

Le Pays trahi

Première partie du livre de quatre : 1 / 4.

Russel Bouchard
Charles Côté
Charles-Julien Gauvin
Richard Harvey
Daniel Larouche
Mario Tremblay



La Société du 14 Juillet
Saguenay-Lac-Saint-Jean, juin 2001

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi
Courriel: jmt_sociologue@videotron.ca
Site web: <http://pages.infinit.net/sociojmt>

Dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales"
Site web: http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques_des_sciences_sociales/index.html

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

Cette édition électronique a été réalisée par Jean-Marie Tremblay, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi à partir de :

Le Pays trahi

Russel Bouchard
Charles Côté
Charles-Julien Gauvin
Richard Harvey
Daniel Larouche
Mario Tremblay

Une édition électronique réalisée à partir du livre de Russel Bouchard, Charles Côté, Charles-Julien Gauvin, Richard Harvey, Daniel Larouche, Mario Tremblay (2001), **Le pays trahi**. Chicoutimi : La Société du 14 Juillet, juin 2001, 276 pages.

Polices de caractères utilisée :

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

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2001 pour Macintosh à partir des fichiers PageMaker 6.5 généreusement fournis par M. Russel Bouchard, historien, responsable de la mise en page de l'édition original.

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

Édition complétée le 2 février 2002 à Chicoutimi, Québec, avec l'autorisation de la Société du 14 Juillet Saguenay-Lac-Saint-Jean.





<http://www3.sympatico.ca/caspalcio/>

Nous sommes infiniment reconnaissant à La Société du 14 Juillet de nous accorder son autorisation afin que nous puissions rendre disponible sur Internet, en format numérique, à l'intérieur de la bibliothèque virtuelle **Les Classiques des sciences sociales**, cette importante étude critique de M. Russel Bouchard, Charles Côté, Charles-Julien Gauvin, Richard Harvey, Daniel Larouche, Mario Tremblay : **Le Pays trahi**.

Site web : <http://www3.sympatico.ca/caspalcio/index.html>

Courriel : s14j@iquebec.com

Les auteurs, du livre **Le Pays trahi**,
à l'exception de M. Gauvin, absent,
lors du lancement au Musée du Fjord, Ville de la Baie
le 5 juillet 2001



De gauche à droite : MM. Charles Côté, Russel Bouchard, Mario Tremblay,
Daniel Larouche et Richard Harvey. (Photo de M. Michel Savard)

Le Pays trahi

Auteurs ¹

Russel Bouchard (historien)

Charles Côté (sociologue)

Charles-Julien Gauvin

Richard Harvey

Daniel Larouche (historien)

Mario Tremblay

Mise en page, couverture et montage original sur PageMaker 6.5

Russel Bouchard

Comité d'édition et de révision de l'édition originale

Madeleine Bouchard

Russel Bouchard

Bernard Casgrain

Charles Côté

Julie Gauthier

Daniel Larouche

© La Société du 14 juillet

<http://www3.sympatico.ca/caspalcio>

Reproduction autorisée par les auteurs et la Société du 14 Juillet.

Dépôt légal : Deuxième trimestre 2001
Bibliothèque Nationale du Québec
Bibliothèque Nationale du Canada
ISBN 2-921101-25-4

¹ Les textes appartiennent à leur auteur et n'engagent que ceux-ci.

Le Pays trahi

*J'habite un lac, naguère fontaine,
devenu bassin, courroie de centrales et urinoir;*

*J'habite un fjord, naguère jardin,
devenu désert, terre lacérée et nid de vipères;*

*J'habite une forêt, naguère poumon,
devenue papier, circulaire et réclame;*

*J'habite une maison, naguère joyeuse,
devenue vilaine, morne et peureuse;*

*J'habite une histoire, naguère féconde,
devenue honteuse, terne et flétrie;*

*J'habite un pays, naguère cathédrale,
devenu usine, banque et prison.*

Russel Bouchard

« Chacun est responsable de tous »

«Puisque je suis d'eux, je ne renierai jamais les miens, quoi qu'ils fassent. Je ne prêcherai jamais contre eux devant autrui. S'il est possible de prendre leur défense, je les défendrai. S'ils me couvrent de honte, j'enfermerai cette honte dans mon cœur, et me tairai. Quoi que je pense sur eux, je ne servirai jamais de témoin à charge... Ainsi je ne me désolidariserai pas d'une défaite qui, souvent, m'humiliera... »

*Saint-Exupéry
« Pilote de guerre »*

Dans ce pays trahi, il y a :

*un gouvernement qui règne sur un semblant de parlement,
des villages et des villes à éteindre, mais rien à justifier,
des régions à détruire pour engraisser le pôle,
des campagnes à souiller sous monceau de lisier,
des forêts à sortir coupées en madriers,
des terres à inonder au profit du voisin,
un peuple gavé de mensonges,
projet de satiété sans la société,
démocratie bannie et citoyen maudit.*

Dans mon Pays trahi,

*des ministres sont venus en secret nous arracher la terre,
pour l'inonder plus tard sous prétextes humanitaires,
semeurs de désespoir déportant nos enfants.*

Nous nous sommes levés, nous avons refusé.

*Désormais lutterons
pour protéger maison, famille, paysage
et une certaine lumière inscrite en nos visages.*

Cet ouvrage d'exception est le fruit du labeur de six citoyens du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Le 14 juillet 2000, ils ont refusé que le gouvernement du Québec aliène, en secret et au mépris des citoyens de leur Pays, de vastes pans du territoire de leur région.

À travers vingt textes accessibles de réflexion et d'analyse, les auteurs montrent les liens qui existent entre ce geste sans précédent et l'orientation politique qui, depuis trente ans, détruit les régions, les vidant de leurs jeunes, saccageant leur tissu social et leur environnement, pillant leurs ressources. Une orientation qui nie l'égalité des chances et le droit à la citoyenneté.

Solidement documenté, ce livre offre au lecteur préoccupé par l'avenir de sa communauté et du Québec des pistes de réflexion et d'éveil ...

Table des matières

- Fichier 1* [En guise d'avant-propos](#)
[La désintégration des régions du Québec : abrégé du problème](#) par Daniel Larouche
[Évaluation des politiques et des programmes du MAS — Constats généraux](#)
par Charles Côté
- Fichier 2* *Dans le contexte de la mondialisation des marchés, l'État constitue-t-il encore un acteur nécessaire au développement de notre région ?* par Charles Côté
- Fichier 3* *Ces cimetières que vous réclamez sont aussi les miens !* par Russel Bouchard
J'ai fait un rêve où nous marchions côte à côte... par Russel Bouchard
Québec amorce la partition du territoire... par Russel Bouchard
De l'égalité des chances et de la reconnaissance des droits collectifs de la population du Saguenay-Lac-Saint-Jean par Russel Bouchard
Une «Approche Commune» qui exclut au lieu d'inclure !... par Russel Bouchard
Les droits collectifs des Blancs résidant au Saguenay-Lac-Saint-Jean : réflexion pour demain par Charles Côté
La filière montagnaise à la rescousse d'Hydro-Québec ! par Russel Bouchard
Le poids d'un sac de trente deniers (!) par Russel Bouchard
Les retombées de l'hydroélectricité au Saguenay-Lac-Saint-Jean par Russel Bouchard
La forêt publique du Québec en lambeaux : l'horreur d'une société qui n'a pas su se prendre en main !... par Russel Bouchard
- Fichier 4* *Productivisme agricole et sous-développement au Saguenay-Lac-Saint-Jean* par Richard Harvey
Une réforme au mépris du citoyen par Charles-Julien Gauvin
À la manière de ces femmes par Mario Tremblay
À la recherche des temps perdus... par Russel Bouchard
Cinq plumes ne font pas un Indien !... par Russel Bouchard
Le devoir de liberté par Russel Bouchard

En guise d'avant-propos

« Nous tenons ces vérités pour évidentes par elles-mêmes : que tous les hommes naissent égaux ; que leur Créateur les a dotés de certains droits inaliénables, parmi lesquels la vie, la liberté et la recherche du bonheur ; que pour garantir ces droits, les hommes instituent parmi eux des gouvernements dont le juste pouvoir émane du consentement des gouvernés ; que si un gouvernement quelle qu'en soit la forme vient à méconnaître ces fins, le peuple a le droit de le modifier ou de l'abolir et d'instituer un nouveau gouvernement qu'il fondera sur tels principes, et dont il organisera les pouvoirs selon telles formes qui lui paraîtront les plus propres à assurer sa sécurité et son bonheur. »

Préambule d'une Déclaration connue faite un 4 juillet,
il y a de cela 225 ans.

[Retour à la table des matières](#)

Ce matin du 14 juillet 2000, un quotidien chicoutimien divulguait la conclusion d'une entente, dénommée *Approche commune*, entre leaders montagnais et représentants gouvernementaux québécois (et fédéraux). À même les territoires du Saguenay-Lac-Saint-Jean et de la Côte-Nord, le gouvernement souverainiste québécois, propriétaire en titre, promettait ainsi de céder aux Montagnais la propriété ou le contrôle effectif sur plus de 4200 kilomètres carrés¹, l'équivalent de 8 fois la superficie de l'Île de Montréal.

¹ Selon les termes même du projet de traité, dit *Approche commune*, on peut ainsi comptabiliser les superficies promises : à titre de *terres ajoutées*, 151,8 km² ; comme *sites patrimoniaux* « protégés », 883,6 km² ; comme *parcs*, 3 167 km² ; au total, 4 202 km². Le traité projeté ajoute pour l'ensemble des « trois provinces » autochtones quelques milliers de kilomètres carrés pour quatre parcs « administrés exclusivement par les Innus (montagnais) ». Mais le matin du 14 juillet 2000, le journal « Le Quotidien » parlait de 3 300 km².

Sédentariser les uns...

Ce matin-là, beaucoup de choses sur cette promesse de traité nous restaient inconnues que nous apprendrions ensuite à force d'enquêtes, d'efforts, de recoupements et d'analyses. Nous ignorions à quel point l'offre gouvernementale mettait entre les mains des Montagnais pratiquement tous les pouvoirs d'un pays souverain et tous les moyens institutionnels dont un peuple a besoin pour assurer son développement et partant, sa pérennité.

Puisque c'est bien plus tard —et probablement sous l'effet de nos prises de positions— qu'a enfin été publiée l'offre gouvernementale, nous ignorions, ce 14 juillet, que le traité projeté reconnaissait aux Montagnais (Innus) : le droit d'instaurer des *constitutions* amérindiennes, donc celui d'établir les règles fondamentales régissant la vie sociale et individuelle sur leur territoire; un *pouvoir législatif*, donc l'équivalent d'un parlement pouvant édicter les lois s'appliquant sur leur territoire et sur les citoyens qui y vivent; une *autonomie gouvernementale*, donc la capacité de se gouverner et de s'administrer, cette capacité étant supportée par un soutien financier du Québec, du Canada et par l'implantation d'un régime fiscal Innu; une *certitude de traité*, donc l'assurance que les frontières définies seront à jamais garanties avec la possibilité d'élargir celles-ci.

