

## **Développement local et décisions collectives: le cas du Québec-côtier**

Claude Rioux, Jean-Claude Michaud, Bruno Urli et Louis Gosselin  
Département d'économie et de gestion  
Université du Québec à Rimouski  
Rimouski (Qc) G5L-3A8

En 1994, le gouvernement du Canada fixait, dans le cadre de la loi nommée «La stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA)», le total des prises admissibles de poisson de fond sur la côte Est du Canada à 25 % de son niveau de la fin des années 1980 (MPO 1994 et MPO 1996). Environ, 40 000 marins-pêcheurs et salariés d'usine de transformation ont été ainsi mis en chômage. Au Québec, 2 600 personnes sont affectées par cette crise et sont admissibles aux diverses mesures de LSPA, soit:

- réduction des capacités de pêche par le rachat de permis,
- adaptation et soutien des personnes affectées par la crise sous la forme de soutien de revenu, de formation et d'aide à la réorientation professionnelle,
- création d'un Fonds spécial pour favoriser le développement des communautés de pêche. Au Québec, ce fonds porte le nom de Fonds spécial Québec côtier (FSQC) et relève du Bureau fédéral de développement régional, le BFDR(Q), devenu Développement économique Canada.

Le problème qui se pose est, compte tenu d'un budget relativement modeste d'environ 13 millions de dollars pour le seul FSQC, de la durée de vie prévue du Fonds (5 ans), de l'étendue du territoire à couvrir et du succès mitigé des programmes de développement régional dans cette région au cours des 30 dernières années, comment faire pour que cette somme permette de réduire la dépendance de cette région à l'égard de la pêche au poisson de fond? Faut-il investir là où le

potentiel de développement est le plus élevé, quitte à ce que ce soit dans les por-

tions de territoire les moins dépendantes de la pêche? Ou encore, faut-il concentrer les interventions sur les localités les plus dépendantes de la pêche, au risque que ces localités ne présentent pas le potentiel de développement le plus élevé? Autrement dit: les interventions en matière de développement régional doivent-elles se faire en fonction du potentiel de développement ou en fonction des besoins? La solution au problème peut être trouvée en définissant un peu mieux ces notions de potentiel et de besoin et par une adaptation des interventions en fonction de la réalité de chaque communauté.

Plusieurs définitions des notions de potentiel et de besoins sont envisageables. En matière de potentiel, il pourrait être question p. ex., de dotations en ressources naturelles, de qualification de la force de travail, de scolarité et de proximité par rapport aux marchés. De même, les indicateurs de besoins pourraient faire référence, aux moins dans le contexte canadien, à la disparité de revenus par rapport à une moyenne nationale, à un taux de chômage, à l'exode rural (Savoie 1992: 234) ou encore dans le cas du Québec côtier, à la spécialisation des économies locales dans la filière pêche.

Dans tous les cas, si les données sont objectives, parce que mesurables et vérifiables, le choix des variables pertinentes renvoie à une représentation de la réalité. Une économie peu diversifiée s'illustre, notamment, par la répartition des emplois et des revenus entre les activités économiques. À l'inverse, une étude de cette répartition révèle le peu de diversification de l'économie. En plus de cette combinaison définition du problème/éléments permettant de le caractériser, s'ajoute un autre facteur qui rend difficile une définition objective de la situation: la tentation de ne voir que les problèmes quantifiables.

Dans ce contexte, une variété de représentations débouchant sur une variété de solutions adaptées à chaque situation accroît les chances de réussite du développement qui devient local. C'est pour cette raison que la mise en œuvre d'un programme de développement doit refléter une combinaison de points de vue sous la forme d'une synthèse qui fait consensus parmi les principaux acteurs. Le choix des acteurs s'avère donc particulièrement important, de même que le choix par ces acteurs des principales caractéristiques définissant le mieux leur situation actuelle, ainsi que le choix des solutions adaptées. Une méthodologie d'aide à la décision prenant en compte cette diversité est donc un outil pertinent pour orienter la mise en œuvre d'un programme de développement local.

Il importe, dans le cadre d'une démarche axée sur la prise de décision par des représentants de la population, d'avoir une vision claire de ces représentations et des solutions qu'elles inspirent. C'est cette démarche en vue d'un développement local que présente la suite de cet article.

## **Le développement local: le rôle de la population par rapport à son propre développement**

Afin de mieux faire ressortir les caractéristiques d'une approche basée sur le développement local où les décisions de mise en oeuvre sont prises par des représentants de la population, nous verrons premièrement ce qui caractérise l'approche traditionnelle. Ensuite, nous précisons en quoi la démarche préconisée correspond à un développement local et enfin son adaptation au contexte du Québec côtier.

### **La démarche traditionnelle**

La détermination de la stratégie de développement traditionnelle se fait par une instance centrale publique, un ministère ou une agence spécialisée (Hansen et al 1990). Elle découle d'une évaluation des problèmes de la région concernée. Généralement, on se base sur des critères uniques, comme le taux de chômage, pour déterminer les sites cibles d'un programme de développement économique. Après avoir évalué la disponibilité régionale de ressources humaines, financières et naturelles, on élabore un plan de développement où sont chiffrés en dollars les manques à combler, l'enveloppe budgétaire disponible par année sur un horizon de temps donné, les priorités d'interventions, l'agence d'exécution, la place du secteur privé, éventuellement les objectifs en matière de croissance économique.

Une des prémisses essentielles des stratégies de développement régional consiste souvent à considérer la réalité régionale comme un potentiel sous utilisé parce que des besoins ne sont pas comblés ou encore parce que le taux de chômage est élevé. La pénurie de ressources financières et la faiblesse de la formation de la main d'œuvre expliqueraient la sous-utilisation de certaines ressources naturelles disponibles ou que certaines activités de transformation ne sont pas plus élaborées. C'est en partie par rapport à une situation plus ou moins idéale que sont évaluées les possibilités de développement. Les possibilités de chaque secteur sont identifiées et un ordre de priorités est déterminé compte tenu des limites budgétaires de l'État. L'étape suivante consiste à évaluer la faisabilité technique et financière de ces possibilités. Enfin, le processus est complété par la création d'une instance de concertation et de consultation afin de rendre compatibles les interventions des ministères, des gouvernements et de s'assurer d'avoir une source d'informations sur les réactions de la population locale face aux interventions.<sup>1</sup> Ces approches sectorielles ou par filières ont produit des

---

1. Les études suivantes sont de bonnes illustrations de cette approche et du découpage sectoriel qui en résulte: Cogesult 1994; CRC D de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine 1993; CRC D Côte-Nord 1994; et SADC de Gaspé 1995.

résultats mitigés au cours des années (Ganne et Bertrand 1996).

