

La planification du développement territorial : concertation des acteurs régionaux et développement mésogène¹

Marc-Urbain Proulx
Université du Québec à Chicoutimi
555, boulevard de l'Université
Chicoutimi, Québec G7H 2B1

Parmi les nouvelles notions apparues en sciences régionales ces dernières années, le concept de «développement endogène» nous offre non seulement une direction de recherche à explorer mais aussi un principe clé se référant à «la capacité pour un système territorial de maîtriser son devenir par l'entremise d'actions autonomes» (Nations Unies, 1975). Pour une communauté régionale, des efforts de prise en main de son devenir collectif apparaissent généralement comme une démarche associée à du développement par la base. Celui-ci correspond à une forme d'auto-organisation territoriale déployée dans le but de répondre aux besoins fondamentaux exprimés par la population. Toutefois, l'auto-organisation n'est pas nécessairement que l'expression autonome d'une volonté des acteurs locaux. En effet, dans la plupart des pays de l'OCDE, des politiques de développement mises sur pied par les gouvernements centraux visent justement cet objectif de dynamiser les forces de la base.

Si l'on considère la stratification de l'organisation environnementale en systèmes territoriaux superposés et responsables, du micro-local au planétaire, l'autonomie d'action de tout système est confrontée par les fonctions exercées aux autres niveaux, qui deviennent des forces hétéronomes agissant en son sein. D'où les difficultés opérationnelles des concepts d'autonomie-hétéronomie (Plassard, 1984), d'endo-

¹Une première version de ce texte a été présentée au colloque «Espace et périphérie» de l'Association des sciences régionales de langue française, à Lisbonne, en septembre 1987.

générité-exogénéité (Sachs, 1982) et de développement par le bas-par le haut (Stöhr et Taylor, 1981).

Dès lors, comment concevoir l'endogénéité? Il paraît logique de considérer que le « potentiel de développement endogène » d'un système territorial réside dans sa capacité de générer une dynamique collective qui mobilisera les forces tant endogènes qu'exogènes, afin d'exploiter rationnellement les diverses ressources existantes pour la communauté.

Comment cela est-il réalisable? Pour éclairer cette question, nous ferons la description et l'analyse d'une procédure originale de développement territorial mise en oeuvre dans la municipalité régionale de comté (MRC) de l'Or Blanc.

Depuis 1977, le gouvernement du Québec s'est doté d'une nouvelle stratégie de développement basée sur l'utilisation de la « concertation » entre les nombreuses forces vives de son territoire provincial. La concertation se présente comme une valeur fondamentale, soutenant un idéal d'état d'esprit, d'attitudes et de comportements sociaux aptes à favoriser les relations entre les acteurs, de manière à rationaliser les nombreuses interventions publiques et privées dans l'environnement tout en favorisant la synergie et le développement, afin que les objectifs visés se transforment en réalisations; la formule préconisée est mise en oeuvre au Québec par l'entremise de divers procédés (colloques, comités, tables thématiques, programmes paritaires, actions collectives...), ainsi que par une procédure connue sous le nom de « conférences socio-économiques » (CSÉ). Une quarantaine de CSÉ ont eu lieu jusqu'à maintenant, d'abord au niveau national, ensuite au niveau des grands secteurs de l'économie québécoise et, depuis 1981, au niveau des territoires des régions administratives. En septembre 1985, pour la première fois au niveau spatial d'une MRC, celle de l'Or Blanc, le milieu lança la démarche procédurale d'une CSÉ afin de concrétiser la concertation selon un objectif de développement territorial. Nous retiendrons cette expérience comme modèle pour la description et l'analyse de la procédure CSÉ.

Les étapes de la procédure CSÉ

Mise en oeuvre en sept étapes distinctes (voir la figure 1), cette procédure originale de planification du développement apparaît comme un événement interstitiel qui non seulement réduit les distances entre les partenaires en les sensibilisant à une cause collective, mais les met également en communication sur des cibles communes et favorise leur implication dans des actions. Ces sept opérations permettent de lancer l'exercice, d'informer et de consulter la population, d'élaborer des dossiers de développement, de prioriser les choix majeurs, de s'ajuster aux

normes des ministères, d'engager officiellement les partenaires et de s'assurer les investissements promis dans la réalisation des actions. Notre description de ce processus de concertation territoriale vise à mettre en lumière le jeu rationnel des forces vives endogènes et exogènes dans la dynamique cherchant à engendrer le développement.

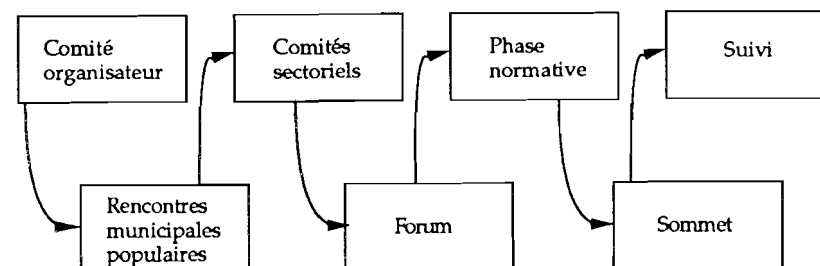


Figure 1
LES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE CSÉ

Pour ce faire, nous appréhendons notre milieu d'étude selon une approche structurale, en le considérant comme un « système de contacts » (Planque, 1983) entre les divers acteurs qui y portent des actions. En focalisant sur les relations interactives, cette perspective cherche à isoler, à travers les multiples communications quotidiennes, celles qui sont orientées vers le développement. L'utilisation d'une grille appropriée d'observation et d'analyse nous permettra de mettre en évidence les caractéristiques particulières de chaque étape de la procédure de concertation en spécifiant l'assise territoriale des intervenants impliqués, le type de communication utilisé, la forme et le contenu de l'information produite ainsi que les retombées générées en termes de phases distinctes dans la mise en oeuvre du développement territorial.

