Document I

Aménagement

Collaboration

G. Coulombe
F. Poulin
J. C. Lebel
G. Lemieux

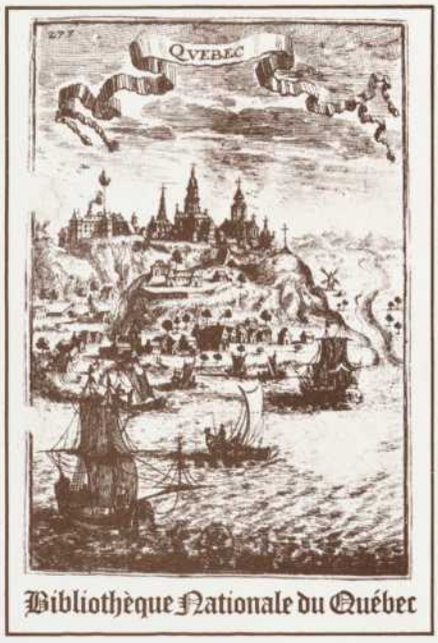
Dimensions de l'aménagement

Recherche - Participation - Action

JUIN 1964

BUREAU D'AMÉNAGEMENT DE L'EST DU QUÉBEC INC.

LA RÉGION-PILOTE D'AMÉNAGEMENT DU QUÉBEC



— inquiétant —

— Notion d'aménagement —

— General → particulier —

— Methodologie —

— resultats —

— notion d'amenagement + methodologie + somme d'étude

DIMENSIONS DE L'AMENAGEMENT

Recherches - Participation - Action

Page

NATURE ET PORTEE DE CE RAPPORT

La tâche entreprise par le Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec implique l'organisation rationnelle des ressources physiques du territoire mais aussi suppose une action au niveau des structures socio-économiques. Cette insertion de l'aménagement dans la réalité concrète rend difficile et périlleuse toute comparaison avec des expériences d'aménagement ou de développement en pays étrangers qui nécessairement se basent sur une autre réalité socio-économique et souvent sur d'autres types de ressources.

De plus, même dans notre milieu, les points de référence nous manquent pour juger de la validité de telles ou telles de nos voies d'approche. Le Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec étant le premier organisme du genre au Québec, nous nous devons donc de confronter régulièrement les principes généraux de l'action entreprise avec les enseignements de notre expérience. En d'autres mots nous devons constamment resituer l'effort d'aménagement à la lumière d'une confrontation avec la réalité.

Ce rapport s'inscrit dans cette perspective. Nous avons voulu présenter un texte global sur l'aménagement tel

qu'entrepris dans la région-pilote du Québec.

Plusieurs perspectives sont présentées dans ce texte; en effet, nous abordons simultanément trois niveaux importants de notre action:

1) Palier des principes généraux: tant au niveau de la recherche qu'au niveau de la participation de la population ou de l'action, nous tentons d'expliciter les principes de base qui nous guident.

2) Palier de la méthodologie: dans chacune des trois dimensions étudiées, nous présentons les grandes lignes méthodologiques de notre travail.

3) Palier des références à l'expérience telle que vécue depuis un an: continuellement, ces deux premiers paliers sont présentés en fonction de l'expérience acquise depuis un an.

Pas dans le texte

Donc, le présent texte ne se veut pas une théorie générale de l'aménagement, mais se présente comme un effort de réflexion commune à poursuivre à mesure que le travail se développera.

Ce n'est pas non plus un texte définitif: nous espérons, en effet, présenter de nouveau ce document (en plus de

tous les autres rapports scientifiques et techniques) mais modifié et enrichi par quelques mois d'expérience et par les réflexions et critiques de tous ceux qui s'intéressent à l'action du Bureau d'Aménagement.

Guy COULOMBE,
Aménagiste-en-chef.

PREMIER CHAPITRE

CADRES CONCRETS DE L'AMENAGEMENT

Le BAEQ et la région-pilote

1. BAEQ: C'est une compagnie privée sans but lucratif composée de dix directeurs-actionnaires nommés par et responsables vis-à-vis les deux Conseils Régionaux d'expansion, ayant droit de vote, et, à titre consultatif, des deux présidents de ces Conseils; et de certains représentants du gouvernement.

2. Relations BAEQ:

   a) Gouvernements
   b) Conseils Régionaux d'Expansion
   c) Associations

3. Le manque de cadre de référence oblige le BAEQ à travailler, à tous les niveaux, dans une perspective empirique plutôt que théorique, en se basant sur des critères d'action plutôt que sur des principes généraux.