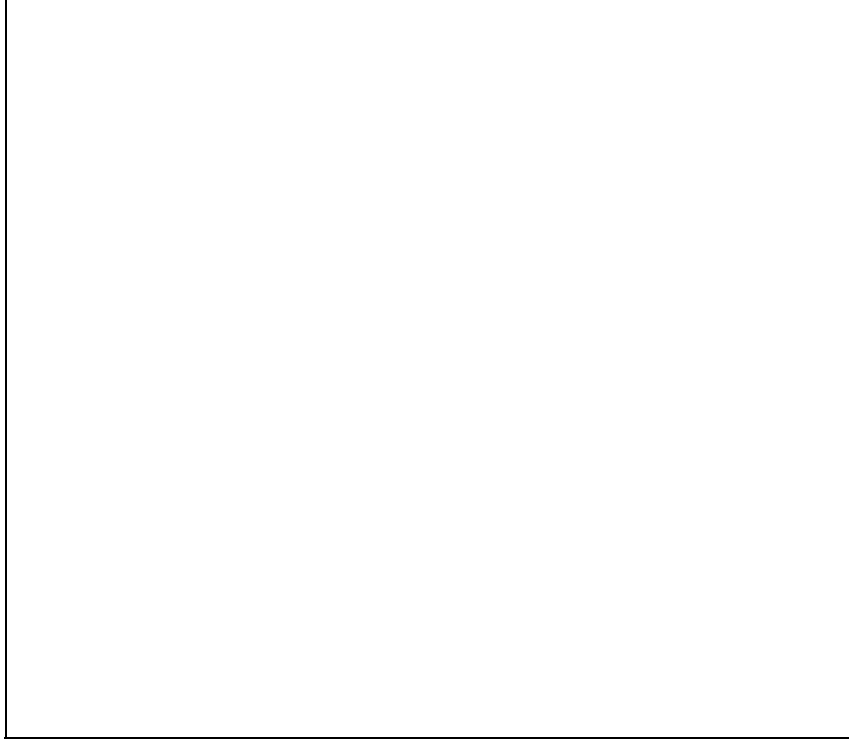


FIGURE 1 Le Québec Maritime

Récemment, les approches au développement indiquent un plus grand souci d'impliquer la population dans l'élaboration des stratégies de développement (Savoie 1992, 1997). L'une des hypothèses soutenant ces initiatives, c'est le lien étroit entre l'émergence de l'entrepreneuriat et la proximité des ressources de soutien. Le programme FSQC permet d'aller un pas plus loin en impliquant les gens dans l'élaboration des orientations du programme et en permettant d'aborder la question du développement sous un angle qui met l'accent sur le potentiel humain composant les régions (ICRDR 1995; Gosselin et al 1996)

### **Le Québec côtier**

Le programme «FSQC» porte sur la totalité du territoire maritime du Québec soit les Îles-de-la-Madeleine, la Gaspésie, la Moyenne et la Basse-Côte-Nord et l'Île d'Anticosti (figure 1).

Le FSQC vise à compléter les autres programmes de développement régional existant. De plus, le FSQC apparaît comme une mesure de développement

régional et un instrument indirect de gestion de la ressource halieutique en tentant d'écartier du secteur de la pêche une partie de la force de travail. La recherche de compatibilité entre ces deux vocations impose cependant un certain nombre de questions d'ordre à la fois stratégique, social, voire éthique. La première concerne le degré d'initiative, les compétences des communautés visées et des individus qui les composent. Une autre question est de savoir comment garantir que les bénéficiaires directs de ces efforts seront les travailleurs affectés par la crise du poisson de fond. En outre, cette crise de la pêche illustre assez clairement que les interventions des gouvernements de Québec et d'Ottawa visant à stimuler la diversification économique dans la région maritime ont connu un succès mitigé, n'arrivant pas à véritablement diversifier la structure économique régionale. De plus, le budget modeste du programme exige de revoir les modes traditionnels de fonctionnement des programmes gouvernementaux.

À l'hiver de 1996, pour l'aider à atteindre les objectifs du FSQC, le BFDR(Q) confiait à une équipe multidisciplinaire de chercheurs universitaires le mandat de lui suggérer des orientations d'intervention.

Un des premiers défis à relever consiste à prendre conscience de la véritable nature du potentiel de développement. Pour ce faire, les grandes caractéristiques socio-économiques et démographiques permettent d'avoir une première évaluation de ce qu'il est possible de favoriser en termes d'activités économiques. On retrouve sur l'ensemble du territoire concerné par l'étude les grandes caractéristiques suivantes<sup>2</sup>:

- une population décroissante depuis 20 ans, due principalement à l'exode des jeunes vers les grands centres urbains;
- des emplois en majorité saisonniers;
- un chômage chronique et un taux d'activité très faible;
- une économie liée aux ressources naturelles et peu diversifiée;
- un faible niveau de scolarité pour l'ensemble de la population;
- une dépendance élevée de l'assistance gouvernementale;
- une population vieillissante;
- une faible densité démographique.

Ces principaux éléments suggèrent un certain nombre de pistes pour favoriser le développement régional. La stratégie de développement régional prendrait alors en compte les éléments suivants:

- les activités qui auront le plus de chances de succès seront celles qui vont pouvoir utiliser une main d'oeuvre peu scolarisée mais ayant une certaine

---

2. Ces grandes caractéristiques sont partagées par l'ensemble des régions de l'Atlantique. Voir par exemple: Savoie (1992a, 1992b), Beaudin et Savoie (1989), ainsi que Savoie (1992a).