À ces dispositions qui —dans les limites de la constitution canadienne de 1982— sont les attributs de sociétés distinctes et souveraines, s'ajoutent divers engagements confirmant des droits substantiels dans « l'exploitation des ressources fauniques, aquatiques, hydriques et hydrauliques, forestières, floristiques et minérales ». Ce que traduisent des dispositions fort concrètes sur les revenus assurés par « la pêche et la chasse commerciales, les pourvoiries, les exploitations forestières, les ressources hydroélectriques, les fonds spéciaux (eg. Fonds de solidarité), les partenariats publics et privés, les mesures favorisant l'emploi »¹.

En ce 14 Juillet, pendant qu'en France on célébrait la grandeur d'un peuple dont nous sommes le drageon en terre d'Amérique, nous, fiers Saguenéens et Jeannois, apprenions le pacte scellé —à notre parfait insu— entre Faction gouvernementale et leaders montagnais. Sur la base de la seule race, un peu plus de un pour cent (1,4%) de la population régionale se voyait offerts des droits irrévocables et exclusifs sur les terres, les forêts, les rivières et les lacs de notre Pays, le Saguenay et le lac Saint-Jean. Nous apprenions que seule la population amérindienne serait démocratiquement conviée à se prononcer sur ce projet de cession. Ainsi, apprenions-nous que des ministres, au mieux députés d'autres régions, et leurs fonctionnaires avaient tout pouvoir de négocier, en catimini, l'aliénation de notre terre patrimoniale. Plus tard, nous apprendrions que nos députés ne détenant aucun mandat légitime à cet effet endossaient, béats, partisans, courtisans, les diktats du gouvernement, faisant fi de leur devoir de représentants de collectivités territoriales. Ils sont bien loin, ces élus, de la réalité décrite par Raoul Blanchard, célèbre géographe français qui avait au début des années 1930, pas à pas, absorbé et médité le Québec :

¹ Cette énonciation des droits respecte fidèlement le contenu du document « *Approche commune* » (daté du 19 janvier 2000) et finalement rendu disponible sur Internet par le Secrétariat aux affaires autochtones du Gouvernement du Québec à l'automne 2000.

« Saguenay et Lac–Saint-Jean sont bien une région à mériter l’enthousiasme qui s’est déployé à leur propos dans la littérature canadienne depuis une centaine d’années ... Ce sont dans la Province de Québec des cas véritablement exceptionnels. »

[...]

« Ce que les hommes y ont accompli n’est pas moins remarquable et digne d’étonnement. D’une solitude peuplée de quelques centaines d’indiens, ils ont fait en 90 ans une province de plus de 100,000 âmes. Ils y ont installé la plus puissante production canadienne de papier et mis sur pied certains des plus beaux aménagements hydroélectriques du globe. Ils ont couvert le sol de fermes cossues, fait reculer partout la forêt et les marais, atteint sur tous les points les lisières de la dépression [du Lac–Saint-Jean] et mordent sur le pourtour. »

Les enseignements ne sont pas moins dignes d’intérêt. Lac–Saint-Jean et Saguenay démontrent de la façon la plus forte les inconvénients de l’emprise industrielle sur l’agriculture, les dangers de la surproduction, les besoins de rénovation de l’exploitation du sol. Ils posent de la manière la plus éclatante les termes du grand problème du Québec : trouver sur place de quoi faire vivre une population dont la croissance est un sujet d’admiration.»¹

Ce 14 juillet 2000, nombre de choses nous étaient connues qui donnaient néanmoins à cette divulgation une signification immédiate. Grâce aux travaux de certains d’entre-nous, il était connu que, par une orientation explicite et délibérée depuis le début des années 70, l’État québécois avait entretenu et amplifié les disparités de la répartition de l’emploi entre les collectivités locales et régionales du Québec. Cette orientation, qui visait à faire de la grande région montréalaise le seul pôle de croissance au Québec, reposait sur l’utilisation intentionnelle et intensive des leviers d’État —les deniers publics, en particulier— pour que « Montréal grandisse au rythme des grandes métropoles du monde »². Le maintien entretenu de ces disparités d’emploi entre les régions du Québec —couplé à la baisse générale de la natalité— a enclenché un processus qui conduit à la désagrégation du Québec en provoquant la désintégration des localités et des régions qui est la manifestation première évidente de cette « progression »³.

¹ Raoul Blanchard. *L’Est du Canada français*, tome deuxième, Masson et Beauchemin, 1935, p. 154-155.

² Rien ne coïncide mieux avec cette déclaration du ministre libéral des finances de l’époque au *Symposium sur l’avenir économique de Montréal* (14 septembre 1971) que les énoncés du *Parti québécois* qui, dans son programme intitulé *La Solution* (1970) annonce, en matière d’aménagement du territoire et de développement régional que « la population rurale ou semi-rurale est appelée à disparaître » et conséquemment que « l’orientation des investissements publics » doit se faire vers quelques villes-métropoles, « centres d’accueil et points de distribution de services de premier ordre » (p. 36). Depuis lors, en la matière, l’unanimité des deux partis alternant au pouvoir ne s’est jamais démentie.

³ Deux textes du présent ouvrage éclairent cette question : « *La désintégration des régions du Québec : abrégé du problème* » en situe les manifestations et les origines décisionnelles. Le second intitulé « *Évaluation des politiques et des programmes du MAS – Constats généraux* » est un inédit datant de 1981. Remis à l’époque aux autorités ministérielles « compétentes », ce document montre à l’évidence que les paramètres du désastre régional actuel étaient connus, mesurables et corrigibles depuis au moins le début des années 1980. Ces constats, mis au jour et approfondis par leur auteur Charles Côté, ont été présentés en 1986 devant la Commission sur l’avenir des municipalités présidée par M. Jacques Parizeau, lequel en reconnaît la justesse dans son rapport. L’ouvrage « *Désintégration des régions* » paru sous la plume de Charles Côté, chez JCL en 1991, livre, sans filtration partisane, le portrait détaillé des causes et des conséquences mesurables et prévisibles de cette destruction du tissu social des collectivités locales et régionales du Québec.

Nomadiser les autres ...

Nous savions donc que ces disparités d'emploi, volontairement maintenues, grossissent la population de la couronne montréalaise tout en vidant les régions d'exode de leurs jeunes —parvenus à l'âge de travailler, d'innover, de consommer et d'assurer le remplacement naturel de la population . Ce vidage systématique —de la Gaspésie, du Bas-Saint-Laurent, de la Côte-Nord, du Saguenay-Lac-Saint-Jean, de l'Abitibi, de la Mauricie et de l'Estrie— entraîne le rétrécissement de leur marché local, la perte de représentativité politique, la disqualification à l'égard des fonds gouvernementaux voués à l'éducation ou aux autres services publics et, ultimement, l'effritement du secteur des biens et des services privés. De la sorte, le maintien entretenu des seules disparités d'emploi suffit pour réaliser sournoisement, et à coup sûr, l'attrition de régions entières bien plus efficacement que le scénario brutal de fermeture des villages déjà expérimenté par l'État au début des années 60 ¹.

Sachant ces choses, sachant aussi l'entêtement forcené manifesté depuis plus d'une décennie à maintenir ce cap vers un Québec réduit à sa grande agglomération métropolitaine, l'annonce, le 14 juillet 2000, du projet d'aliénation d'une partie de notre territoire par le gouvernement du Québec heurtait, confirmait, apparaissait nette, cohérente avec l'orientation obstinée tenue par ce dernier depuis longtemps. Une réminiscence cinématographique tirée du film *La planète des singes* traduit bien l'évidence qui se posait dès lors sous nos yeux : cette scène où le héros se déplaçant sur une plage, arrive interloqué, devant les vestiges à demi enfouis de la Statue de la Liberté, témoin déchirant d'un holocauste nucléaire ; il échappe ces mots : « *Il l'ont fait, les...* ».

Ce gouvernement, en plus des affres qu'il fait subir au peuple de cette région, l'évince, l'exproprie et le déporte sans recours, parce qu'il n'est pas de la race qui convient pour jouir en égal de la possession collective et paisible de son Pays. De son pays Trahi. Par ses chefs.

Dans l'heure qui suivit, nous rédigeâmes la *Déclaration du 14 juillet* ci-après reproduite. Tout y était : le refus du pacte d'initiés négocié par l'exécutif (le gouvernement) et non par des représentants légitimes et légitimés de la collectivité régionale; notre foi dans la démocratie et dans l'indissoluble lien entre le citoyen et le sol nourricier ; l'affirmation souveraine du droit à l'égalité et à la justice pour *l'ensemble* du peuple du Saguenay-Lac-Saint-Jean.

¹ En effet, quoi de plus efficace pour vider un territoire que de maintenir les leviers essentiels de formation académique dans la métropole ou la capitale nationale, pour ensuite laisser croire à chaque jeune qu'il fait librement ses choix d'emploi et de localisation professionnelle. Alors que dans les faits, on a soigneusement entretenu un désert d'emploi dans sa région de provenance et concentré ailleurs les opportunités d'emploi. Par delà les motifs individuels que chacun s'invente forcément pour justifier ses « choix », il demeure qu'on aura ainsi éradiqué de leur milieu d'appartenance des générations entières : pour grossir le pôle ... Et si cela ne suffit pas à brouiller les pistes, on peut toujours subventionner un organisme public réputé compétent en telle matière — qui embauche des gens de diverses régions — pour montrer dans un ouvrage scientifique à quel point les motifs individuels de « l'exode des jeunes » varient et témoignent du besoin individuel « d'ouvrir les horizons ». À terme, l'exode devient même une sous-culture de jeunes : « Rester dans les régions, c'est *looser* et rétrograde ». Le Québec peut réussir à faire du *déracinement*... une idée à la mode.

Déclaration du 14 juillet 2000

Nous dénonçons sans nuance le Traité conclu, à l'insu des citoyens du Saguenay-Lac-Saint-Jean, entre le Gouvernement du Québec et des Amérindiens. Ce traité enlève au territoire de notre région et à la population qui y vit plus de 3,300 km².

Nous déclarons que les citoyens de cette région n'ont jamais donné mandat à leurs députés et représentants territoriaux de laisser le gouvernement aliéner ces immenses portions de notre territoire régional sans aucune consultation populaire.

Nous refusons de reconnaître ce traité et sa légitimité s'il ne reçoit pas l'aval démocratique, par référendum, des citoyens du Saguenay-Lac-Saint-Jean.

Nous enjoignons nos élus de voir à ce que soit enclenché un processus de consultation populaire sur ce traité et sur tout projet pouvant entraîner une aliénation de notre territoire patrimonial et de ses ressources.

À défaut de donner suite, nous comprendrons que nos élus et le Gouvernement du Québec s'entendent pour nous exproprier de notre région sans que nous n'ayons rien à y dire.

Nous déclarons solennellement :

Que le territoire du Saguenay-Lac-Saint-Jean et toutes ses ressources appartiennent aux citoyens et aux citoyennes qui vivent sur ce territoire.