Présentation du milieu

La municipalité régionale de comté ou MRC de l'Or Blanc existe comme entité spatiale depuis l'institutionnalisation de son Conseil, en janvier 1982². Son territoire couvre 78 755 hectares, compte 18 000 habitants (1981) et regroupe onze municipalités locales, dont la principale, Asbestos, a été fondée en 1899. Puisque cette micro-région, plus

²La loi 125 du gouvernement du Québec a créé 95 MRC sur le territoire national en leur donnant le mandat explicite de confectionner un schéma d'aménagement de leur territoire.

rurale qu'urbaine, renferme des institutions municipales fortement ancrées et doit son existence à une création institutionnelle provinciale (et non pas à un choix intermunicipal d'unification), elle doit être considérée comme un territoire communautaire à solidariser plutôt que solidarisé.

Le Conseil de la MRC est formé des maires représentant les onze municipalités. Outre la fonction qu'il exerce en aménagement du territoire, le Conseil possède des responsabilités en évaluation foncière et en gestion des déchets et quelques autres de moindre importance. Bien que le gouvernement ait souligné son intention d'utiliser l'assise territoriale des MRC pour effectuer une décentralisation administrative de certaines fonctions, nous n'avons pour le moment aucune action concrète en ce sens. Enfin, il est intéressant de noter que l'Or Blanc a été la première MRC à adopter son schéma d'aménagement, en septembre 1985.

Situation économique

L'économie de la micro-région de l'Or Blanc repose principalement sur l'exploitation d'une mine d'amiante (l'or blanc). Or, suite à une forte baisse de la demande occidentale pour ce minerai et à la modernisation des équipements de la compagnie minière, le milieu a perdu 2800 emplois en l'espace de quelques années (tableau 1).

Tableau 1
ÉVOLUTION DE L'EMPLOI DANS L'OR BLANC

	1981		1985	
	N	%	N	%
Primaire	2 500	37,5	1 277	33,6
Secondaire	500	7,4	752	19,8
Tertiaire	3 500	52,2	1 774	46,6
Total	6 600	100	3 804	100

Source : Corporation de développement de l'Or Blanc.

Cette situation économique dramatique de la MRC a évidemment causé un grand choc dans la société locale : choc pour un milieu habitué à compter sur la nourrice multinationale, choc pour des ressources humaines entre deux âges, peu mobiles, et dotées d'un savoir-faire devenu inutilisable, choc pour la relève, dont l'avenir au terroir était remis en question, choc enfin pour tout un système humain menacé dans son existence.

Si la crise du secteur de l'amiante est aussi critique que perturbante pour la collectivité, cette dernière peut toutefois compter sur certains potentiels afin d'amorcer éventuellement un programme de relance. Voici quelques aspects forts en faveur du milieu :

- il s'agit d'un espace périphérique mais qui est bien relié à des centres urbains importants
- il possède une tradition et un savoir-faire dans l'exploitation des ressources minérales
- le secteur secondaire est en croissance et en cours de diversification (agro-alimentaire, textile, fabrication mécanique...)
- il jouit d'un potentiel d'innovation dans l'offre d'amiante
- d'un potentiel dans l'horticulture
- d'un potentiel forestier important
- d'un potentiel touristique considérable
- d'un secteur coopératif traditionnel et en croissance
- d'une main-d'oeuvre instruite, disponible et mobilisable.

Ainsi, il existe une base valable pour asseoir le développement économique dans ce milieu. Cependant, on ne connaît aucune formule miracle. Possédant à cet endroit la plus grande réserve d'amiante au monde, J. M. A. Corporation n'entrevoit aucun développement créateur d'emplois. L'absence d'école supérieure et d'institut de recherche dans le milieu le rend inapproprié pour un développement basé sur les technologies de pointe. En ce sens, le véritable potentiel de l'écosystème réside dans ses ressources humaines et dans leur capacité d'innover et d'entreprendre.

Les décideurs communautaires

Notre investigation de l'espace étudié nous permet d'y observer le déploiement des activités culturelles, sociales, économiques et administratives qui participent au vécu du milieu. La mise en oeuvre de ces activités s'effectue par l'entremise de diverses organisations exerçant une variété de fonctions dans la MRC. Ces multiples organisations sont ancrées à différents niveaux territoriaux, possèdent chacune une logique d'action auto-centrée sur leur propre et unique perspective et interviennent individuellement, de manière plus ou moins autonome, dans le développement micro-régional. Chacune d'elles est représentée par une force vive — président, directeur ou chef (ou toute autre personne mandatée) — identifiée comme le décideur au nom de l'organisation et considérée comme un des catalyseurs du potentiel de développement du milieu. Pour avoir une vision globale du milieu, nous avons élaboré une classification des organisations nous permettant de considérer six grandes catégories de décideurs selon leur statut (organisations privées, publiques et associatives) et leur référence spatiale (décideurs endogènes et exogènes) (tableau 2).