- habileté manuelle, développée lors de leur travail antérieur;
- il faudra miser sur la capacité à fournir un effort de travail intense sur une brève période dans l'année et permettant éventuellement de combiner d'autres sources de revenu, plutôt qu'un effort moins soutenu sur une plus longue période dans une seule activité;
- le mode d'organisation de la production et des activités devra favoriser des unités de production de petite taille, réparties sur un vaste territoire.

### **Le développement local**

Le développement local nécessite généralement un découpage territorial plus fin que celui de la région, en particulier pour ce qui est du Québec côtier. Il s'agit d'un moyen pour prendre en compte la variété des conditions économiques locales (Lamarche 1995). Dans ces localités, ce sont les gouvernements locaux ou des organismes communautaires qui stimulent l'activité économique et l'emploi. Les initiatives locales et communautaires reposent sur la solidarité, la prise en charge individuelle et collective et le contrôle réel sur les ressources locales (Tremblay et Fontan 1994).

Or, le développement local des villages de pêcheurs est particulièrement difficile. On y constate une dépendance à l'égard d'une seule ressource naturelle, renouvelable, certes, mais épuisable. S'y ajoutent des difficultés liées à la prise de décision concernant l'exploitation de cette ressource qui est hors du contrôle immédiat de la communauté (Lamarche 1995).

Aux difficultés liées à la variété des situations locales et à la dépendance d'une seule ressource, s'ajoutent celles qui découlent du choix de l'approche pour favoriser le développement. Une approche axée exclusivement sur les marchés consisterait à considérer la population locale comme un bassin d'entrepreneurs potentiels, capables d'identifier des opportunités et d'offrir le bien ou le service pour lequel il existe une demande (Lamarche 1995). Il s'agit alors de supporter ces initiatives en mettant à la disposition de ces entrepreneurs des ressources humaines, techniques et financières, nécessaires à la bonne marche de leurs projets. À l'opposé, dans une certaine mesure, on pourrait trouver une approche plus «sociale», fondée sur les infrastructures communautaires, le développement d'organisations locales et considérée comme une première étape vers un entrepreneuriat de type communautaire (Lamarche 1995). L'approche par les marchés consiste ainsi à attendre que les initiatives potentielles voient le jour alors que dans la seconde approche, on viserait à créer les conditions pour que les initiatives individuelles ou collectives voient le jour.

Sans nécessairement faire un bilan complet de ces deux approches, ce qui n'est pas le propos du présent article, on est bien obligé de constater que la région étudiée est aux prises avec de sérieuses difficultés économiques, qu'une diversification de l'économie s'avère nécessaire mais que toutes les localités ne sont pas dans le même contexte. Afin d'accroître les chances de succès du FSQC

et compte tenu de son caractère complémentaire, c'est-à-dire que d'autres programmes de développement régional continuent d'exister, la combinaison des deux approches en fonction du potentiel de développement et des besoins de développement de chaque localité semble une avenue intéressante. Ainsi, le développement local apparaît comme une: «(...) une stratégie d'intervention économique par laquelle des représentants locaux des secteurs privé, public ou social travaillent à la valorisation des ressources humaines, techniques et financières d'une collectivité (...)» (Tremblay et Fontan 1994: 134). Néanmoins: «(...) la personne constitue la force motrice du développement» (Vachon 1993: 74) et la démarche est globale, intégrée, axée sur le partenariat (Vachon 1993).

La concertation, c'est-à-dire la recherche d'un objectif commun par le travail en commun, est une autre pièce maîtresse du développement local. Les acteurs locaux sont susceptibles de bien connaître leur milieu, ses points forts et ses points faibles et de recommander des mesures adaptées à ces situations locales. Ainsi, les interventions peuvent être adaptées en fonction de ces réalités, des problèmes propres à chaque situation. Dans ce contexte, avant de proposer des orientations pour intervenir, il fallait pouvoir se fonder sur une représentation de ces réalités. S'il est possible d'illustrer les conditions économiques de chaque localité par certains indicateurs statistiques, l'importance relative de chaque indicateur pour traduire cette réalité fait appel à un jugement de valeur. Par exemple, faut-il accorder plus de poids au nombre de personnes touchées par la crise du poisson de fond dans une localité ou au taux de chômage? L'impact de la crise du poisson de fond n'est pas identique pour chacune des localités. Des municipalités où la principale source d'emplois est le secteur des services côtoient d'autres plus industrialisées (importance d'une papetière, par exemple) et d'autres encore définitivement tournées vers la pêche. Cette question de représentation de la réalité sera abordée dans la partie suivante.

### **La représentation collective des réalités locales**

L'approche préconisée repose sur un rôle important confié à la population locale. La formulation d'objectifs à atteindre ou d'opportunités à mettre en valeur traduit une certaine représentation de la réalité. Cette réalité peut être mesurable par un certain nombre d'indicateurs statistiques. Ces indicateurs peuvent être comparés à une moyenne régionale pour chacune des localités, à une moyenne nationale, entre autres. Dans tous les cas, des jugements doivent être portés: faut-il viser à atteindre la moyenne nationale ou régionale, celle-ci étant alors considérée comme l'idéale? À partir de quel niveau un indicateur atteint-il un seuil intolérable? Quel est le taux de chômage tolérable, pour une localité donnée, par exemple?

Ce genre de question peut être posée pour chacun des indicateurs, mais aussi pour les indicateurs les uns par rapport aux autres. Le taux de chômage représente-t-il mieux la réalité, l'ampleur du problème, que le niveau de

scolarisation ou le revenu par habitant? On pourrait aussi combiner l'ensemble de ces indicateurs dans une sorte d'indice de bien-être économique ou de sous-développement. La question demeure de savoir quels indicateurs prendre en compte et surtout quel poids accorder à chacun.

### **La représentation basée sur des décisions collectives**

L'approche générale met l'accent sur la nécessité d'ajuster les interventions selon les particularités des différents milieux. Pour rendre opérationnelle la philosophie d'intervention, la méthodologie proposée comporte deux niveaux:

- classifier les municipalités en fonction de leur potentiel et des effets (directs ou indirects) de l'activité de pêche;
- privilégier des approches selon les évaluations et les classements obtenus.