Que la maîtrise politique et la gestion du territoire du Saguenay-Lac-Saint-Jean relèvent des citoyens et des citoyennes qui y vivent.

Que le territoire du Saguenay-Lac-Saint-Jean est constitué des territoires actuellement délimités par les frontières des MRC Domaine-du-Roy, Lac-Saint-Jean Est, Maria-Chapdelaine et Fjord du Saguenay.

L'heure suivante fut consacrée à faire connaître publiquement la Déclaration. De sorte qu'il soit clair, à la face de tous et à l'encontre de tous les ressorts du pouvoir, que nous réprouvions à jamais cet acte inqualifiable de nos gouvernants disposés à sceller notre sort collectif pour le bénéfice du petit nombre et d'intérêts qu'il était difficile alors de cerner.

Nous n'étions pas par contre sans savoir quelle stratégie se mettrait dès lors en branle pour faire passer cette *Approche* qui n'était *Commune* qu'en son titre trompeur.

Un bilan des droits respectifs

Inutile de tracer ici le fil des événements qui suivirent l'annonce de l'existence de *l'Approche Commune* et la prise de position contenue dans notre Déclaration. Il importe néanmoins, lecteur, lectrice, que tu saches quels faits ont rendu nécessaire la publication de l'ouvrage que tu parcours.

Pour les signataires de la Déclaration et pour leurs proches, le projet de traité tenait logiquement dans la séquence des gestes gouvernementaux qui, maintenant le sous-emploi, concourent depuis trente ans à dissoudre les liens familiaux et les communautés locales, fabriquant de la sorte la désintégration des régions.

En effet, l'octroi exclusif au petit nombre des leviers nécessaires au développement rendait plus aigu encore notre conscience de l'absence de droits civiques réels pour les 282,000 Jeannois et Saguenéens « exclus du Grand partage ». Nos travaux historiques, sociologiques et autres réalisés antérieurement couplés au singulier éclairage qu'apportait l'offre gouvernementale aux Montagnais permettait d'ébaucher, sans délai, les contours tangibles de cette absence de droit. Ainsi, l'un d'entre nous a-t-il pu dresser la charte des droits dérisoires, mais réels, des collectivités en désintégration dans notre région et dans plusieurs autres.

Charte sommaire de nos droits collectifs bien à nous

Nous avons droit à une adresse civique —mais pas le droit de posséder collectivement le territoire que nous occupons;

Nous avons droit d'élire un député —mais pas le droit d'exiger qu'il représente et défende à l'Assemblée nationale nos intérêts fondamentaux et collectifs;

Nous avons droit de demeurer au Québec —mais pas le droit d'empêcher le député d'une autre région de négocier la cession à un autre peuple du territoire que nous occupons;

Nous avons droit au travail —mais pas celui d'obtenir sur notre territoire la juste part de fonds publics destinée à payer des salaires à ceux qui travaillent;

Nous avons droit à la richesse —mais pas un droit égal au travail, moyen premier pour accéder à cette richesse;

Nous avons droit au bien-être et à la santé —mais pas le droit aux conditions socioéconomiques décentes qui préservent la santé et diminuent l'incidence de la maladie et des problèmes d'adaptation. (Notre droit se limite donc à recevoir des soins lorsque nous avons perdu la santé);

Nous avons droit d'avoir des enfants, de les nourrir, de les vêtir de les éduquer —mais pas le droit —faute d'emplois disponibles— de les voir s'installer et prospérer dans la région où nous vivons et avons nos racines tout comme eux;

Nous avons droit de soutenir le projet d'indépendance du Gouvernement québécois —mais pas celui d'empêcher ce dernier de vider notre région de ses jeunes, d'hypothéquer la reproduction naturelle de notre population, d'essayer de nous remplacer, nous et nos enfants, par des immigrants et ultimement de céder notre territoire à un autre peuple —sans que rien ne les y oblige ...;

Nous avons droit de nous exprimer librement —mais pas le droit d'identifier publiquement ni les causes, ni les responsables de ce qu'on nous fait subir;

Nous n'avons pas le droit, face à toute cette incohérence d'assassiner autrui —mais nous avons le droit de nous faire disparaître nous-mêmes soit en nous suicidant (toujours davantage), soit en émigrant à l'extérieur ou en subissant dans le mutisme le sort qu'on nous fait.

Cette charte traduit la réalité collective des habitants non-amérindiens de notre région —devenus « Québécois de souche » (peut-être pour mieux s'en faire éradiquer ?). Elle contraste parfaitement avec l'instrument intégral de développement offert par nos gouvernants à nos frères amérindiens, dans cette *Approche* où rien n'est *commun* : ni le droit d'être représentés et de se prononcer, ni le droit de posséder et de mettre en valeur le sol commun, ni celui d'assurer ici l'avenir de nos filles et fils, par la maîtrise des leviers politiques et économiques essentiels à cette fin.

Les signataires du 14 Juillet, le Gouvernement et les autres

Comme s'il s'eût agi de la publication d'un ouvrage titré « *L'erreur territoriale* », notre Déclaration déclencha, semble-t-il, de vastes et probablement coûteux mouvements de troupes qui n'ont point connu de cesse depuis lors. Tel le dragon inquiété sur son monceau de pierres précieuses (c'est connu, les dragons adorent les trésors), une flopée d'agents se mirent en branle et éructèrent en chœur un flot nourri et continu de propos médiatiques lénifiants et rassurants pour le bon, si bon peuple de cette région. Un déluge de mots pour éteindre un peu le feu mis aux poudres, en pleine canicule, par leurs soins ¹.

¹ C'est tradition dans nos régions (qu'on *veut* ressources) d'user de la trop courte canicule pour perpétrer (lire annoncer), sous les flamboiements fugaces de l'été, des gestes durables. Ainsi, fin juin 1999, *Le Quotidien* annonçait le détournement vers la Côte-Nord d'une partie des eaux de la rivière Manouane, un tributaire du lac-réservoir St-Jean. Cette « dérivation » hydraulique (lire hydroélectrique, donc monétaire) du bassin naturel du lac St-Jean, bénéficierait entre autres, selon nos castors d'État, à une communauté montagnaise de la Côte-Nord (si celle-ci était démocratiquement d'accord, évidemment).

Un peu comme s'il prenait le goût à Hydro-Israël d'attendre les vacances pour annoncer — comme on dépose une olive dans un martini — le détournement du Jourdain au profit d'un État voisin, en versant, bien sûr, compensation aux habitants de cet État, double bénéficiaire du détournement. Avec, en prime, le tacite acquiescement du bon peuple d'Israël. Vous l'aurez compris, l'allusion au Moyen-Orient est exemple de pure politique-fiction. Alors que l'histoire de

À pleines pages, jour après jour, représentants gouvernementaux, leaders autochtones, préfets, spécialistes universitaires, etc. se succédèrent dans la presse écrite Saguenéenne pour faire valoir *l'Approche Commune*, accuser (!) ses détracteurs d'ignorance ou de racisme, minimiser la taille des territoires cédés¹, maximiser les arguments historiques et humanitaires justifiant cet accès, par définition désintéressé, de générosité. Alors qu'initialement il avait été possible de médiatiser — bien partiellement — les résultats de notre réflexion sur les liens tangibles entre le processus de désintégration des régions, son origine politique et ce que révélait *l'Approche Commune* sur la valeur du statut de citoyen-en-région-ressources, il devint vite évident que plusieurs des textes acheminés par nous à la presse écrite Saguenéenne étaient sans délai orientés vers les oubliettes de l'histoire. De surcroît, les promoteurs de *l'Approche Commune* restèrent peu enclins à nous rendre disponibles les moyens financiers² qui aurait permis d'initier un débat public équilibré sur la portée, le sens et les aboutissants de ce projet de création — et de protection constitutionnelle — d'un pays amérindien à même le territoire que nous occupons de concert.

Puis vint l'automne 2000 et la création par nous de *La Société du 14 Juillet*³. Survint ensuite, simple coïncidence, « l'Automne de tous les ministres ». Jamais région n'aura eu droit à tel privilège. En vagues rapprochées, les ministres du gouvernement québécois écumants, menaçants, déferlèrent sur le Saguenay–Lac-Saint-Jean; l'un pour lessiver un éditorialiste (momentanément) égaré du côté de la contestation; l'autre pour noyer dans un roulement sonore les *oiseaux de malheurs* qui se croient le devoir de parler des faits; d'autres encore pour écraser les propos de l'économiste Moussaly manquant à l'optimisme de rigueur sur ce rivage souverainiste. Dans une région « ressource », c'est ainsi que se fabrique l'unanimité (ou la soumission, c'est pareil) !

Pourquoi ce livre ?

Plus le temps avançait, plus progressait notre compréhension des motifs sous-jacents à *l'Approche Commune*, et moins il était possible de donner à nos concitoyens de la région et du Québec un accès intégral et non déformé à nos travaux, analyses et réflexions. Ces textes « trop volumineux », distincts mais convergents, que nous

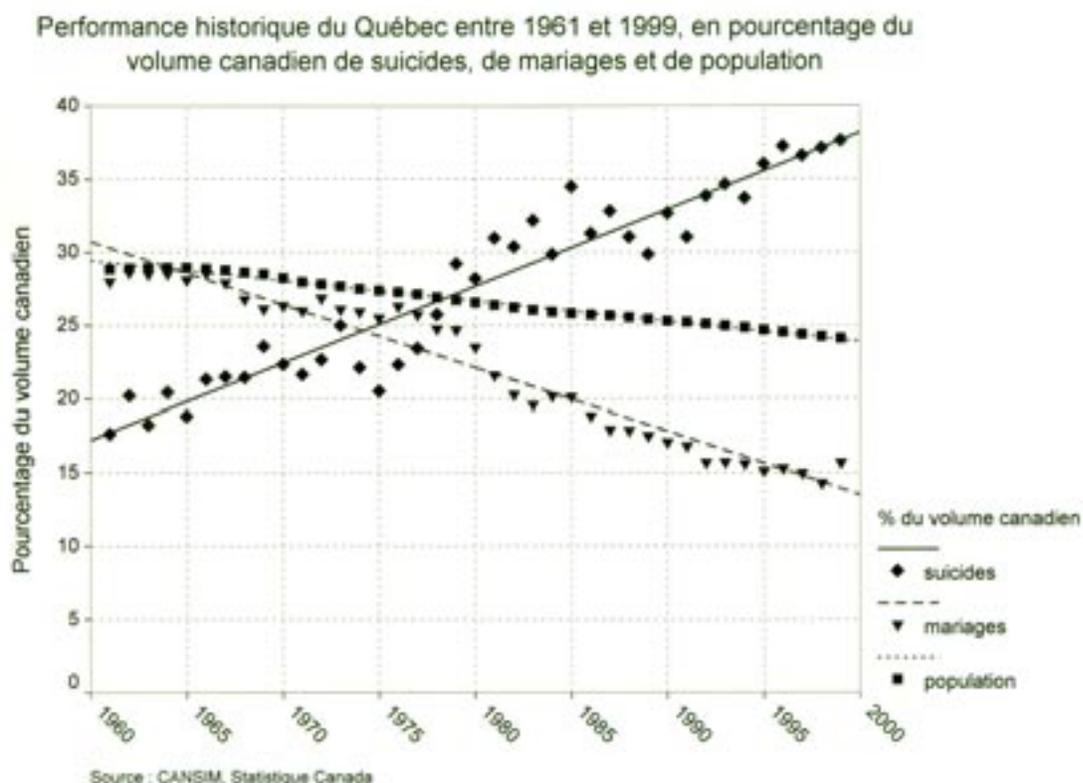
la Manouane est réelle... tout comme fut réel le refus du Journal *Le Quotidien* de laisser paraître un texte alors transmis par l'un d'entre nous pour éveiller les citoyens... menacés d'insolation.