Tableau 2
CATÉGORIES DE DÉCIDEURS SELON LEUR STATUT

Décideurs endogènes (1985)	
Organisations privées	Petites et moyennes entreprises industrielles 59
	Petites et moyennes entreprises commerciales 446
	Propriétaires agro-forestiers 322
	Entreprises de la communication 8
	Institutions financières 8
Organisations publiques	Municipalité régionale de comté 1
	Municipalités 11
	Centre local de services communautaires (CLSC) . . . 1
	Centre de main-d'oeuvre du Canada 1
	Travail Québec 1
	Commission scolaire 1
	Poste 1
	Bibliothèques 7
	Aide juridique 1
	Centre de services sociaux (CSS) 1
	Hôpital 1
Organisations associatives	Syndicats 3
	Cercle des affaires 1
	Corporation de développement 1
	Organismes sectoriels de développement 21
	Groupements coopératifs 8
Groupements socio-culturels 169	
Décideurs exogènes (1985)	
Organisations privées	Grande entreprise 1
	Hydro-Québec 1
Organisations publiques	Office de planification et de dév. du Québec (Estrie) 1
	Ministères provinciaux (bureaux régionaux) 16
	Centres de recherche provinciaux 4
	Ministères fédéraux (bureaux régionaux) 12
	Ministères fédéraux (bureaux provinciaux) 4
	Centres de recherche fédéraux 2
	Commission scolaire régionale 2
Organisations associatives	Conseils régionaux sectoriels 7
	Assemblée de concertation et de dév. Estrie (ACDE) 1
	Groupements économiques (rég., prov., féd.) 3
	Syndicats nationaux 2
	Associations nationales 3

Un service supérieur de développement territorial

En mars 1985, un comité fut formé dans l'Or Blanc afin de doter la communauté du Programme d'aide à l'adaptation industrielle et de la main-d'oeuvre (PAAIM) du gouvernement canadien. Après avoir donné à une firme privée le mandat de réaliser un schéma de développement pour la MRC, le comité PAAIM décida de mettre en oeuvre une conférence socio-économique (CSÉ) pour le territoire. À cet effet, un de ses membres (représentant du Cercle des affaires) a entrepris une campagne de sensibilisation et de consultation dans le but de former un comité organisationnel de la CSÉ. Plusieurs raisons permirent à cette force vive de se rallier les membres pressentis pour son comité, entre autres son désir d'action économique, ses ressources financières, fournies par le comité PAAIM, et la nouvelle information (schéma de développement, réactions à la sensibilisation) détenue sur le milieu.

Le comité organisationnel (CO) de la CSÉ, formé officiellement le 12 septembre 1985, apparaît comme une externalité au sens économique, c'est-à-dire comme un service supérieur collectif de développement territorial créé par le milieu. Il vise à mettre des acteurs en communication autour d'un objectif concernant la mise en oeuvre d'une procédure formelle de concertation. Le CO était composé de huit membres: le représentant du Cercle des affaires de l'Or Blanc, la présidente de la Commission scolaire de l'Asbesterie, le maire de la ville d'Asbestos, le préfet de la MRC, le gérant de la J. M. A. Corporation, le président de la Corporation de développement de l'Or Blanc, le directeur du centre local de services communautaires et le conseiller technique de la Confédération des syndicats nationaux.

Outre leur pouvoir personnel sur une organisation (publique, privée ou associative) très importante dans le milieu, ces décideurs avaient en commun l'ardent désir de modifier la situation économique dramatique de l'Or Blanc. Dès leur première réunion officielle, ils entreprirent la longue démarche organisationnelle d'une CSÉ. Cela les amena à se réunir formellement au moins une fois par semaine pendant les huit mois suivants. Ainsi, le service supérieur de développement territorial occasionna le déploiement d'une énergie considérable (vu la qualité des acteurs et la quantité de rencontres) pour l'exécution du mandat qui avait été défini.

Lancement de l'événement

Le CO s'activa très rapidement afin de lancer la procédure de concertation. On réussit à obtenir une première contribution de 20 000 \$ du PAAIM ainsi qu'une aide financière de 10 000 \$ du FIR de l'ACDE régionale (Fonds d'intervention régionale de l'Assemblée de concertation et de développement de l'Estrie). De plus, le CLSC La Chaumière offrit

quelques personnes-ressources au CO afin d'assister la « permanence » dans l'organisation de l'événement. Cette permanence comprenait cinq personnes : un coordonnateur, un responsable du contenu (document de base), un responsable des communications, un responsable de l'organisation technique et un secrétaire.

La première tâche de la permanence fut la production d'un document de base qui décrivait la situation socio-économique de la micro-région et offrait une première définition des axes de développement à privilégier dans les différents secteurs. Ce document se voulait une information quantitative et qualitative succincte et accessible. Il fut rédigé à partir des documents existants, entre autres le schéma d'aménagement et le schéma de développement réalisés peu de temps auparavant. Ce document de base constitue une exploration de la MRC dans huit grands secteurs : agro-alimentaire et forêts; industries; infrastructures, transport, environnement; recherche et développement, entrepreneurship; secteur coopératif; services de santé et services sociaux; tourisme, entreprises culturelles, communication, loisirs; ressources minérales.

Dans le même élan, le CO forma huit comités sectoriels (CS) et nomma un président pour chacun d'eux. Ainsi, la structure organisationnelle prit forme (figure 2).

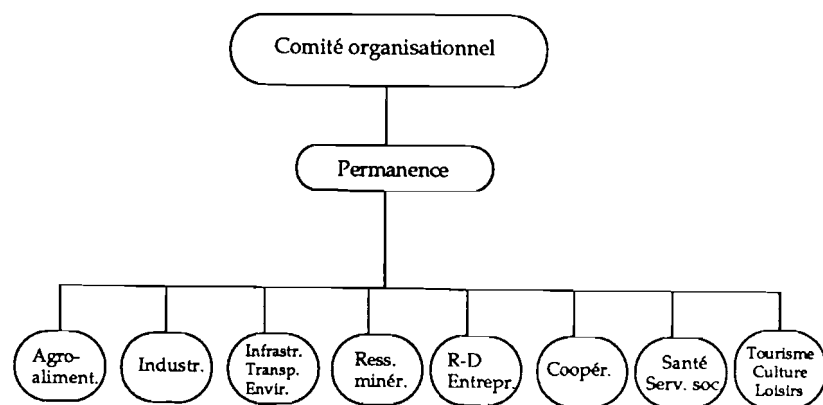


Figure 2

STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DE LA CSÉ

La mobilisation des différents partenaires et le rassemblement d'énergie autour de l'organisation de la CSÉ se sont effectuées rapidement, grâce à la transparence et à la précision des grands objectifs prônés, et à une formule collective de prise de décisions permettant aux acteurs de se sentir directement impliqués dans la démarche. De façon pratique, nous pouvons résumer l'état d'esprit en une phrase clé : « Ensemble, choisir et mettre en oeuvre les stratégies pour permettre à la MRC de l'Or Blanc d'atteindre, au cours des prochaines années, le plein développement de ses potentiels socio-économiques » (Permanence, 1985a).