Depuis un peu plus d'un an le Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec a entrepris dans la région du Bas St-Laurent et de la Gaspésie un travail d'aménagement du territoire. Comme l'introduction l'a montré, le présent rapport en s'efforçant de définir d'une façon plus précise les étapes générales de travail, présente quelques perspectives d'avenir à la lumière de l'expérience passée.

Cette expérience s'est située dans des cadres concrets qu'il importe de bien comprendre pour mieux saisir le sens du travail à venir.

1. Le Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec (BAEQ)

Le BAEQ est une compagnie privée sans but lucratif (1) composée de dix directeurs-actionnaires nommés par et responsables vis-à-vis les deux Conseil Régionaux d'Expansion (2), ayant droit de vote, et des deux

---

(1) Incorporée en vertu de la première partie de la Loi des Compagnies de Québec

(2) Par Conseils Régionaux d'Expansion nous entendons: le Conseil d'Orientation Economique du Bas St-Laurent (COEB) et le Conseil Régional d'Expansion Economique de la Gaspésie et des Iles de la Madeleines (CREEGIM)

présidents de ces Conseils à titre consultatif; au même titre, certains représentants du gouvernement siègent au Bureau.

Cette compagnie, par le truchement des Conseils Régionaux, a reçu du Ministre provincial négociateur de la loi ARDA (3), d'où viennent les fonds nécessaires, le mandat d'élaborer et de présenter pour janvier 1966, un plan directeur d'aménagement du territoire-pilote (4) à la suite d'une enquête-participation (5)

Par différents critères de sélection, la population du territoire s'est donc donné dix représentants chargés d'élaborer un plan directeur.

Le BAEQ doit se situer dans un contexte général (provincial et régional) par ses buts, ses méthodes et son action.

---

(3) Loi fédérale 9-10 Elizabeth II, 1961 et loi provinciale 12, Elizabeth 11, 1963.

(4) Le territoire-pilote comprend les comtés de Rivière-du-Loup, Témiscouata, Rimouski, Matane, Matapédia, Bonaventure, Gaspé-Nord, Gaspé-Sud et Iles de la Madeleine.

(5) Cette compagnie a engagé des spécialistes et formé une structure d'élaboration du plan. On peut consulter cette structure en annexe.

L'objectif du BAEQ étant global, cela le met dans une situation où il lui devient nécessaire d'entrer en contact avec de multiples organismes. Il est extrêmement important de situer la nature des relations unissant le BAEQ aux autres organismes.

2. Situation du BAEQ

A) Relations BAEQ - gouvernements

Les rapports entre le BAEQ et les gouvernements sont assez complexes. Il ne s'agit pas ici d'approfondir les relations administratives et techniques entre le BAEQ et les gouvernements. Il s'agit simplement de présenter quelques caractéristiques de ces relations:

a) Le seul interlocuteur officiel du BAEQ est le gouvernement provincial

b) Au niveau administratif le BAEQ se réfère au Service d'Aménagement rural du Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation (1)

c) Au niveau technique et scientifique le BAEQ se réfère au CPAR (2) et au SCAT (3).

---

(1) Administrateur de la loi Arda.

(2) Comité Permanent d'Aménagement des Ressources

(3) Sous-comité (du CPAR) à l'aménagement du territoire.

Au delà de ces canaux de communication il existe une réalité plus fondamentale qu'il importe de bien saisir pour comprendre le sens de l'action du BAEQ. Organisme de planification et d'aménagement, le BAEQ ne se situe pas dans un contexte de planification globale.

Même si les prémisses d'une planification provinciale existent théoriquement au niveau du Conseil d'Orientation de la Province, le plan directeur du BAEQ s'élabore sans référence possible à un plan provincial.

Cette lacune est partiellement comblée par les contacts étroits que le BAEQ entretient avec tous les services gouvernementaux et par la définition même du concept de région-pilote (1).

Cette notion de région-pilote permet une concentration des efforts et des compétences absolument indispensables si l'on veut que l'expérience porte tous ses fruits.

---

(1) ..."Le gouvernement de Québec n'entend financer, pour le moment, qu'un seul plan d'aménagement d'un territoire rural, celui qui est présentement en voie d'élaboration dans la région-pilote du Bas St-Laurent, de la Gaspésie et des Iles-de-la-Madeleine." Extrait d'une conférence de Presse à Mont Joli le 4 juillet 1964, au BAEQ.