À chaque niveau, il y a des décisions à prendre: où devrait-on intervenir en priorité (les communautés cibles), auprès de qui devrait-on intervenir et quel type d'intervention devrait-on privilégier? Dans chaque décision, un grand nombre de variables doivent être prises en compte.

La détermination des communautés cibles répond à deux impératifs: allouer les budgets pour maximiser les effets et adapter les moyens d'interventions. Il apparaît nécessaire de développer une méthode d'identification de ces communautés en se basant sur plusieurs indicateurs. Les méthodologies multicritères d'aide à la décision peuvent apporter un support substantiel dans cette démarche. Les procédures d'agrégation des préférences individuelles en méthodologie multicritère permettent de contourner les difficultés liées à l'inexistence d'une procédure d'agrégation en théorie du choix social. Depuis l'ouvrage classique d'Arrow (Arrow 1998), un des problèmes centraux dans la théorie du choix social concerne la possibilité d'agréger en une préférence collective les préférences individuelles de façon à respecter un certain nombre de conditions (absence de dictateurs, respect de l'unanimité, etc) (Roy 1993: 117).

La construction du modèle se fait selon les quatre étapes suivantes:

- construction du modèle de détermination des communautés cibles;
- obtention des poids;
- agrégation des évaluations;
- classement des municipalités/SADC.

La démarche proposée se situe dans un cadre général d'aide à la décision et comporte trois caractéristiques complémentaires importantes:

- il s'agit d'une approche constructive d'aide à la décision, c'est-à-dire qu'elle incorpore dans son développement même la réalité du terrain telle que perçue par les intervenants; en d'autres termes, la méthodologie n'est pas toute prête à l'avance, elle est élaborée en tenant compte de la situation particulière du



milieu considéré. Le modèle est un construit qui intègre les représentations des différentes parties prenantes. En ce sens, le modèle sert d'outil pour établir un consensus sur la problématique, d'argumentation pour obtenir les consensus sur les indicateurs et leurs pondérations.

- elle fait appel aux décideurs à des étapes clés de l'élaboration de la méthodologie. Cette caractéristique implique que le Comité d'orientation détermine ou valide les composantes majeures des méthodes suggérées; par exemple, le choix des indicateurs d'impact et de potentiel doit être validé par le Comité; le poids accordé à chaque indicateur est également déterminé par le même Comité. L'approche méthodologique est donc participative;
- elle exige une interaction significative entre l'équipe d'experts et le comité qui doit déterminer les orientations. L'approche permet de simuler différentes conditions comme le retrait de critères et des changements à la pondération de ces critères.

### **Modèle potentiel de développement/ besoins de développement**

La réalité perçue par les décideurs intègre des préoccupations à l'égard de la nécessité d'un développement régional fondé sur la diversification économique initiée par les ressources humaines du milieu. La capacité de ces ressources humaines à concevoir et mettre en oeuvre des activités nouvelles est révélée par leur histoire et par leur environnement socio-économique immédiat. Par ailleurs, les interventions doivent tenir compte de la diversité intra-régionale du potentiel humain et privilégiées des modalités tenant compte de cette diversité.

#### *Construction du modèle*

Pour répondre à cette problématique, le modèle proposé comporte deux axes: le premier, l'impact (effet de la pêche) sur les communautés concernées, le deuxième, le potentiel (mesure de dynamisme) de chacune des communautés. Le classement des communautés ou unités territoriales sera donc fait selon ces deux axes. Chacun de ces axes est fondamentalement multidimensionnel et il faut alors être en mesure de les décrire et les estimer par des indicateurs appropriés. Cette description doit refléter la réalité des phénomènes vécus par les différentes parties prenantes au processus de décision et c'est pourquoi l'approche préconisée se doit de faire consensus sur cette représentation du problème (figure 2). Ainsi, les différentes communautés peuvent être catégorisées dans cette matrice et permettre, suivant la catégorie obtenue, de cibler des modes d'interventions privilégiés.

Avant de procéder à une évaluation des communautés, il convenait dans un premier temps de s'accorder sur les unités territoriales concernées par l'étude. À partir du découpage territorial déjà existant, un certain nombre de communautés

ont été éliminées parce qu'elles n'étaient pas concernées par la problématique de la pêche. Par ailleurs, les limites territoriales des communautés ont été ramenées à celles de municipalités (données disponibles du recensement de 1991). Les municipalités n'ayant pas de personnes admissibles au LSPA mais étant concernées par la problématique ont été incluses dans l'étude. Au total, 69 municipalités ont été retenues, représentées par sept Sociétés d'aide au développement des communautés.



FIGURE 2 Modèle multicritère de classification des municipalités

Une fois le découpage géographique déterminé, il s'agissait de définir quelles étaient les différentes parties prenantes à ce processus décisionnel. Cette analyse des parties prenantes au projet a permis d'envisager la constitution des comités suivants: un *comité d'orientation* qui avait comme rôle de participer aux discussions de travail conduisant à la sélection des indicateurs. Ce comité rassemblait des représentants du milieu visé (SADC) ainsi que de différentes instances gouvernementales: Ministère des Pêches et des Océans (MPO), Bureau Fédéral de Développement Régional du Québec (BFDRQ), Développement des Ressources Humaines du Canada (DRHC); un *sous-comité* dont le rôle était de valider le choix des indicateurs et de leur attribuer un poids. Ce sous-comité comprenait exclusivement les 9 membres représentant des sept SADC. À ces parties prenantes s'ajoute une *équipe d'experts* dont le rôle était de conduire l'exercice, d'assurer une rigueur et une aide au processus décisionnel et de fournir les résultats finaux de l'étude. Si la participation de tous les intervenants était sollicitée lors de l'ensemble des discussions, il faut toutefois insister sur le

fait que seulement les membres du sous-comité participaient à la pondération des indicateurs excluant ainsi toute intervention gouvernementale dans cette tâche.

