même la structure théorique reconnaît donc aux assises centrales la priorité dans le processus décisionnel. La pratique

48. "If the inputs called for in the PPB system are adequately developed, it would be possible for the decision-maker at any level to make the choices among the elements for which he has responsibility, but to a large extent to devolve on the decision-makers below him responsibility for each one of these elements the choices within each of these elements." William M. Capron, "The Impact of Analysis on Bargaining in Government", in James W. Davis, edit., *Politics, Programs and Budgets*, Englewood Cliffs, 1969, p. 259.

49. Aaron Wildavsky a souligné dans plusieurs textes ces problèmes, cf. *inter alia* *Public Administration Review*, 1966, p. 292ss.

50. Cf. *Book I : Management of the Public Service*, p. 31.

semble avoir renforcé l'"ingérence" du Conseil du trésor dans la prise de décision au sein de chaque ministère. Le Conseil "veut assister les ministères, en examinant minutieusement leurs objectifs et les choix pour y parvenir", selon ses propres termes⁵¹.

Le premier ministre, M. Trudeau, n'a jamais caché pour sa part le fait que selon lui les hommes politiques, et non les hauts fonctionnaires, devaient prendre les décisions. Selon lui, les hauts fonctionnaires sont responsables des programmes trop coûteux mis sur pied durant les années 1964-1968, programmes dont on n'a mesuré ni les résultats concrets ni les alternatives souhaitables⁵². Cette approche dite incrémentale se double d'un système centralisateur dans la mesure où elle implique un taux élevé de contrôle de la bureaucratie par les hommes politiques, tant en ce qui a trait aux programmes déjà existants qu'aux nouveaux programmes.

Il existe de plus en plus de fonctionnaires, tant à Ottawa que dans les bureaux régionaux des ministères, pour affirmer ouvertement que les indications du Conseil du trésor au sujet des dépenses "permises" constituent des éléments stratégiques du processus décisionnel⁵³. Combien de propositions de programmes ont pu être refusées depuis quelques années par les fonctionnaires du Conseil du trésor parce que, selon eux, leurs éléments ne formaient pas de véritables programmes cohérents, parce qu'ils n'étaient pas suffisamment quantifiés, parce qu'ils ne correspondaient pas aux priorités que le gouvernement fédéral venait de fixer, etc. On commence à peine à "contourner" les contrôles du Conseil du trésor et de ses représentants à tous les niveaux de la hiérarchie des différents ministères : à partir de programmes déjà existants, le

51. *"The entire approach is geared to a closer examination of goals and objectives and of alternative means of attaining them. The purpose of the system is to assist management in the whole process of decision-making."* Treasury Board, "Brief to the Senate Special Committee on Science Policy", janvier 1969, p. 6.

52. Cf. sa conférence de presse du 13 août 1969.

53. Certains fonctionnaires soutiennent que le système P.P.B. n'est pas en cause et que les contrôles du Conseil du trésor se seraient, sans son application, tout de même exercés sur les ministères. Plusieurs ouvrages, dont le huitième rapport annuel du Conseil économique du Canada (Ottawa, 1971), semblent au contraire souligner l'usage bénéfique d'un tel système dans le contrôle budgétaire et la "centralisation rationnelle" de la prise de décision.

service laitier du ministère de l'Agriculture a ainsi pu créer un service de programme d'inspection de produits, que le Conseil du trésor avait refusé. De plus en plus, le Conseil n'analyse en fait que les programmes impliquant des sommes énormes, alors que de petites activités peuvent également faire double emploi et passer inaperçues. C'est d'ailleurs là la différence majeure entre la conception d'Ottawa du P.P.B.S. et celle de Paris de la rationalisation des choix budgétaires. Alors qu'Ottawa a d'abord voulu créer un format, un cadre d'analyse, des règles, Paris s'est mis à l'analyse détaillée des activités de ses ministères, sans pour le moment créer de cadre⁵⁴.

Les premiers balbutiements de la rationalisation des choix budgétaires au Québec n'ont pas permis de déceler de tendances centralisatrices dans le processus décisionnel. La loi de l'administration financière, votée le 19 décembre 1970 (chap. 17 des lois de 1970), laisse cependant prévoir de telles possibilités lorsqu'elle confie au Conseil du trésor québécois trois grandes responsabilités :

- l'approbation des modes de gestion du personnel et d'organisation des ministères et organismes du gouvernement ... (Section III, a. 22);
- la supervision de l'élaboration et de l'application de la politique administrative générale suivie dans la fonction publique (c'est-à-dire les règlements relatifs "aux comptes, honoraires ou frais de fourniture de services" ... (Section III, a. 25);
- la programmation et la gestion budgétaire centrales, c'est-à-dire :
 - a) la soumission annuelle au Conseil exécutif d'un projet de prévisions budgétaires suite à l'analyse des implications financières des plans et programmes des ministères et organismes du gouvernement (Section III, a. 23);
 - b) l'adoption des règlements ayant trait au système de comptabilité qui doit être suivi dans les ministères et organismes⁵⁵.

Cette obligation de présenter des demandes de crédits au Conseil du trésor canadien selon des caractéristiques et dans des formes très précises a

54. Sur la rationalisation française des choix budgétaires, les deux volumes les plus intéressants sont *Rationalisation des choix budgétaires* (ouvrage rédigé par 13 spécialistes), Paris, 1970, 210 p.; H. Lévy-Lambert et H. Guillaume, *la Rationalisation des choix budgétaires*, Paris, 1971, 213 p.

55. Un document récent traite particulièrement de cette responsabilité de programmation et de gestion budgétaires centrales du Conseil québécois du trésor, cf. "Document explicatif - Implantation d'un système de budget par programmes (P.P.B.) au gouvernement du Québec", (Québec, version préliminaire juin 1971), 3-4 miméo.

déjà posé aux fonctionnaires d'Ottawa suffisamment de maux de tête⁵⁶ pour qu'ils y reconnaissent des aspects centralisateurs. Les fonctionnaires québécois semblent conscients de cette tendance centralisatrice d'un tel système. Ils ne semblent au contraire pas conscients du tout d'une autre caractéristique dont les fonctionnaires canadiens affublent le P.P.B.S., son "conservatisme".

b) *Le caractère routinier de la prise de décision*

Les fonctionnaires canadiens, beaucoup plus que leurs collègues américains, insistent sur l'absence d'innovation des programmes gouvernementaux des dernières années et mettent le blâme sur le système P.P.B.. Ce sont des techniques essentiellement conservatrices et des processus qui empêchent toute imagination de se déployer, si l'on en croit les fonctionnaires interrogés. La lutte se fait entre les programmes qui sont en train d'être appliqués et ceux que proposent les différents ministères : les nouveaux programmes ne sont adoptés que s'ils réussissent à s'adapter à ceux que l'on est en train d'appliquer. Seuls les programmes qui ne suscitent l'adoption d'aucun crédit réussissent à être adoptés; on cite volontiers à Ottawa l'exemple de la loi Turner comme le seul projet de loi à ne pas avoir subi les attaques et les contrôles de l'analyse budgétaire P.P.B., parce qu'il n'impliquait l'adoption d'aucun crédit⁵⁷.

Il est trop tôt pour savoir si, au Québec, cette rationalisation des choix budgétaires aura les mêmes effets routiniers. Le Conseil du trésor refuse, depuis un an, plusieurs éléments de programmes que lui soumettent les différents ministères, il n'accepte pas toutes les définitions que les ministères donnent de leurs objectifs, il obligera les ministères qui n'en ont pas encore à se définir une politique (Immigration⁵⁸, Tourisme) s'ils veulent do-

56. Quarante fonctionnaires de cinq ministères (Main d'oeuvre, Travail, Agriculture, Affaires extérieures et Industrie et commerce) furent interrogés tant à Ottawa que dans des bureaux régionaux en novembre 1971. Chantal DeGroote et Susan Rottinger, collaboratrices fidèles, ont interrogé dix-huit fonctionnaires des Affaires extérieures et de l'Industrie et commerce.

57. Cf. Doern & Aucoin, *The Structures of Policy-Making in Canada*, p. 63.

58. Selon son ancien titulaire, le Dr Cloutier, le ministère de l'Immigration n'a pas de politique. Il a été créé pour des raisons électorales. Il ne compte qu'une centaine de fonctionnaires, son budget n'est que de 1,5 million de dollars, ce qui constitue même une réduction par rapport à l'année précédente. Le ministre était interrogé à ce sujet par M. Michel Roy, le

rénavant obtenir des fonds. Cette main-mise aura-t-elle des effets routiniers? Chose certaine, le gouvernement de M. Bourassa a eu moins le loisir de définir des objectifs à long terme⁵⁹ que le gouvernement de M. Trudeau dont c'était une priorité. Comme le soulignait le professeur Lionel Ouellet, "l'administration (c'est-à-dire les hauts fonctionnaires) dans de telles circonstances devient le définisseur des objectifs de l'Etat, (grâce au PPBS)⁶⁰". L'homme administratif, dont parlait Simon, risque de primer et, par conséquent, le caractère routinier des décisions prises. Mais que les nouveaux programmes soient "révolutionnaires" ou semblables à leurs prédécesseurs, toute la rationalité de la prise de décision est à analyser de nouveau, ne correspondant pas aux théories mentionnées en introduction.

Conclusion

Les premiers volumes et articles consacrés au système P.P.B. en 1965 et 1966 aux Etats-Unis considéraient volontiers l'invention d'un tel système comme aussi importante pour l'humanité que celle de la roue! Certains fonctionnaires québécois, membres des équipes P.P.B. des différents ministères, semblent actuellement abonder dans le même sens. Ils posent ouvertement la question : "Si ce ne sont pas les fonctionnaires qui doivent définir les besoins de la société, c'est qui alors?", ajoutant tout de suite que les parlementaires ont démontré qu'ils ne pouvaient le faire et que certaines décisions récentes ont été prises en moins d'une minute par le Conseil des ministres. Toute l'idéologie "technocratique" s'appuie de cette façon sur un type précis de rationalité, que les théoriciens qualifient volontiers de "rationalité pure". Mais, à mesure que les problèmes d'application du système ont surgi, de plus

24 octobre 1971, à l'émission Politique atout, sur les ondes de Radio-Canada.

59. Cf. l'entrevue accordée par M. Bourassa à MM. Pierre-L. O'Neill et Michel Roy, *Le Devoir*, 16 septembre 1971, p. 9 et 6 : "J'aurais voulu donner plus de temps aux objectifs à long terme. Surtout essayer de réduire le taux carrément inacceptable du chômage. Il faut nous donner une orientation économique. Depuis que je suis au pouvoir, j'ai été pris par le court terme."

60. Discussion suivant le panel consacré à ce sujet lors du colloque de la Société canadienne de science politique, à Sherbrooke, le 15 octobre 1971.

en plus de praticiens et d'universitaires se sont penchés sur l'idéologie que risquait de véhiculer un tel système et, par conséquent, sur le type de rationalité que l'on pouvait espérer du P.P.B.S. Bon nombre d'Américains expérimentés et de Québécois prêts à appliquer ce système le mettent dans son contexte, qui selon eux doit être démocratique : quand l'homme politique prend une décision, il lui faut (ensuite) savoir combien le tout coûtera, quels sont les faits (quel est le taux actuel de pollution, quel serait le taux tolérable de pollution, combien en coûterait-il pour que ce taux tolérable ne soit pas dépassé?). Le système P.P.B. peut fournir ces réponses⁶¹.

Ils reconnaissent donc la priorité de l'homme politique élu dans la prise de décision. Ils reconnaissent également aux individus et groupes le droit de formuler des souhaits : si les Indiens du Canada réclament que le gouvernement prenne conscience de leurs problèmes, pourquoi ne serait-il pas "rationnel" qu'il existe un programme consacré aux Indiens⁶²?

Toutes les politiques, tous les programmes sont, en fin de compte, basés sur le jugement d'individus, hommes politiques, fonctionnaires et autres groupes. Les besoins, les objectifs et les moyens ne seraient pas définis de la même façon par les fonctionnaires et par les hommes politiques, car leur rationalité ne serait pas la même selon la dichotomie quelque peu manichéenne présentée au début de ce texte. C'est cependant une dichotomie qui semble, de-

-
61. Argument avancé par M. André Gélinas lors de cette même discussion. M. Charles Schultze, alors qu'il était directeur du Bureau américain du budget, avait dit à peu près la même chose : "*Articles attack PPBS either as a naive attempt to quantify and computerize the imponderable, or as an arrogant effort on the part of the latter-day technocrats to usurp the decision-making function in a political democracy. Mr. Chairman, PPB is neither. It is a means of helping responsible officials make decisions. It is not a mechanical substitute for this good judgment, political wisdom, and leadership of those officials*", cf. "Statement of Charles L. Schultze, Director, Bureau of the Budget", in James W. Davis, edit., *Politics, Programs, and Budgets*, p. 187.
62. Comme le souligne Doern, "*the Department of Indian Affairs has run into opposition from the Indian community in Canada regarding the establishment of any type of PPB analytical team within the department*"; des aspects idéologiques semblent à l'origine de cette requête, les Indiens étant convaincus de la "technocratie" de l'approche gouvernementale. En poussant l'argument à la limite, les fonctionnaires pourraient décider qu'il serait "économiquement avantageux" de regrouper tous les Indiens en une seule "réserve" et que, par conséquent, cette solution est la plus "rationnelle".

puis toujours, trop étroite à plusieurs. Des phénomènes québécois comme l'Opération-Dignité semblent démontrer que les publics veulent participer au choix des objectifs. Et c'est probablement là l'une des raisons des difficultés d'application de la rationalisation des choix budgétaires au Québec.

Ce domaine, comme ceux du transport métropolitain et du logement, constitue un secteur autonome au sein duquel une planification pourrait être instaurée. C'est ce que la première partie de ce volume a voulu souligner. Ces efforts de planification sectorielle ont laissé apparaître des cultures politiques et administratives conflictuelles, et l'absence de planification paraît provoquée par des éléments culturels et idéologiques plutôt que par des blocages institutionnels. Ceux-ci ne sont certes pas absents, cependant, et les tentatives de planification globale s'y sont heurtées, comme le soulignera la seconde partie.

Deuxième partie

LA PLANIFICATION GLOBALE AU QUEBEC

Cette seconde partie du volume comprend, comme la première, trois chapitres. Je dresserai d'abord un bilan de ce que j'ai appelé l'échec de la planification québécoise. Celle-ci est due à des facteurs exogènes (marché des matières premières ouvert sur l'économie nord-américaine, prises de décisions économiques extérieures au Québec), mais également à des facteurs endogènes (le cloisonnement institutionnel des ministères, la culture administrative, l'absence de consensus au Québec sur les grands objectifs de la société). Le second chapitre examinera de plus près le concept de planification concertée, originaire de France, et constatera le désenchantement des Français eux-mêmes à ce sujet. Le dernier chapitre s'interrogera sur les possibilités d'en arriver au Québec à une "mystique du plan" dans une société qui ne paraît plus consensuelle, et dont les objectifs semblent contradictoires d'une couche socio-économique à l'autre.

Chapitre premier

BILAN DE DOUZE ANNEES DE PLANIFICATION AU QUEBEC : UN ECHEC*

Le gouvernement du Québec est obligé de reconnaître depuis quelques années la "grande portée du mot "planification" mais également la grande difficulté de son application¹. Les dirigeants de l'Office de planification et de développement du Québec (O.P.D.Q.) constatent, chaque année dans leur rapport annuel, que l'expérience québécoise de planification "s'est heurtée, au cours des dix dernières années, à des difficultés considérables". Le rapport parle constamment de la planification comme d'un défi difficile à relever, et sa définition de la planification paraît plutôt limitative :

L'Office se trouve engagé dans une sorte de pari sur la possibilité de mobiliser l'administration gouvernementale aux fins d'une planification des actions de l'Etat. Un pari de cette envergure ne pouvait manifestement pas être intégralement tenu dans une seule année d'efforts. La mobilisation de l'administration gouvernementale aux fins d'une planification des actions de l'Etat sera l'un des objectifs majeurs de l'exercice 1970-1971.

M. Jacques Parizeau, économiste, porte-parole de l'opposition, faisait pour sa part remarquer :

Nous passons actuellement par une phase où le secteur public a été littéralement remis sur les tablettes et où on renonce à s'en servir comme levier économique. On recommence cette sollicitation des compagnies, qui n'a jamais réglé les problèmes fondamentaux de la croissance économique du Québec².