Il est hors de tout doute, enfin, que le travail entrepris dans la région-pilote n'aura de sens que dans la mesure où il s'insérera un jour dans le contexte et dans les structures d'une planification globale. Par contre, les résultats de cette expérience-pilote pourront aider à préciser des hypothèses de développement et les structures de planification à mettre en place au niveau de l'ensemble du territoire québecois.

oui au niveau de la planif. non au niveau de l'aménagement

E) Relations BAEQ - Conseils Régionaux d'Expansion

COEB CRBGIM

Occupé à mettre en place ses cadres, le BAEQ n'a pas eu le temps d'approfondir la nature des relations l'unissant aux organismes qui ont permis son existence. Organisme de planification au mandat limité, comment le BAEQ va-t-il se situer par rapport à la structure de participation qu'est un Conseil d'Expansion? Ici encore les cadres de référence manquent, et la solution doit s'établir à la lumière d'une confrontation des objectifs respectifs de ces deux organismes dans le présent et dans l'avenir.

étrange + longueur

Le problème, croyons-nous, ne se pose pas en termes de contrôle de l'un sur l'autre, mais en termes d'étude en commun des mécanismes permettant aux membres des deux organismes de participer à l'effort

d'aménagement. Il faut concevoir cette période comme une étape de transition dans l'évolution des conseils. De cette confrontation, de l'expérience qui en découlera et des recherches sur le sujet surgira une définition modifiée de leur rôle respectif.
Vis-à-vis ce problème d'ailleurs le présent rapport offre quelques hypothèses concrètes d'action (1)

C) Relations BAEQ - Associations

Les relations entre le BAEQ et les associations de toutes sortes sont plus faciles à préciser. L'un a des objectifs globaux et constitue un organisme de planification. Les autres ont des objectifs plus précis et limités et représentent les intérêts d'un segment de la population. Le premier a donc avant tout les caractères d'un organisme de participation tandis que les seconds offrent surtout les caractères d'organismes de pression.

Le présent rapport s'efforce de préciser quelques hypothèses concrètes de travail au sujet du rôle des associations dans l'effort d'aménagement (1)

---

(1) Cf. Chapitre IV.

L'insertion du BAEQ dans les structures sociales globales présente un problème dont la solution est quasi impossible à prévoir et constitue en quelque sorte l'arrière-plan socio-politique dans lequel s'inscrit l'effort du BAEQ. Dans ce domaine une méthode réaliste et empirique est de rigueur.

Mais sur un autre plan, il faut examiner d'un peu plus près la notion d'aménagement afin de pouvoir éventuellement opérer une synthèse féconde entre cette perspective théorique et la perspective empirique dont nous venons de parler.

DEUXIEME CHAPITRE

AMENAGEMENT ET PLAN

Dimension de l'aménagement:

1. Les variables stratégiques:
   a) ressources
   b) organisation
   c) territoire
   d) population.

2. La méthodologie spécifique:
   a) sectorielle
   b) territoriale

3. Le moyen privilégié: participation de la population

4. Les étapes indispensables: les plans.

Le mandat du BAEQ est clair et précis: préparer pour le début de 1966, un plan directeur d'aménagement du territoire-pilote. Que faut-il entendre par aménagement du territoire et plan directeur?

D'une façon générale, on peut définir l'aménagement comme l'organisation rationnelle des ressources d'un territoire déterminé en vue du mieux-être de la population qui l'habite.

Mais il faut creuser quelque peu cette définition générale si l'on veut saisir véritablement la signification opératoire de ce concept, si l'on veut mieux comprendre les mécanismes du travail entrepris par le BAEQ.

La première question qui vient à l'esprit est la suivante: quel est l'objet de l'aménagement, de quoi se préoccupe l'aménagement en d'autres mots quelles en sont les variables stratégiques?

1. Les quatre variables stratégiques de l'aménagement.

La définition générale de l'aménagement a mis en lumière les dimensions suivantes: les ressources, une organisation (socio-économique), un territoire, une population.

Il est de toute évidence que ces éléments sont interreliés dans un système de relations quelconques. De ces relations surgissent des niveaux de vie donnés, des structures sociales et économiques données et un degré d'exploitation des ressources sur un territoire donné.