### *Choix des indicateurs*

Le choix des indicateurs et leur pondération s'est fait en deux étapes. Lors d'une première rencontre, l'ensemble de la démarche ainsi qu'une première série

**TABLEAU 1 Liste des indicateurs**

Dimension	Indicateur	calcul
Impact	Quantités de poissons de fond débarquées. 1995-1985	L'indicateur s'obtient en soustrayant les quantités débarquées en 1985 des quantités débarquées en 1995
Impact	Nombre de prestataires d'aide sociale 1995/1991	Diviser le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale en avril 1995 par le nombre en avril 1991.
Impact	Bénéficiaires de l'assurance chômage 1995 et 1991	Diviser le nombre de bénéficiaires de l'assurance chômage en février 1995 par le nombre en février 1991
Impact	Transferts gouvernementaux par rapport au Revenu d'emploi (1991)	Diviser les transferts gouvernementaux par le revenu d'emploi et pondérer par le rapport (1 - proportion des 65 ans et plus dans la population de la municipalité)
Impact	Nombre LSPA payé et population active	Diviser le nombre de LSPA payé par la population active de 1991
Impact	LSPA admissible par rapport à la population active	Diviser le nombre de personnes payées par le programme LSPA par le nombre total de personnes admissibles
Impact	LSPA admissible dans une municipalité par rapport au LSPA total	Diviser le nombre de LSPA d'une municipalité par le nombre total LSPA
Potentiel	Population active 1986-1991	Diviser la population active de 1986 par la population active de 1991
Potentiel	Nombre des 25-44 ans (1991) par rapport à la population active	Diviser la population des 25-44 ans par la population active.
Potentiel	Proportion des ménages à faible revenu (1991)	Diviser le nombre de familles économiques à faible revenu par le nombre total de ménages.
Potentiel	Proportion de gens ayant au moins 9 ans de scolarité (1991).	Pour une communauté donnée, la proportion est obtenue par le rapport du groupe dont la scolarité est de plus de 9 ans (avec certificat) avec la population active.
Potentiel	Âge médian (1991)	À partir des données de Statistique Canada, on détermine l'âge médian en se basant sur les classes d'âge: repérer la classe médiane et procéder à une interpolation linéaire à l'intérieur de cette classe.

d'indicateurs potentiellement utilisables ont été proposés au comité d'orientation

pour validation. Un délai d'un mois de réflexion fut accordé pour permettre aux neuf membres du sous-comité de transmettre par courrier leur choix des indicateurs. Des retraits ou des ajouts pouvaient être envisagés à condition d'être clairement justifiés, et que les données soient disponibles pour les calculer. L'ensemble de ces propositions ont été compilées par l'équipe d'experts pour ensuite bâtir une banque d'indicateurs. Lors d'une deuxième rencontre, le choix final des indicateurs a été effectué. Sept indicateurs d'impact ont été retenus dont un concernait la pêche, trois les individus touchés et quatre les communautés. Les indicateurs de potentiel au nombre de cinq concernaient les individus (pour deux d'entre eux) et les communautés (pour les trois autres) (tableau 1).

#### *Détermination des poids des indicateurs*

Comme exercice, l'évaluation individuelle était difficile et le comité d'experts a donc proposé au sous-comité de ranger les indicateurs par ordre d'importance relative puis, dans un deuxième temps, d'évaluer les poids en attribuant une valeur de 1 à 9 (du moins au plus important) à chaque indicateur. Par la suite, la moyenne des valeurs attribuées par le sous-comité pour chaque indicateur a été calculée. Il est important de noter que l'adoption finale d'un indicateur et de son importance relative ne s'est faite que lorsqu'un consensus était atteint au sein du sous-comité. Les discussions sur les indicateurs et leur importance relative permirent dès le deuxième tour de pondérations d'en arriver à un consensus sur les poids des indicateurs de potentiel comme d'impact.

#### *Agrégation des évaluations*

L'étape suivante consistait à intégrer cette information subjective sur les indicateurs et leurs poids respectifs avec une information objective, celle de la valeur sur chaque indicateur des municipalités, de manière à obtenir un classement des municipalités selon les deux dimensions identifiées. Pour obtenir ces classements, une méthode basée sur les relations de surclassement a été retenue. La méthode Promethee II (Brans et al 1986) a été choisie mais modifiée pour satisfaire les caractéristiques du problème posé.

### **Les résultats et les solutions suggérées**

Pour effectuer les classements, nous avons calculé une moyenne des poids accordés par chacun. Idéalement, le consensus sur les poids devraient conduire à une seule valeur. Cependant, les données montrent des divergences peu importantes et l'utilisation de la moyenne ne cause pas de difficultés particulières.

**Les résultats**

La figure 3 présente le classement selon l'impact et le potentiel. Les 69 municipalités ont ainsi pu être classées les unes par rapport aux autres. Comme le but final de l'exercice était de définir les modes d'intervention selon la position relative de chaque municipalité, il fallait plus d'une catégorie. Par ailleurs, un trop grand nombre de catégories aurait posé des problèmes. Une division plus fine aurait compliqué l'approche inutilement, tout en ne permettant pas une typologie claire des modes d'intervention. Très concrètement, définir un trop grand nombre de modes d'intervention différents aurait sans doute posé un problème de compréhension de la part des intervenants et de définition pour les experts,