* Ce chapitre est une version légèrement modifiée d'une communication présentée le 17 juillet 1971 au second colloque international de planification comparée du London School of Economics and Political Science.

1. Allocution de M. Robert Bourassa prononcée le 3 juin 1971 devant les membres du Conseil de planification et de développement du Québec.

2. Conférence au C.E.G.E.P. Edouard-Montpetit le 7 avril 1971.

Le sociologue Marcel Rioux, en croyant déceler une certaine "fatigue politique" dans la population québécoise, se demandait si "nous n'en sommes pas au même point qu'en 1961-1962³". Deux thèmes majeurs seront présentés, l'un ayant trait aux aspects politico-économiques de la planification au Québec, l'autre aux aspects plus sociologiques dont parlait le professeur Rioux.

1. *L'absence d'une économie proprement québécoise*

M. Roland Parenteau, alors qu'il était encore professeur à l'Université de Montréal en 1961, avait souligné les tâches qui lui semblaient prioritaires pour les futurs planificateurs québécois :

a) l'harmonisation des politiques des divers ministères provinciaux. Le premier avantage de l'établissement d'un plan directeur, en dehors même de toute collaboration du secteur privé, serait d'amener les divers services de l'Etat à collaborer entre eux et à poursuivre des objectifs compatibles;

b) l'utilisation des politiques routières et énergétiques comme instruments cohérents d'orientation de l'activité économique; ces deux facteurs conditionnent, en effet, la localisation de nombreuses industries;

c) la décentralisation industrielle, non pas par le boycottage de la région montréalaise, mais par la création ou le renforcement de pôles d'attraction situés ailleurs, en province;

d) la création d'une véritable politique d'aménagement du territoire (selon l'expression même de M. Parenteau); une telle planification permettrait, lorsqu'une nouvelle région est ouverte à la civilisation, d'exploiter toutes les ressources qui s'y trouvent⁴. Avec l'avantage de dix années de recul, on pense à la région de la Baie James.

Les objectifs généraux de la planification québécoise, tels que suggérés en 1962-1963 par M. Joubert, le directeur général du C.O.E.Q., ne peuvent guère être décrits comme plus modestes :

3. Cf. *la Presse*, 23 juin 1971, p. B1.

4. Cf. Roland Parenteau, "La politique économique provinciale", in *le Rôle de l'Etat*, Montréal, Ed. du Jour (9^e conférence annuelle de l'Institut canadien des affaires publiques), 1962, p. 52.

1. le plein emploi par une mobilité occupationnelle et géographique de la main-d'oeuvre;

2. la création d'activités dynamiques nouvelles (c'est-à-dire l'industrie, le tourisme...);

3. la structuration rationnelle de l'espace régional (qui inclut implicitement le secteur agricole).

Ce sont là de très vastes objectifs. Il ne paraît pas certain qu'une structuration "rationnelle" doive n'être conçue que d'une seule façon. La rationalité, on l'a déjà souligné, dépend de la culture politique et administrative de ceux qui l'appliquent.

Dix ans plus tard, le premier ministre, M. Bourassa, avouait l'échec lorsqu'il affirmait publiquement : "La planification au Québec par la mobilisation de l'administration gouvernementale et le maintien d'un dialogue permanent entre le gouvernement et la collectivité demeure un pari d'envergure même après dix ans d'efforts⁵."

Cet échec semble tenir à la fois au type de planification que l'on voudrait appliquer et au type d'Etat qui encadre les Québécois. Le contenu (c'est-à-dire l'étendue et les objectifs) d'un plan de type impératif ("à la Soviétique") est différent de celui d'un plan de type indicatif (planification française). Le plan impératif intéresse non seulement *tous* les secteurs, mais aussi de nombreux aspects de la vie économique : quantités, prix, localisation, emploi. A la limite, on peut dire que la nation se comporte comme une seule entreprise qui dirige ses divers établissements⁶. Les objectifs du plan français sont par contre fixés par secteur plutôt que par firme, laissant ainsi aux entrepreneurs une grande liberté d'action. Ces objectifs sont impératifs pour les secteurs de base qui sont presque tous nationalisés, et uniquement indicatifs pour les industries de transformation, dont l'avenir n'est prévu que dans ses grandes lignes. A l'origine, le plan québécois se voulait du type fran-

5. Allocution prononcée lors de la première réunion du Conseil de planification et de développement du Québec, le 3 juin 1971.

6. Priorité est traditionnellement donnée aux biens de production. Les plus récents plans soviétiques ont cependant le souci d'une analyse plus fine de la consommation des individus.

çais; mais alors que le plan français s'attache à atteindre des objectifs liés à l'équilibre de la balance des paiements⁷ le Québec, pour sa part, est doté dans plusieurs secteurs d'une économie *non* proprement québécoise, en plus de ne pas être un Etat souverain, c'est-à-dire de ne pas être doté de tous les instruments de politique économique à la disposition d'un gouvernement comme le gouvernement français.

Il n'y a pas d'économie proprement québécoise des ressources naturelles. Pour les mines, par exemple, les principales difficultés subsistent encore en 1973-1974 parce qu'elles restent liées aux fluctuations du marché international. Les découvertes successives de minerai de fer dans les régions de Fort-Gouraud et de Zouerate, en Mauritanie, près de la frontière du Sahara espagnol ont été plutôt mal accueillies par les planificateurs québécois depuis dix ans. Le secteur privé de l'économie québécoise semble sortir actuellement de la stagnation⁸. Les textiles, la métallurgie et les mines ont eu à souffrir de ces fluctuations du marché international. Les possibilités d'intervention systématique des autorités publiques doivent par conséquent "être extrêmement nuancées" selon les termes mêmes du premier ministre. Celui-ci semble d'ailleurs associer idéologie et culture politique à cette absence d'intervention : que ces politiques soient trop restrictives ou franchement discriminatoires, et le dynamisme de ces secteurs sera remis en cause⁹.

Nous sommes bien conscients, et je l'ai mentionné à plusieurs reprises, qu'une économie ouverte comme la nôtre sur tout le continent nord-américain et, de ce fait, inévitablement orientée selon les moeurs économi-

7. De tels objectifs sont en effet liés aux exportations et importations par rapport à la consommation intérieure et face à une pénurie de ressources et d'équipement.

8. Cf. *Financial Times of Canada*, 7 mai 1973, p. 3.

9. Comme le signalait pourtant M. Jacques Parizeau, "l'industrie manufacturière est dans une situation tout à fait différente. Elle est presque tout entière orientée vers le marché intérieur. (...) Il peut être techniquement compliqué de redonner un certain dynamisme à des secteurs qui n'en ont plus ou de déplacer le centre de gravité vers des industries nouvelles, mais au moins la planification jouira ici d'une certaine autonomie. Cette même autonomie de l'intervention est possible dans l'agriculture", cf. "La planification économique" in *les Nouveaux Québécois*, Québec, Presses de l'Université Laval (3^e Congrès des affaires canadiennes), 1964, p. 89-94.

ques de l'Amérique, ne saurait être entièrement déterminée par les actions de l'Etat, si importantes que ces actions puissent être. Dans notre contexte, c'est encore et pour longtemps le secteur privé, le milieu lui-même, qui canalisent les décisions les plus déterminantes pour le développement¹⁰.

La planification économique semble également rendue difficile par le statut du Québec au sein de la Fédération canadienne. Le professeur Roger Dehem a insisté sur l'incompatibilité des concepts de fédéralisme et de planification, celle-ci exigeant un centre unique de décision, qui serait situé à Ottawa¹¹. Je ne suis pas certain de l'incompatibilité, par essence, du fédéralisme et de la planification. Il n'en reste pas moins vrai que la monnaie, le crédit, les douanes et une partie de la fiscalité relèvent depuis cent ans de la compétence d'Ottawa. Le gouvernement du Québec ne peut donc recourir à un grand nombre de mécanismes d'incitation pour obtenir une exécution consentie du plan. Le gouvernement d'Ottawa, par contre, peut, par sa politique fiscale, monétaire ou douanière, remettre en cause les objectifs d'un plan québécois s'ils ne correspondent pas à ceux de la politique fédérale.

Ces aspects institutionnels paraissent renforcés par la culture politique majoritaire des Canadiens. Celle-ci postule que l'on peut dissocier les matières à caractère économique de celles à incidence culturelle. Les problèmes économiques seraient du même type, quelle que soit la culture de l'entité considérée : régime de sécurité sociale, plein emploi, développement régional, d'où la possibilité d'une planification recherchant des solutions uniques à des questions qui se posent en termes similaires d'un océan à l'autre¹². Par contre, selon cette même interprétation, les matières culturelles, au sens étroit du terme, enseignement, langue, droit civil, peuvent faire l'objet d'une réglementation particulière selon le génie de chaque province.

Dans une vigoureuse et remarquable intervention, M. Roland Parenteau a remis en cause, en mars 1972, toute la philosophie sous-jacente à une telle conception de la planification économique. Pour que culture ne devienne pas uniquement folklore, il faut un lien étroit entre les dimensions économique et

10. Allocution déjà citée de M. Bourassa.

11. Cf. Roger Dehem, *Planification économique et fédéralisme*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1968.

12. Maurice Croisat, "Planification et fédéralisme", *Administration publique du Canada*, automne 1968, p. 319.

culturelle, il faut, selon ses propres termes, accepter une politique régionale "pour la région" par opposition à une politique régionale "pour la nation"¹³. Pour le Québec, ceci implique que l'initiative en matière de planification repose d'abord sur le gouvernement du Québec.

M. Parenteau avait, en 1961, mentionné quatre secteurs pour lesquels le gouvernement québécois disposait d'instruments de politique économique. Ces instruments sont "la garde du domaine public", les investissements publics, le crédit, et l'électricité. La garde du domaine public donne, selon M. Parenteau, au gouvernement québécois juridiction sur les ressources hydrauliques, les ressources minières, la plus grande partie de la forêt. L'action de l'Etat peut être directe s'il décide d'exploiter lui-même les ressources naturelles, ou indirecte s'il afferme le domaine à des intérêts privés, moyennant des conditions rigoureuses d'exploitation. L'échec de la planification québécoise semble tenir à l'absence de prise de conscience, de la part, des gouvernements des douze dernières années, du rôle du secteur public : "L'attitude de nos gouvernements demeure la suivante : il faut absolument et nécessairement qu'un certain nombre de grandes compagnies viennent investir ici, autrement le problème de la croissance économique est insoluble"¹⁴.

Parmi les investissements publics, M. Parenteau privilégiait la voirie comme moyen d'action important. Les investissements routiers devraient en effet être considérés comme une façon de stimuler la localisation d'industries dans les régions prioritaires. Les investissements scolaires et hospitaliers peuvent jouer un rôle analogue. En même temps que des leviers d'action conjoncturelle, ils auraient pu devenir des instruments puissants de planification régionale, ajoutait M. Parenteau.

La politique du crédit permet l'implantation industrielle nouvelle dans les régions prioritaires. Les capitaux privés avaient fourni jusqu'en 1961 la quasi-totalité du financement des entreprises. On prit conscience à cette époque que cela ne suffisait plus "si l'on considère le retard d'investissements dont souffre l'économie québécoise" et qui se traduit par un chômage grandissant.

13. Roland Parenteau, "La politique de développement régional dans un contexte fédéral", communication présentée à la Conférence sur le développement économique régional, Université d'Ottawa, 2 au 4 mars 1972.

14. Jacques Parizeau, conférence au C.E.G.P. Edouard-Montpetit, le 7 avril 1971.

L'électricité, enfin, jouit d'une situation particulièrement favorable, au Québec. M. Parenteau voulait utiliser cet atout pour attirer les industries consommatrices de cette source d'énergie¹⁵. Un fait domine cependant tous les autres dans ce domaine, ce sont les ressources qui abondent et les structures de production qui sont faibles.

Le premier ministre, M. Bourassa, a pour sa part bien délimité les critères d'élaboration et d'exécution de la planification québécoise : une politique de développement industriel peut et doit être sélective mais toute planification ne peut être qu'indicative¹⁶.

2. La bureaucratisation du plan

Les théoriciens de la planification distinguent trois étapes de la mise en application du plan : l'élaboration, l'exécution, et le contrôle politique. Cette troisième étape mérite peu d'attention au Québec. L'organisme responsable de la planification (C.O.E.Q., puis l'Office du plan, puis l'O.P.D.Q.) doit rendre compte au moins une fois l'an de son fonctionnement à l'Assemblée nationale. Venant à la fin du processus, cette étape ne contient que le fruit des étapes précédentes, l'élaboration et l'exécution. Or, ce que l'observateur retient de ces deux premières étapes, ce sont l'absence de mise en marche du plan et les déficiences dans ses moyens d'exécution.

a) *L'absence de mise en marche d'un plan québécois*

Dans la planification de type indicatif que le Québec voulait mettre en place en 1962-1963, la concertation était le mécanisme institutionnel d'élaboration privilégié; ainsi, ce processus reposerait sur la "conviction" et non sur la contrainte. On a cependant constaté dès le début l'absence de représentativité des membres du Conseil d'orientation économique, l'impossibilité pour les citoyens de se sentir concernés par les travaux de cet organisme, formé de

15. Roland Parenteau, *le Rôle de l'Etat*, op. cit.

16. Cf. "Une entrevue exclusive avec le premier ministre Robert Bourassa", *les Affaires*, 25 février 1971, p. 18.

quinze membres¹⁷, nommés par le Conseil des ministres. Les citoyens apprenaient par les journaux que quinze membres avaient été nommés, et que cinq hauts fonctionnaires leur avaient été adjoints, mais ils connaissaient mal M. Armstrong, choisi pour son expérience dans un organisme concerné, Me Dubé pour ses préoccupations dans une région précise du Québec (il était président du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec, ou B.A.E.Q.), et les autres choisis à cause de leurs connaissances dans tel ou tel secteur de l'économie (l'industrie, l'agriculture, la finance). On retrouve là une conception élitiste de la planification; la concertation ne s'effectuerait qu'entre "experts", experts du monde patronal, économistes-experts des syndicats, experts régionaux et hauts fonctionnaires.

L'un des mécanismes de concertation préconisés - et qui n'a vraiment jamais donné de résultats valables - était la constitution de comités consultatifs dans le but d'analyser "des problèmes qui s'insèrent dans l'inventaire de la réalité économique". Composés de membres du C.O.E.Q., de fonctionnaires des divers ministères et de spécialistes de l'extérieur, ces comités ont étudié en 1965 le chômage saisonnier, l'organisation de la recherche scientifique et la structure des conseils économiques régionaux, mais la vocation propre de ces comités consultatifs n'était pas encore très bien définie lorsque le C.O.E.Q. fut remplacé par l'Office de planification en 1968.

Un second organe de planification mis sur pied fut le Comité permanent d'aménagement des ressources, peut-être mieux connu sous le sigle C.P.A.R. Ce comité voulait regrouper les sous-ministres intéressés à cette question; il avait pour mission de coordonner l'action gouvernementale dans le domaine des ressources naturelles et de conseiller plus particulièrement le ministre de l'agriculture sur les travaux que l'organe fédéral A.R.D.A. (Aménagement rural et développement agricole) se proposait d'effectuer au Québec. Il semble d'ailleurs que cette seconde tâche, la seule que le C.P.A.R. ait effectivement accomplie, ne fut officiellement ajoutée à la première que lorsque le cloisonnement des ministères empêcha toute coordination. Le meilleur indice de cette absence de volonté de coordination dont nous disposons nous fut révélé lorsque

17. Dès août 1960, cinq membres avaient été nommés en vertu de l'ancienne loi de 1943. La loi sanctionnée en février 1961 créait un nouveau Conseil d'orientation économique, composé de quinze membres.

le Comité voulut créer des sous-comités techniques pour étudier des projets de développement planifié. Seuls les projets A.R.D.A. leur furent confiés. La bureaucratisation des ministères, leur cloisonnement, la culture administrative des fonctionnaires bloquaient tout autre projet de coordination interne.

Pour chapeauter le tout, un comité ministériel de la planification avait été créé. Il se composait de cinq ministres (quatre sous le gouvernement suivant) et se réunissait périodiquement pour examiner les recommandations du C.O.E.Q. avant que celles-ci ne soient officiellement soumises au Cabinet. Les recommandations se faisant rares, le Comité se réunit de moins en moins¹⁸.