¹ Rien de plus magnifiquement contradictoires que les affirmations (ou aveux) émanant de sources officielles sur la dimension de la terre promise. Les surfaces prédestinées ont oscillé entre le **huitième** de toute la superficie du Saguenay–Lac-Saint-Jean et de la Côte-Nord (affirmation du ministre Chevrette à Alma, en octobre 2000) et **quatre kilomètres** carrés (sobre affirmation d'un préfet de MRC lors d'une table ronde, à Alma en décembre 2000).

² En août 2000, répondant à l'intervention publique d'un négociateur amérindien de *l'Approche Commune*, M. Alain Nepton, nous invitons ce dernier à faire en sorte qu'un financement convenable soit placé en fidéicomis pour permettre à *l'autre* point de vue d'avoir les moyens de s'exprimer. Cette offre n'a, au moment d'aller sous presse, pas encore fait l'objet du traditionnel accusé de réception.

³ Ce regroupement non partisan se veut l'instrument citoyen fondé sur un changement politique nécessaire : par son adhésion, *le membre affirme sa volonté de mettre fin à la désintégration de sa région et d'y voir établies, pour tous, les conditions d'un sain développement. Il affirme de même le droit collectif sur le territoire et le droit de voir réellement défendus les intérêts fondamentaux de l'ensemble des personnes vivant sur ce territoire.*

transmissions pour la plupart bien inutilement à la presse, traçaient, mis ensemble, les contours d'une situation qui ne s'applique pas en propre aux seules régions dites périphériques, mais qui affecte le Québec tout entier.



Aussi avons-nous jugé de notre devoir de publier dans leur intégralité ces témoins de la marche du Québec, observée à travers le destin qu'on réserve en haut lieu « aux régions éloignées ». Une brève méditation sur les faits étalés dans le graphique suivant permettra aux plus intéressés de s'interroger sur la naturelle solidarité d'un corps *social* : qu'arrive-t-il à une société lorsque sa tête a délibérément décidé, il y a trente ans, de laisser ses membres périphériques se gangréner ? Que vaudra demain une société qui a retenu comme seule science sociale, l'économique, comme seul objet de l'économique, la production de la richesse (sans égard à sa répartition entre les populations) et comme seul phare, une aptitude sans égal à concocter des discours de convenance, *indépendants* des faits (accessibles à tous sauf aux intéressés) ?

Russel Bouchard
 Charles Côté
 Charles-Julien Gauvin
 Richard Harvey
 Daniel Larouche
 Mario Tremblay

La désintégration des régions du Québec :

Abrégé du problème

Par Daniel Larouche

*La désintégration,
mort lente et sûre des collectivités*

[Retour à la table des matières](#)

Tout résident du Saguenay–Lac-St-Jean est aujourd’hui à même de s’apercevoir que notre communauté régionale est menacée dans son existence. Tout comme la Gaspésie, la Côte-Nord, l’Abitibi, le Bas-Saint-Laurent, la Mauricie et l’Estrie, notre région voit ainsi ses jeunes massivement déportés vers la région du Grand Montréal, bénéficiaire temporaire de cet effondrement. En trente ans, le Saguenay–Lac-St-Jean a ainsi perdu 40,000 de ses enfants, sa relève, sa fibre, perte irremplaçable à laquelle s’ajoute les 10,000 enfants nés ailleurs, de ces jeunes parents expatriés par le manque chronique d’emplois qui règne ici. En perdant leur jeunesse, nos communautés perdent leurs écoles, et nos entrepreneurs locaux (fabricants, commerçants et artisans) leur marché. De fait, tous ceux et celles qui gagnent leur vie à donner des services —ce qui correspond à 79 % de toute la main-d’œuvre régionale— voient leur gagne-pain glisser sous leurs pieds, lentement mais inexorablement.

Année après année, notre région voit donc son poids démographique et politique diminuer, s’amenuiser. Faute d’électeurs, certains de nos comtés sont conviés à disparaître à plus ou moins brève échéance, comme c’est le cas dans les autres régions en perte démographique. Et faute de personnes nouvelles pour utiliser les

services publics, la région se qualifie de moins en moins pour obtenir ou justifier l'investissement gouvernemental. Or, l'investissement public, ici comme ailleurs, représente 60 % des argents qui entrent dans la région ¹ ; 40 % seulement proviennent du secteur privé. De ce seul fait, l'investissement public gouverne le destin économique et social des régions.

Conséquence de l'étiollement de plusieurs régions, la grande région montréalaise regroupe déjà 58% de la population du Québec et possède 53 % des sièges à l'Assemblée nationale du Québec —donc la majorité absolue sur l'échiquier politique québécois ! De plus, les postes au sein de l'appareil gouvernemental québécois sont —très majoritairement— occupés par des citoyens de Québec et de Montréal. Dans ce contexte, que le pouvoir soit aux mains des élus ou qu'il soit accaparé par l'administration, cela ne change guère les choses.

Outre les manifestations évoquées, la désintégration et le sous-développement de notre région et d'autres régions entraînent des problèmes qui affectent les personnes dans leur chair et dans leur être. Le manque chronique d'emplois engendre des niveaux de revenus inférieurs dans les communautés touchées. Celles-ci comportent une plus grande proportion de personnes faisant face à la pauvreté. Conséquence directe, une plus grande proportion de personnes y ont de la difficulté à joindre les deux bouts, sont plus affectées par le stress, disposent d'une alimentation plus défaillante, font face à des situations d'insalubrité ou doivent occuper des emplois à risque. Par conséquent, davantage de maladies et de difficultés d'adaptation s'y manifestent chez les individus ².

Dans une telle situation, il est évident que les familles, les communautés locales tout comme la société régionale ont de plus en plus de difficulté à intégrer les individus, à leur assurer une place et à maintenir leur cohérence. Moins une société maintient sa cohérence, moins elle protège du suicide. Ainsi assiste-t-on, dans la région comme au Québec, à un accroissement sans précédent des taux de suicide, en particulier chez les jeunes. À cet égard d'ailleurs, le «modèle québécois» se distingue dangereusement de ce qui se passe dans les autres provinces, depuis quinze ans au moins.

¹ Il s'agit d'un ordre de grandeur. Un texte de Charles Côté présenté dans le présent collectif, permet de bien apprécier l'impact de ces entrées d'argent public pour toute collectivité.

² Pour une démonstration basée sur les données officielles du Québec, voir Radiographie d'une mort fine / Dimension sociale de la maladie au Québec, Les Éditions JCL, février 2000.

Cause séculaire d'une extinction annoncée

« Il n'y a rien de répréhensible à supprimer la pauvreté dans une région peu développée en attirant sa population dans une ville dynamique. »

Higgins, Martin, Raynauld, 1970

Le manque chronique d'emplois qui afflige notre région et plusieurs autres est à l'origine des pertes massives de jeunes et des situations de pauvreté qui, elles-mêmes, engendrent maladie et autres maux. Par contre, comment comprendre ce manque chronique d'emplois, sachant que les pertes de jeunes auraient dû naturellement équilibrer entre les régions la disponibilité d'emplois et sachant aussi que nous disposons —depuis la Révolution tranquille— d'un État québécois assez puissant pour influencer la répartition des emplois ? Cet État —avec les autres pouvoirs publics— contrôle plus de la moitié de l'économie et maintient depuis des décennies des politiques de développement régional.

Remontons à cette période de la Révolution tranquille et aux grandes décisions d'orientation qui se concoctaient alors au sein de l'élite intellectuelle et gouvernementale. Pour qui s'en donne la peine, l'examen des documents de l'époque est riche d'enseignement. Le Rapport Higgins-Martin-Raynauld (1970) commandé par le gouvernement fédéral proposait une politique économique concentrant le financement gouvernemental dans la région montréalaise afin d'en faire le seul pôle de croissance au Québec. Ce pôle, en bout de piste, ferait profiter le reste du Québec de son succès économique. C'était le pari proposé. Les exodes massifs de population y étaient même clairement prévus et souhaités.

Dans la même foulée, le programme politique du parti Québécois (*La Solution*, 1970) annonçait la disparition des populations rurales, identifiait un virage vers une société axée sur les services, en particulier les services publics. On dressait même la liste des villes-centres où l'État québécois concentrerait l'argent public. Entre intellectuels et agents gouvernementaux, on négociait ainsi les contours de ce que serait le Québec, sans que les collectivités «impliquées» ne soient invitées à débattre de ces projets de société. Et —qu'on adhère ou non à la «théorie du complot»— ce qui était écrit fut fait, tout en maintenant, surtout en période électorale, un discours de convenance sur le développement régional.

On vit l'investissement public dans les services gouvernementaux, les services de santé et les services d'éducation, se concentrer dans les grands centres ; on vit les banlieues montréalaises se gonfler des effectifs humains déracinés de leurs régions d'appartenance ; on vit les milieux ruraux dépérir ; on vit des communautés régionales —riches en ressources humaines et autres, comme la nôtre— devenir des réservoirs de ressources, des «régions-ressources» dont la fonction est de fournir matières humaines et matières premières pour la croissance du pôle. Et ... on attend toujours les premières retombées positives de cette historique concentration d'effort et de richesse publique pour développer une grande région métropolitaine représentant une fraction infime du territoire québécois.

À la même époque, d'autres énoncés laissaient pourtant voir les risques attachés au pari que tramaient intellectuels et décideurs. Gérard Fortin (*La Fin d'un règne*, 1970) distinguait deux possibilités: l'une étant d'orienter la société dans le sens du développement en prenant soin de s'attaquer aux causes de la pauvreté (le sous-emploi étant la principale) l'autre consistant à mettre l'effort sur les services pour soulager à court terme la misère, la pauvreté et leurs conséquences : il ajoutait qu'un choix de société centré sur le bien-être plutôt que sur le développement, mène à «une impasse complète» car il ne s'attaque pas aux causes réelles de la pauvreté. Il ajouterait sans doute aujourd'hui : «Nous y sommes à cette impasse»!