Rencontres de consultation

Dès le mois d'octobre 1985, une vaste opération d'information et de sollicitation sur tout le territoire a fait oeuvre de consultation auprès de la population de la communauté. Des représentants de la CSÉ ont d'abord rencontré les conseils des onze municipalités de la micro-région. Par la suite, la consultation s'est poursuivie par l'organisation d'une rencontre populaire dans les huit principales municipalités du territoire.

Plus de deux cents personnes furent consultées directement au cours de cette opération. Eu égard à la population du milieu, cette participation nous semble satisfaisante. Ces dix-huit rencontres n'ont pas amorcé de dialogues réels. Toutefois, un type de communication monologique entre le milieu et le CO de la CSÉ fut concrétisé; les monologues furent enrichissants de part et d'autre. D'abord, on a diffusé les données quantitatives et qualitatives contenues dans le document de base, permettant ainsi une prise de conscience des différents participants sur la situation de leur micro-région. On a aussi expliqué les objectifs et les étapes de la procédure de concertation. Par la suite, les participants ont émis leurs opinions, idées, revendications et embryons de projet qui, même s'ils n'étaient pas très structurés, constituaient une information impulsive nécessaire au processus de développement en tant qu'expression des besoins et des désirs fondamentaux de la population.

Ce processus informationnel ascendant-descendant entre le micro-régional (représenté par le CO) et le local (municipal) a permis à la problématique du nouveau territoire d'appartenance d'intégrer davantage les aspects spécifiques des sous-territoires. D'autre part, la population locale s'est rendu compte qu'elle était partie prenante du développement de la MRC. Ce fut l'occasion de stimuler l'épanouissement d'une conscience communautaire orblanoise et de mobiliser les décideurs qui désiraient s'impliquer dans le développement territorial.

Les comités sectoriels

Toutes les opinions, idées et revendications et tous les embryons de projet jaillis de l'étape de consultation seraient restés des vœux pieux s'ils n'avaient pas été associés les uns aux autres et structurés de façon à se transformer en actions concrètes. Ce fut le travail des huit comités sectoriels. Chaque comité mit en œuvre un processus de communication multilogique entre six à dix décideurs mobilisés en atelier. Le phénomène interactionnel de ces ateliers permit aux argumentations et informations (logiques) différentes émises par les divers participants de converger vers des solutions unificatrices, tout en enrichissant la problématique.

Les animateurs de ces mises en communication étaient les présidents de secteur, gens reconnus pour leur implication dans le domaine concerné. Mis à part l'animation de l'exercice, leur travail consistait à solliciter la participation des forces vives et à recueillir de l'information utile pour enrichir la connaissance du secteur et l'aspect technique des dossiers.

Les décideurs qui s'impliquaient dans un comité sectoriel variaient évidemment d'un secteur à l'autre. C'étaient des agriculteurs, des propriétaires forestiers, des entrepreneurs, des maires et échevins, des directeurs ou présidents de groupes sociaux, culturels ou économiques, des cadres d'institutions publiques, des ingénieurs en chef et autres professionnels. Parmi eux, on recruta un secrétaire ainsi que les promoteurs qui devinrent le cœur des dossiers. Les qualités nécessaires au promoteur sont sa connaissance du domaine d'activité, la crédibilité dont il jouit dans le milieu et sa capacité de consacrer au dossier un bon nombre d'heures dans un court laps de temps.

Notre observation des ateliers de travail tenus dans le cadre des comités sectoriels (dont certains regroupaient en fait plusieurs secteurs) nous permet de schématiser le processus interactionnel tel qu'il s'est déroulé.

Les thèmes porteurs d'action servirent de base pour établir un « ordre du jour » et permirent aux échanges entre participants de se cristalliser rapidement. En fait, si quelques thèmes furent induits à partir de la consultation, la plupart furent déduits du document de base. Au fil de trois à cinq rencontres, on parvint à préciser les axes de développement, définir les tactiques d'action, recenser les idées intéressantes, formuler précisément les revendications, jauger la faisabilité des embryons de projet et impliquer un promoteur sur chaque dossier, qui fut formulé concrètement sur une « fiche synthèse ».

Il faut souligner qu'une partie importante du travail d'élaboration des dossiers fut réalisée entre les rencontres formelles par des partenaires (en général les futurs promoteurs) à qui on avait confié des tâches à exécuter. À cet effet, plusieurs personnes-ressources furent

consultées. Ces gens ne participent pas (ou participent rarement) aux ateliers mais y apportent de l'information utile par l'entremise du président ou d'un partenaire. Ce sont des fonctionnaires, des agents de recherche, des professionnels ou des représentants de groupes (ou institutions) régionaux, provinciaux ou fédéraux qui oeuvrent dans le domaine. Leur apport fut fortement apprécié pour l'enrichissement du débat et l'orientation des actions.