On envisageait, enfin, de créer huit Conseils économiques régionaux (C.E.R.), chacun regroupant en un seul organisme et pour un territoire donné, les municipalités, les corps intermédiaires et les entreprises, dans le but d'en assembler les forces économiques, de leur permettre de s'exprimer et de suggérer à qui de droit les mesures qu'ils estimaient propices au développement économique de la région. Tels étaient les buts officiellement visés il y a douze ans. Dès 1964, l'accent fut mis, de façon délibérée, sur l'élaboration d'une planification régionale¹⁹. Dix régions administratives - et non plus huit - furent tracées.

Dix ans plus tard, on constate que, d'une part, peu de ministères ont adopté les divisions régionales de l'O.P.D.Q., et que, d'autre part, le rôle des Conseils régionaux de développement (C.R.D.) demeure imprécis. C'est en 1966 que le ministère de l'Industrie et du commerce publiait, à la suite d'études axées sur la théorie des pôles de croissance, une carte administrative de dix régions et vingt-cinq sous-régions, qui devait servir de modèle à tous les autres ministères. Sept ans plus tard, un seul autre ministère, celui de l'Éducation, a adopté ce modèle. La plupart des autres ministères (Affaires sociales, Affaires culturelles, Agriculture et colonisation, Revenu, Transports, Travail et main-d'oeuvre, etc.) ont adopté leur propre découpage régional, qui en cinq bureaux régionaux, qui en onze, qui en neuf, voire même en vingt-six

18. Depuis mai 1972, une direction collégiale de cinq ministres est responsable de l'O.P.D.Q. M. Gérard-D. Lévesque en assumait seul la responsabilité auparavant.

19. Cf. "Les exigences de la planification économique - Conseil d'orientation économique du Québec - Rapport présenté au Gouvernement du Québec", septembre 1964, 74 p.

et soixante-quatre). Les Finances et les Affaires municipales, chose assez surprenante, sont sans découpage régional.

Dans chacune des dix régions, un Conseil régional de développement (C.R.D.) fut créé à la fin de 1970 et au début de 1971. L'Office de planification et de développement (O.P.D.Q.) lui confiait trois tâches : organiser la consultation, susciter la participation du milieu, et agir comme interlocuteur privilégié de l'O.P.D.Q. Dès le début, on nota l'ambiguïté du rôle des C.R.D. Se percevaient-ils comme centre de décision, comme une courroie de transmission des décisions prises à Québec, ou comme un organisme de revendication? Les réponses doivent être nuancées, puisque certains C.R.D. se sont perçus et ont agi comme centre décisionnel, d'autres comme simple organe administratif de transmission, et d'autres enfin ont effectivement voulu susciter la participation de la base et sont, en fait, rapidement devenus des foyers de revendication auprès de Québec. De même, les relations avec l'O.P.D.Q. ont varié selon les C.R.D. On constate déjà que l'O.P.D.Q. s'adapte mal à dix types différents de C.R.D., qu'il n'a pas voulu ou pas su accepter tel C.R.D. comme organe de revendication et tel autre comme centre de décision. Or, l'O.P.D.Q. constitue le principal financier des Conseils régionaux de développement, de sorte qu'encore en 1973-1974 les objectifs de la régionalisation de la planification demeurent imprécis, et l'avenir de celle-ci très incertain.

Dans deux régions, les organes de planification ont manifesté très tôt par l'intérêt qu'ils ont suscité l'utilité de telles structures régionales. Le Conseil d'orientation économique du Bas-Saint-Laurent (C.O.E.B.) et le Conseil régional d'expansion économique de la Gaspésie et des Îles de la Madeleine (C.R.E.E.G.I.M.), créés en 1966, ont plus ou moins provoqué la mutation de la planification québécoise, de structures copiées du modèle français à une expérience propre de planification régionalisée. La mise sur pied du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (B.A.E.Q.) en 1963 et le volumineux rapport qu'il a soumis en 1966 laissaient en effet présager une conception plus "participationniste" de la planification, plus conforme, affirmait-on à l'époque, à la conception théorique "idéale", de la planification.

Le premier congrès conjoint du C.O.E.B. et du C.R.E.E.G.I.M. fut considéré par un commentateur du quotidien *la Presse* comme marquant "véritablement dans le concret le début de la planification au Québec". Le 23 octobre 1966,

les deux conseils se fusionnaient, permettant ainsi au gouvernement de M. Johnson d'effectuer la transition entre un organisme d'élaboration du plan, qu'était le B.A.E.Q., et un organe d'exécution que devait être l'Office régional de développement.

L'application du plan du B.A.E.Q. ferait en sorte de réduire considérablement la part du revenu personnel régional provenant de virements gouvernementaux, et non pas uniquement de réduire les disparités de revenus entre cette région et l'ensemble du Québec. Selon les termes mêmes d'un ancien aménagiste au B.A.E.Q., M. Jean-Claude Lebel, il ne s'agissait pas "d'un classique plan de croissance conçu selon les modèles européens, mais un plan de développement au vrai sens du terme"²⁰.

Il s'agissait bel et bien d'un plan, selon les aménagistes, "parce qu'il y a, dans cet imposant travail, définition d'une tâche, en termes quantitatifs et qualitatifs, situation de cette tâche dans le temps et l'espace et précision des rôles respectifs de multiples agents publics et privés, individuels et collectifs dans l'exécution de cette tâche".

De 1968 à 1971, priorité fut donnée à l'éducation et à l'éveil des populations. L'accent se veut dorénavant mis sur "les réalisations concrètes", et en particulier l'amélioration du réseau routier. En 1970, le premier ministre, M. Bourassa, élu quelques mois plus tôt, admettait que "les gens ont toutes les raisons de se plaindre - ça marche au pas de tortue depuis plusieurs années"²¹. Selon le député fédéral de Matane, M. De Bané, "c'est le fouillis total dans l'application du BAEQ, un véritable cul-de-sac". Les fonctionnaires provinciaux se renvoient la balle d'un ministère à l'autre, ajoutait-il, les fonctionnaires fédéraux sont absents du territoire-pilote et le système institutionnel d'application du plan (Office de développement de l'Est du Québec et C.R.D.) est un échec. Il faut, comme ailleurs dans le monde en ces situations d'"exécution", un "maître d'oeuvre", une agence étatique débarrassée du fouillis administratif, équipée de "bureaux *ad hoc*" et chargée d'appliquer les programmes du plan pour chacun des secteurs. En protestant contre la len-

20. Jean-Claude Lebel, "Le plan du BAEQ est un plan de rattrapage", *Socialisme* 67, avril-juin 1967, p. 75ss.

21. *Le Devoir*, 25 septembre 1970, p. 1-2.

teur du gouvernement québécois à appliquer le plan du B.A.E.Q., M. De Bané suggérait de recourir à une régie mixte ou à une société de la Couronne pour accélérer le processus²².

L'accord fédéral-provincial A.R.D.A.-B.A.E.Q. avait officiellement prévu que des sommes importantes seraient affectées à l'Est du Québec. Mais le ministre responsable de l'Office, M. Tessier, admettait en décembre 1970 que des \$258 millions accordés par les deux gouvernements, seulement \$15 millions étaient des sommes additionnelles au montant prévu par les différents ministères. En avril 1971, le gouvernement fédéral rejetait sur celui du Québec la responsabilité du délai au sujet de la signature d'un accord quinquennal ayant trait au plan d'aménagement de cette région-pilote. Le gouvernement du Québec venait de se plaindre d'un délai de dix mois; le gouvernement fédéral répliqua qu'il signerait l'accord dès que le Québec accepterait ses décisions quant à la façon de dépenser les nouvelles sommes (\$358 millions). Québec souhaitait consacrer \$100 millions à la voirie, et Ottawa s'appuyait sur le rapport Lalonde-Valois qui fixait à \$67 millions le coût du réseau routier de l'Est du Québec. De tels conflits fédéraux-provinciaux empêchent encore aujourd'hui une planification cohérente, effectuée dans les meilleurs délais, semble-t-il.

La concertation, le premier ministre du Québec voulait l'institutionnaliser grâce au Conseil consultatif de la planification et du développement, dont la première réunion s'est tenue le 3 juin 1971. Mais, dix ans après les premières tentatives en ce domaine, M. Bourassa ne cachait pas qu'il y voyait beaucoup d'obstacles, et que les tentatives précédentes s'étaient toutes avérées des échecs :

Nous nous engageons aujourd'hui dans une sorte de pari sur la possibilité de mobiliser, aux fins d'une planification du développement du Québec, non seulement l'administration gouvernementale, mais aussi les énergies du milieu, au-delà de la diversité des points de vue souvent contradictoires et d'une égale diversité d'intérêts souvent divergents. L'institution d'un organisme comme le Conseil de la planification et du développement du Québec constitue une des modalités essentielles du dialogue permanent qui doit être maintenu entre le gouvernement et la collectivité²³.

22. Conférence de presse de M. De Bané, *la Presse*, 21 septembre 1970, p. A2.

23. De larges extraits de cette allocution sont reproduits dans *la Presse* du 4 juin 1971, p. A2.

Il n'en reste pas moins vrai que la création de ce Conseil était attendue depuis 30 mois (le principe en avait été adopté par l'Assemblée nationale en juillet 1968), et que trois jours après sa première réunion une centrale syndicale, la F.T.Q., annonçait qu'elle s'en retirait. Le Conseil avait pour tâche de fournir à l'Office du plan des avis sur les projets de développement économique et social du Québec²⁴. C'est au sujet de la composition du Conseil que la F.T.Q. annonçait son retrait. Elle estimait en effet que les travailleurs étaient sous-représentés et que la prépondérance écrasante des milieux d'affaires infléchirait les politiques du gouvernement dans le sens de leurs intérêts²⁵. Le patronat au contraire affirmait qu'une "certaine autonomie administrative et financière serait indispensable à la qualité des travaux du Conseil²⁶" et réclamait des pouvoirs exécutifs pour l'organisme. Il semble d'ailleurs que ce malaise se soit retrouvé au niveau de la région-pilote. Le ministre responsable s'en prenait régulièrement aux membres du Conseil et aux fonctionnaires régionaux depuis quatre ans, alors qu'il est lui-même accusé de se créer un capital politique partisan. Pour les députés du parti au pouvoir, le Conseil régional rendait certainement plus difficile, en tout cas, les "services aux électeurs". Ils ont, très tôt après sa création, demandé la tête du Conseil.

Voilà probablement les causes principales de l'échec de la planification au Québec : les fonctionnaires des différents ministères postés dans une même région ont trop souvent eu tendance à faire primer leur ministère plutôt que la collaboration interministérielle, les députés ont été portés à considérer comme inopportune la présence de planificateurs dans leurs comtés, et certains planificateurs (comme le gouvernement lui-même, d'ailleurs, depuis dix ans) ont voulu imposer la planification selon des schémas élitistes. Les instruments créés (C.P.A.R., O.P.D.Q., C.R.D.) se sont révélés en pratique peu aptes à corriger les inconvénients de l'administration québécoise trop centralisée et trop exclusivement sectorielle. Peut-être enfin faut-il souligner les contradictions fonctionnelles entre les mécanismes de planification et les méca-

24. Le Conseil a été créé par voie d'un arrêté en conseil le 16 décembre 1970.

L'arrêté a été publié dans la *Gazette officielle* du Québec le 2 janvier 1971.

25. *Le Devoir*, 7 juin 1971, p. 3.

26. *Le Devoir*, 13 janvier 1971, p. 5.

nismes de gestion et de programmation. Les qualités requises, les tâches accomplies, la culture administrative même de ceux qui ont à gérer à court terme ne sont celles, et ne peuvent peut-être pas être celles, de planificateurs prévoyant à long terme un ensemble d'objectifs et de moyens d'y parvenir.

b) *Déficience des moyens d'exécution de la planification*

Les premiers planificateurs québécois faisaient état de sept organes essentiels d'exécution du plan. Ils incluaient le Bureau du contrôleur de la trésorerie et le Service des achats, qui servent tous les deux au mieux de simples instruments de gestion gouvernementale. Le rôle du contrôleur de la trésorerie (fonctionnaire du ministère des Finances) était uniquement d'établir la disponibilité des fonds nécessaires à toute dépense d'un ministère. De même, le directeur du Service des achats est chargé de surveiller et de diriger tous les achats effectués par les ministères et organismes administratifs.

L'exécution de la planification concertée relèverait de la Société générale de financement (S.G.F.), de la Caisse de dépôt et placement, de la Régie des fonds industriels (aujourd'hui Société de développement industriel), de l'Hydro-Québec et de la Société québécoise d'exploitation minière. Ces organes se sont révélés de piètres instruments d'exécution d'une planification du développement économique. Dès la création de la S.G.F. en 1963, son premier président directeur général, M. Gérard Filion, l'utilisa comme société de *holding* avec très peu de préoccupations de développement planifié. Certains suggérèrent alors de relier la Société au Conseil d'orientation économique (C.O.E.Q.) et d'en devenir son instrument, comme le Fonds de développement économique et social (F.D.E.S.) l'est en France pour le Commissariat au plan²⁷. En fait, cependant, la S.G.F. est plutôt l'équivalent, à peu près, de l'Institut de développement industriel français (I.D.I.), créé en juillet 1970, pour aider les petites et moyennes entreprises. La différence fondamentale entre les deux organismes provient néanmoins du fait que la S.G.F. souhaitait, à cette époque, attirer les capitaux étrangers autant que protéger les entreprises à capitaux québécois. L'I.D.I. a au contraire comme fonction de faire l'impossible pour conserver les entreprises en mains françaises. La S.G.F. n'est guère seule à blâmer, il est vrai. Plutôt que de l'encourager, elle, société mixte, le gouvernement québécois essaie depuis la fin de 1968 d'amener

27. On trouvera une telle recommandation dans *Cité libre*, octobre 1965.

les firmes étrangères à investir au Québec : il a en effet mis l'accent sur les subventions dans le prolongement de ce qui s'était fait, mais qui s'accompagne cette fois d'un affaiblissement du secteur public versant des sommes gigantesques à même ses revenus fiscaux.

La S.G.F. fut créée, rappelons-le, pour faire des bénéfiques... ce qui ne fut guère le cas en 1970 et 1971 : le revenu net n'a atteint que \$63 000 et \$397 000 après avoir rejoint le million de dollars en 1969²⁸.

Peu de temps après être devenu ministre de l'Industrie et du commerce, M. Guy Saint-Pierre annonça en avril 1972 que la S.G.F. deviendrait effectivement une société de *holding* et qu'une seconde institution gèrerait un fonds de capital de risque. La S.G.F., elle, accentuerait son rôle de société de gestion plutôt que celui d'"entreprise opérante". C'était la fin d'un rêve.

Par les ressources que lui confierait la Régie des rentes, la Caisse de dépôt et placement devait favoriser le rassemblement, le regroupement et la planification éventuels de l'économie québécoise. Le projet de loi 51 qui créait la Caisse faisait de celle-ci un instrument de crédit et de répartition des besoins de montants d'argent par l'achat d'obligations et d'hypothèques, instrument également de subvention aux besoins financiers du gouvernement et des corporations et organismes publics, favorisant ainsi l'expansion économique. Le bill 51 comportait cependant deux articles (28 et 31) qui en indiquaient bien les limites : seules pouvaient être stimulées les entreprises qui l'étaient déjà, qui avaient déjà fait leurs preuves, puisqu'il leur fallait avoir au moins cinq ans d'existence et que leurs actions aient crû d'au moins 4 p.c. Ceci excluait la S.G.F. des entreprises que la Caisse pouvait aider!

En commentant le rapport que le président de la Caisse, M. Prieur, décédé au début de 1973, avait remis au ministre québécois des Finances en 1971, *Le Devoir* notait qu'on "cherchera en vain la moindre indication sur le rôle que devrait jouer, que pourrait jouer, que joue peut-être - qui sait? - la Caisse de dépôt et de placement dans le financement des investissements pri-

28. *Le Devoir*, 1^{er} avril 1971, p. 1 et 6 et 29 avril 1972, p. 9.

29. Cf. l'entretien qu'accorda M. Saint-Pierre à Denis Giroux dans *Le Devoir* des 8, 9 et 10 juin 1972.

vés au Québec³⁰. S'agit-il d'entreprises québécoises? En quoi la Caisse conçoit-elle son rôle comme agent de planification? C'est, aurait dit, paraît-il, M. Prieur, le cadet de mes soucis.