s u r t o u t q u e

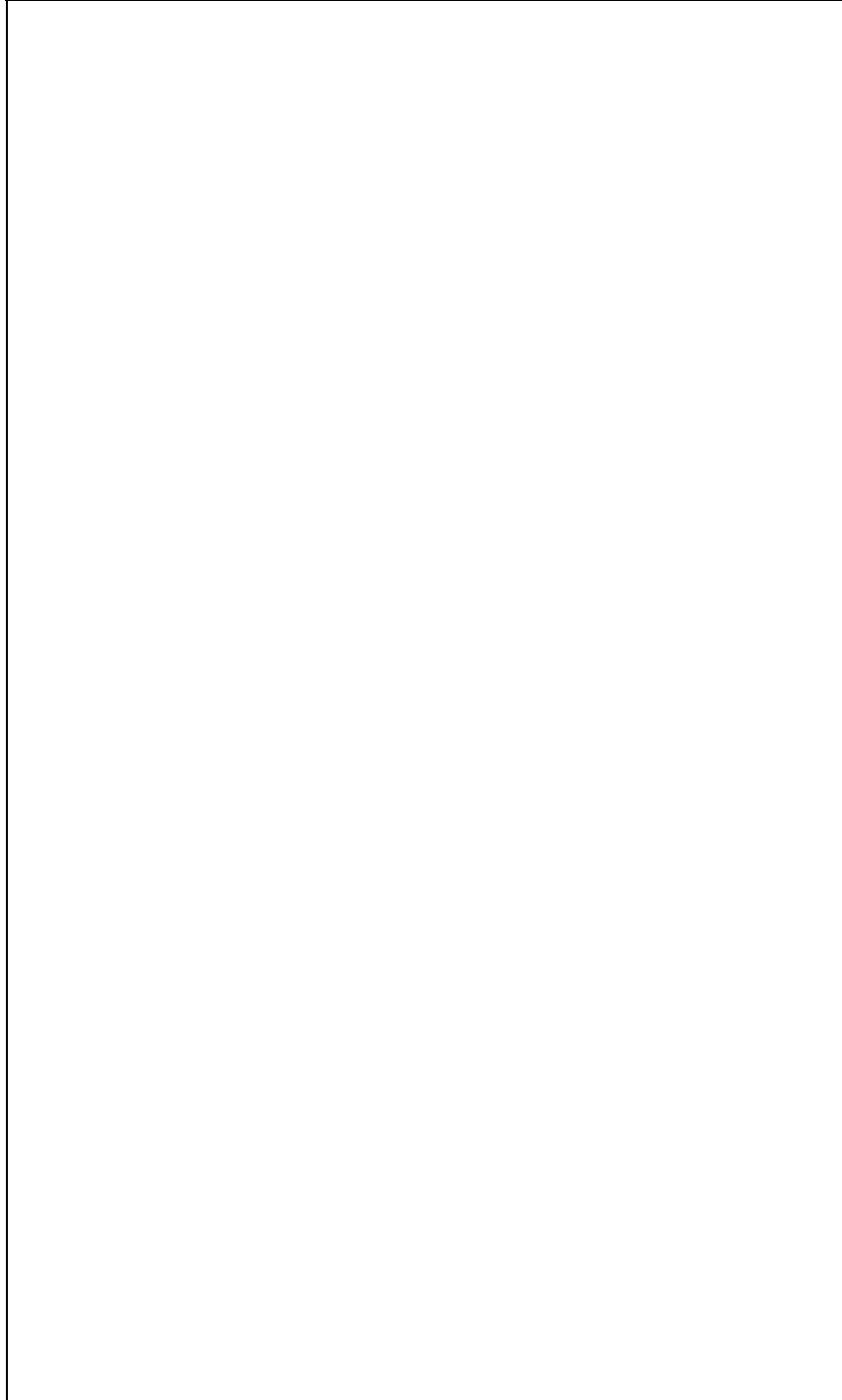


FIGURE 3 Classement des municipalités, chacun des points correspond à une municipalité

**TABLEAU 2 Impact selon les caractéristiques socio-économiques des municipalités**

	Impact Fort	Impact Moyen	Impact Faible
Effets de la crise	Néfastes	Modérés	Indirects
Économie locale	R i s q u e s d e déstabilisation à moyen terme	Moins dépendante de la pêche mais risque de déstabilisation à plus long terme.	Peu dépendante de la pêche en général et de la pêche au poisson de fond en particulier.
Besoins d'intervention	Importants et cruciaux	Moins importants ; possibilité de se référer à d'autres programmes du gouvernement	Moins importants mais existants

**TABLEAU 3 Potentiel selon les caractéristiques socio-économiques des municipalités**

	Potentiel Fort	Potentiel Moyen	Potentiel Faible
Économie locale	Diversifiée	Moins diversifiée	Peu diversifiée
Accès à l'emploi	Large et recherché (emplois saisonniers ou non, dans la pêche ou non)	Existant mais surtout emplois saisonniers et parfois dans la pêche	Peu d'emplois
Initiative	Interactions possibles entre les entreprises existantes et d'autres nouvelles	Virage vers des activités nouvelles possible mais doit être progressif, et l'on doit ménager les transitions	Méconnaissance des opportunités ; faible interaction entre les entreprises
Émergence de nouveaux projets	Possible	Dépend de la facilité avec laquelle seront prises en compte la nécessité et la possibilité de faire des choses autres que la pêche	Plus difficile pour ces communautés ; faible capacité d'entreprendre

plusieurs municipalités pouvaient nécessiter un mode d'intervention relativement semblable. Des regroupements s'avéraient donc nécessaires.

Les municipalités ont été divisées en trois groupes selon que l'impact ou le potentiel était : faible (1<sup>ère</sup> à 22<sup>ème</sup>), moyen (23<sup>ème</sup> à 46<sup>ème</sup>) ou fort (47<sup>ème</sup> à 69<sup>ème</sup>) (figure 3). Le choix de trois classes pour chacun des axes, même s'il peut sembler arbitraire, permettait d'éviter le piège du manichéisme (fort-faible ou bon-pas bon) tout en permettant une certaine souplesse pour les municipalités situées à la frontière de chaque catégorie. Le «saut» entre moyen et faible ou moyen et fort est moins grand qu'entre faible et fort. Bien que la position relative de chaque municipalité mériterait dans certains cas d'être nuancée et complétée, leur superposition est suffisante pour identifier les catégories d'interventions appropriées à chacun des cas.