Dans les faits, depuis la Révolution tranquille, on a mis en place un vaste éventail de services publics sans se soucier de faire disparaître dans les régions les causes des maux qui fabriquent la clientèle des services. Les causes roulent toujours mais les moyens d'y faire face s'épuisent comme une ressource qu'on aurait gaspillée. En maintenant, depuis 1970, les écarts majeurs de disponibilité d'emplois entre les régions, on a maintenu l'hémorragie de jeunes, on a maintenu les écarts de revenus. L'État acceptait ainsi que les régions manquant d'emplois et de revenus vivent la déliquescence de leur tissu social avec, en prime, les conséquences individuelles à la clé (maladie, mésadaptation...). Tout en courant vivement à leur disparition.

Pour engendrer des résultats comme ceux que le «modèle québécois» a réservés à notre région depuis 1970, il faut soit que nos institutions marchent mal ou que ceux qui sont en position de décider le fassent mal. À cet égard, l'examen, même sommaire, des institutions qui sont censées protéger nos intérêts fondamentaux laisse voir un certain nombre d'évidences. Les citoyens, fondement même de la cité, ne sont pas informés par les instances politiques responsables des faits et des enjeux qui mettent en cause leurs intérêts collectifs fondamentaux ; ils ont plutôt accès à des demi-vérités qui sont en cette matière l'équivalent du mensonge.

Dans les faits, le rôle réel, accepté des députés élus à l'Assemblée nationale consiste à respecter la ligne du parti et les positions gouvernementales plutôt qu'à défendre les intérêts vitaux de la communauté qui les a élus. Au lieu d'exécuter les décisions du parlement et de rendre des comptes sur sa gestion, le gouvernement est devenu le —seul— vrai décideur. Il joue ce rôle en élaborant lui-même la législation dont il définit la teneur. Dans ce contexte, le parlement n'est qu'un endosseur du gouvernement. Aucune constitution ou loi suprême du Québec n'empêche les règles et les pratiques gouvernementales de mener des régions entières à leur désintégration. Les collectivités régionales n'ont aucun droit collectif territorial propre, aucun pouvoir décisionnel ou exécutif leur donnant une maîtrise réelle de leur développement et un contrôle collectif de leur terre d'appartenance. C'est tout le contraire !

Les règles qui servent à répartir la richesse collective (les dépenses gouvernementales) entre les collectivités sont parfaitement inconnues de ces collectivités. Les pratiques en cette matière ne reposent pas sur des critères simples et universels permettant de répartir le développement entre les populations régionales : par exemple, la répartition de l'emploi entre les populations. Les règles en vigueur se résument à un amas de paramètres administratifs qui servent au gouvernement à gérer les services, sans égard aux impacts de cette façon de faire sur les populations. De ce fait, la décision annuelle de l'Assemblée nationale sur la répartition de la richesse collective du Québec est une décision parfaitement aveugle.

On devine l'ampleur de la réforme qu'il sera nécessaire d'opérer pour que nous puissions prétendre vivre dans une société démocratique vouée au développement de l'ensemble de ses communautés... Ce tableau paraît bien sombre ! En réalité, cela laisse plutôt voir que les citoyens de cette région ne doivent plus attendre que la solution vienne d'en haut. Il faut, de toute urgence, faire naître la solution de la volonté populaire. Car, seule la volonté résolue, acharnée de citoyens informés et décidés peut mettre en place les gestes qui arrêteront la désintégration du Québec, dont les régions ne sont que les malheureux avant-postes.

Évaluation des politiques et des programmes du MAS

— Constats généraux *

Charles Côté

Introduction

Le présent rapport d'évaluation des programmes et des politiques du ministère des Affaires sociales (MAS) est le dernier d'une suite de six documents où sont rapportées les principales étapes d'une démarche menant à poser le problème de l'évaluation de l'impact des politiques et des programmes dans ses aspects théoriques, méthodologiques et techniques.

Les cinq documents qui précèdent portent respectivement sur le financement des CSS (les deux premiers), la répartition territoriale des dentistes, la description des clientèles hébergées dans les établissements du réseau des Affaires sociales, et enfin

* À l'écriture de ce texte, en 1981, Charles Côté était directeur du service de l'évaluation du ministère québécois responsable de la santé et du bien-être, alors appelé le Ministère des Affaires Sociales (MAS). L'auteur y présentait le résultat limpide d'une analyse de la trajectoire du Québec en matière d'amélioration de la santé et du bien-être des populations, depuis l'instauration du régime public de santé en 1970.

Alors remis aux autorités ministérielles, ce document et les rapports qui l'accompagnaient alertaient instamment l'État québécois : la répartition inégalitaire des deniers publics de santé avait comme impact «*d'amplifier le sous-développement et ses effets dans les régions déjà sous-développées*».

La concentration de l'argent public dans certaines régions de prédilection y drainait les jeunes d'autres régions et contribuait à accroître les disparités économiques et les bas revenus préjudiciables à l'état de santé des populations défavorisées par cette répartition inégalitaire. L'alerte fut donc sonnée dès 1981. Elle est restée sans réponse ... malgré des avertissements documentés et répétés (voir «*La désintégration des régions du Québec : abrégé du problème*», à la page 25 de cet ouvrage).

le dernier, l'évaluation des critères de prise de décision concernant la répartition territoriale des ressources. Ce dernier des six documents contient, de façon condensée et intégrée, l'essentiel des éléments qui justifient, à nos yeux, la pertinence des propos qui suivent, tandis que les informations détaillées sont contenues dans des documents de référence dont la majorité n'a pas encore fait l'objet d'une diffusion ¹.

Les éléments d'évaluation contenus dans le cinquième document sur les critères de répartition des ressources incluent, à la fois les données factuelles qui peuvent servir à décrire l'état de situation objective dans lequel vivent les populations par rapport aux services en général, de même que l'évaluation du processus (description de la dynamique et analyse de sa pertinence) d'où découle, selon nous, cet état de situation.

Le présent document d'évaluation vise à situer ce constat de situation par rapport aux objectifs qui, à l'origine, ont justifié la vocation du ministère des Affaires sociales relativement à l'amélioration de l'état de santé et de bien-être de la population.

La démarche générale que nous avons poursuivie, et dont le présent document constitue la conclusion, peut être décrite succinctement de la manière suivante :

La Commission d'enquête sur la santé et les services sociaux (Commission Castonguay-Nepveu) faisait, à l'époque où elle remit son rapport, un constat de l'état des services aux populations, ainsi que des causes profondes de cet état, justifiant la prise en charge par les pouvoirs publics, de ces secteurs importants de la vie sociale.

Essentiellement, nous avons cherché à savoir si :

- a) les motifs qui ont justifié la prise en charge par l'État de ces secteurs de la vie sociale existent toujours;
- b) si l'intervention de l'État dans ces domaines aurait pu contribuer de quelque manière à altérer des situations objectives qui affectent les populations face aux services (s'il y a lieu);
- c) s'il existe suffisamment d'indices pour prétendre que l'intervention de l'État est toujours un moyen souhaitable pour améliorer l'état de santé et de bien-être des populations.

En d'autres termes, nous avons cherché à savoir s'il y a lieu ou non de remettre en question les objectifs que nous poursuivons comme ministère, les moyens que nous prenons pour les atteindre, ou les deux; nous avons également cherché à discerner - lorsqu'il y a lieu - les correctifs qui, à notre point de vue, apparaîtraient les plus appropriés pour redresser des orientations générales.

¹ Ces documents sont cependant disponibles au Service de l'évaluation de la direction des politiques de services sociaux.

1. Éléments de problématique générale d'évaluation de l'impact des programmes et des politiques du MAS

1) L'état de bien-être d'une population - et de façon très probable aussi, son état de santé - dépend de son état de développement ou de sous-développement économique et social; par développement social, nous entendons ici une facette du développement économique qui s'applique au secteur des services plutôt qu'au secteur des industries primaires et secondaires; le développement social n'est pas défini ici par ses objectifs, ni même par sa méthode *mais par sa technique* : dans cette perspective, des investissements gouvernementaux ou privés qui ont pour résultat de créer des emplois directs ou indirects ont tous les mêmes effets *indépendamment des motifs qui les ont inspirés*, qu'ils soient du domaine de la santé des services sociaux, des loisirs, des industries primaires, secondaires, etc. Dans ce contexte, le développement économique ne se distingue du développement social que par les objectifs poursuivis et non par les moyens mis en œuvre pour les atteindre. Ainsi, nous concevons qu'un état de développement social comprend l'accès aux services de santé, d'éducation, de services sociaux, l'accès au travail, etc., ces services étant eux-mêmes fonction des emplois créés directement ou indirectement dans ces différents secteurs de l'industrie des services.

2) Dans la limite où l'État joue un rôle dans le processus de création d'emplois et de redistribution des ressources (sous forme de biens et services) aux populations qui dépendent de son administration, l'état de développement et de sous-développement d'une population qu'il soit économique ou social, dépend intrinsèquement :

a) des modes de distribution (critères utilisés, procédures administratives) ou de répartition interterritoriale des ressources en vigueur dans les organismes supra-régionaux, tels les ministères à vocation de développement économique (le ministère de l'Expansion économique régional par exemple) et social (le ministère des Affaires sociales ou de l'Éducation par exemple);

b) des législations existant ou non permettant de régir le développement et la répartition territoriale des industries privées dans le domaine économique, et, dans le domaine social, la répartition des services privés des médecins, des dentistes ou des spécialistes, ou autres services.

Cette énumération succincte de fonctions assumées par l'État nous permet de décrire de façon opérationnelle une population sous-développée comme une population qui, *parce qu'elle* occupe un territoire déterminé, est susceptible ou risque d'être privée de « toutes » les ressources en même temps; un tel état de fait pouvant être la conséquence directe des critères utilisés - ou non - par les pouvoirs centraux qui sont généralement des intervenants extérieurs au territoire sous-développé, pour répartir des ressources entre plusieurs territoires qui entrent sous leur juridiction.

3) Dans ce contexte, des préoccupations telle l'équité de la répartition territoriale des ressources ou le respect des droits des individus à travers le respect des droits des collectivités, constituent bien plus que de simples problèmes d'éthique administrative;

ce sont en fait, des éléments d'une technologie beaucoup plus générale visant à enrayer dans des territoires identifiables les conditions de sous-développement qui affectent les populations qui y vivent.