Tableau 3
RÉSULTATS DES COMITÉS SECTORIELS^a

Secteurs	CONS	AX	TACT	PROJ	REV	PRIV	MUN	ASS	DOS
Agro-alimentaire, forêts	4	4	4	5	—	3	—	2	5
Ress. minérales	4	1	3	1	2	1	1	1	3
Loisirs	4	4	3	6	—	1	—	5	6
Tourisme	4	3	2	3	—	—	1	2	3
Culture	4	2	3	2	—	—	—	2	2
Infrastructure	3	2	1	1	—	1	—	—	1
Communication	3	3	4	2	—	1	—	—	2
Transport	5	3	4	—	4	—	3	1	4
Environnement	6	2	3	3	—	—	—	3	3
Industriel	5	3	6	4	1	4	—	1	5
Coopératif	4	1	7	2	—	—	—	2	2
Santé, serv. soc.	7	2	4	10	—	5	—	5	10
R-D, entrepr.	1	1	3	4	1	3	—	2	5
Total	54	31	47	43	8	19	5	27	51

^a CONS : considérations; AX : axes; TACT : tactiques; PROJ : projets; REV : revendications; PRIV, MUN, ASS : promoteur privé, municipal, association; DOS : dossiers (PROJ+REV).

Les résultats obtenus par l'entremise des comités sectoriels (tableau 3) en termes de considérations sur les potentialités du milieu, d'axes de développement, de tactiques d'action, de promoteurs impliqués, ainsi que les quarante-trois projets et les huit revendications, représentent les intentions d'action du milieu, c'est-à-dire ce que Guesnier (1984) qualifie d'information effective sur le milieu.

Pour terminer, j'aimerais souligner le faible taux de participation des décideurs privés aux ateliers des comités sectoriels. Manque de sollicitations, insuffisance de thèmes appropriés, peu d'intérêt pour les processus collectifs? Quoi qu'il en soit, il reste que cela se traduit par l'élaboration de seulement une dizaine de dossiers concernant une activité purement économique. Tous les autres dossiers sont orientés

vers l'amélioration du cadre de vie dans le milieu. Ils ont néanmoins des répercussions sur les activités économiques, par les investissements qu'ils occasionnent et parce qu'ils peuvent permettre de rendre le milieu plus attrayant pour les firmes et leurs travailleurs.

Le forum

Après les étapes de consultation et d'élaboration de dossiers, la communauté de l'Or Blanc s'est engagée dans une opération de consensus collectif autour des priorités de développement. Il s'agissait, en fait, de sélectionner démocratiquement et selon des critères rationnels les projets et revendications les plus importants pour le milieu. Afin de réaliser cet objectif, on a organisé un forum communautaire le 7 décembre 1985. Les invités furent nombreux : organisation de la CSÉ, 40; promoteurs de dossiers, 38; municipalités, 11; associations économiques du milieu, 21; associations sociales du milieu, 37; institutions publiques du milieu, 4; monde syndical, 6; institutions financières, 3; conseils régionaux, 10; ministères provinciaux (bureaux régionaux), 29; observateurs, 15 (214 invités au total).

Plus de cent cinquante participants concernés par les secteurs à développer ont participé au forum. Soulignons la participation, à cette étape de la procédure, d'une trentaine d'intervenants régionaux qui étaient en fait des décideurs exogènes actifs dans le développement du milieu. Cette présence fut un aspect fort important de la démarche de concertation et de mise en oeuvre du développement territorial, en ce sens que, par ce geste de mobilisation, la collectivité de l'Or Blanc faisait appel à l'implication des forces extérieures dans son développement communautaire.

Face au programme très chargé, le déroulement du forum fut rigoureusement orchestré par le président de l'assemblée. À chaque dossier étaient allouées sept minutes, dont trois pour la présentation, trois pour les commentaires et appuis, et une pour la conclusion du promoteur. Pendant le débat, les participants jugeaient le dossier et votaient individuellement, en secret, par écrit, sur un formulaire spécial indiquant les critères à considérer (création d'emplois, participation du milieu et impact sur le milieu du projet ou de la revendication). Ce fut un exercice de communication dialogique, mais très concis. Le dialogue fut appuyé solidement par des outils (documents) de communication monologique tels que la problématique sectorielle (considérations, axes, tactiques), les fiches synthèses présentant chaque dossier en détail et les formulaires spéciaux pour enregistrer les appréciations des participants.

Vingt et un projets et neuf revendications furent désignés comme prioritaires à réaliser (tableau 4). Les dossiers non prioritaires demeurèrent

rent dans les archives de la permanence afin d'être structurés davantage pour une éventuelle réalisation à moyen terme.

Ainsi, le forum permit de réaliser collectivement des choix fort importants pour la communauté. En ce sens, il devint un exercice central de la procédure de concertation; il fut considéré comme tel par le milieu et donna satisfaction à la plupart des intervenants, qui apprécièrent la méthode démocratique utilisée ainsi que l'envergure de la participation à l'événement.

Tableau 4
DOSSIERS SÉLECTIONNÉS AU FORUM

Secteurs	Projets sélectionnés	Revendications sélectionnées	Total
Agro-alimentaire, forêts	3	—	3
Ress. minérales	1	2	3
Loisirs	2	—	2
Tourisme	3	—	3
Culture	3	—	3
Infrastructure	—	1	1
Communication	—	—	—
Transport	—	4	4
Environnement	1	—	1
Industriel	2	2	4
Coopératif	1	—	1
Santé, serv. sociaux	3	—	3
R-D, entrepreneurship	2	—	2
Total	21	9	30

Phase normative

Par coïncidence, le forum eut lieu le lendemain de l'élection d'un nouveau gouvernement au Québec. La procédure de la CSÉ en fut retardée et les organisateurs furent inquiets à propos de la volonté du nouveau gouvernement d'endosser cette démarche de concertation dans l'Or Blanc. En janvier 1986, le gouvernement accréditait le processus, donnait au Bureau régional de l'Office de planification et de développement du Québec le mandat de coordonner le cheminement des dossiers prioritaires aux différents ministères et confiait aux ministres le soin de déléguer des fonctionnaires pour étudier les projets et revendications. En fait, le gouvernement acceptait de jouer son rôle et d'appuyer le milieu en reconnaissant la CSÉ. Cependant, aucun mécanisme formel ne fut prévu par lui pour permettre aux dossiers de l'Or Blanc d'être défendus au sein du COMPADR (Comité ministériel per-

manent à l'aménagement et au développement régional) ou d'une table interministérielle ad hoc. En ce sens, il revenait entièrement au député du comté de Richmond de défendre les dossiers de développement d'une communauté de sa circonscription électorale auprès des ministres concernés. À cet effet, le ministre du développement régional parla de « véritable rôle du député dans le développement régional » (Permanence, 1986b).