Par ailleurs, le recours à ces qualificatifs faible, moyen ou fort est à la base de cette typologie et comme il s'agit de variables linguistiques, le contenu

sémantique de ces qualificatifs a été précisé dans les tableaux 2 et 3. D'un point de vue **TABLEAU 4 Classement et interventions**

		POTENTIEL		POTENTIEL			
		Faible		Fort			
	Fort	Soutien à des travailleurs; autonomes ; Appuyer travailleurs autonomes existants et les organismes communautaires	7	Favoriser la croissance des	4	Soutien financier important à des PME existantes pour expansion ; Appui à de nouvelles PME	1
I M P A C T	Moyen	Appui à de nouvelles entreprises familiales, communautaires ou travailleurs autonomes	8	Favoriser la croissance des entreprises familiales existantes	5	Soutien financier important à des PME existantes pour expansion	2
	Faible	Appui à des organismes communautaires ; mettre l'accent sur les jeunes	9	Appuyer le développement de nouvelles entreprises familiales	6	Appui à de nouvelles PME et travailleurs autonomes	3

méthodologique, et dans le but de s'assurer d'une bonne compréhension des rangements relatifs obtenus, cette typologie des modes d'intervention, définie a priori par l'équipe d'experts, a été présentée et discutée par les différents intervenants du processus décisionnel. Par le fait même, ils validaient l'adéquation de cette typologie avec la connaissance qu'ils avaient de la situation et en justifiaient alors l'utilisation.

L'intérêt du classement des municipalités est de permettre la détermination de modes d'intervention les plus adaptés à chaque situation. La combinaison des indicateurs d'impact et de potentiel permet de définir neuf modes d'intervention (tableau 4) qui comportent deux éléments: le but visé par l'aide apportée et le bénéficiaire de l'aide (individu, entreprise familiale, organisme communautaire, P.M.E.). En se déplaçant de droite à gauche dans le tableau, les modalités d'intervention passent d'une approche plus traditionnelle axée sur les PME à une action orientée sur le communautaire et l'individu. Ainsi, à mesure que le potentiel s'élève, on doit retrouver des organisations de plus en plus complexes dans les communautés: du travailleur autonome à la PME, en passant par des organismes communautaires et différentes formes de coopératives.

Cette grille des modes d'intervention est le résultat du classement des municipalités et de son interprétation. Celle-ci s'est faite par rapport à l'axe de l'impact, par rapport à celui de potentiel et par une combinaison des deux dimensions. Après avoir obtenu ainsi une description de la situation actuelle et compte tenu du fait que pour la durée prévue du FSQC (5 ans) l'avenir ne pouvait être radicalement différent du passé récent, les modes d'intervention ont été conçus comme un soutien aux initiatives contribuant au développement régional.



Dans certains cas à potentiel faible, ces initiatives sont difficiles à déceler et l'aide sera orientée vers des projets visant à susciter la prise d'initiatives. Il est à noter que s'il est envisageable d'utiliser plusieurs modes d'intervention dans certaines situations, celui identifié aura tout de même la priorité.

L'approche permet donc d'orienter l'octroi des fonds vers certains projets et de centrer le travail des Sociétés d'aide au développement des collectivités. La grille permet d'entrevoir deux cas extrêmes avec des situations intermédiaires: des zones où le milieu soumettra de lui-même des projets (cases 1, 2, 3, 4 et 7); d'autres cas où la génération de projets ne sera pas facile (cases 5, 6, 8 et 9). L'interprétation de la grille pourrait suggérer d'adopter une stratégie orientée uniquement sur les zones où les projets sont plus faciles à susciter. Les fonds seraient octroyés aux projets les plus prometteurs à long terme pour accroître plus rapidement la richesse locale. Mais l'inverse est aussi vraie, la stratégie favorisant des actions vers des milieux où il faut accroître le potentiel apparaît légitime.

Le classement peut servir également à faire le suivi du programme sur le terrain. Il permet de situer la provenance des projets soumis, leur nature, la répartition des projets acceptés entre les unités territoriales.

## Conclusion

En collaboration avec des représentants du milieu un modèle pouvant représenter la diversité du potentiel de développement et des effets de la crise du poisson de fond a été construit sur la base d'indicateurs statistiques. Le parti-pris initial était de faire ressortir les différences plutôt que de les dissimuler dans des indicateurs globaux, macro-régionaux.

Cela a permis de proposer une stratégie de développement misant sur le potentiel local de développement. Les résultats obtenus peuvent aider à prévoir l'origine géographique et le type de projets de développement qui seront soumis. De même, le Comité d'orientation peut utiliser ces résultats pour faire une certaine répartition des fonds de développement et fixer des priorités d'intervention adaptées à chaque zone. Même si la représentation de la réalité et la définition de solutions adaptées à chacune des portions de territoire est le résultat d'un consensus entre les membres du Comité d'orientation, seul l'avenir pourra dire si l'approche suggérée est simultanément un reflet fidèle de cette réalité et un bon outil de prévision et d'animation régionale, donc que le consensus atteint n'est pas que purement conjoncturel. Néanmoins, il pourrait être intéressant de voir dans quelle mesure on obtiendrait les mêmes résultats en prenant une période de référence plus longue, avec les mêmes indicateurs et les mêmes poids, ou de reprendre la même démarche à la fin du projet ou encore de faire cette même démarche dans d'autres régions des provinces de l'Atlantique.

De nouvelles recherches pourraient donc être menées afin éventuellement d'affiner et de valider cet outil. Une réflexion plus poussée devrait être menée sur

le choix des indicateurs. Il s'agit de déterminer non seulement lesquels choisir, mais aussi quelle devrait être la période de référence.

Par rapport au développement régional, il nous semble que l'accent mis sur la diversité est porteur d'avenir car elle est susceptible de faire ressortir des solutions qui pourraient être mieux adaptées à la réalité. Il reste à savoir si le découpage d'un territoire à cette fin doit obéir à une approche uniquement empirique (par exemple, la disponibilité de données) ou pourrait être l'objet d'une méthode plus systématique. D'autre part, la place centrale donnée au potentiel humain comme le révèle la liste des indicateurs peut porter à croire que c'est la seule contrainte au développement, alors que des problèmes techniques et financiers peuvent aussi intervenir. Dans les faits, la notion de potentiel humain est surtout utile pour rappeler que les stratégies et interventions en développement régional doivent s'adapter à la réalité locale, ce qui ne veut pas dire que cette réalité est immuable.

La concertation et la recherche d'un consensus demeure un élément clé de la démarche illustrée. À la question de la répartition des fonds a été substituée celle de la méthode pour répartir ces fonds. Cette méthode de répartition a été elle-même décomposée en 3 étapes distinctes:

- le mode d'intervention; à quoi devaient-ils servir? Et où cette utilisation devait être favorisée?
- L'enveloppe budgétaire par mode d'intervention.
- L'enveloppe budgétaire par municipalité.