4) En termes de problématique générale, les résultats des travaux que nous avons effectués concordent, au détail près, croyons-nous, avec le point de vue élaboré sur le «développement social» dans le rapport de la Commission Castonguay-Nepveu auquel nous ajoutons cependant la nuance suivante : les populations des territoires qui risquent d'être lésées (sous-développées) sur un aspect lié au sous-développement, ont toutes les chances d'être lésées sur «tous» les autres aspects en même temps touchant le respect de leurs droits sociaux, précisément à cause de l'endroit où elles habitent. En effet, de façon explicite, la Commission associait l'atteinte d'un état de développement social avec le respect des droits sociaux :

« Les droits sociaux constituent les objectifs que la société se fixe pour assurer le développement de ses ressources humaines. La Déclaration universelle des droits de l'homme énumère un certain nombre de droits sociaux admis par tous les pays. La Commission croit que l'exercice de ces droits est absolument nécessaire à la satisfaction des besoins humains, que ces besoins se situent au niveau de la survivance ou au niveau de l'épanouissement total. Les droits énoncent des vérités dont la société doit faire autant de réalités. Ceux qui touchent le travail, le repos et les loisirs, la santé, l'éducation, les services sociaux, le logement et la sécurité du revenu, rayonnent avec éclat dans le monde des théories, mais ils ne peuvent avoir de sens qu'en étant incarnés dans les institutions et les mœurs ». ¹

2. Évaluation des politiques et programmes du MAS dans le cadre de cette problématique générale

Les constatations suggèrent que de façon globale, le MAS n'a pas réussi à opérationnaliser ses modes d'intervention auprès des populations dans le contexte de cette problématique générale. Nous sommes ainsi amenés à penser que le constat le plus proche des faits tient davantage à une formulation inadéquate des problématiques d'intervention gouvernementale qu'à la solution d'effets liés à l'absence de problématiques. En d'autres termes, les constats de situation donnent à penser que, de façon générale, les moyens qui ont été adoptés pour atteindre les objectifs de la réforme sur la santé et les services sociaux seraient bien plus sujets à des remises en question, que les objectifs eux-mêmes. Parmi ces moyens, le plus important semble-t-il est la procédure utilisée par l'administration centrale et/ou, les administrations régionales et sous-régionales pour répartir les services et les ressources sur le territoire. Aujourd'hui plus encore qu'à l'époque de la Commission Castonguay, les inégalités d'accès aux services qui semblent affecter les populations du Québec paraissent tenir bien davantage à des problèmes de pratique gouvernementale qu'à des problèmes de pratique professionnelle; en effet, à cette époque, le rôle de l'État dans la répartition des ressources entre les territoires était beaucoup plus limitée.

¹ «Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social», gouvernement du Québec, 1971, Volume III, Tome I, p. 177, 178.

2.1. Les aspects liés à la conception des programmes et des politiques

Les fonctions principales assumées au MAS par ce niveau d'intervention gouvernementale tiennent essentiellement à fournir des services de meilleure qualité aux clients principalement en...

- a) garantissant au public en général des pratiques professionnelles qui assureront aux clients éventuels une meilleure prise en charge par le réseau des Affaires sociales; en d'autres mots, en garantissant des services de meilleure qualité;
- b) et en privilégiant la mise en place d'une structure de services aussi complète que possible afin de « rendre accessible à toute personne, d'une façon continue pendant toute sa vie, la gamme complète des services de santé et des services sociaux » (L.Q. chap. 48, art. 3, par. B).

Dans les deux cas, les clients des professionnels, soit, l'individu, la famille ou le groupe et non les populations, ont été au centre des préoccupations; dans le premier cas, la fonction de mieux répartir les ressources gouvernementales apparaît superflue et discordante, l'objet d'intervention étant le réseau lui-même, les groupes professionnels, etc. plutôt que les territoires et les populations qu'ils contiennent. Dans le second cas, l'acte même de répartir les ressources privilégie de façon arbitraire les grandes agglomérations densément peuplées qui seules, réalisent les conditions de quantité de population et de diversité professionnelle préalables à l'élaboration de structures de services complexes.

2.2. Les aspects liés à la répartition des ressources sociosanitaires sur le territoire

La fonction de répartir les ressources sur le territoire a été ainsi confiée aux aléas d'une technique axée sur les variations de population par territoire (Super-Pop) et mettant en jeu de façon implicite mais très réelle cependant, une conception des interventions auprès des populations tout à fait étrangère et sans rapport aucun avec un objectif de rendre accessibles aux populations des services considérés fondamentaux en termes de développement social.

Au lieu d'élaborer des modes de répartition territoriale de ressources en continuité avec une conception de politiques gouvernementales adaptées à la réalisation d'objectifs précis, le MAS a plutôt élaboré une conception des politiques où la fonction de répartir les ressources n'a pas sa place, et *en parallèle*, a endossé une procédure de répartition des ressources, dont le processus de conception semble avoir été emprunté à d'autres intervenants, soit gouvernementaux aussi, mais axés sur le développement économique, soit le domaine privé. Ce constat de situation nous a

ainsi mené à nous poser la question de la spécificité du MAS comme intervenant gouvernemental.

Pour situer la spécificité du MAS comme intervenant gouvernemental, il nous a donc semblé primordial de débiter par la description des principaux objectifs poursuivis par d'autres intervenants, des moyens qu'ils utilisent pour les atteindre, et enfin, des effets obtenus de l'emploi de ces moyens; ensuite, nous leur avons comparé les moyens employés au MAS pour répartir les ressources sociosanitaires.

2.2.1. Les priorités de répartition territoriale des ressources dans les domaines de développement économique (intervention gouvernementale)

Les objectifs poursuivis sont de plusieurs natures - autant de nature interventionniste que préventive :

a) les objectifs de nature interventionniste visent entre autres à favoriser l'intégration verticale des secteurs industriels afin de réduire au maximum les coûts de production de même que les frais d'inventaire occasionnés par les distances - principalement physiques - entre d'une part, les fournisseurs et les producteurs et entre les producteurs et les consommateurs d'autre part. Lorsque ces conditions objectives d'intégration verticale sont réalisées, les entreprises disposent de meilleures « marges de manœuvre » pour soutenir la compétition industrielle, au plan international notamment. Les endroits qui réalisent le mieux ces conditions les plus favorables à des investissements qui visent à l'atteinte de tels objectifs sont les territoires qui sont déjà peuplés de très fortes quantités de population (qualifiées) et réparties de façon très dense dans l'espace - telle la partie Sud-Ouest du Québec et plus spécifiquement la région de Montréal;

b) les objectifs de nature préventive visent, quant à eux, à empêcher que des faillites industrielles et les mises à pied qui en résulteraient, n'occasionnent aux intervenants gouvernementaux des déboursés - en assurance chômage notamment - dont le volume serait supérieur à ce qu'il en aurait coûté d'avoir soutenu artificiellement ces *entreprises* en voie de déclin.

La logique de ce système voudrait que, dans le secteur des industries de transformation (le secteur secondaire), de moins en moins d'entreprises parviendraient à « survivre » en région périphérique *parce que* ces régions sont systématiquement lésées d'investissements de toute nature; ce qui entraîne des pertes de populations qualifiées et par conséquent des conditions de moins en moins favorables à l'intégration verticale des industries dans ces mêmes régions. Il y aurait ainsi de moins en moins d'intérêt à soutenir les industries en voie de déclin dans les régions périphériques, et de plus en plus d'avantages à concentrer les investissements « de nature préventive », dans les mêmes régions déjà privilégiées par les interventions gouvernementales de nature interventionniste dans le domaine économique, soit les régions densément peuplées de fortes quantités de population - tel encore une fois le Sud-Ouest du Québec. Divers avantages sont ainsi obtenus; par exemple, en cas de fermeture d'une firme localisée dans un milieu où l'intégration verticale des industries est déjà très grande, il est beaucoup plus facile de relocaliser les travailleurs mis à pied tout en tenant compte de leurs qualifications, leur ancienneté, etc.

Ce genre d'avantages ne peut exister que dans les milieux où la diversité industrielle est déjà très grande - permettant ainsi diverses formes de substitution (relocalisation verticale). En contrepartie, lorsque des entreprises ferment dans les régions excentriques, régions qui n'offrent que très peu de possibilités de substitution sur une base locale, il n'existe alors aucun autre moyen d'intervenir que celui de relocaliser sur une base horizontale, c'est-à-dire d'inciter des populations entières prises au piège dans les régions périphériques à déménager vers les centres plus viables économiquement. Cette pratique aurait l'effet d'un véritable broyeur sur les communautés locales dont la survie serait compromise, non pas seulement au niveau économique mais aussi - et surtout - au plan sociologique et culturel. Cependant, au Québec en particulier, ces possibilités de relocalisation horizontale sont assorties d'une contrainte supplémentaire de taille : la barrière linguistique. Un marché de 6 millions de québécois seulement n'offre que des possibilités de relocalisation horizontale très limitées en comparaison à l'Amérique du Nord toute entière, de sorte que des fermetures de firmes dans les régions périphériques peuvent se traduire par des choix déchirants pour les catégories de main-d'œuvre concernées entre, soit d'une part s'exiler vers une autre province ou un autre pays, ou encore subir de façon définitive, les effets d'un état de chômage structurel et de sous-développement chronique sans issue pour elles. En effet, la région de Montréal ne pourrait à la limite absorber la totalité des personnes affectées directement ou indirectement par les mises à pied en région périphérique, de sorte que ces dernières seraient acculées à des choix définitifs. C'est pourquoi, dans ce contexte particulier des investissements gouvernementaux dans les secteurs industriels, on trouve une propension évidente et explicable à privilégier les régions densément et quantitativement peuplées.

2.2.2. La répartition territoriale du marché privé des services

La problématique des investissements gouvernementaux dans le domaine économique n'est que le reflet des déterminants qui agissent déjà sur le développement des marchés privés incluant celui des services : la condition principale de survie puis de développement de ces derniers suppose déjà l'existence d'une intégration verticale possible entre producteurs et consommateurs. Ainsi, on ne pense pas qu'un épicier puisse avoir intérêt à s'installer à des endroits où il ne pourra vendre ses produits de même il ne semble pas logique que des médecins omnipraticiens, que des dentistes ou des médecins spécialistes payés à l'acte, aient intérêt à s'implanter là où les gens auront toutes les difficultés à rejoindre leurs services; il existe ainsi des milieux qui, objectivement, ne sont pas propices à l'établissement de commerces, quelle qu'en soit la nature. C'est pourquoi, on pouvait retrouver en 1978 ces trois groupes professionnels distribués dans l'espace de la même manière; ainsi :

a) contrairement aux attentes suscitées par la réforme dans les domaines de la santé et des services sociaux selon lesquelles on aurait dû retrouver davantage de professionnels de la santé dans les régions où la population aurait le plus de difficulté d'accès physique aux services, on trouve au contraire une prédilection plus marquée pour les professionnels de la santé de toute catégorie, à aller s'établir dans les régions où l'accès de la population aux services est plus facile - parce que ces régions sont plus densément peuplées;

b) à l'intérieur même de chaque région, on retrouve les professionnels implantés à des endroits physiques localisés plus près des populations occupées et encore plus près des populations plus instruites, c'est-à-dire dans les endroits les plus prospères sur un plan strictement économique;

c) enfin, on retrouve les professionnels de la santé implantés principalement dans les mêmes endroits que ceux qui sont considérés prioritaires pour des investissements gouvernementaux dans le domaine du développement économique.

Ceci n'est guère surprenant si on tient compte du fait que cette manière d'être répartis dans l'espace (soit en étant présent le plus possible dans les milieux densément peuplés et faciles d'accès pour le plus grand nombre d'utilisateurs potentiels) constitue un moyen adapté à l'atteinte du même genre d'objectif que celui qui permet aux industries de survivre et de se développer, soit réaliser les meilleures conditions possibles d'intégration verticale des fournisseurs, des producteurs et des consommateurs de services.