La loi des fonds industriels se voulait, pour sa part, l'un des axes principaux d'une politique cohérente de régionalisation économique. Elle permettait aux municipalités, sauf celles de Montréal et Québec, de prêter des montants d'argent aux entreprises désireuses de s'installer chez elles³¹. L'Office de crédit industriel a commencé ses activités en décembre 1967 et fut remplacé en avril 1971 par la Société de développement industriel. Créée dans le but de favoriser le développement économique régional, en mettant des capitaux à la disposition des entreprises qui ne parviennent pas à se financer par les méthodes conventionnelles, la Société comme l'Office avant elle a été décrite comme favorisant les intérêts "capitalistes" de quelques notables de ces régions plutôt que d'inciter à la concertation des différents intérêts des populations³². En 1971-1972, la S.D.I. a versé \$15,8 millions à 93 entreprises; les entreprises de la région de Montréal ont bénéficié de plus de la moitié de ces sommes, soient \$8,3 millions. En août 1972, M. Guy Saint-Pierre, ministre de l'Industrie et du commerce, annonçait une "réorientation" de la Société. Plusieurs cadres supérieurs avaient, dans les mois précédents, remis leur démission pour protester contre la pénétration gouvernementale dans la régie interne de l'organisme. Deux facteurs principaux paraissent à l'origine du malaise à la S.D.I. : l'imprécision des objectifs de base de l'organisme et la lourdeur du processus décisionnel. Pour ne prendre qu'un exemple, comment pourra-t-on déterminer les circonstances et les modalités de la participation de la S.D.I. au capital-risque des entreprises tant que la S.D.I. n'aura pas défini sa personnalité et les objectifs qu'elle poursuit à long, moyen, et court termes³³?

30. Claude Lemelin, "Où vont les placements de la Caisse de dépôt?", *Le Devoir*, 16 mars 1971, p. 4.

31. Claude Lemelin, "Premier jalon de la politique économique", *Le Magazine Maclean*, juin 1971, p. 11.

32. *La Presse*, 27 mars 1971, p. A15.

33. Extrait du rapport du comité d'étude établi au sein de la S.D.I. et présidé par M. Jacques Clermont, directeur général intérimaire jusqu'à l'entrée en fonction de M. Lucien Saulnier, texte reproduit dans *Le Devoir*, 26 juillet 1972, p. 5.

L'Hydro-Québec aurait pu devenir un agent important de planification, les richesses de l'électricité étant ce qu'elles sont au Québec. On en a effectivement fait, très tôt, le véritable nerf moteur de l'économie québécoise par l'influence indirecte qu'elle devait commander sur son développement industriel. Mais, dès 1966, le premier ministre de l'époque, M. Johnson, semblait penser que l'indépendance d'action de l'Hydro empêchait le gouvernement de coordonner à sa façon l'action de ses divers ministères et services et d'établir une véritable politique de croissance économique. Et le premier ministre Bourassa a eu la même réaction lorsqu'il a décidé d'exploiter les richesses contenues dans la région de la Baie James : il en a confié la responsabilité à un organisme autonome. "Il n'est pas question de créer un organisme parallèle à l'Hydro-Québec", a-t-il alors déclaré, mais l'Hydro, une fois encore, ne remplit pas son rôle de moteur planificateur. Il constitue même un véritable Etat dans l'Etat³⁴. Autant a-t-on pu en 1973 s'opposer à la hausse des taux de Bell Canada, autant on s'est révélé incapable à Québec de bloquer ceux de l'Hydro-Québec³⁵. L'autonomie de l'Hydro paraît un indice de plus de l'absence de coordination des moyens d'exécution de la planification.

Le travail d'exploration et de mise en valeur des gisements miniers aurait pu, dans la région de la Baie James, s'effectuer là comme ailleurs par le truchement normal de la Société québécoise d'exploitation minière (S.O.Q.U.E.M.). celle-ci a cependant appris du premier ministre Bourassa en février 1972 qu'elle ne détiendrait que 49 p.c. des actions d'une Société autonome créée à cette fin par la Société de développement de la Baie James³⁶. La S.O.Q.U.E.M. est l'institution responsable de l'aménagement des ressources minières au Québec. Entreprise publique à caractère commercial et industriel, son rôle est de "faire de l'exploration minière et de la mise en valeur des propriétés minières". L'Etat, en somme, partage par son entremise les risques inhérents à la recherche de gisements. Mais sa volonté de "ne pas porter atteinte au régime de li-

34. Cf. Dominique Clift, "Hydro : A State Within A State", *The Montreal Star*, 25 mai 1972, p. 9.

35. Cf. Laurent Laplante, "L'Hydro-Québec, "maître chez elle", *Le Devoir*, 28 février 1973, p. 4 et Dominique Clift, "Light Needed on Hydro Operations And Policies", *The Montreal Star*, 24 février 1973, p. 9.

36. *Le Devoir*, 18 février 1972, p. 3.

bre entreprise qui prévaut en Amérique du Nord³⁷" a limité à tel point sa liberté de manoeuvre qu'on ne peut guère parler d'instrument de planification dans son cas.

On peut en dire autant de la Société québécoise d'initiatives pétrolières (S.O.Q.U.I.P.). Celle-ci n'emploie, en outre, que quarante personnes, dont plusieurs à temps partiel. Certes, la conjoncture pétrolière internationale exercera peut-être une importance grandissante sur le coût de l'énergie au Québec, mais on voit mal le rôle planificateur que pourrait jouer la S.O.Q.U.I.P., compte tenu de l'idéologie du laisser-faire relatif qui prévaut au sein du Conseil actuel des ministres. Comme pour la S.O.Q.U.E.M., il faudrait, en somme, modifier la loi, l'idéologie dominante et la culture politique qui sous-tend les mécanismes institutionnels pour véritablement leur faire jouer un rôle de planification indicative. Ce qui frappe des moyens d'exécution actuels c'est qu'ils sont utilisés à d'autres fins que la planification. Leurs directeurs généraux ont un souci de gestion, voire de rentabilité, mais rares sont les préoccupations de coordination des activités en vue d'un développement planifié de l'économie québécoise. S'ajoute à cela une politique fédérale de subventions qui "très souvent apporte de l'aide aux compagnies là où elles n'en ont qu'un besoin relatif³⁸".

Les difficultés de la planification économique au Québec tiennent certes à des facteurs exogènes : marché des matières premières ouvert sur l'économie mondiale, prises de décisions économiques extérieures au Québec, etc. Mais l'échec paraît surtout tenir à des facteurs endogènes, à des facteurs culturels proprement québécois. Comme le signalait Guy Bourassa il y a déjà plusieurs années :

Ce que nous avons surtout connu de l'Etat, c'est l'Etat fédéral, donc étranger, lointain, celui qui sait plus ou moins répondre à nos besoins. (...) (En outre,) l'absence d'éducation politique valable, évidente à tous les niveaux, et un mépris assez profond pour "la politique" comme on dit finissent par empêcher toute attitude positive du citoyen canadien-français vis-à-vis de l'Etat³⁹.

37. Cf. Côme Carbonneau (président de S.O.Q.U.E.M.), "La SOQUEM et la mise en valeur de nos ressources minérales", *Le Devoir*, 14 juillet 1971, p. 33.

38. André Raynauld, "Développement régional : l'attribution de subventions ne règle pas le problème", *Le Devoir*, 15 mai 1971.

39. Guy Bourassa, "La crainte de l'Etat", in *Le Rôle de l'Etat*, *op.cit.*, p. 109.

Des mentalités et des structures, ce sont les mentalités qui changent le plus lentement. L'arrivée des années 1960 au Québec a été marquée par une modification des structures, mais les mentalités - celle du gouvernement et des fonctionnaires, celle des planificateurs et celle des citoyens vis-à-vis de la planification - n'ont apparemment guère été modifiées en douze ou treize ans. C'est en ce sens que le professeur Rioux parlait d'immobilisme. Les citoyens n'ont guère pu participer à l'élaboration des grandes lignes de la politique de développement économique. A mesure que les structures de la planification étaient mises en place, la caractéristique qui s'en dégageait était l'absence de mécanismes de dialogue et l'isolement de l'appareil administratif. L'expression "tout dépend de Dieu-le-Père qui est à Québec" est née dans ce contexte. Peut-on, en analyste politique, vraiment envisager dans de telles conditions une mystique du plan ...

Chapitre II

UNE MYSTIQUE DU PLAN, EN FRANCE?

A côté de gens qui définissent le plan comme une technique, certains depuis dix ans en parlent en termes de "mystique", "mythe", "sacralisation". L'origine paraît remonter à une communication présentée à Grenoble en 1963 par un éminent professeur français, Georges Burdeau. Des politicologues français, professeurs dans des universités québécoises, reprennent régulièrement ce thème, en souhaitant l'appliquer au Québec. Dans les deux prochains chapitres, je reviendrai sur les thèses de Burdeau en les présentant puis en étudiant la situation actuelle en France pour déterminer si elles ont été appliquées; j'essaierai brièvement ensuite de préciser dans quelle mesure elles pourraient s'appliquer au Québec.

1. *Une conception originale de la planification*

En mai 1963, lors d'un colloque à Grenoble, le professeur Georges Burdeau lança l'idée. "J'ai parfaitement conscience, précisa-t-il, de vous entraîner dans des directions qui ne sont peut-être pas absolument orthodoxes, parce qu'elles ne correspondent pas à ce que, normalement, on peut attendre d'une réflexion sur la planification¹." Le monde politique, depuis qu'il existe, est selon le professeur Burdeau imprégné de sacralisation, de mystère. "C'est dans cette perspective mythique que j'envisage le plan." Non pas qu'il s'agisse là,

1. Georges Burdeau, "Le plan comme mythe", in *la Planification comme processus de décision*, Paris, A. Colin (Cahier #140 de la Fondation nationale des sciences politiques), 1965, p. 35-52.

souligne-t-il, d'affirmer son caractère illusoire ou mystificateur. Non, lorsque le professeur Burdeau parle du plan comme mythe, il considère essentiellement sa force agissante. "Et de fait, ce que l'on attend du plan, me semble-t-il, (...) c'est qu'il agisse par son existence même." Il faut que les comportements soient déterminés par la séduction qu'exerce l'avenir dépeint par le plan. On est séduit par cet avenir, et, à ce moment-là, les chances d'accomplissement du plan s'accroissent énormément.

Mais s'il est facile de parler de mythe, ne crée pas mythe qui veut.

Le mythe, c'est le produit d'une alchimie collective sur laquelle, je m'empresse de vous le dire, je ne suis pas plus renseigné que les sociologues et les ethnologues. En tout cas le mythe procède d'une sorte de travail inconscient de la masse d'où se dégagent des signes, des représentations, des symboles.

Lorsque cet appareil de croyances s'est imposé aux mentalités jusqu'à faire corps avec elles, le mythe révèle sa puissance. "J'étais en Egypte, souligne Burdeau, lorsque la Constitution a été adoptée; j'ai vu que l'on mettait des hauts-parleurs sur les lampadaires et le lendemain matin le peuple a été convié à entendre la Constitution dont on lui affirma qu'il était l'auteur. Il en fut si bien convaincu qu'il s'est acclamé lui-même."

Nous voyons là, selon Burdeau, l'"indéniable supériorité du plan"². Cette thèse a été reprise périodiquement depuis dix ans. Elle prend pour acquis la possibilité d'une société consensuelle et pour logique le concept de concertation.

2. *Le désenchantement*

Jamais l'élaboration d'un plan français (le VI^e, 1971-1975) n'avait donné lieu à tant de publications officielles, rapports de travaux de commissions, données statistiques, etc. Cela s'est produit - situation en apparence paradoxale - au moment où le nombre de ceux qui croient à une mystique du plan semble le plus bas depuis quinze ans³.

2. Burdeau, p. 48.

3. Cf. "Le Plan, à l'heure du désenchantement", *Le Monde*, 18 et 19 mars 1970.

Les raisons en sont à la fois exogènes et endogènes. La libéralisation générale des échanges et des capitaux dans le monde apparaît comme pouvant rapidement mettre en échec les projets nationaux; alors pourquoi un plan, se demandent beaucoup de Français. Les causes endogènes paraissent suscitées par la culture politique beaucoup plus que par les mécanismes institutionnels. C'est cependant dans ce domaine que les efforts ont été dirigés. Les commissions de modernisation devaient être remodelées pour permettre des débats plus généraux, et leurs effectifs devaient être allégés. Le nombre de commissions fut porté de trente-quatre à vingt-six. Une commission de l'industrie a surgi, dans le but de dégager plus facilement une stratégie d'ensemble des activités de production. Les commissions des fonctions collectives (hôpitaux, routes, ponts) devaient répondre au souci d'introduire dans les travaux du plan les méthodes de rationalisation des choix budgétaires (P.P.B.S.). Les commissions horizontales ont eu pour tâche d'assurer la synthèse des travaux, besoin mal satisfait au cours de la préparation des plans précédents.

Sur les objectifs du plan, le consensus ne s'est cependant guère formé. Le vent, depuis 1968-1969, est au libéralisme, à l'initiative privée, au désengagement de l'Etat. Pourquoi alors les "partenaires sociaux" participent-ils au dialogue? Les syndicats ont pris conscience il y a déjà plusieurs années que le plan ne porte pas atteinte au capitalisme; ils voient néanmoins dans ce dialogue avec les patrons et l'Etat l'occasion de glaner de l'information. Ces rencontres constituent en outre une tribune de choix pour faire connaître leurs revendications et leur refus de certains projets. Le patronat, plus conscient qu'autrefois de la nécessité de moderniser les entreprises pour survivre à la concurrence étrangère, utilise l'enceinte du plan pour faire accepter en douceur l'idée que des milliers de petites entreprises devront disparaître et que les paysans devront continuer de quitter la terre⁴.

Les syndicats paraissent conscients des problèmes culturels sous-jacents : l'institutionnalisation de la planification n'a guère modifié la volonté de profit exprimée par les patrons. Même si les objectifs de la planification changeaient radicalement, comment éviter que les structures sociales et mentales actuelles ne se survivent dans ce nouveau cadre institutionnel? La concer-

4. Cf. *Le Monde*, 18 mars 1970, p. 28 et John L. Hess, "Small Shopkeepers in France Close Doors in a Tax Protest", *The New York Times*, 6 mars 1969, p. 10.

tation, en somme, n'a jamais dépassé, durant les quinze dernières années, l'étape des rencontres institutionnelles en commission de modernisation. Les objectifs des "partenaires sociaux" paraissent aussi contradictoires en 1973-1974 qu'ils ne l'étaient auparavant; à des questions comme "pour qui le plan" et "pour quoi le plan", patrons et syndicats répondent de façon discordante.

Selon le patronat, cependant, le plan doit être une mystique plus qu'un programme, et les "prévisions" du plan doivent, selon eux, apparaître davantage comme un simple rappel des buts à atteindre. Mais, peut-on se demander, en utilisant des repères aussi "volontaristes" pour décider des investissements, ne risque-t-on pas d'aggraver encore les distorsions socio-économiques au sein de la société?

Chapitre III

UNE MYSTIQUE DU PLAN, AU QUEBEC?

Posons comme hypothèse que l'on pourrait retrouver des manifestations d'une mystique du plan, ou l'on pourrait souhaiter que celle-ci s'instaure, à l'une ou l'autre de deux dimensions géographiques au Québec : au niveau régional, et plus particulièrement peut-être dans l'Est du Québec où l'idée de planification est mentionnée depuis dix ans, et au niveau global du Québec, où là aussi des expériences ont déjà été tentées.

1. *Une mystique du plan dans l'Est du Québec?*

"Le mal affreux qui ronge notre société, c'est l'aliénation qui atteint non seulement la masse mais aussi ceux qui prétendent l'en libérer¹." Ainsi s'exprimait en novembre 1972 l'abbé Banville, l'un des animateurs des Opérations-Dignité dans l'Est du Québec. Les difficultés d'application du plan du B.A.E.Q. (cf. *infra*, p. 85) déposé en 1966 semblent tenir à deux facteurs principaux : l'un de nature institutionnelle, l'inefficacité de l'Office de développement de l'Est du Québec (O.D.E.Q.), chargé d'appliquer l'entente A.R.D.A.-B.A.E.Q. de 1968, et l'autre de type culturel, l'écoeuement (le terme est de l'abbé Banville) de la population devant les blocages administratifs et la partisanerie politique.