Il est évident de même que ces systèmes de relations ne correspondent pas nécessairement aux aspirations de la population. Ainsi dans le territoire-pilote, la population d'une part, participe à une société globale industrialisée et relativement riche et d'autre part est un segment de cette société qui est insuffisamment développé. En d'autres mots, les ressources ne sont pas toujours exploitées rationnellement en tenant compte des besoins de la population. La structuration du territoire n'est pas toujours favorable aux échanges de biens et d'idées. L'organisation n'est pas toujours assez souple pour obéir aux changements de mentalité ou aux exigences de la technique moderne.

L'aménagement vise à optimiser ces interrelations, à rendre plus adéquats les systèmes de relations, par exemple, en agriculture (ressources) dans certaines

zones de la région (territoire) la grandeur des fermes (organisation) est insuffisante pour assurer à l'exploitant (population) un niveau de vie satisfaisant.

1° étape

I La première étape logique est de savoir quel est le contenu de chacun de ces niveaux: ainsi quelles sont (1) les ressources en question, quel est leur état, quel est leur potentiel? (2) Quant au territoire, comment se divise-t-il, quelle est sa structure, sa position par rapport à d'autres territoires? Au niveau de (3) l'organisation socio-économique, quel est son état, ses problèmes, ses blocages, ses facteurs de dynamisme? (4) Quelle est la structure de la population, son état à tous points de vue, quels sont ses besoins, ses aspirations? etc?...

2e étape

II La réponse à ces questions nous amène à nous préoccuper de la nature exacte des rapports entre ces quatre niveaux: y-a-t-il assez de ressources pour répondre aux besoins de cette population? Cette population s'est-elle donnée une organisation socio-économique qui bloque ses aspirations ou celles-ci suscitent-elles de nouveaux dynamismes? La structure d'occupation du territoire fige-t-elle ou favorise-t-elle une mobilité nécessaire? Dans cette seconde étape nous nous

préoccuperons donc des interrelations entre ces niveaux. Toutes ces questions et les étapes pour y répondre posent un deuxième problème dans l'aménagement du territoire: y a-t-il une méthode spécifique pour apporter une réponse à ces questions? Qu'est-ce que l'aménagement peut ajouter aux méthodologies spécifiques des disciplines scientifiques (sciences physiques et humaines)?

Est-ce que l'aménagement sera la juxtaposition de ces différentes voies d'approche ou leur intégration?

2. Quelques voies d'approche dans la méthodologie d'aménagement.

tjrs dans l'optique socio-écon

L'aménagement du territoire partage avec l'étude du développement économique les préoccupations sectorielles mais ajoute la préoccupation spatiale.

Les deux voies d'approche de l'aménagement sont donc sectorielles et territoriales.

fractionnement de la réalité qui existe

Ainsi dans la première approche on peut concevoir une ressource en particulier (forêt) avec une population particulière, qui a un type spécifique d'organisation socio-économique (syndicats forestiers, scieries,

grandes entreprises) et qui découpe le territoire en fonction de cette ressource (réserves, concessions, lots boisés, etc.). Nous sommes donc en présence d'un type particulier d'interrelation. Cette approche sectorielle tient compte du secteur comme unité d'analyse, chacun des secteurs étant considéré dans sa logique et son dynamisme propre. Cette approche englobe toutes les variables qui peuvent influencer l'activité d'un secteur et elle établit au niveau de chacun de ceux-ci des objectifs et des normes de développement.

Mais l'aménagement du territoire n'est pas uniquement concerné par des études sectorielles. L'aménagement doit se situer principalement dans un effort de localisation et d'intégration spatiale de ces quatre variables. Dans cette seconde approche nous parlerons alors de zones homogènes, bio-physiques et socio-économiques, et de zones polarisées. (1)

L'ensemble de ces zones avec leur relation d'interdépendance constitue la région. L'approche territoriale

---

(1) Cf. Annexe bibliographique

tient compte de la zone comme une unité, synthétisant l'ensemble des secteurs d'activités de la zone dans leur interdépendance.

L'équilibre entre ces quatre variables n'est pas uniquement l'équilibre acquis grâce au développement harmonieux des secteurs de la vie économique de l'ensemble de la région mais cet équilibre doit se concrétiser dans des zones précises. Cette nécessité de localisation constitue l'option fondamentale de l'aménagement du territoire. De là découle l'exigence de découper le territoire en unités fonctionnelles, i.e. en unités territoriales où les relations entre les quatre variables seront cohérentes.