Il est enfin facile de réaliser que cette recherche frénétique et généralisée des meilleures conditions de marché est directement à l'origine de l'augmentation de la population dans les territoires déjà plus développés que les autres, où précisément on retrouve les conditions les plus favorables au développement des marchés de toutes sortes, si on tient compte des effets multiplicateurs des processus de création d'emploi.

2.2.3. La répartition territoriale des ressources du MAS

En répartissant les ressources sociosanitaires entre les territoires au prorata de la population, le MAS non seulement privilégie mais encore amplifie le processus qui permet aux territoires plus développés de le devenir encore davantage. En effet, c'est précisément dans ces territoires que la population a le plus de chances de s'accroître - dans la mesure où les ressources de tous les intervenants en même temps, incluant celles du MAS, sont utilisées directement ou indirectement à la création ou au maintien d'emplois.

Vu en termes de pratique gouvernementale, il existe donc un dénominateur commun à tous les programmes du MAS qui ont suscité une répartition territoriale des ressources de cette manière. Si ces ressources ont été distribuées au prorata de la population, elles ont nécessairement privilégié les régions plus prospères, donc, peuplées ou à plus forte croissance (observée ou prévue). Examiné de cette manière, l'impact des programmes de MAS doit donc être évalué globalement et non à la pièce, c'est-à-dire programme par programme. En effet, le mode d'intervention gouvernemental qui consiste à distribuer les ressources au prorata de la population nous amène à déduire que le MAS n'aurait que très peu de spécificité comme intervenant gouvernemental; en effet, en l'absence du MAS, nous ne voyons pas très bien comment la distribution territoriale des ressources sociosanitaires existantes serait différente de celle qui aurait pu être réalisée avec les mêmes critères que ceux

qu'utilisent les ministères voués au développement économique, ou bien, sans critère formel imposé de l'extérieur, comme le fait l'industrie privée des services de santé.

Doit-on déduire que cette absence de spécificité dans le choix des territoires prioritaires rend invalide la fonction du MAS comme agent gouvernemental chargé de répartition territoriale de ressources?

Il serait possible de répondre par l'affirmative dans la mesure où la preuve serait faite à l'effet que la population cible des programmes et des politiques du MAS est davantage concentrée dans les milieux qui sont privilégiés par l'application de son critère de répartition de ressources, à l'instar des autres intervenants dans le domaine du développement économique ou dans le secteur privé (c'est-à-dire dans les milieux plus développés), et par la négative si tel n'est pas le cas. Ainsi, dans l'hypothèse où les populations cibles des programmes du MAS pris comme ensemble ne seraient pas localisées aux endroits atteints par le développement économique et par la répartition des ressources sociosanitaires, il faudrait alors conclure à l'existence d'une très substantielle erreur systématique d'intervention gouvernementale par laquelle un des intervenants parmi les plus importants au niveau provincial (le MAS) aurait systématiquement et pendant plusieurs années développé ses ressources de façon inversement proportionnelle aux besoins de la population.

Les résultats des diverses analyses que nous avons effectuées semblent converger dans cette direction.

2.3. Les conséquences du surdéveloppement provoqué dans les régions du Sud-Ouest du Québec

2.3.1. Une première conséquence : amplifier le sous-développement des régions périphériques

À titre d'observation préliminaire, l'examen de cette première conséquence doit tenir compte du contexte où se situe le Québec qui doit ici être vu comme un microcosme, un marché fermé d'emplois principalement à cause de la barrière linguistique.

Dans le contexte de marché fermé, l'augmentation de population dans certaines parties d'un territoire ne peut être que le reflet de la diminution de population enregistrée ailleurs dans d'autres parties du même territoire.

Il est évident que cette diminution de population ne peut s'expliquer que par l'exode de secteurs spécifiques de la population et non pas nécessairement de tous les secteurs en même temps, de sorte que les études de tendance n'auraient ici que peu de valeur analytique : ainsi, par exemple, une région périphérique qui subirait un exode systématique dans le secteur des services n'aurait «aucune» variation de population si cet exode était compensé par un apport tout aussi important de main-d'œuvre au niveau des industries primaires. Ceci n'empêcherait pas néanmoins d'y retrouver, après quelques années d'application de ce processus, une situation du genre de celle

où « lorsqu'on est forestier ou mineur, on n'a pas accès aux services de santé ou aux services sociaux ».

L'amplification du sous-développement des régions périphériques est produit en « pompant » les ressources humaines de ces régions. On remarquera à cet effet, que les secteurs professionnels où le MAS est directement ou indirectement un employeur important ont leurs écoles de formation dans le Sud-Ouest du Québec. Ainsi, par exemple, une personne en provenance d'une région périphérique et désireuse de faire des études en médecine doit d'abord s'exiler à Québec, Montréal, Sherbrooke ou Hull-Ottawa pour avoir accès à ces services d'éducation « spécialisée ». Parce que les déterminants pour la localisation définitive des ressources humaines dans l'espace sont distribués au prorata de la population (comme différents types de ressources physiques tels les lits en centre hospitalier, les places en centre d'accueil, etc.), l'effet sera d'y fixer « définitivement » ces ressources humaines déjà extirpées de leurs régions d'origine, de même que les emplois périphériques qu'elles suscitent (infirmières, secrétaires, employés de l'industrie de la construction, maintenance, etc.) et enfin leurs familles.

Cet exemple est généralisable à l'ensemble des services auxquels ce processus s'applique.

C'est ainsi que les régions périphériques se retrouveront systématiquement en dehors des axes de développement social entraînant pour elles des conséquences perceptibles en termes de sous-développement économique, tel l'affaiblissement du marché des consommateurs, jusqu'au point où il serait de moins en moins rentable pour le producteur ou le détaillant d'un produit quelconque, d'aller s'établir dans une région périphérique affectée de tels « exodes » en ressources humaines.

2.3.2. Une seconde conséquence : provoquer l'émergence des conséquences du sous-développement dont la délinquance institutionnelle

Autant du côté des adultes que du côté juvénile, le placement de personnes en institution pour cause de délinquance apparaît, dans les faits, et pour la majorité des cas, causé avant tout par des insuffisances de nature économique; que ce soient les adultes qui sont incarcérés faute de ressources financières suffisantes pour payer les amendes qui leur sont imposées, ou des cas d'enfants signalés et que l'on place en institution parce que leurs parents ne disposent pas des moyens matériels qui leur permettraient de les prendre eux-mêmes en charge, il apparaît très clair que la fréquence des cas de délinquance institutionnelle rapportés suit très fidèlement la distribution spatiale du sous-développement socio-économique (comme l'effet qui suit sa cause); quelques indices montrent même que la fréquence des placements pour cause de mauvaise santé (l'hospitalisation) pourrait suivre le même profil, c'est-à-dire être inversement proportionnel au degré d'accessibilité des populations à des services de médecins.

Ainsi, de façon paradoxale, eu égard à des pratiques gouvernementales inadéquates, plutôt qu'à des pratiques professionnelles (seulement ou nécessairement), le MAS, de par ses modes de répartition des ressources sur le territoire, contribue à engendrer le sous-développement socio-économique et ses conséquences - en dépit des programmes initiés précisément en vue de prendre en charge les personnes mêmes qui subissent ces conséquences du sous-développement, qui serviront à leur

tour de prétexte pour justifier le développement de services supplémentaires qui, mal répartis, généreront à leur tour, etc.

3. Impact des politiques et des programmes

3.1. Les services à la population

Dans la mesure où les services à la population sont impliqués, les services n'ont pas atteint les populations cibles : en effet, si les services générés en vue de prendre en charge les individus plus affectés par les effets du sous-développement ont été implantés principalement dans les régions plus développées, l'impact direct des programmes et des politiques ne peut que tendre vers zéro. Dans la mesure maintenant où les modes de distribution de services sur le territoire ont contribué de façon indirecte à amplifier le sous-développement et ses effets dans les régions déjà sous-développées, on peut en déduire que l'impact indirect des politiques et des programmes a tendance à être négatif.

3.2. Les services aux individus, aux familles et aux groupes

Concernant enfin les services aux individus, aux familles et aux groupes, il va de soi que, comme condition préalable pour avoir de l'impact, les services doivent d'abord avoir atteint les populations cibles. Or, les tendances ne semblent pas être orientées dans cette direction, comme il vient d'en être question. Un autre aspect doit cependant être mentionné : lorsque le succès d'interventions spécifiques auprès des individus suppose comme condition préalable que le milieu ambiant ait déjà atteint un certain état de développement socio-économique (tels entre autres les programmes qui visent la « réinsertion sociale » de personnes dans leur milieu naturel), de telles interventions sont alors irrémédiablement vouées à l'échec par définition lorsque le milieu lui-même ne se prête pas à ce genre d'exercice. Chercher des emplois pour des personnes dans un milieu où il n'y a pas d'emploi disponible équivaut à vouloir réinsérer des personnes déviantes dans des milieux eux-mêmes déviants (et vice versa). Une première conséquence - c'est une hypothèse - serait de laisser croire que l'effet limité des interventions de praticiens auprès de leurs clients pourrait s'expliquer par un manque de ressources disponibles, alors qu'il s'agirait plutôt de conditions préalables qui ne sont pas remplies pour que les interventions puissent être couronnées de succès; c'est pourquoi, dans ce contexte, nous croyons que l'impact direct d'un grand nombre de services auprès des individus, des familles et des groupes devrait tendre vers zéro.

Une seconde conséquence pour les services aux individus et aux familles serait à l'effet que les endroits où l'attribution des services aurait des chances de succès seraient ceux où - paradoxalement - on ferait le moins appel à des intervenants gouvernementaux pour régler les problèmes qu'on peut régler soi-même, soit les milieux qui ne subissent pas les effets du sous-développement et où habitent ceux-là mêmes qui fournissent les services à cause des effets d'une répartition inadéquate des ressources. Ainsi, les interventions professionnelles auprès des individus, des familles et des groupes auraient un impact indirect positif au sens où elles auraient plus de

chances d'être couronnées de succès dans des circonstances exceptionnelles, c'est-à-dire lorsqu'appliquées dans les milieux où habitent des gens qui ont le profil de ceux qui offrent ces services soit les praticiens eux-mêmes.

Nous avons résumé de façon schématique au tableau qui suit l'ensemble des conclusions auxquelles nous ont menés les faits à notre disposition concernant l'impact des programmes et des politiques du MAS.