1. *La Presse*, 7 novembre 1972; depuis la rédaction de ce chapitre, *la Presse* a publié une série d'articles intitulée "Le BAEQ, 10 ans après" sous la signature de Claude Turcotte. Le second de ces articles, intitulé "Une naissance par hasard" et publié le 20 août 1973, compte plusieurs éléments d'information jusque là inédits.

Le professeur Léon Dion a vivement reproché au gouvernement québécois de ne pas avoir accordé de pouvoir décisionnel à l'O.D.E.Q. et à la Conférence administrative régionale (C.A.R.E.Q.) qui regroupe les coordonnateurs régionaux de tous les ministères². Selon lui, en effet, le "noeud du problème", c'est l'application d'une décentralisation, c'est-à-dire l'obtention par l'organisme régional de pouvoirs d'action nécessaires à la mise en place d'un plan de développement.

Les aménagistes du B.A.E.Q. avaient suscité dans la population de l'Est du Québec un intérêt et surtout des espoirs en clamant que la région deviendrait le paradis du Québec. Les lenteurs dans l'application du plan, les difficultés d'en arriver à des formules rapides d'exécution des accords fédéraux-provinciaux, la façon "technocratique" de les appliquer ont provoqué une frustration qui a débouché sur les Opérations-Dignité : "On en est venu à la conclusion qu'il n'y avait aucune autre alternative que de se grouper et de ne se fier qu'à nous-mêmes pour déclencher un processus de développement", m'avait dit un participant à la réunion du 19 septembre 1970 de 50 représentants de 7 paroisses de la région de Matapédia-Matane.

La partisanerie politique semble, en outre, avoir été le "mal qui a rongé les forces vives du milieu". Les députés québécois de la région ont ouvertement voulu empêcher les conseils régionaux de développement d'avoir le moindre pouvoir. Plus tard, M. Pierre De Bané s'est attiré les foudres de M. Maurice Tessier, ministre des Affaires municipales et député de Rimouski, pour avoir accepté de prêter son concours à la mise en route d'une Opération-Dignité dans le comté de M. Tessier. Accusant M. De Bané de n'agir que pour sa publicité personnelle, M. Tessier l'a traité de "démagogue qui mène à une action irréfléchie". Dans sa réponse, M. De Bané a voulu souligner le clivage entre les priorités de M. Tessier et celles du "monde ordinaire" : "Parce que le CRD ne voulait pas te suivre dans tes demandes folichonnes pour la voirie, tu l'as accusé de travailler contre notre région"³.

2. Communication à l'assemblée générale du Conseil régional de développement de l'Est du Québec, à Rimouski, le 29 mai 1972.

3. Pierre De Bané, "La réplique d'un "démagogue" : Pour qui Maurice Tessier se prend-il?", *Le Devoir*, 29 juillet 1971, p. 4.

C'est cependant dans ce domaine que les priorités ont été retenues lors de la signature d'une nouvelle entente fédérale-provinciale en septembre 1971. L'entente originale avait différé la réalisation d'un programme routier jusqu'à ce qu'une étude globale des transports régionaux soit complétée. Celle de 1971 comporte un programme routier de \$82,2, soit \$74 millions additionnels! "Pourquoi ne pas le faire, écrivait Laurent Laplante, puisque l'accord ne rime à rien? En effet, pour mille trois cent quatre-vingt-dix-sept bonnes raisons, l'argent ne parvient pas à la population de la région⁴." Les signataires semblent avoir effectivement réussi à paralyser totalement la gestion du plan. Les ministères demeurent jaloux de leurs prérogatives, les coordonnateurs régionaux dépourvus d'autorité, et le simple fonctionnaire oeuvrant dans la région obligé de demander à Québec et à Ottawa (c'est une entente fédérale-provinciale) l'autorisation de s'acheter une plume et une bouteille d'encre pour signer en quatorze exemplaires ses rapports (la boutade est de l'un de ces fonctionnaires).

Selon le curé Banville, la radicalisation d'une partie de la population (par les Opérations-Dignité, entre autres) provient d'un manque d'imagination à trouver des solutions. Le gouvernement du Québec, selon lui, ne parvient pas à catalyser les forces vives de la région. Ce semble là, par définition, une difficulté majeure à institutionnaliser la concertation. On voit mal dans les circonstances au niveau régional comment et par qui une "mystique du plan" pourrait être suscitée.

2. Une mystique du plan au Québec?

La plus récente manifestation de la nécessité et de la possibilité de créer une mystique du plan au Québec pourrait être cette mise en valeur du concept de concertation dans le programme de l'Union Nationale :

L'Union Nationale croit à la nécessité et à l'efficacité de la concertation des forces vives de la nation dans cette entreprise collective qu'est son développement économique. En ce sens, l'Union Nationale s'en-

4. Laurent Laplante, "\$1 milliard pour le BAEQ!", *Le Devoir*, 13 septembre 1971, p. 4.

gage à créer les organismes de concertation pour que se retrouvent à la même table l'Etat, le patronat et les syndicats⁵.

Voilà certes des propositions généreuses (certains diraient "naïves"). Créer des structures et des mécanismes institutionnels de concertation n'atteindra cependant ce but que si le "climat nécessaire" est propice. Et là on voit mal comment on pourrait considérer comme réaliste, dans les circonstances actuelles, la mystique du plan mise de l'avant par l'Union Nationale.

Le gouvernement de M. Lesage avait réussi, au moins en apparence, à fixer à la collectivité québécoise des objectifs d'Etat auxquels une majorité de la population s'était ralliée. (En 1966, malgré la victoire de l'Union Nationale plus d'électeurs ont voté pour des candidats libéraux, ne l'oublions pas). La C.S.N. en particulier s'est objectivement comportée durant ces années comme moteur de ce développement économique planifié⁶. Le virage syndical paraît s'être produit en 1971. La critique de la C.S.N. a porté sur deux secteurs apparentés : une "évaluation sarcastique et virulente de la fameuse planification québécoise de la décennie 1960-1970" et des commentaires très durs à propos des technocrates québécois. On retrouve ces critiques dans plusieurs documents et conférences de presse, et en particulier dans le document de travail "Ne comptons que sur nos propres moyens" déposé le 6 octobre de cette année-là⁷. La F.T.Q., sur un plan nettement moins idéologique, en est arrivé aux mêmes conclusions et au même objectif, la formation d'un "front" syndical. La planification, selon la C.S.N., est issue "de la pensée naïve des sociologues qui espéraient passer d'un modèle conflictuel de développement à un modèle de participation"⁸. Les technocrates, eux, "sont les rejetons d'une bourgeoisie locale, rejetons qui n'ont pu trouver place dans la structure industrielle dominée par les Américains et les Anglo-Saxons"⁹. L'objectif de la C.S.N. pour remédier à la situation? Le socialisme. Ceci signifie-t-il qu'avec le socialis-

5. Union Nationale, "Document de travail des assises des 18-19-20 mai 1973 au Centre sportif Paul Sauvé", p. 29.

6. Cf. Louis-Marie Tremblay, *le Syndicalisme québécois*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1972, et l'éditorial de Laurent Laplante dans *le Devoir* du 29 décembre 1971.

7. C.S.N., "Ne comptons que sur nos propres moyens", Montréal, Service de l'information de la C.S.N., 6-9 octobre 1971, 110 p.

8. "Ne comptons que sur nos propres moyens", p. 47.

9. "Ne comptons que sur nos propres moyens", p. 45.

me la planification québécoise trouvera brusquement sa lucidité, et les technocrates leur compétence¹⁰? Ceci révèle, en tout cas, que les objectifs du monde syndical ne ressemblent guère à ceux du patronat : celui-ci affirmait en février 1972 que l'équilibre entre le capital et le travail s'était rompu au profit des chefs syndicaux¹¹. Selon les termes mêmes de M. Charles Perrault, président du Conseil du patronat du Québec : "Est-il simplement encore possible de parler d'équilibre entre le capital et le travail, alors que non seulement le syndicalisme ne s'en tient plus à contester le capital, mais va même jusqu'à le rejeter?"

Au moment de la rédaction de ce volume, MM. Pépin, Laberge et Charbonneau, à leur sortie de prison, réitérèrent leurs objections au type de société que proposent M. Bourassa et son gouvernement au peuple québécois¹². On voit mal comment l'Union Nationale pourrait amenuiser suffisamment les divergences entre ces deux partenaires sociaux pour définir des objectifs cohérents et à termes acceptables à l'un et à l'autre. Le seul autre parti dont le programme électoral est connu (mai 1973), le Parti Québécois, perçu avec plus de sympathie par certains leaders syndicaux, semble croire qu'il pourrait définir, lui, des objectifs de développement planifié acceptables aux uns et aux autres. "Ce sont les Libéraux, aime dire Me Robert Burns, qui encouragent la lutte des classes en favorisant les classes privilégiées. Le Parti Québécois n'a jamais accepté l'idée d'une lutte des classes, il reconnaît son existence mais veut la faire disparaître du Québec." De plus en plus de Québécois, notait alors Dominique Clift¹³, commentateur respecté depuis plusieurs années, acceptent la véracité d'une affirmation du type : "Les différences de classes ne peuvent s'estomper au Québec." L'impossibilité de réconcilier les objectifs globaux des partenaires sociaux semble empêcher le concept de concertation d'être perçu comme "réaliste".

Le troisième partenaire, l'Etat, n'a jamais joué un rôle suffisamment important, me semble-t-il, pour assurer le succès de la planification économique.

-
10. Cf. Laurent Laplante, "Le virage syndical de 1971", *Le Devoir*, 29 décembre 1971, p. 4.
 11. Conférence prononcée devant les membres de la Société des comptables en administration industrielle du Québec le 14 février 1972.
 12. Cf. *la Presse*, 17 mai 1973, p. A8.
 13. Dominique Clift, "Ideological Conflict : PQ - CNTU Relations Abrasive", *The Montreal Star*, 15 mai 1973, p. 9.

La nationalisation de certains secteurs économiques et l'utilisation de leviers comme l'Hydro-Québec et la S.G.F. demeureront sans résultat tant que le gouvernement n'utilisera pas les nombreux autres "points de contact" à sa disposition pour influencer les orientations de l'économie québécoise. Certains économistes mettent ainsi l'accent sur l'agriculture qui, de son rôle prédominant, n'occupe plus qu'une place secondaire. Ceci entraîne un "déséquilibre" économique dans certaines régions; 80 p.c. de la population reçoit des prestations du bien-être social et l'autre 20 p.c. les encaisse. La stabilisation et la réorientation de l'agriculture nécessiteraient une surveillance étroite de la part du gouvernement. Le Québec compte par exemple beaucoup trop de produits laitiers et pas assez de boeufs de boucherie. De même dans le domaine de l'industrie forestière. Mais, dans ce domaine comme dans d'autres, l'idéologie de base des différents gouvernements l'empêche de jouer un rôle moteur si grand dans le domaine de la planification.

Ce paraît une véritable utopie que d'essayer de planifier l'économie du Québec dans le contexte actuel. Non seulement les objectifs ne sont-ils pas les mêmes entre les partenaires sociaux, mais le monde ouvrier semble divisé entre les objectifs plus traditionnels de la C.S.D. et ceux des trois centrales plus anciennes. Tout ce qui a été entrepris depuis douze ans dans le domaine de la planification n'a qu'une valeur émotionnelle. Le Québec, me semble-t-il, doit d'abord contrôler son économie d'une façon ou d'une autre (directe ou indirecte) avant de créer des plans. Susciter d'abord une mystique du plan et contrôler ensuite l'économie équivaut tout simplement à vouloir mettre la charrue devant les boeufs. On a depuis douze ans travaillé à l'envers. On y a consciemment mis l'accent sur le concept de planification alors qu'il aurait été plus fructueux de porter son attention sur les instruments; la "fièvre de France" a envahi les bureaux des premiers planificateurs, on a voulu au Québec appliquer intégralement le modèle français alors que le Québec ne disposait pas de certains instruments lui permettant de concrétiser ses plans, notamment la maîtrise de son économie, la coordination des ministères, voire la stabilité politique en 1968-1970. Je ne suis pas sûr, enfin, que le Québécois moyen ait compris à quoi sert un gouvernement, à quoi sert le secteur public. Un certain nombre de problèmes structurels de l'économie du Québec en découlent directement. On ne sait pas, en effet, me semble-t-il, se servir de l'instrument gouvernemental et du levier qu'il représente sur le plan de la crois-

sance planifiée de l'économie. Ce n'est guère le rôle des grandes compagnies étrangères de régler les problèmes structurels de l'économie du Québec et de veiller à y assurer une situation de plein emploi ...

En mai 1970, M. Claude Jourdain, président à l'époque du Comité de liaison des conseils économiques régionaux du Québec, avait déclaré que "la planification avait atteint l'heure du choix au Québec". On saura d'ici un an, affirmait-il, si le Québec aura véritablement recours à la planification pour développer ses secteurs plus faibles, ou s'il se repliera sur ses modes d'intervention traditionnels¹⁴. Quatre ans plus tard, on a déjà obtenu une première réponse. La planification régionale, comme la planification globale, constitue, aux yeux de plusieurs citoyens et commentateurs, un sérieux échec. Il ne paraît en effet pas exister de consensus sur les objectifs de la planification ou sur les moyens de les atteindre. Dans l'Est du Québec, la façon "technocratique" d'appliquer l'entente fédérale-provinciale a provoqué un courant de frustration qui non seulement a nui aux tenants de la concertation mais a même suscité des formules nouvelles de participation au développement planifié. Le thème majeur des Opérations-Dignité est en effet de "se grouper et ne se fier qu'à nous-mêmes pour déclencher un processus de développement".

Au niveau de la planification globale, les dernières années ont vu surgir dans le mouvement syndical des objectifs et des mécanismes de planification fort différents de ceux préconisés par les deux autres partenaires sociaux. Le gouvernement répète sa foi en les valeurs du libéralisme économique nord-américain; l'entreprise privée demeure la clé de voûte de la philosophie économique du gouvernement et l'entreprise multinationale y occupe une place prépondérante. La C.S.N. en particulier, souhaite au contraire l'instauration d'un système économique de type socialiste, et réclame une action plus grande et plus directe de l'Etat dans le développement planifié de l'économie¹⁵.

Les institutions créées au cours de la décennie 1960-1970 qui devraient en théorie concourir à la planification ont été bercées d'illusions par Jes

14. Conférence prononcée lors d'un colloque organisé par la Confédération des syndicats nationaux, à Québec le 15 mai 1970.

15. On relira à ce sujet l'important article de Pierre Harvey, "Planification économique et syndicalisme dans le Québec : les attitudes", *l'Actualité économique*, vol. XLVI, n° 1, avril-juin 1970, p. 5-14.

pouvoirs politiques. Elles sont très nettement à court de moyens. Le gouvernement a créé un réseau d'entreprises publiques, S.G.F. Hydro-Québec, S.O.Q.U.E.M., S.O.Q.U.I.P. sans aucun effort de concertation au sujet de leurs activités et sans leur donner des orientations et encore moins des moyens de les atteindre. La planification demeure en 1974 un pari d'envergure, non seulement à cause de l'absence d'institutions efficaces, mais surtout à cause de la philosophie dominante et de la culture politique. L'appareil institutionnel de planification risque de continuer à être un mirage.

Conclusion

PROBLEMATIQUE ET PERSPECTIVE D'AVENIR

Des chapitres précédents se dégagent une problématique. Dans l'étude des transports métropolitains, du logement, de la rationalisation des choix budgétaires, comme dans celle du développement économique global du Québec, mes préoccupations ont été celles de l'analyste politique qui se demande quels éléments de la culture politique sous-tendent la planification ou l'absence de planification. Une telle interrogation débouche cependant sur plusieurs autres, que l'on peut se permettre d'évoquer en conclusion : à qui profite la planification ou l'absence de planification, quels seraient ceux qui bénéficieraient de tel ou tel type de planification, et quels sont ceux qui bénéficient de l'absence de planification. De telles préoccupations rejoignent celles que Robert Dahl exprime dans son volume désormais célèbre *Qui gouverne?*¹ Il s'agit de tenter de localiser le centre réel du pouvoir, de décider du type de planification pratiqué, et par voie de conséquences, de la structure véritable du pouvoir au Québec. Dahl a le souci de dégager une approche nouvelle des problèmes en apparence uniquement administratifs; ce n'est ni un manuel d'administration publique ni une approche juridique qu'il nous propose, mais bien des situations quotidiennes vues comme problème d'analyse politique. L'approche traditionnelle ne posait que des problèmes d'exécution, donc d'efficacité et

1. Robert Dahl, *Qui gouverne?*, Paris, Colin, 1973, 392 p. (traduction de *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press, 1961).

de rentabilité économique. Dahl dégage pour sa part une approche nouvelle qui comporte trois étapes :

1. Pour savoir qui gouverne, il utilise la notion de ressources politiques : quelles sont ces ressources (popularité charismatique, argent, information, statut social, etc.) et comment sont-elles utilisées par ceux qui les détiennent?