Au cours du mois de janvier 1986, les fonctionnaires des ministères eurent l'occasion d'entrer réellement dans le processus de développement de l'Or Blanc. Dans un premier temps, les promoteurs corrigèrent et réajustèrent leurs dossiers en fonction des barèmes de faisabilité décrétés par les équipes techniques des différents ministères québécois. Dans le langage technocratique, il s'agissait de « monter les cahiers des charges des ministères ». En fait, les dossiers furent enrichis d'une nouvelle information de type normatif, c'est-à-dire qu'ils furent ajustés aux normes gouvernementales.

Dans un deuxième temps, ces dossiers bien ficelés furent présentés à l'OPDQ régional, aux bureaux régionaux des ministères et, à quelques occasions, dans certains ministères québécois, afin que des avis soient émis face à l'éventualité d'engagements concrets. Plusieurs dossiers furent déposés au bureau du député fédéral du comté de Sherbrooke afin d'y recevoir analyse et de recruter d'éventuels appuis.

Pendant ce temps, la permanence de la CSÉ s'assurait la confirmation des engagements du milieu (promoteurs, organismes, institutions...) dans les dossiers. Par ailleurs, le député provincial, whip en chef du gouvernement, sollicitait l'attention de ses collègues ministres dans les antichambres de l'Assemblée nationale.

Ainsi, cette étape de la procédure que nous qualifions de phase normative comporta la mise en oeuvre d'une communication dialogique entre le milieu et les représentants du gouvernement afin que les deux parties s'ajustent aux modalités des engagements mutuels dans les dossiers. Ce dialogue permit à la substance de base véhiculée dans les relations (dossiers) d'être enrichie par les normes, avis, appuis et approbations nécessaires aux décisions d'engagement. La communication fut sûrement efficace puisque, en moins de deux mois, les réponses gouvernementales étaient pratiquement toutes obtenues.

Le Sommet

En raison de l'importance de l'événement pour le milieu, le Sommet tint en haleine toute la population de l'Or Blanc. Les médias locaux, régionaux et même nationaux étaient sur place, attendant le dévoilement des résultats de cette vaste opération de concertation orientée vers la restructuration et la relance économique de la communauté. Quelque deux cent cinquante personnes ont assisté au Sommet, dont

quatre ministres provinciaux, des députés fédéraux et provinciaux, des attachés politiques, des directeurs régionaux des ministères, des membres du CO, les présidents des CS, les membres de la permanence, les élus municipaux, des représentants d'organismes régionaux à caractère culturel, social et économique, des promoteurs, des représentants de groupements du milieu, des journalistes, des représentants syndicaux, des observateurs officiels, des fonctionnaires et des membres de la population. On voit ici l'importance politique d'un tel événement.

Au centre de l'assemblée et au coeur de l'action, trente-sept intervenants prenaient place autour de la grande table du Sommet. Les sièges étaient gérés de la façon suivante : comité organisationnel de la CSÉ, 7; délégation du gouvernement provincial, 2; délégation du gouvernement fédéral, 2; représentants de groupes régionaux, 11; représentants de groupes du milieu, 7; élus municipaux, 3; présidents de secteurs (alternance), 1; promoteurs (alternance), 2; l'animateur et son assistante, 2 (37 sièges au total).

Seuls les participants assis à la table d'intervention avaient droit de parole; le président de la CSÉ avait un droit d'intervention prioritaire. Un horaire détaillé et rigoureux fut observé par les soins de l'animateur. Chaque participant avait reçu au préalable un document de travail contenant les axes de développement, les tactiques d'action et les fiches synthèses des dossiers pour chaque secteur, afin que le débat touche d'emblée le coeur du sujet, c'est-à-dire la réponse gouvernementale.

Secteur par secteur, le député de Richmond exprima l'opinion gouvernementale sur la problématique sectorielle et les priorités de développement présentées par le milieu. Par la suite, chaque dossier fut débattu individuellement : le promoteur présentait généralement son projet ou sa revendication de façon succincte et précise; le ministre concerné ou le député dévoilait la réponse gouvernementale; quelquefois, le député fédéral intervenait pour offrir son appui par l'entremise des programmes de son gouvernement; par la suite, le milieu et les représentants des groupes régionaux prenaient la parole pour soutenir le dossier; souvent, le promoteur se faisait entendre de nouveau pour préciser l'importance du dossier; enfin, le ministre ou le député faisait ses dernières offres d'engagement financier.

Ainsi, le Sommet permit la mise en oeuvre d'un dialogue formel et officiel entre le milieu, la région, la province et le gouvernement fédéral sur les dossiers de développement territorial de l'Or Blanc.