Cette cohérence doit se vérifier non seulement à l'intérieur de ces unités mais entre ces unités elles-mêmes.

Un effort d'aménagement nécessitera l'analyse de ces quatre variables stratégiques afin de les comprendre dans leurs interrelations dynamiques pour en arriver finalement à proposer des actions qui permettront d'atteindre à un système de relations

de plus en plus adéquat entre ces quatre variables, au niveau sectoriel et au niveau territorial.

3. Le moyen privilégié: participation de la population

Une ambiguité dans la considération de ces quatre variables réside dans la variable population. En effet cette variable peut être considérée comme objet d'étude (structure, caractéristiques, aspirations, attitudes etc.) Mais il ne faut pas oublier que la population est le sujet de l'aménagement qui se fait en fonction de l'homme.

Dans cette perspective, la participation de la population est inscrite dans le sens même de l'aménagement: c'est pourquoi ce rapport en fait une dimension privilégiée et y consacre un chapitre important (1).

4. Les étapes de l'aménagement: les plans

Une autre question importante reste en suspens: cet effort l'aménagement doit avoir des points de repère

---

(1) Cf. chapitre IV.

non seulement dans l'espace mais dans le temps: ces points de repère constituent les plans.

Avant de situer la notion de plan, il faut indiquer quel est le contexte du travail du BAEQ. Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de plan d'aménagement du territoire-pilote: donc il n'existe pas de cadre de reférence régional pour juger de la validité de tel ou tel projet spécifique.

Or, comme on le verra plus loin, (1) la nécessité d'actions spécifiques accompagnant l'élaboration du plan y est affirmée sans équivoque. Il faut donc prévoir une série d'actions préliminaires au plan, qui sans constituer le premier plan d'aménagement en seraient en quelque sorte l'anticipation.

En d'autres termes lors de la préparation du deuxième plan, il y aura un cadre de référence suffisant (le premier plan) pour permettre la mise en oeuvre d'actions concrètes efficaces et rationnelles et pour soutenir et la population et les spécialistes dans un

---

(1) Cf. Chapitre V.

nouvel effort de définition des problèmes.

Dans cette perspective le plan directeur se présente comme la mise en ordre cohérente des actions nécessaires à l'organisation rationnelle des ressources d'un territoire déterminé en vue du mieux-être de la population.

Le plan est donc la programmation rationelle, à un moment donné, dans une perspective sectorielle et territoriale, en collaboration avec la population, des actions nécessaires pour parvenir à un système plus cohérent et plus efficace de relations entre population-ressources-organisation et territoire.

dangers de fractionnement

Après avoir, dans le premier chapitre, décrit les cadres concrets du travail du BAEQ et dans un second chapitre, quelques aspects plus théoriques, il est maintenant temps d'approfondir dans les chapitres subséquents, de quelle façon ces deux perspectives doivent se concrétiser dans la recherche, la participation et l'action au sein du BAEQ.

TROISIEME CHAPITRE

AMENAGEMENT ET RECHERCHES

L'aménagement implique une recherche approfondie sur toutes les dimensions des quatre variables suivantes: territoire, ressources, organisation et population, afin de réaliser un équilibre de plus en plus parfait.

Pour effectuer cette recherche, le BAEQ s'est donné une division de recherche qui comprend une section bio-physique, une section économique et une section sociologique.

Dans le déroulement logique et chronologique de la recherche en vue d'établir un plan d'aménagement, il est possible de dégager quatre étapes successives.

1. Etape d'exploration globale.
2. Etape d'enquête intensive.
3. Etape de programmation zonale.
4. Etape de planification régionale.

Cette classification nouvelle de la recherche permet d'abandonner la distinction entre recherche d'aménagement et recherche de mise en valeur, distinction arbitraire d'où originaient des ambiguités multiples.

a expliquer
voir p. 23

1. Position du problème

La préparation d'un plan d'aménagement d'une ressource ou d'un secteur implique nécessairement la connaissance quantitative et qualitative de cette ressource ou de ce secteur. L'exemple classique est la préparation du plan d'aménagement d'une concession forestière. Dans ce cas, il faut établir l'inventaire des différents types de forêt présents sur la concession, la compilation par essences, par classes d'âge et par classes de fertilité, le taux de croissance de chacun de ces types de forêt et, évidemment, la distribution spatiale de ces divers types de forêt. Alors seulement peut-on déterminer la longueur de la rotation d'exploitation en vue d'un rendement soutenu et la quantité annuelle de bois que l'on peut couper sans surexploiter. Aussi, la connaissance des conditions socio-économiques est un prérequis à la décision même d'une compagnie d'ouvrir une concession, en ce sens qu'elle s'est déjà assurée de la présence de main-d'oeuvre suffisante et de la rentabilité économique de l'exploitation à cet endroit.