2. Dahl se sert également de la notion de décisions importantes. Une décision est, selon lui, importante lorsqu'elle "touche" la majorité des gens. Lors de prises de décisions importantes, se demande-t-il, qui a eu de l'influence, à quelles personnes profitent et nuisent l'une et l'autre des solutions envisagées, et qui l'emporte finalement?

Il distingue les différentes formes d'influence, en définissant l'influence directe comme étant le pouvoir de définir ou de rejeter des politiques. Il en arrive à la conclusion qu'il existe, selon son expression, des souverainetés rivales : ceux qui ont de l'influence directe dans l'un des domaines importants n'en ont pas dans les autres domaines. Il en est de même dans la répartition des ressources politiques.

3. Dahl essaie, enfin, d'expliquer le fonctionnement d'un tel système (souverainetés rivales). Toute sa démarche repose sur une constatation initiale : le "crédo démocratique" américain, auquel adhèrent encore le majeure partie des citoyens, ne correspond plus à un état de fait dans la réalité sociale. Des classes existent dans la société américaine, dotées d'avantages et de privilèges différents. Et pourtant l'Américain moyen croit encore en l'égalité de droits et moyens pour chaque citoyen. Devant cette contradiction entre l'idéologie et la réalité sociale, Dahl émet l'hypothèse suivante : s'il y a inégalité dans la société américaine, n'est-il pas naturel de postuler une semblable inégalité quant aux possibilités de participation à l'activité politique locale ou régionale. En termes concrets, la disparité décelée au sein de la société nationale ne se répercuterait-elle pas au niveau local ou régional?

Floyd Hunter, dans *Community Power Structure*², a tenté d'établir la présence d'une "clique" mystérieuse qui s'agiterait derrière la scène et dirige-

2. Floyd Hunter, *Community Power Structure*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1953.

rait la vie politique. Selon Dahl, cette explication du processus décisionnel par la présence d'une oligarchie secrète constitue en réalité une fausse théorie, puisqu'elle est non opérationnelle : le chercheur est incapable de vérifier une hypothèse de ce genre.

Fidèle à son cadre théorique, Dahl tente de découvrir la répartition réelle du pouvoir, la localisation des centres de décision, grâce à une étude décisionnelle dans ces secteurs "importants" de la vie sociale.

C'est au nom de la "technicité" et de la possession d'une plus grande information que l'on a construit l'autoroute est-ouest et que l'on a obligé des gens à déménager d'un village à l'autre de Gaspésie; l'information constituait alors une ressource politique vitale. Les habitants de ces quartiers et régions ont suffisamment protesté non pas pour empêcher ces gestes d'être posés mais probablement pour qu'ils ne se reproduisent plus. Les Opérations-Dignité I et II et les protestations des habitants du quartier Maisonneuve à Montréal ont mis l'accent sur d'autres ressources politiques, le droit de décider eux-mêmes de l'avenir de leur quartier ou région, avec sous-jacente une idéologie participationniste.

La planification au Québec avait depuis dix ans semblé inspirée par une tout autre idéologie technocratique, les "instruits" possédant le droit et même le devoir de l'appliquer aux "non instruits". Les choix seraient effectués selon des techniques en apparence neutres, le P.P.B.S., la rentabilité économique d'une autoroute tracée en ligne droite, l'efficacité de regrouper des gens dans des endroits "viables". Les coûts sociaux de tels gestes ne préoccupèrent les hommes politiques que lorsqu'ils comprirent (tous ne l'ont d'ailleurs pas encore fait) que la planification n'est pas une technique neutre; les habitants, le "monde ordinaire" ont opposé une tout autre idéologie à celle avancée par les fonctionnaires, et les analystes politiques ont mis l'accent sur le choix que les hommes politiques devaient effectuer : en soi, la planification n'est pas une technique neutre, elle sera de tel ou tel type selon le choix idéologique que feront les hommes politiques, le droit, par exemple, des citoyens à leur ville, ou bien la rentabilité économique de construire une autoroute urbaine en ligne droite.

Existe-t-il des souverainetés rivales ou sommes-nous toujours au Québec en pleine société consensuelle? Les objectifs du développement sans planifi-

cation de l'économie sont-ils acceptables à tous les partenaires sociaux? Depuis deux ans, les conflits syndicaux sont-ils plus politisés parce que les travailleurs prennent de plus en plus conscience de leurs intérêts de classe ou tout simplement parce que les leaders syndicaux sont "tout autant des politiciens que MM. Bourassa, Dupuis et Loubier"? Le patronat tend à mettre l'accent sur le consensus qui prévaut au Québec, en particulier en ce qui a trait au type de système économique, libéral, nord-américain. L'Etat, pour sa part, dans ses négociations de 1972 avec les employés de la fonction publique, s'est placé dans une situation où il a dû faire appel à l'opinion publique, ressource politique importante au Québec; il a voulu la convaincre, par ses schémas techniques³ (autre ressource, pouvait-on penser), que le Québec n'avait pas les moyens de verser un salaire minimum de \$100. Les leaders syndicaux n'avaient guère d'autre choix que de répliquer de la même façon : en réclamant un appui massif des syndiqués, en "développant une conscience de classe".

Depuis le Front commun de mai 1972, le consensus paraît, à première vue, encore plus improbable à court terme sur les objectifs d'Etat et le type de planification qui permettrait de les réaliser. Les syndiqués semblent divisés en quatre groupes mus par autant d'objectifs peut-être contradictoires (puis-je suggérer sous forme d'hypothèse)⁴. Certains paraissent mus par un nouveau militantisme idéologique, assez unique en Amérique du Nord, et se situant dans le contexte marxiste de la lutte des classes; les enseignants (C.E.Q.) en sont probablement les protagonistes. D'autres favorisent un retour à la consultation soutenue des membres de la base et s'en prennent aux objectifs "technocratiques" qu'on leur propose; la C.S.D. semble mue par une telle idéologie. Un troisième groupe met l'accent sur la solidarité ("solidarité d'abord") des 200 000 syndiqués, membres du Front commun, et souhaite que cette cohésion se retrouve rapidement; les objectifs politiques, c'est-à-dire ceux ayant trait à la force de persuasion que constitue l'unité, meuvent en particulier beaucoup de cols blancs syndiqués. Un quatrième groupe, enfin, souligne les objectifs

3. On relira par exemple l'éditorial de Claude Ryan, "Le conflit entre-t-il dans une nouvelle phase?", *Le Devoir*, 13 mai 1972, p. 4.

4. Pour fins de discussion, j'ai soumis cette typologie à l'attention des professeurs Fernand Dumont, Gérard Dion et Jean Boivin, qui participaient à une table ronde portant sur ce sujet, table ronde diffusée sur les ondes de Radio-Canada le 1^{er} août 1972.

de relations de travail qui doivent être ceux des syndicats : les relations ouvrières, les modalités de la reconnaissance syndicale et de l'accréditation, la façon de négocier sont, au Québec, typiquement anglo-saxonnes, et non françaises ou italiennes⁵, et les objectifs des gens de ce groupe, cadres pour la plupart, se situent d'abord à ce niveau. Il en résulte, au sein même de la force syndicale, ce qu'un commentateur appelait dès décembre 1972 "une renaissance inquiétante de l'individualisme syndical"⁶. Les fonctionnaires ont quitté la C.S.N., les travailleurs de l'ALCAN négocient seuls avec leur employeur après s'être désaffiliés de cette même centrale, le secteur de la construction a connu en 1973 des luttes syndicales intestines douloureuses. A court terme, le mouvement syndical paraît plus divisé que jamais.

On aurait tort, cependant, d'imputer au Front commun de 1972 la responsabilité de la rupture de la concertation au Québec. Expliquer l'absence de concertation par la dynamique du Front commun, ou par la syndicalisation des fonctionnaires il y a dix ans me paraît un peu limité. Non, la prise de conscience syndicale a probablement débuté en 1949 à Asbestos, et les événements de 1964 comme ceux de 1972 en constituent des étapes, quel que soit le ressac à court terme. Comme le soulignait M. Jean Gérin-Lajoie, directeur du Syndicat des métallos du Québec :

Au moment même où les oppositions patronale et gouvernementale confinent le syndicalisme dans des impasses sous plusieurs aspects différents, il surgit au Québec un phénomène nouveau, le syndicalisme massif et total chez les employés de l'Etat et du para-public. Issu de la volonté des travailleurs et de décisions gouvernementales sans précédent en Amérique du Nord, le syndicalisme s'est épanoui dans toute la fonction publique, il a abouti aux récentes négociations menées par le Front commun intersyndical⁷.

Non, si j'avais à émettre une hypothèse sur un événement majeur, sur le moment de la rupture des possibilités de concertation au Québec, je le situerais plu-

5. Cf. Fernand Morin *et al.*, "L'accréditation syndicale au Québec", *Relations industrielles*, vol. XXV, n° 3, août 1970, p. 401-442.

6. Pierre Vennat, "Renaissance inquiétante de l'individualisme syndical", *La Presse*, 23 décembre 1972.

7. Jean Gérin-Lajoie, "Rapport moral" soumis au congrès des métallos du Québec à Sherbrooke le 12 octobre 1972 sur "le syndicalisme québécois à la recherche d'une orientation".

tôt à l'automne de 1970. "L'érosion du pouvoir gouvernemental" québécois (comme disait M. John Turner, en justifiant l'envoi de l'armée à Montréal), en apparence sans lien aucun avec la planification au Québec, me semble l'avoir au contraire profondément marquée, en enlevant aux leaders syndicaux beaucoup de leur confiance en l'Etat québécois et ses institutions comme moteur du développement politique et économique. Parmi les commentaires les plus modérés à ce sujet, on peut citer cette opinion de l'abbé Louis O'Neill comme représentative du point de vue d'un grand nombre de syndicalistes :

Quelques arrestations, des procès qui tournent en queue de poisson, des maladresses de la Couronne qui compromettent la crédibilité du pouvoir, la suspicion grandissante eu égard à la signification que ce pouvoir avait voulu attribuer à la crise. Il semble, bref, que la part de la supercherie l'ait emporté sur la réalité du contenu dramatique⁸.

L'Etat et le patronat ont, pour leur part, mis l'accent sur la "folie" des objectifs du Front commun qui, selon eux, ont fait "souffrir le peuple"⁹. A cause de l'effet d'entraînement sur l'entreprise privée que constitue la politique salariale de l'Etat, celui-ci a résisté aux revendications du Front commun en fonction d'objectifs qui paraissent idéologiques et qui, somme toute, ont accentué les clivages entre les "partenaires sociaux". Le type de planification pratiqué depuis 1962-1963 est basé sur une foi dans l'entreprise privée qui, en effet, ne permet guère à l'Etat de donner au développement de l'économie des orientations et encore moins des moyens. Les chefs syndicaux préconisent, au contraire, un "socialisme d'ici"¹⁰. Pour y parvenir, la planification. Le plan en tant que somme des choix et des contraintes d'une collectivité. Un véritable projet de société, quoi. "Ce type de planification devient donc un instrument essentiel de participation."

Indépendamment des conceptions des uns et des autres de la société québécoise, on ne peut guère prévoir pour l'avenir d'autre type de planification. Le professeur Fernand Dumont aime rappeler l'"isolement" historique du Québécois pour mettre en évidence les "solidarités" nouvelles des Opérations-Dignité, des comités de citoyens, des associations coopératives de consommation.

8. *Maintenant*, mai 1973, p. 7.

9. Gilles Lesage, "Avec la "folie" du Front commun les syndicats ont commis la pire erreur : faire souffrir le peuple - le ministre Cournoyer", *la Presse*, 23 décembre 1972, p. A7.

10. "Ne comptons que sur nos propres moyens", p. 68.

Peut-être a-t-on désormais compris dans les milieux gouvernementaux que toute tentative de planification sans participation à l'élaboration des objectifs et au choix des moyens sera vouée à l'échec.

Cette perspective nouvelle de la planification paraît d'ailleurs à l'opposé de la conception des dix dernières années. L'orientation sous-jacente à la planification des années 1960 pourrait être définie comme une idéologie de "rattrapage", issue du caractère d'urgence de la révolution tranquille, idéologie qui suscitait une planification "rentable". Cette perspective des aménagistes du B.A.E.Q. se retrouve chez certains économistes qui affirment, chiffres à l'appui, que le seul type de planification "possible" (c'est-à-dire rentable) au Québec doit être axé sur Montréal comme pôle de développement; selon l'expression même de MM. Fernand Martin et André Raynauld, il est "illogique de subventionner le déplacement de l'industrie manufacturière vers la Gaspésie¹¹". La planification des années 1975-1985 s'appuiera sur une orientation différente, s'exprimant par un désir de plus en plus aigu, chez les citoyens, de définition collective d'objectifs bien précis (sectoriels) et souvent régionaux plutôt que nationaux.

On assiste actuellement aux premiers balbutiements de ce type de planification. Le professeur Hugues Quirion, de l'École de service social de l'Université de Montréal, a décrit comment "les institutions politiques en place ne permettent pas toujours l'actualisation de ce droit (participation), quand il est reconnu¹²". La décennie actuelle tentera de situer le difficile équilibre entre participation maximale et rentabilité économique maximale. La planification québécoise paraît avoir trouvé sa voie. Mais, dans ce domaine comme dans bien d'autres, la jeunesse est un défaut qui ne se corrige qu'avec l'âge... comme dit mon grand-père.

11. Fernand Martin et André Raynauld, "Les choix urbains et régionaux dans le Québec des années 1970" in *Le Québec d'aujourd'hui. Regards d'universitaires*, Montréal, HMH, 1971, p. 207. Ce texte s'inspire largement de leur rapport au ministère de l'Expansion économique régionale, février 1970, chap. 4, 5 et 6.

12. Hugues Quirion, "La "participation" au Québec et l'expérience américaine", *Le Devoir*, 12 mars 1973, p. 5.

Bibliographie sélective

Les écrits de tous types sur la planification sont innombrables. Beaucoup d'ouvrages et de documents officiels, considérés comme "fondamentaux" au moment de leur parution, ont vite été perçus comme "dépassés". Les titres cités ci-dessous sont insérés dans deux catégories, les documents de base et les documents d'actualité; dans cette seconde catégorie, les commentaires de la presse quotidienne ont été privilégiés. Ce choix est arbitraire, mais rejoint les objectifs fixés à cet ouvrage. Dans les chapitres consacrés au transport métropolitain et au logement en particulier, les documents d'actualité sont même nettement plus nombreux que les ouvrages de base. L'auteur veut ainsi souligner l'importance des choix politiques qui se posent à la planification québécoise de ces deux domaines. On constatera, à la lecture de ces titres, qu'ils se posent également ailleurs qu'au Québec.

1. *Aspects théoriques de la planification*

BAUCHET, Pierre, *La Planification française. Vingt ans d'expérience*, Paris, Seuil, 1966, 394 p., bibliogr.

BETTELHEIM, Charles, *Planification et croissance accélérée*, Paris, Maspéro, 1971.

BETTELHEIM, Charles, *Problèmes théoriques et pratiques de la planification*, Paris, Maspéro, 1966.

BOUDEVILLE, J.R., *Les Programmes économiques*, Paris, P.U.F., "Que sais-je?", 1967.