Vingt et un projets et neuf revendications furent discutés pendant cette journée (voir le tableau 5). Un investissement de plus de trois millions de dollars de la part du milieu et des promoteurs était déjà sur la table avant le début des débats. Le milieu demandait 7,35 millions de dollars pour réaliser (entièrement ou en partie) les projets et revendi-

LISTE DES PROJETS ET REVENDICATIONS DISCUTÉS AU SOMMET*

Secteurs	Titres	(no)	AR	EP	ET	PRO	MIL	COT	DEM	EPRO	EFÉD	IPRO	IFÉD	IT
Agro-alim., forêts	Avenir forêts	(25)	2	10	—	—	147 168	538 678	116 006	—	37 000	—	—	—
	Coup pouce agric.	(23)	3	15	—	—	112 320	561 600	74 880	112 000	—	112 000	—	224 320
Ress. min.	Horticulture	(22)	1	2	—	82 500	128 000	45 450	45 450	45 450	—	43 000	—	125 500
	Carrière de roc	(60)	2	10	—	125 000	—	750 000	250 000	—	—	—	—	—
Loisirs	Carte géo-sc.	(62)	—	10	—	—	—	1 000 000	1 000 000	—	—	—	—	—
	Asph.-amiante	(63)	—	7	—	—	—	500 000	500 000	—	—	—	—	—
Tourisme	Complexe sportif	(13)	5	4	4	30 000	30 000	300 000	240 000	—	—	—	—	—
	Plan développ.	(72)	3	3	4	107 000	2 000	417 000	211 000	158 250	18 500	133 300	18 500	18 500 260 800
Culture	Mont Ham-Sud	(15)	1	5	—	—	2 000	75 640	73 640	95 700	22 347	95 700	22 347	120 107
	Gare de Danville	(16)	1	12	—	25 000	—	125 000	100 000	5 000	—	5 000	—	30 000
R-D, entr.	Auberge Or Blanc	(17)	1	6	3	140 000	95 000	535 000	300 000	17 500	—	17 250	—	252 250
	Biblioth. St-Cam.	(68)	1	—	—	40 000	—	100 000	60 000	9 500	—	9 500	—	15 100 64 600
Infrastruct. Transport	Camp musical	(19)	1	5	—	25 000	25 000	180 000	150 000	120 000	—	120 000	—	170 000
	Salle de concert	(18)	1	7	—	55 000	55 000	550 000	440 000	—	—	—	—	—
Environn. Industrie	Bureau d'entreg.	(52)	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	Route 55	(53)	3	7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Coopér Santé, serv. soc.	Route 249	(54)	2	7	—	—	—	—	—	540 000	540 000	540 000	—	540 000
	Route 116	(55)	2	7	—	—	—	—	—	300 000	300 000	—	—	—
R-D, entr.	Récupération	(56)	4	7	—	—	—	13 147 000	1 500 000	—	—	—	—	—
	Usine Dubé	(49)	2	11	—	50 000	—	210 000	164 000	58 400	70 000	56 032	68 900	174 932
Total	Dsmag	(30)	1	8	—	125 000	—	250 000	125 000	51 550	108 000	51 500	107 250	283 750
	Chrysostop	(31)	1	15	—	1 020 000	380 000	2 000 000	600 000	—	—	—	—	—
Coopér Santé, serv. soc.	Corp. de développ.	(61)	1	5	—	—	25 000	125 000	100 000	—	—	—	—	—
	Agent de développ.	(34)	1	1	—	—	—	30 000	30 000	30 000	—	26 000	—	26 000
R-D, entr.	Maison étincelle	(58)	3	1	—	3 600	—	101 250	30 150	10 000	20 000	36 304	20 106	60 004
	Gardié Pous.	(36)	2	6	—	15 685	89 704	374 659	97 899	—	—	—	—	—
Total	Maison des jeunes	(39)	1	4	1	50 000	7 500	255 000	205 000	112 000	—	112 000	—	162 000
	Serres expér.	(41)	1	2	—	2 500	—	96 651	30 000	10 000	—	10 000	—	16 000 26 000
Total	Motél industr.	(24)	2	3	—	32 666	—	355 500	117 750	117 750	—	230 000	—	347 750
		(29)	1	20	—	—	117 750	355 500	117 750	117 750	—	—	—	—
Total		30	—	150	25	1 929 001	1 148 442	23 662 018	7 354 675	1 590 350	275 847	1 365 646	363 153	2 876 463

*AR: Nombre d'années nécessaires pour la réalisation; EP et ET: emplois permanents (P) ou temporaires (T) créés; PRO: promoteurs; MIL: milieu; COT: coût total; DEM: demande; EPRO, EFED: engagement provincial, fédéral; IPRO et IFED: investissement provincial ou fédéral (effectué par la suite); IT: investissement total.

cations soumis. La volonté d'engagement provinciale et fédérale fut telle (1,86 million de dollars) que vingt dossiers obtinrent suffisamment de financement (3,03 millions de dollars au total) pour qu'on entreprenne leur réalisation. Par ailleurs, le ministre délégué aux mines déclara que la MRC de l'Or Blanc ferait partie d'une zone nouvellement « désignée » pour l'exploration minière. De plus, plusieurs promesses d'étude de dossiers furent formulées³. Enfin, la mise en place d'un suivi de la CSÉ fit l'objet d'un accord à la fin des débats.

Le suivi

Dans l'esprit du CO, la CSÉ s'inscrit dans un processus de continuité historique qui fut précédé d'événements socio-économiques et qui sera suivi par d'autres événements. Le succès évident du processus de concertation dans l'Or Blanc, qui se traduit concrètement en termes de projets et de revendications en cours de réalisation (ou en voie de réalisation), a poussé les organisateurs à désirer se doter des moyens nécessaires pour assurer la poursuite de cette dynamique de développement.

C'est ainsi que le dernier sujet discuté à la fin du Sommet concernait l'organisation d'un suivi de la CSÉ de l'Or Blanc. La nécessité de se doter d'une telle structure paraît évidente pour trois raisons principales: s'assurer que chaque intervenant (promoteurs, milieu, gouvernements) respecte, dans les meilleurs délais, les engagements annoncés lors du Sommet; mettre en oeuvre les moyens nécessaires pour que tous les dossiers non priorisés au forum ou non soutenus au Sommet continuent à se structurer et parviennent à se réaliser; conserver le dynamisme et la concertation manifestés dans le milieu lors de la CSÉ.