conclusion par secteur + ensemble

La préparation d'un plan d'aménagement du territoire est évidemment infiniment plus complexe mais le parallélisme demeure.

le plan d'aménagement du secteur est-il la somme des plans d'aménagement des ressources? voir p. 21

Il faut dans ce cas acquérir une connaissance approfondie et détaillée du potentiel et de la localisation des ressources humaines, économiques, biologiques et physiques du territoire et également du degré d'utilisation actuelle de ces ressources.

C'est à ce moment seulement qu'on peut évaluer le décalage qui existe entre le potentiel et l'utilisation actuelle qu'on en fait. C'est à ce moment également que l'on peut définir, sous forme d'alternatives, les étapes nécessaires pour passer du niveau actuel d'utilisation au niveau potentiel et les points précis du territoire où l'action doit porter, définition qui, en somme, constitue le plan directeur d'aménagement.

Par comparaison avec le plan d'aménagement d'une ressource dans un espace très restreint, le plan d'aménagement du territoire exige donc non seulement une connaissance des ressources (1) elles-mêmes mais également une étude interdisciplinaire (bio-physique, économique

---

(1) Nous employons ici le terme "ressources" dans son sens le plus large. Dans ce sens, ce terme inclut en effet la population, l'organisation socio-économique et les ressources bio-physiques du territoire.

sociologique et politique) des interrelations qui existent entre ces ressources ou des influences mutuelles qu'elles exercent l'une sur l'autre.

La façon la plus logique d'aborder une telle étude d'une région est de procéder du général au particulier. Dans une première étape il faut se faire une idée globale, une vue à vol d'oiseau du territoire, en vue d'en dégager les grandes unités naturelles, les zones homogènes et polaires socio-économiques de même que les facteurs de freinage et de dynamisme de la région au niveau global et au niveau sectoriel. cette méthode implique nécessairement un aménagement sous dictée, commandé.

Méthodologie du général au particulier

Cette première exploration globale aura permis de dégager des hypothèses générales qui seront ensuite vérifiées par des études plus en profondeur et plus détaillées en fonction d'un espace de plus en plus défini.

Au fur et à mesure que ces études avanceront, on peut se faire une idée de plus en plus nette des principales solutions aux difficultés que le plan d'aménagement veut précisément aplanir. de quoi

expériences pilotes

Souvent, ces solutions se présentent sous forme d'hypothèses qui demandent à être vérifiées au moyen d'expériences-pilote dont l'analyse permettra à la fin de

définir si ces solutions sont effectivement réalistes, quelles en sont les implications et si l'on doit les recommander dans le plan final.

Comme on l'aura constaté, il y a un enchaînement vertical logique entre ces diverses recherches et toute tentative de cloisonnement étanche à un quelconque palier serait arbitraire et fictive. C'est pour cette raison que la distinction initiale entre recherches d'aménagement (ou recherches générales bio-physiques, économiques et sociologiques) et recherches de mise en valeur (ou recherches spécifiques au niveau d'un secteur ou d'un projet) a été, depuis le début des activités du BAEQ, une cause d'ambiguïtés. Ces ambiguïtés nous obligent à resituer la notion de recherche en aménagement à la lumière des remarques précédentes.

Il faut aussi remarquer que ces ambiguïtés ont également rendu confuse la notion de comité de mise en valeur que nous réexaminerons plus loin (1)

2. Etapes de la recherche en aménagement

La compréhension du travail de recherche effectué en vue d'établir un plan d'aménagement devient beaucoup

---

(1) Cf. Chapitre VI

plus facile si cette recherche est présentée dans son déroulement logique et chronologique.

L'ensemble du travail de recherche du BAEQ se divise en quatre étapes principales:

A) étape d'exploration globale,

B) étape d'enquête intensive,

C) étape de programmation zonale et sectorielle,

D) étape de planification régionale.

A) Etape d'exploration globale

Cette étape se caractérise par la mise à jour des données disponibles et la collecte de données globales significatives. L'analyse de ces données a permis de déterminer:

a) l'orientation générale de l'aménagement de la région-pilote (1).

b) les hypothèses générales de développement pour chacun des principaux secteurs de l'activité socio-économique (1).

c) la délimitation de zones bio-physiques, économiques et sociologiques (1).