L'impact atteint par les politiques et les programmes du MAS			
Description des éléments de problématique d'intervention gouvernementale dans le domaine des Affaires sociales		Impact direct : réalisation par rapport à l'effet recherché	Impact indirect : réalisation par rapport à des effets non recherchés
Les services gouvernementaux aux populations	<p>Objectif : Améliorer l'état de bien-être (et de santé) des populations.</p> <p>Moyen : Atteindre en priorité les populations cibles.</p> <p>Effet recherché : Rendre les services plus disponibles et plus accessibles aux populations en besoin.</p>	<p>Bilan : Tend vers zéro.</p> <p>Motif : Les services mis en place ont été distribués de façon à demeurer hors d'atteinte des populations cibles à cause des critères utilisés pour répartir les ressources entre les territoires.</p>	<p>Bilan : Négatif.</p> <p>Motif : Le processus de répartition territoriale des ressources a pour effet de contribuer à amplifier l'état de sous-développement des régions déjà sous-développées et à amplifier par le fait même l'importance des dysfonctions découlant d'états de sous-développement des populations.</p>
Les services gouvernementaux aux clients des services	<p>Objectif : Améliorer l'état de bien-être (et de santé) des individus, des familles et des groupes (les clients des services).</p> <p>Moyen : Développer des modes d'intervention les mieux adaptés possibles à la satisfaction des besoins des clients.</p> <p>Effet recherché : Pouvoir prendre en charge la plus grande variété possible de dysfonctions à l'aide de la technologie la plus spécifique possible (donner services qualité).</p>	<p>Bilan : Tend vers zéro.</p> <p>Motifs a) Les services sont hors d'atteinte des populations cibles (voir ci-dessus). b) La technologie d'intervention spécifique pour traiter plusieurs dysfonctions suppose au préalable l'atteinte d'un certain niveau de développement socio-économique du milieu ambiant alors que la population cible des programmes concernés est sous-développée (ex. : les programmes visant à la réinsertion de personnes dans leur milieu).</p>	<p>Bilan : Positif.</p> <p>Motif : La mise sur pied des programmes et des politiques aurait surtout permis à ceux qui offrent les services de ne pas subir eux-mêmes les effets du sous-développement. En effet, la population attirée directement par le développement des pôles de croissance est composée principalement de personnes qui de près ou de loin offrent des services incluant les professionnels de la santé et des services sociaux.</p>

Conclusion

Les travaux qui ont été produits et qui ont mené aux conclusions contenues dans ce document ont été effectués sur des données exhaustives qui, dans la plupart des cas, ont conduit à des analyses au niveau de chaque pâté de maisons au Québec. Nous prétendons à la certitude quant à la vérité des faits sur lesquels nous nous appuyons. L'expression condensée de ces faits est contenue dans le document numéro « 5 » dont il fut question en introduction et portant sur l'évaluation des critères utilisés pour répartir les ressources entre les territoires.

En conclusion cependant, nous ne croyons pas que les véritables constats auxquels nous ont menés les résultats des travaux d'évaluation qui ont été effectués puissent être résumés à l'absence d'impact des programmes et des politiques du MAS, à des erreurs systématiques d'utilisation des critères de répartition de ressources ou même à une incompétence du réseau pour émettre des avis sur les besoins de LA population (par opposition aux besoins des clients) etc. Tous ces signes constituent, croyons-nous, les indices d'un problème encore plus profond ayant ses racines principalement dans l'inexistence de frontières nettes entre les fonctions politiques et les fonctions technocratiques pour répartir les ressources en vue de satisfaire les « besoins de la population ».

Cette absence de frontières semble mettre en évidence une confusion chronique entre les opérations visant à choisir des objectifs d'intervention et celles qui concernent le choix des meilleurs moyens qui permettraient de les atteindre; à ce sujet, il y aurait erreur croyons-nous à concevoir que l'effet principal des rapports d'influence qui s'exercent au niveau décisionnel puisse être mesuré par le gain ou la perte de quelques « matchs » lors des rondes annuelles d'attribution d'enveloppes budgétaires. L'enjeu véritable serait bien plus vaste et porterait sur la définition de la technique qui sera retenue pour effectuer la répartition des ressources, mais de façon implicite : implicite puisque le choix de la technique découle d'une façon de poser les problèmes qui a toutes les apparences de l'évidence, alors qu'au fond, il n'en est rien.

Parce qu'elles ont l'apparence des évidences, les façons de poser les problèmes puis de répartir les ressources en conséquence, deviendront vite coutumes administratives, au-delà des bonnes volontés de ceux qui auront à les appliquer sans jamais qu'il n'y ait motif valable pour les remettre en question, ni de la part du Politique, ni du côté des employés de l'État, ni dans le réseau même, puisque seule la population, constante étrangère dans ce processus en subirait les effets.

Deux exemples serviront à illustrer ce point de vue :

- a) de façon évidente, on n'a pas tendance à implanter des services dans des territoires qui se vident de leur population; de façon moins évidente cependant, il appert que des territoires se vident de leur population précisément parce que personne n'y implante de services;
- b) de façon évidente, il est reconnu qu'il faille mettre plus de services où la population augmente le plus. De façon moins évidente cependant, la population augmente plus à certains endroits précisément parce qu'on y implante plus de services.

De ces exemples, on pourra déduire l'existence de deux principes de distribution de ressources exactement opposés l'un à l'autre : l'un aurait pour effet de favoriser les territoires administratifs où la population augmente le plus, tandis que l'autre aurait pour effet de favoriser les territoires administratifs où la population diminue le plus, alors que rien ne démontre en pratique que l'un ou l'autre des deux principes soit pertinent de façon partielle ou entière.

Il y aurait plus grave cependant au niveau des responsabilités de l'état sur la santé et le bien-être des populations, comme le fait d'embourber la conception des politiques et des programmes dans de fausses problématiques qui, parce que le problème du sous-développement et de ses effets est mal posé, mèneraient à des impasses, pendant que les situations qui affectent les populations continueront à se détériorer.

Ainsi, par exemple, il est ancré dans les coutumes et les réflexes professionnels de poser les conditions socio-économiques des individus pour expliquer des comportements, des attitudes, etc. La terminologie consacrée parle alors de la variable socio-économique en termes de variable indépendante. Il appert cependant dans la réalité qu'il s'agisse d'une variable dépendante des modes de distribution de ressources sur le territoire et des réflexes sociologiques des professionnels eux-mêmes.

De telles confusions empêchent, croyons-nous, de saisir que les moyens mis en œuvre pour satisfaire les besoins des populations ont aussi une dynamique dont la perception constitue, croyons-nous, le seul biais par lequel il soit possible de comprendre si nos actions sont orientées vers les finalités qu'on leur souhaite; cette préoccupation est aussi importante que de savoir si les critères utilisés pour répartir les ressources permettent que ces dernières soient distribuées de manière à être de plus en plus accessibles aux populations, ou bien, au contraire, s'ils ont pour effet de rendre les populations plus accessibles aux services.

À cet effet, la Commission Castonguay-Nepveu faisait en 1971 un bilan pessimiste de l'état des services sociaux qu'elle identifiait comme un parmi de nombreux secteurs de développement social.

Les travaux que nous avons effectués nous portent à croire que le même bilan peut être fait pour plusieurs secteurs du développement social en 1980 et que la dynamique qui anime cet ensemble ne peut que mener à une situation encore plus grave en 1990.

Plusieurs éléments contenus dans cette citation d'un texte écrit il y a 10 ans, auraient pu être écrits hier à ce qu'il nous semble :

«La vue d'ensemble assez nette qui s'en dégage nous révèle globalement, faute de localisation précise, les points forts et les points faibles du système de ce secteur du développement social...

440. Si nous revenons à la définition des services sociaux, donnée au début de ce rapport, à savoir : un ensemble de moyens de nature préventive et corrective par lesquels la société aide des personnes, des familles, des groupes et des collectivités, afin de les maintenir, de les intégrer ou de les réintégrer dans ce qu'ils considèrent comme une vie normale, nous constatons les lacunes et les carences sérieuses du réseau actuel de distribution de ces services.

441. Nous avons insisté sur les difficultés d'accès au réseau, sur les disparités régionales, sur le manque de services préventifs, sur les prétentions de certains professionnels à en faire une chasse gardée. Nous avons vu certains agents de services sociaux, sans diplômes ou bénévoles, déconsidérés ou presque en certains endroits, et d'autres, diplômés ceux-là, qui sont absents de secteurs importants.

Nous avons vu le dynamisme du réseau diminuer là où il se professionnalise à outrance ou se bureaucratise à l'excès. Enfin nous avons l'impression très nette d'avoir vu un réseau conçu et mis sur pied, dans beaucoup de ses éléments, plus en fonction des agents que des usagers, ces derniers trop souvent exclus de la conception et de l'organisation des services»¹.

5. Recommandation

5.1. Identification du contexte

Nous avons déjà recommandé en conclusion du document numéro 5 dont il a été question au début que les fonctions de répartition de ressources sur le territoire soient scindées des fonctions de conception et de développement de ressources telles qu'assumées actuellement au MAS. Cette recommandation était formulée dans un contexte où la problématique d'évaluation était limitée aux programmes du MAS qui ne couvrent que quelques secteurs seulement du développement social (dont la santé et les services sociaux - vus comme services aux individus). En fait, les problématiques qui découlent des faits sont beaucoup plus vastes et devraient englober aussi des thèmes comme le droit à des logements décents, le droit au travail, à l'éducation, etc., à ce qu'il nous semble, il y aurait erreur cependant de considérer chacun de ces éléments dans une perspective sectorielle puisqu'ils constituent des éléments d'un état de développement social tel qu'expliqué abondamment dans le rapport de la Commission Castonguay-Nepveu (volume III). Même si les problèmes qui nécessitent des services sociaux semblent encore avoir pour origine des problèmes de sous-développement social chronique, cette perspective d'intervention ne semble pas avoir été retenue par le MAS. *Comme problématique, le développement social requiert un mode d'intervention qui lui est propre*; ce mode d'intervention doit impliquer l'existence de procédures administratives et décisionnelles communes à chacun des éléments qui le composent (autant les services de santé, de services sociaux que les services liés à l'amélioration de la qualité du logement), conditions indispensables pour éviter que les services sociaux et de santé ne constituent dans les faits que des instruments voués au développement économique de quelques territoires seulement, alors que la misère et peut-être la maladie vécues ailleurs, devraient servir de prétexte à l'entretien de ce cercle vicieux.

Si le développement social et le développement économique ont des techniques communes (la distribution des emplois sur le territoire), il ne nous semble pas justifiable que ces deux formes de développement doivent nécessairement atteindre les mêmes objectifs dans les faits, sans quoi nous ne verrions pas d'utilité à avoir deux expressions pour parler des affaires sociales et des affaires économiques.

¹ «Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social», Les Services sociaux, Volume VI, Tome I, gouvernement du Québec, 1972, p. 127-128.

5.2. Recommandation

En conséquence, nous recommandons que l'administration de la répartition des ressources sociosanitaires sur le territoire soit effectuée sous la responsabilité conjointe du « Comité ministériel permanent du développement social » (CMPDS) dont le mandat consiste à assurer « la cohérence des politiques et des activités gouvernementales », incluant spécifiquement « les questions relatives aux services de santé et aux services sociaux »¹.

¹ Voir l'annexe ci-jointe : Extrait du Rapport annuel 1978-1979 du Conseil exécutif du Québec, p. 15-16.