Le premier avril 1986, le suivi de la CSÉ a été confié à la Corporation de développement de l'Or Blanc. Depuis ce temps, un travail considérable a été fait dans la plupart des dossiers: promotion, réajustement selon les normes technocratiques, sollicitation des bailleurs de fonds, continuité de la structuration de projets, formulation de revendications: en fait, continuité du processus de développement de l'Or Blanc.

Un an après la tenue du Sommet, quatorze dossiers sont en voie de réalisation grâce à la concrétisation des investissements; plusieurs d'entre eux sont déjà entièrement réalisés alors que deux dossiers (numéros 16 et 17) ont dépassé la phase de réalisation prévue lors du Sommet. Deux dossiers (numéros 23 et 29) sont à l'étape de la finalisation et feront bientôt l'objet d'investissements formels. Un dossier (numéro 25) a été transformé en un projet différent dans le même

³Les dossiers ont été comptabilisés par quelques journalistes, qui en sont arrivés à plusieurs millions de dollars d'engagements supplémentaires.

secteur. Enfin, le dossier numéro 56 serait en voie de réalisation prochainement.

Ainsi, 86 % des engagements provinciaux (1 365 646 \$) ont abouti à des investissements réels, et le gouvernement fédéral a concrétisé 132 % de la somme promise au Sommet, soit 363 153 \$, pour un total de 2,87 millions de dollars d'investissements gouvernementaux. Le respect des engagements gouvernementaux est donc satisfaisant.

Conclusion

La description détaillée réalisée ici nous a permis de visualiser comment un mouvement communautaire amorcé dans un milieu micro-régional peut mettre en oeuvre une véritable planification. Basée sur la concertation, la démarche collective décrite et modélisée a permis au milieu d'intensifier le développement de ses potentialités endogènes en utilisant un certain nombre de ressources exogènes disponibles.

Cette dynamique territoriale originale n'est ni de type micro, ni de type macro, bien qu'elle ait des retombées considérables en termes de micro- et de macro-économie; elle n'est ni l'oeuvre d'une politique régionale généreuse, ni celle de l'exploitation d'une ressource naturelle, bien qu'elle se soit servie des programmes d'aide gouvernementaux et que plusieurs projets soient basés sur l'exploitation des ressources naturelles; elle ne procède ni exclusivement de la base, ni exclusivement du haut, bien que les deux courants, ascendant et descendant, soient présents, selon un processus de «co-production» (Perrin, 1983) réalisé par l'entremise de dossiers précis.

La co-production mise en oeuvre a ceci de particulier qu'elle implique directement le niveau normatif (gouvernement central) et qu'elle mobilise les acteurs du niveau opérationnel (local) dans un processus planificateur se déployant par l'établissement d'un niveau stratégique (axes de développement, priorités, choix de projets) sur le territoire. Dès lors, la micro-région devient intégratrice de tout le processus de planification défini par Paelinck (1986), grâce à une procédure originale de concertation créatrice de synergie, qui se transforme en activités à retombées économiques dans le milieu.

Si l'on considère les montants investis dans le milieu, les emplois permanents créés et les nombreux autres liés à la construction de bâtiments et d'infrastructures routières, ainsi que les dossiers en voie de réalisation, la procédure CSÉ devient fort crédible pour activer le développement économique d'un système territorial. De plus, bien qu'ils soient difficilement quantifiables, les effets qualitatifs causés par la CSÉ en termes de solidarité communautaire, de valorisation des élites, de création de noyaux d'action, de réflexion stratégique, de mise en contact des acteurs, de structuration de nouveaux réseaux d'affini-

tés, d'évolution des mentalités, d'amélioration du cadre de vie de la communauté, etc. auront des conséquences positives allant bien au-delà des investissements et des réalisations immédiates.

Cette fonction d'assise territoriale (de substrat) exercée par l'espace micro-régional dans la mise en communication et en concertation des forces vives multisectorielles et multiterritoriales, qui deviennent partenaires de son dynamisme, nous amène à considérer qu'il s'agit d'un mode de développement de type «mésogène». C'est-à-dire que c'est le milieu lui-même qui entreprend et génère son développement en mobilisant ses décideurs endogènes et exogènes dans un processus d'interaction territorialisé.

Références

- Guesnier, B. 1984. «Développement local et micro-régional: priorité à l'information», *Revue canadienne des sciences régionales*, 7:1.
- Nations Unies. 1975. *Que faire* (Rapport Dag Hammarskjöld). Uppsala.
- OCDE. 1985. *Créer des emplois au niveau local*. Programme ILE.
- Paelinck, J. 1986. «La planification du développement local: une approche opérationnelle», dans W. J. Coffey et R. Runte. *L'Avenir des communautés culturelles isolées et des petites régions économiques*. Presses de l'Université Sainte-Anne.
- Permanence du comité organisationnel de la conférence socio-économique de l'Or Blanc. 1985a. *Document de lancement de la C.S.E.* Septembre.
- . 1985b. *Document de travail du Forum*. 7 décembre.
- . 1985c. *Schéma de développement* (rapport Rivard).
- . 1986a. *Document de travail du Sommet*. 21 mars.
- . 1986b. *Extraits du verbatim du Sommet*. 21 mars.
- . 1985b. *Documents et archives internes*.
- Perrin, J.-C. 1983. «Contribution à une théorie de la planification décentralisée», dans Planque.
- Planque, B., éd. 1983. *Le Développement décentralisé*. LITEC, collection «GRAL».
- Plassard, F. 1984. *Autonomie au quotidien*. Lyon, Chroniques sociales.
- Sachs, I. 1982. «Le potentiel de développement endogène», *Économies et sociétés*.
- Stöhr, W. B. et D. R. F. Taylor. 1981. *Development from Above or Below*. John Wiley and Sons.