---

(1) Voir bibliographie en annexe.

E) Etape d'enquête intensive

A partir de cette vue d'ensemble de la région, telle que présentée par les résultats des travaux de la première étape, s'est imposée la nécessité de recueillir une quantité importante de données additionnelles et plus précises sur toutes les variables déterminantes du dynamisme régional (1). De l'analyse et de la synthèse de ces informations sera dégagée une esquisse du plan directeur. Cette esquisse précisera:

a) Les prévisions générales sur l'évolution future des principales variables stratégiques de la région.

b) Un ensemble ordonné de zones d'aménagement établi à partir d'une confrontation des zones bio-physiques et socio-économiques.

c) Certains objectifs et normes de développement pour chacun des secteurs de l'activité socio-économique.

d) L'établissement de principales perspectives de développement dans chacune des zones d'aménagement. Il s'agit ici de spécifier l'item "c)"au

---

(1) Voir bibliographie en annexe.

niveau de chaque zone.

e) Certaines possibilités de transformations structurelles à effectuer au niveau de l'ensemble de la région (ex: organismes nouveaux, législations nouvelles, etc...)

C) Etape de la programmation zonale et sectorielle

Ce cadre général de développement pour chaque zone d'aménagement et chacun des secteurs permettra d'isoler des hypothèses de projets spécifiques précis qui nécessiteront certaines recherches de vérification. De plus, ce cadre permettra de juger de la valeur des projets spécifiques originant de la population.

Cette double démarche permet de dégager un programme d'action pour chaque zone d'aménagement. Parallèlement, des études détaillées sur les transformations structurelles globales à effectuer, seront poursuivies.

D) Etape de la planification régionale

Ces programmes seront confrontés et harmonisés l'un par rapport à l'autre en vue d'établir un ordre de priorité régionale. Cet ordre de priorité devra

nécessairement tenir compte des objectifs globaux de la croissance régionale, de certaines transformations structurelles à effectuer, de l'orientation générale du développement économique de la province et de l'évolution de ses structures de planification.

En définitive, cet ordre de priorité des actions à entreprendre soit par la population, soit par les gouvernements constituera le plan directeur d'aménagement pour la région-pilote.

Le rôle de la population dans l'élaboration du plan n'a pas été indiqué ici. Le prochain chapitre précise les structures de participation de la population nécessaires pour permettre une collaboration et un dialogue étroits entre celle-ci et les chercheurs à toutes les principales étapes de l'établissement du plan directeur d'aménagement. Qu'il suffise de dire pour le moment que le comité de zone permettra le dialogue aménagistes-population au niveau de la programmation zonale, le comité de mise en valeur au niveau de la programmation sectorielle et le Bureau de direction du BAEQ, en étroite liaison avec les Conseils Régionaux d'Expansion, au niveau de la planification régionale. Evidemment cette planification régionale devra se situer dans une perspective plus globale.

QUATRIEME CHAPITRE

Aménagement et participation de la population

1. Dans une région comme celle du territoire-pilote, l'état d'équilibre entre population, ressources, organisation et territoire n'est pas le résultat d'un effort concerté et rationnel de la part d'une population qui a lucidement choisi entre certaines alternatives. C'est au contraire le fruit d'un compromis spontané entre différentes tendances, forces opposées, etc...

   Nous croyons qu'une population doit pouvoir participer le plus pleinement possible aux décisions devant conduire à une redéfinition de sa situation.

   Les fondements de la participation de la population à l'aménagement du territoire repose sur une conception de la personne humaine comme participant le plus possible à son devenir individuel et au devenir collectif. Cette conception est non seulement un garant de dignité de la personne humaine mais aussi une condition d'efficacité de l'effort d'aménagement. Il est inutile d'insister sur le fait qu'il s'agit là d'un objectif à long terme et non un but immédiat réalisable en quelques mois de travail.

2. La participation de la population étant posée comme objectif, l'animation sociale devient le moyen de susciter cette participation. Pour ce faire, l'animation sociale doit mettre sur pied une structure de participation qui sera le canal, le cadre permettant à la population de s'exprimer sur les options fondamentales auxquelles elle fait face.

3. Comme hypothèse d'action, cette structure de participation est constituée par les comités locaux, les comités de zone et les conseils régionaux d'expansion.