Notre intervention s'est limitée à la première étape, comme cela avait été convenue au départ, bien que nous ayons donné des indications sur les autres étapes, à la lumière des résultats de la première. Dans les faits, les étapes subséquentes découlent logiquement de la première avec, toutefois, la nécessité de favoriser éventuellement un mode d'intervention parmi tous ceux identifiés.

Il convient aussi de rappeler que la raison d'être du FSQC ainsi que sa durée et son enveloppe budgétaire avait été déterminée avant même la constitution du Comité d'orientation et notre intervention. Les décisions à prendre ne portaient donc pas sur la conception d'un plan et d'une stratégie de développement régional, mais plutôt sur la mise en oeuvre d'un programme. Toutefois, on peut admettre que la mise en oeuvre est tout de même un révélateur d'une stratégie de développement régional.

## Bibliographie

- Arrow, K. 1998. *Choix collectifs et préférences individuelles*. Paris: Diderot.
- Beaudin, M. et D.J. Savoie. 1989. *La lutte aux disparités régionales au Canada: un rapport d'étape pour l'Agence de promotion économique du Canada atlantique*. Moncton: Institut canadien de recherche sur le développement

régional.

- Brans, J.P., P. Vincke and B. Mareshal. 1986. «How to Select and to Rank Projects: The Promethee Method». *EJOR*, 24: 228-238.
- Cogesult. 1994. *Synthèse de la problématique de développement économique région Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine: Rapport final*. Mai.
- Conseil pour la conservation des ressources halieutiques. 1994. *Conservation - Garder le cap. Impératifs de conservation du poisson de fond de l'Atlantique en 1995*. Ottawa: CCRH.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Tirer des leçons de l'histoire. Rapport du sous-comité des perspectives*. Ottawa: CCRH.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Un cadre pour la conservation du poisson de fond sur la côte atlantique du Canada*. Ottawa: CCRH.
- Conseil régional de concertation et de développement de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine. 1993. *Plan stratégique de développement de la région Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine. 1993-1998*.
- CRCD Côte-Nord. 1994. *Plan de développement stratégique de la Côte-Nord. Résumé synthèse 1994-1999*.
- Développement des ressources humaines Canada, Région du Québec. 1994. *Portrait de la situation et de l'intervention dans les collectivités touchées par l'industrie de la pêche*. DRHC.
- Ganne, B. et N. Bertrand. 1996. «PME et milieu rural: Changer les problématiques». *Revue d'économie régionale et urbaine*, 22: 283-306.
- Hansen, N., B. Higgins et D.J. Savoie. 1990. *Regional Policy in a Changing World*. New York: Plenum Press.
- Institut canadien de recherche sur le développement régional. 1995. *Adaptation économique de certaines collectivités côtières*, avril.
- Lafond, R. 1991. *La sélection des candidats au projet de fermes forestières du programme de développement forestier de l'Est du Québec: Comparaison entre une approche classique et une approche multicritère*. Travail dirigé présenté comme exigence partielle de la Maîtrise en gestion de projet. Rimouski: Université du Québec à Rimouski.
- Lamarche, R.H. 1995. «Local Development: A Selected Review of the Literature». *Canadian Journal of Regional Sciences/Revue canadienne des sciences régionales*, 18: 235-254.
- Masson, D. et P.-A. Tremblay. 1993. «Mouvement des femmes et développement local». *Canadian Journal of Regional Sciences/Revue canadienne des sciences régionales*, 16: 165-183.
- McComber T. 1995. «Le local à l'heure de la mondialisation». *Cahier spécial Agora des idées et des débats*, numéro hors série.
- Ministère des Pêches et des océans. 1993. *Analyse prospective de l'industrie des pêches du Québec. 1993-2000*.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Aperçu de l'état des stocks de poisson de fond gérés par le Canada dans le golfe du Saint-Laurent et l'Atlantique*.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Compilation des rapports sur l'état des stocks de poissons de*

- fond du golfe Saint-Laurent.*
- \_\_\_\_\_. 1994. *La filière des produits marins du Québec.*
- \_\_\_\_\_. 1996. *Fiche d'information B-AC-96-17F.*
- Naqvi, K., B. Sharpe et A. Hecht. 1995. «Local Attitudes and Perceptions Regarding Development. Parry Sound, Ontario». *Canadian Journal of Regional Sciences/Revue canadienne des sciences régionales*, 18: 283-306.
- Roy, B et D. Bouyssou. 1993. *Aide multicritère à la décision: méthodes et cas.* Paris: Economica.
- Savoie, D.J. 1992a. *Regional Economic Development: Canada's Search for Solutions.* Toronto: University of Toronto Press.
- \_\_\_\_\_. 1992b. *Revue sur le développement régional.* Moncton: Institut canadien de recherche sur le développement régional.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Repenser la politique canadienne de développement régional: un point de vue de l'Atlantique.* Moncton: Institut canadien de développement régional.
- Société d'aide au développement des collectivités de Gaspé. 1995. *Stratégie de développement de la collectivité de Gaspé.*
- Thibodeau, J.-C. et Y. Martineau. 1996. «Essaimage technologique en régions périphériques: étude de cas». *Canadian Journal of Regional Sciences/Revue canadienne des sciences régionales*, 19: 49-64.
- Tremblay, D.-G. et J.-M. Fontan. 1994. *Le développement économique local. La théorie, les pratiques, les expériences.* Ste-Foy: Télé-université.
- Urli, B. et D. Beaudry. 1995. «Une approche multicritère d'allocation des ressources financières dans le domaine de la santé». *Recherche Opérationnelle*, 29: 373-389.
- Vachon, B. 1993. *Le développement local. Théorie et pratique. Réintroduire l'humain dans la logique du développement.* Boucherville: Gaëtan Morin.
- Villeneuve, P. 1995. «Le développement des régions dans une perspective de longue durée». *Cahier spécial Agora des idées et des débats*, numéro hors série, novembre.