- BURDEAU, Georges, "Le plan comme mythe", in *la Planification comme processus de décision* (ouvrage collectif), Paris, Colin (Cahier #140 de la Fondation nationale des sciences politiques), 1965, p. 35-53.
- CARLOS, Serge (sous la direction de), "Le pouvoir municipal à Montréal. De quelle société et de quelle démocratie parlons-nous?", *Maintenant*, février 1971, p. 48-60.
- CROISAT, Maurice, "Planification et fédéralisme", *Administration publique du Canada*, automne 1968, p. 309-321.
- DEHEM, Roger, *Planification économique et fédéralisme*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1968, 201 p., bibliogr.
- FOURASTIE, J. et J.P. COURTHEOUX, *la Planification économique en France*, Paris, P.U.F., 1968.
- GOURNAY, Bernard, *Introduction à la science administrative*, Paris, Colin, 1966, 308 p.
- LEGARE, Anne, "Les comités de citoyens : forme nouvelle de participation", thèse de maîtrise, Département de science politique, Université de Montréal, septembre 1970, 120 p. et appendices.
- MEYNAUD, Jean, *Planification et politique*, Lausanne, M. Meynaud, 1963, 190 p., bibliogr.
- MEYNAUD, Jean, *la Technocratie. Mythe ou réalité?*, Paris, Payot, 1964, 297 p., bibliogr.
- PARENTEAU, Roland, "La politique de développement régional dans un contexte fédéral", communication présentée à la conférence sur le développement économique régional, Université d'Ottawa, 2-4 mars 1972, 33 p.
- "Plan (Le), à l'heure du désenchantement", *le Monde*, 18 et 19 mars 1970.
- ROIG, Charles, "Planificateurs et planification aux Etats-Unis", *l'Actualité économique*, vol. XLIII, n° 2, juillet-septembre 1967, p. 280-329.
- VERGEOT, Jean, *les Plans dans le monde*, Paris, France-Empire, 1970, 578 p.

2. Transports métropolitains

- Documents de base

AUTOMOBILE (L') DANS LA VILLE, Paris, Imprimerie nationale, 1965 (traduction du rapport Buchanan publié en Grande-Bretagne en 1963 chez l'Imprimeur de Sa Majesté).

COMMISSION DE TRANSPORT DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE MONTREAL (Service de la planification), *Enquête origine-destination*, Montréal, C.T.C.U.M., 1973, 4 vol. (enquête effectuée en 1970).

DYCKMAN, John W., "Transportation in Cities", p. 133-155, bibliogr. in Charles Abrams *et al.*, *Cities*, New York, Knopf, 1967, 213 p.

FRIEDMANN, Georges, "L'automobile, phénomène de civilisation", *le Monde*, série de quatre articles publiée du 9 au 13 juillet 1970.

MEDAM, Alain, *La Ville-censure*, Paris, Anthropos, 1971, XVI-245 p.

MEYER, John R. *et al.*, *The Urban Transportation Problem*, Harvard University Press, 1965, XIX-427 p., bibliogr.

MUMFORD, Lewis, *The Highway and the City*, New York, New American Library, 1964, 256 p.

OWEN, W., *The Metropolitan Transportation Problem*, Washington, Brookings Inst., éd. rev., 1966, XIII-266 p.

PLOWDEN, William, *The Motorcar and Politics : 1896-1970*, Londres, Bodley Head, 1971.

- Documents d'actualité

"BART Getting Better", *San Francisco Chronicle*, 28 avril 1973, p. 5.

BENDIXSON, Terence, "Victory for Public Transport", *Manchester Guardian Weekly*, 24 juin 1971 (arrêt de la construction de l'autoroute Spadina).

"Catering to Private Cars Creates Major Social Problem", *The Financial Post*, 18 novembre 1972, p. T4.

- CHOMBART DE LAUWE, Paul-Henry, "Le développement anarchique des grandes agglomérations est une cause supplémentaire de tensions et de troubles", *le Monde diplomatique*, février 1970, p. 15-16.
- "Complex (A) Problem : What Is the Real Cost of Parking Vehicles in Cities?", *The Financial Post*, 18 novembre 1972, p. T4.
- "Cyclists of North Vancouver, Unite", *Vancouver Province*, 30 avril 1973, p. 2.
- "Debugging Frisco's Rapid Transit", *Vancouver Province*, 30 avril 1973.
- "District parisien. Le tracé de l'autoroute A-86 ne sera décidé qu'après consultation des intéressés", *le Monde*, 11-12 décembre 1972, p. 22.
- "Dossier 'Les autos passent avant les hommes'", *Québec-Press*, 30 avril 1972, p. 19-22.
- ELIE, Bernard, "Des solutions draconiennes pour sauver les autobus de Grenoble", *le Monde*, 4 mai 1973, p. 18.
- FABERT, Claude, "Une autoroute au coeur de Besançon? Conflit entre la municipalité et une association d'habitants", *le Monde*, 21 septembre 1972, p. 17.
- GIBBENS, R.G., "Auto Makers Locked in Their Biggest Race", *The Montreal Star*, 12 janvier 1972, p. 96.
- GOURVILLE, Arnaud de, "L'automobile ou l'autobus : un choix économique", *le Devoir*, 13 septembre 1972, p. 5.
- HILLMAN, Judy, "Back to Public Transport", *Manchester Guardian Weekly*, 26 juin 1971, p. 6.
- HILLMAN, Judy, "London Motorways Get Government Go-Ahead", *Manchester Guardian Weekly*, 24 février 1973, p. 3.
- KEEGAN, Victor, "More for Public Transport", *Manchester Guardian Weekly*, 1^{er} janvier 1972, p. 23.
- LAMARRE, Yvon (membre du Comité exécutif de la ville de Montréal), "Le métro contribuera au redéveloppement du Sud-Ouest", *le Devoir*, 22 mai 1973, p. 5.
- LECLERC, Jean-Claude, "Autoroute (L') est-ouest", *le Devoir*, 27 novembre 1971, p. 4.
- LECLERC, Jean-Claude, "Echec du métro?", *le Devoir*, 25 mai 1973, p. 4.

"Motorway Madness", éditorial du *Manchester Guardian Weekly*, 2 septembre 1972, p. 13.

OMAN, Alan E., "In Vancouver, Crunch Comes at Bridge", *The Financial Post*, 18 novembre 1972, p. T4.

"Priorité (La) aux transports en commun : Echec à Rome, succès à Marseille", *Le Monde*, 11 janvier 1972, p. 23.

QUEBEC (ASSEMBLEE NATIONALE), *Journal des débats*, 25 novembre 1971, 10 décembre 1971, 16 décembre 1971, 17 décembre 1971 (questions du Dr Camille Laurin et réponses de M. Bernard Pinard).

RAMBAUD, Jean, "Nous serons tous des banlieusards", *Le Monde*, 16 mars 1972, p. 28.

"Selon le FRAP, l'autoroute se fera sur le dos des travailleurs", *Le Devoir*, 12 décembre 1970, p. 3.

"Urban Planning Said to Preserve Slums", *The New York Times*, 28 avril 1969, p. 66.

"Vancouver Streets Lose 500 Autos a Day : Transit System Profits", *Vancouver Sun*, 19 mars 1973, p. 1-2.

WILSON, George C., "Nearing the End of the One-Man, One-Car", *The Washington Post*, 17 avril 1973, p. 9.

3. Logement

- Documents de base

BARCELO, Michel, "The Housing Choice of French Canada" in Ralph Krueger & R. Charles Bryfogle, edit., *Urban Problems : A Canadian Reader*, Toronto, Holt, Rinehart & Winston, 1971.

CHARNEY, Melvin et Marcel BELANGER, *Architecture et urbanisme au Québec*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1972.

COMMUNAUTE URBAINE DE QUEBEC, "Confidentiel - Réévaluation de la politique municipale en matière de rénovation et d'habitation", Québec, 1972, miméo.

- CONFEDERATION DES SYNDICATS NATIONAUX, *Le Logement au Québec*, Montréal, C.S.N., 1970, 172 p.
- DENNIS, Michael et Susan FISH, *Programs in Search of a Policy*, Toronto, Hakkert, 1972.
- DIVAY, Gérard et Jacques GODBOUT, *Une politique de logement au Québec?*, Montréal, Presses de l'Université du Québec (Cahier #5 du C.R.U.R.), 1973, 265 p.
- FRONT D'ACTION POLITIQUE (F.R.A.P.), *les Salariés au pouvoir*, Montréal, Presses libres, 1970, 138 p.
- LATENDRESSE, Carol et Monique DESRIVIERES, "Programmes municipaux d'habitation (H.L.M.)", Québec, Service de recherche de l'Union Nationale, mars 1973, 31 p., miméo.
- LYNCH, Kevin, "The City as Environment", p. 192-201, bibliogr. in Charles Abrams, edit., *Cities*, New York, Knopf, 1967, 213 p.
- MORIN, Claude, *le Pouvoir québécois... en négociation*, Montréal, Boréal Express. 1972 (sur le logement), p. 105-115.
- NEWMAN, Oscar, "A Theory of Defensible Space", *Intellectual Digest*, mars 1973, p. 57-64.
- "Pour une politique nouvelle de l'habitation", *Maintenant*, n° 113, février 1972, p. 3-34.
- Québec (Assemblée législative, puis Assemblée nationale), *Journal des débats*, 27 juin 1967, 10 juin 1971.
- SIMARD, Marcel, "Le logement public", Montréal, Conseil de développement social du Montréal métropolitain, mars 1971, miméo.
- SMITH, L.B., *le Logement au Canada. Le Canada urbain : ses problèmes et ses perspectives*, Ottawa, Société centrale d'hypothèques et de logement (Recherche monographique #2), 1971.
- SOCIETE D'HABITATION DU QUEBEC, *Rapport annuel* (depuis 1967/1968).
- SOCIETE CENTRALE D'HYPOTHEQUES ET DE LOGEMENT, *Rapport annuel*, Ottawa, s.é., annuel.
- UNION DES MUNICIPALITES DU QUEBEC, "Le logement décent, une nécessité, un droit, une responsabilité", document de travail, juin 1969, miméo.

- Documents d'actualité

- BIDERMAN, Charles, "Shelter for Whom? Rich as Well as Poor Are Getting Into Low Income Housing", *Barron's*, 27 décembre 1971, p. 5 et 13.
- BURKS, Edward C., "Survey Shows That Most New Yorkers Cannot Afford Unsubsidized Housing", *The New York Times*, 11 juillet 1972, p. 17.
- "CNTU on Housing", *The Montreal Star* (éditorial), 13 janvier 1971, p. 9.
- DESHAIES, Guy, "La SHQ n'a pas à s'occuper de la qualité des maisons", *Le Devoir*, 25 août 1971, p. 3.
- HERBERS, John, "Proposal to Disperse Housing Snagged", *The New York Times*, 24 avril 1972, p. 17.
- LANGLOIS, Simon (vice-président du Groupement des locataires de Québec), "Le rôle douteux de la SCHL dans l'industrie du logement : Au service de la collectivité ou de l'entreprise privée", *Le Devoir*, 14 avril 1972, p. 5.
- LAPLANTE, Laurent, "Encore Dasken", *Le Devoir*, 14 juillet 1972, p. 4. Sur ce même sujet, "Hull : Le droit de choisir son milieu de vie", *Québec-Pressé*, 8 février 1972, et Claude MASSON, "Le bill sur l'"affaire Dasken" pourrait ne jamais voir le jour", *La Presse*, 1^{er} juillet 1972, p. 3.)
- LECLERC, Jean-Claude, "Les taudis au service d'Ottawa", *Le Devoir*, 15 juin 1972, p. 4.
- LECLERC, Jean-Claude, "Le rapport Charney", *Le Devoir*, 9 juin 1972, p. 4.
- LEGAULT, Guy R., "La rénovation des logis et des quartiers : La politique d'Ottawa n'est pas applicable à Montréal", *Le Devoir*, 21 juin 1972, p. 5.
- ROUSSEAU, Serge, "Les politiques de rénovation urbaine engendrent plus de problèmes qu'elles n'en règlent", *La Presse*, 5 décembre 1970, p. 7.
- SAURIOL, Paul, "Un document important de la CSN sur le logement au Québec", *Le Devoir*, 13 janvier 1971, p. 4.
- "Some Imagination in Housing Policy", *The Montreal Star* (éditorial), 15 mars 1972, p. 10.
- "Threat (A) to Dump Public Housing" (aux Etats-Unis), *Business Week*, 18 novembre 1972, p. 18-19.

4. *Rationalisation des choix budgétaires*- *Documents de base*

AGARD, Jacques *et al.*, *Rationalisation des choix budgétaires*, Paris, Dunod, 1970, 210 p.

BAKER, Walter, "Management by Objectives : A Philosophy and Style of Management for the Public Sector?", *Canadian Public Administration*, vol. XII, n° 3, automne 1969, p. 427-443.

BOTNER, S.B., "Four Years of PPBS : An Appraisal", *Public Administration Review*, vol. XXX, n° 4, juillet-août 1970, p. 423-431.

BURKHEAD, Jesse, "The Budget and Democratic Government" in Roscoe C. Martin (édit.), *Public Administration and Democracy*, Syracuse University Press, 1965.

CANADA (CONSEIL DU TRESOR), *Guide de planification programmation budgétisation*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, éd. rev. 1969, 113 p., bibliogr.

CANADA (GOVERNMENT OF), *The Royal Commission on Government Organization. Volume 1 : Management of the Public Service*, Ottawa, Queen's Printer, 1962, p. 83-230.

CANADA (TREASURY BOARD), *Financial Management in Departments and Agencies of the Government of Canada*, Ottawa, Queen's Printer, 1966, 70 p.

CHERNIACK, Hon. Saul M. (Chairman, Management Committee of Cabinet, Province of Manitoba), "Inter-Departmental Memorandum : Program Funding Priority Analysis", Winnipeg, 21 août 1971, 12 p., mimeo.

DAVIS, James W., édité., *Politics, Programs, and Budgets A Reader in Government Budgeting*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1969, VI-281 p.

DENISTON, O.L. *et al.*, "Evaluation of Program Effectiveness", *Public Health Report*, avril 1968, p. 323-335.

DOERN, G. Bruce, "The Budgetary Process and the Policy Role of the Federal Bureaucracy", p. 79-112 in Doern & Peter Aucoin, edit., *The Structures of Policy Making in Canada*, Toronto, Macmillan, 1971, 294 p., bibliogr.

DOWNES, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York, 1957.

- DOWNS, Anthony, "Why the Government Budget Is Too Small in a Democracy",
World Politics, vol. XII, n^o 4, juillet 1960, p. 542-560.
- GELINAS, André et Yvon TREMBLAY, collaborateur, "L'activité gouvernementale",
Québec, Bureau d'étude en aménagement régional, janvier 1968, 46 p., miméo.
- HARTLE, Douglas J., "A Proposed System of Program and Policy Evaluation",
Administration publique du Canada, été 1973, p. 243-266.
- JOHNSON, A.W., "PPB and Decision-Making in the Government of Canada", *Cost and Management*, mars-avril 1971, tiré à part 8 p.
- JOHNSON, A.W., "The Treasury Board and the Machinery of Government of the 1970s", *Revue canadienne de science politique*, septembre 1971, p. 346-366.
- LAVIGNE, Pierre, "Ministère des Terres et forêts. Document synthèse sur le P.P.B. pour fins de présentation lors de séances d'information", Québec, octobre 1971, 30 p., miméo.
- LEVY-LAMBERT, H., "Qu'est-ce qu'un tarif "vrai" dans les services publics",
le Monde (sélection hebdomadaire), 20-26 janvier 1966, p. 8.
- LEVY-LAMBERT, H. et H. GUILLAUME, *la Rationalisation des choix budgétaires*,
Paris, P.U.F., 1971, 213 p.
- LINDBLOM, Charles, *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, Prentice Hall,
1968.
- LINDBLOM, Charles, "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, vol. XIX, n^o 2, printemps 1959, p. 79-88.
- LINDBLOM, Charles et D. BRAYBROOKE, *A Strategy of Decision*, London.
- LYDEN, Fremont J. et Ernest G. MILLER, edit., *Planning Programming Budgeting : A System Approach to Management*, Chicago.
- MANITOBA (PROVINCE OF), "Preparation of Estimates", Winnipeg, 20 août 1971,
43 p., miméo.
- MORAN, Patrick J., "L'introduction du système PPB au gouvernement du Québec",
Engineering Journal, janvier 1973.
- MUSGRAVE, Richard A., *The Theory of Public Finance*, New York.
- ONTARIO (PROVINCE OF), *Effective Management Through PPBS*, Toronto, octobre 1969,
68 p., bibliogr., cahier broché.

- PETRICH, E., "An Integrated Planning-Programming-Budgeting System (PPBS) for Manitoba", Winnipeg, s.d. (1971), 16 p., miméo.
- "Planning-Programming-Budgeting System : A Symposium", *Public Administration Review*, vol. XXVI, n^o 4, décembre 1966, p. 243-328.
- QUEBEC (ASSEMBLEE NATIONALE), *Journal des débats*, 30 mai 1972 et 22 mai 1973. (étude annuelle des crédits du Conseil du trésor).
- QUEBEC (ASSEMBLEE NATIONALE), *Journal des débats*, 15 mai 1973 (exposé général du ministre des Finances, en particulier p. 1497-1499).
- QUEBEC (CONSEIL DU TRESOR), *Le système de budget par programmes et son utilisation au gouvernement du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, 1972, version définitive de *Implantation d'un système de budget par programmes (P.P.B.) au Gouvernement du Québec*, version préliminaire juin 1971, 2 vol.
- QUEBEC (GOUVERNEMENT DU), *Etats financiers pour l'année terminée le 31 mars 1971*, Québec, 1971 (sur la rationalisation des choix budgétaires, l'avant-propos de ce document).
- QUEBEC (MINISTERE DE LA VOIRIE, DIRECTION GENERALE DE LA PLANIFICATION ET DE LA RECHERCHE), *Le Système P.P.B. au Ministère de la Voirie*, Québec, février 1971, 2 cahiers brochés.
- QUEBEC (MINISTERE DE LA VOIRIE, DIRECTION GENERALE DE LA PLANIFICATION ET DE LA RECHERCHE), *Mini-Mémoires des programmes de la structure de la Voirie*, Québec, août 1971, 19 p., cahier broché.
- QUEBEC (MINISTERE DE LA VOIRIE), *Structure de programme du Ministère de la Voirie et des Travaux publics*, Québec, octobre 1971, 37 p., cahier broché.
- QUEBEC (MINISTERE DES TERRES ET FORETS, DIRECTION DE LA PLANIFICATION), *Budget-programme*, Québec, juin 1969, 19 p., cahier broché.
- QUEBEC (MINISTERE DES TERRES ET FORETS, GROUPE DE PLANIFICATION), *Structure de programmes proposées pour le M.T.F. dans le cadre d'un système P.P.B.*, Québec, juillet 1970, 55 p.
- QUEBEC (OFFICE DE PLANIFICATION ET DE DEVELOPPEMENT DU QUEBEC), "Bibliographie sommaire sur le PPBS", Québec, janvier 1971, 49 p., miméo.
- SCHICK, Allen, "The Road to PPB : The Stages of Budget Reform", *Public Administration Review*, vol. XXVI, n^o 4, décembre 1966, p. 243-258.

- SCHNEIDER, H.J. (Assistant to Secretary, Management Committee of Cabinet), "Development Toward a Planned Program Budgeting System for the Government of Manitoba", s.l., Second Annual Symposium on Management Improvement in Government Administration, 19-21 octobre 1970, 35 p. et 3 appendices, miméo.
- SCHNEIDER, H.J., "Inter-Departmental Memorandum : Program Assessment Format", Winnipeg, 7 décembre 1971, 3 p., miméo.
- SIMON, Herbert A., *Administrative Behavior*, New York, Macmillan, 2^e éd., 1957, XLVIII-259 p.
- "Symposium on PPBS Reexamined", *Public Administration Review*, vol. XXIX, n^o 2, mars-avril 1969.
- WILDAVSKY, Aaron, "The Political Economy of Efficiency : Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis and Program Budgeting", *Public Administration Review*, vol. XXVI, n^o 4, décembre 1966, p. 292-310,
- WILDAVSKY, Aaron, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little Brown, 1964.
- WILDAVSKY, Aaron, "Rescuing Policy Analysis from PPBS", *Public Administration Review*, mars-avril 1969, p. 189-202.
- YEOMANS, R., "Programming, Planning and Budgeting in the Federal Government of Canada", Address to the 26th Annual Spring Conference, The Personnel Association of Toronto Inc., 5 avril 1968, miméo.

- Documents d'actualité

- CLIFT, Dominique, "Financial Equilibrium : Bourassa Reaches Goal", *The Montreal Star*, 23 mars 1973, p. 10.
- "Conseil (Le) du patronat critique les priorités budgétaires du Québec", *Le Devoir*, 16 août 1973, p. 1-2.
- GIRARD, Normand, "Un frein à l'inflation des dépenses gouvernementales", *le Soleil*, 18 mars 1972, p. 22.

- LEVEILLE, Gilles, "Montréal publie son premier budget-programme", *Le Devoir*, 18 avril 1973, p. 1-2.
- LEVEILLE, Gilles, "Un dirigeant de Laval prône le système budgétaire PPBS", *Le Devoir*, 17 octobre 1972, p. 3.
- L'HEUREUX, Daniel, "Montréal revise son mode de répartition budgétaire", *la Presse*, 12 avril 1972, p. 5.
- RYAN, Claude, "Efficacité et centralisme à Québec", *Le Devoir*, 27 juillet 1972, p. 4.

5. Planification globale et concertation au Québec

- Documents de base

- BOURASSA, Guy, "La crainte de l'Etat", in *Le Rôle de l'Etat*, Montréal, (Ed. du Jour (9^e conférence annuelle de l'Institut canadien des affaires publiques), 1962.
- BOURASSA, Guy, "Régionalisation et démocratie. L'expérience québécoise", *International Review of Community Development*, n^{os} 15-16, 1966, p. 179-190.
- BUREAU D'AMENAGEMENT DE L'EST DU QUEBEC (B.A.E.Q.), *Plan de développement du Bas Saint-Laurent, de la Gaspésie et des Iles de la Madeleine*, Mont-Joli, Administration ARDA-Québec, 1966, 10 volumes.
- CONFEDERATION DES SYNDICATS NATIONAUX, "Ne comptons que sur nos propres moyens", Montréal, Service de l'information de la C.S.N., 6-9 octobre 1971, 110 p.
- CONSEIL D'ORIENTATION ECONOMIQUE DU QUEBEC, "Les exigences de la planification économique -- Rapport présenté au gouvernement du Québec", septembre 1964, 74 p., miméo.
- CORPORATION DES ENSEIGNANTS DU QUEBEC, "Mission économique et éducative de l'Etat du Québec", Québec, C.E.Q., 1972.

- COULOMBE, F., "L'ARDA et l'aménagement du territoire au Québec", thèse de maîtrise, Département de science politique, Université de Montréal, août 1968, 263 p., bibliogr.
- "Etude théorique sur l'économie de concertation (ébauche)", Québec, Service de recherche de l'Union Nationale, s.d. (1972), non paginé (19 p.), miméo. (sur le concept même d'économie concertée, l'ouvrage de base le plus connu demeure celui de F. BLOCH-LAINE, *A la recherche d'une économie concertée*, Paris, Ed. de l'épargne, 1959).
- GAGNON, Gabriel, "L'esquisse d'un plan incertain", *Parti pris*, vol. III, n° 10, mai 1966, p. 29-45.
- GAGNON, J.P., "Planification en Gaspésie", *Socialisme 64*, hiver 1964, p. 38-51.
- GERIN-LAJOIE, Jean, "Rapport moral : Le syndicalisme québécois à la recherche d'une orientation", Sherbrooke (congrès des métallos du Québec), 12 octobre 1972, miméo.
- HARVEY, Pierre, "La perception du capitalisme chez les Canadiens français : une hypothèse pour la recherche", p. 129-138. in Jean-Luc MIGUE (sous la direction de), *Le Québec d'aujourd'hui. Regards d'universitaires*, Montréal, HMH, 1971, 177 p.
- HARVEY, Pierre, "Planification économique et syndicalisme dans le Québec : les attitudes", *l'Actualité économique*, vol. XLVI, n° 1, avril-juin 1970, p. 5-14.
- "Il y a un an : le front commun", *Maintenant*, mai 1973, p. 4-29.
- INSTITUT CANADIEN D'EDUCATION DES ADULTES, *la Participation de la collectivité à une planification économique*, Montréal, I.C.E.A., cahier 3, 1967, 147 p.
- LAJOIE, Andrée, *les Structures administratives régionales*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- LEBEL, Jean-Claude, "Le plan du BAEQ est un plan de rattrapage", *Socialisme*, 67, avril-juin 1967, p. 75-89.

- LEMIEUX, Vincent *et al.*, "L'administration provinciale dans le territoire pilote. L'organisation formelle de l'exécution du plan", Mont-Joli, administration ARDA-Québec, annexe 6 au Plan de développement du Bas Saint-Laurent, 1966.
- MARCEAU, Roger, "La planification est-elle possible au Québec?", *Cité libre*, novembre-décembre 1966, p. 11-22.
- MARTIN, Fernand et André RAYNAULD, "Les choix urbains et régionaux dans le Québec des années 1970" *in le Québec d'aujourd'hui. Regards d'universitaires*, Montréal, HMH, 1971, p. 195-207.
- MONSIEUR X (pseudonyme de Lionel Ouellet), "Révolution et tranquillité dans l'administration", *Cité libre*, octobre 1965, p. 16-33.
- MORIN, Fernand, Claude D'AOUST et Raymond LACHAPPELLE, "L'accréditation syndicale au Québec", *Relations industrielles*, vol. XXV, n° 3, août 1970, p. 401-442.
- NORMANDEAU, André, "Le BAEQ revisité", *Agriculture*, vol. XVII, n° 3, septembre 1970, p. 12-20.
- OFFICE DE PLANIFICATION ET DE DEVELOPPEMENT DU QUEBEC (O.P.D.Q.), *Mission Estrie. Livre blanc sur l'orientation du développement de l'Estrie*, Québec, décembre 1972 (la plus récente de ces missions chargées de soumettre un livre blanc sur l'orientation du développement de l'une ou l'autre des régions du Québec).
- PARENTEAU, Roland, "L'expérience de planification au Québec", *l'Actualité économique*, vol. XLV, n° 4, janvier-mars 1970, p. 679-696.
- PARENTEAU, Roland, "La politique économique provinciale" *in le Rôle de l'Etat*, Montréal, Ed. du Jour (9^e conférence annuelle de l'Institut canadien des affaires publiques), 1962.
- PARIZEAU, Jacques, "La planification économique" *in Les Nouveaux Québécois*, Québec, Presses de l'Université Laval (3^e congrès des affaires canadiennes), 1964.

- PIOTTE, Jean-Marc, "L'option politique du B.A.E.Q.", *Parti pris*, vol. III, n^o 10, mai 1966, p. 46-51.
- QUIRION, Hugues, "La "participation" au Québec et l'expérience américaine", *Le Devoir*, 12 mars 1973, p. 5.
- ROBACK, Léo, "L'action syndicale : vers un nouveau départ", *l'Actualité économique*, vol. XLV, n^o 4, janvier-mars 1970, p. 697-731.
- SEXTAN, Jean, "La C.S.N. et la société de consommation", *Relations industrielles*, vol. XXV, n^o 1, janvier 1970, p. 95-108.
- TREMBLAY, Louis-Marie, *le Syndicalisme québécois*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1972.

- Documents d'actualité

- CARBONNEAU, Côme, "La SOQUEM et la mise en valeur de nos ressources minérales", *Le Devoir*, 14 juillet 1971, p. 33.
- CLIFT, Dominique, "Hydro : A State Within a State", *The Montreal Star*, 25 mai 1972, p. 9.
- CLIFT, Dominique, "Ideological Conflict : PQ - CNTU Relations Abrasive", *The Montreal Star*, 15 mai 1973, p. 9.
- CLIFT, Dominique, "Light Needed on Hydro Operations and Policies", *The Montreal Star*, 24 février 1973, p. 9.
- DEBANE, Pierre, "La réplique d'un "démagogue" : Pour qui Maurice Tessier se prend-il?", *Le Devoir*, 29 juillet 1971, p. 4.
- "Entrevue (Une) exclusive avec le premier ministre Robert Bourassa", *les Affaires*, 25 février 1971, p. 18.
- LAPLANTE, Laurent, "L'Hydro-Québec, "maître chez elle", *Le Devoir*, 28 février 1973, p. 4.

- LAPLANTE, Laurent, "Le virage syndical de 1971", *Le Devoir*, 29 décembre 1971, p. 4.
- LAPLANTE, Laurent, "\$1 milliard pour le BAEQ!", *Le Devoir*, 13 septembre 1971, p. 4.
- LEMELIN, Claude, "Premier jalon de la politique économique", *Le Magazine l'éclosoir*, juin 1971, p. 11.
- LEMELIN, Claude, "Quand la CEQ se met à l'économie", *Le Devoir*, 30 septembre 1972, p. 4 (cf. également Jacques Parizeau, "Un mémoire de la C.E.Q.", *Québec-Presse*, 1^{er} octobre 1972).
- LEMELIN, Claude, "Où vont les placements de la Caisse de dépôt?", *Le Devoir*, 16 mars 1971, p. 4.
- LESAGE, Gilles, "Avec la "folie" du Front commun les syndicats ont commis la pire erreur : faire souffrir le peuple -- Le ministre Cournoyer", *La Presse*, 23 décembre 1972, p. A7.
- RAYNAULD, André, "Développement régional : l'attribution de subventions ne règle pas le problème", *Le Devoir*, 15 mai 1971, p. 5.
- TURCOTTE, Claude, "Le BAEQ, 10 ans après", *La Presse*, série de six articles publiés du 18 au 24 août 1973.
- VENNAT, Pierre, "Renaissance inquiétante de l'individualisme syndical", *La Presse*, 23 décembre 1972.

Table des matières

INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE - LA PLANIFICATION SECTORIELLE. TROIS ETUDES DE CAS ...	13
CHAPITRE PREMIER - LA PLANIFICATION DES TRANSPORTS METROPOLITAINS : TECHNIQUE ET IDEOLOGIE	19
1. L'influence des goûts des consommateurs	23
2. Un système d'activités coordonnées	29
3. Trois cas québécois et canadiens	32
CHAPITRE II - LA PLANIFICATION DU LOGEMENT AU QUEBEC	41
1. L'état du logement	46
2. Les changements proposés	49
Conclusion	53
CHAPITRE III - LA RATIONALISATION DES CHOIX BUDGETAIRES. LES CAS QUEBECOIS ET CANADIEN	55
1. Une approche nouvelle de gestion	58
2. Une nouvelle façon de prendre les décisions	71
a) La centralisation de la prise de décision	72
b) Le caractère routinier de la prise de décision	76
Conclusion	77
DEUXIEME PARTIE - LA PLANIFICATION GLOBALE AU QUEBEC	81
CHAPITRE PREMIER - BILAN DE DOUZE ANNEES DE PLANIFICATION AU QUEBEC : UN ECHEC	85
1. L'absence d'une économie proprement québécoise	86
2. La bureaucratisation du plan	91
a) L'absence de mise en marche d'un plan québécois	91
b) Déficience des moyens d'exécution de la planification	98
CHAPITRE II - UNE MYSTIQUE DU PLAN, EN FRANCE ?	105
1. Une conception originale de la planification	105
2. Le désenchantement	106

CHAPITRE III - UNE MYSTIQUE DU PLAN, AU QUEBEC ?	109
1. Une mystique du plan dans l'Est du Québec ?	109
2. Une mystique du plan au Québec ?	111
CONCLUSION - PROBLEMATIQUE ET PERSPECTIVE D'AVENIR	117
BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE	125

A qui profiterait l'application au Québec de tel ou tel type de planification ? A quelles couches sociales profite au contraire l'absence de planification ? Voilà le type de questions que se pose le politicologue quand il cherche à déceler les forces en présence au moment de la prise de décision, et à préciser qui l'emporte.

Dans son étude, Jacques Benjamin traite de la planification au Québec : planification dite globale et planification au sein de trois secteurs de l'activité publique. Il examine les succès et les échecs moins dans les institutions et les structures de planification que dans les idéologies qui les sous-tendent. Il analyse la culture politique qui les anime ou qui bloque leur mécanisme de fonctionnement, il mesure les valeurs socio-politiques que charrie la collectivité québécoise.

L'avenir du plan, le seul avenir possible pour la planification au Québec, semble pour l'auteur se définir en termes des choix et des contraintes d'une collectivité. Il s'agit donc d'un véritable projet de société.

Professeur au Département de Sciences politiques de l'Université de Montréal, Jacques Benjamin propose le premier ouvrage où la planification se trouve analysée selon un point de vue politiste, situant ainsi les faiblesses de l'expérience actuelle hors des structures et institutions elles-mêmes.