1. Position du problème

La population du Bas St-Laurent, de la Gaspésie et des Iles-de-la-Madeleine doit participer à l'aménagement de sa région. Ce principe est inscrit dans les structures elles-mêmes du Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec.

En effet, le Bureau d'Aménagement, en tant que création des conseils régionaux d'expansion (COEB, CREEGIM), - deux organismes de participation - constitue une application dans les faits du principe de participation. Ce sont des représentants de la population concernée qui ont été chargés de préparer un plan directeur d'aménagement de la région. De plus, en se donnant une division d'animation sociale, le Bureau d'Aménagement cherchait à assurer une participation optimum de la population à l'effort d'aménagement.

Mais pourquoi la participation? A quoi se raccroche cette préoccupation partagée à l'origine, tant par les autorités provinciales que par les directeurs du Bureau d'Aménagement?

Dans tous les pays, la nécessité de la participation de la population est maintenant reconnue; certains gouvernements, qui, par le passé, ont tenté un effort de planification sans cette participation, se sont butés à des

obstacles insurmontables. Cette participation, que l'on considère maintenant comme partie intégrante de tout modèle de planification, peut cependant être conçue de façon très différente.

En général, cependant, la participation semble liée à des préoccupations démocratiques. En effet, on planifie pour rendre l'homme plus maître de son devenir, pour lui permettre de dépasser le stade où il n'agit qu'en fonction de sa subsistance. Mais planifier implique en même temps que, dans les choix qu'il fait, l'individu tienne compte des intérêts du groupe, de la région, de la province, ou de la nation.

Dans un type de planification en cours dans certains pays, cette identification de l'individu à la collectivité se fait par voie de contraintes. Cela n'est sûrement pas une façon de libérer l'homme. Si, théoriquement, cette sorte de planification peut libérer les individus de certaines contraintes imposées par des conditions de vie où toute l'activité humaine se fait en fonction de la subsistance, elle lui impose, en échange, toute une série de nouvelles contraintes, les contraintes sociales érigées en système par un gouvernement de type totalitaire.

A l'opposé, la planification de type démocratique, parce qu'elle tend à remplacer l'éventail des contraintes sociales qu'implique la première par un consensus commun (régional, provincial ou national) au sujet des objectifs et des moyens de la planification, est la seule forme de planification qui puisse réaliser l'objectif de libération optimale de l'homme.

De plus, il est communément admis dans notre monde occidental, que seul ce dernier type de planification peut effectivement donner des résultats appréciables en termes d'accroissement du bien-être, que le second type de planification est plus efficace que le premier.

Dans cette optique, la participation est un objectif à long terme. C'est dans la mesure où il y aura participation que la planification portera des fruits.

Le Bureau d'Aménagement souscrit à cette conception.

2. <u>Définition de la participation</u>

On peut définir l'aménagement comme un processus visant à optimiser les interrelations entre la population, les ressources et l'organisation socio-économique d'un territoire donné dans le but d'y assurer un meilleur niveau

de vie et, partant, une possibilité accrue de perfectionnement humain.

Cette définition nous permet de cerner de plus près la notion de participation.

Dans toute région, province ou pays, il existe en effet un système de relations (1) quelconque entre la population, les ressources et l'organisation socio-économique du territoire concerné. Ce système n'est jamais parfaitement stable, mais se modifie à un rythme plus ou moins rapide et dans des directions plus ou moins contradictoires.

A ce système d'interrelations correspond une mentalité, des techniques et une organisation socio-économique, donc une forme d'agir des hommes tant individuellement qu'en groupes sur leur milieu.

Dans une société comme celle de la région-pilote, le système d'interrelations est un effet du hasard, le résultat d'un compromis entre différentes tendances, tensions, conflits latents ou ouverts. Aucun individu, aucun groupe n'y peut revendiquer le rôle de déterminant de cet équilibre.

---

(1) Cf. Chapitre II

Notre point de vue c'est que, dans une société évoluée, on peut et on devrait s'entendre sur un état d'interrelations optimum et sur les moyens à mettre en oeuvre pour y tendre le plus sûrement possible. Cela suppose des objectifs et des moyens globaux précis. Le soin de définir ces objectifs et ces moyens ne doit pas être confié à quelques individus, mais au plus grand nombre possible de personnes si l'on veut, justement, qu'ils conditionnent ultérieurement les individus et les groupes dans leurs décisions.

La participation, c'est l'exercice de ce rôle de définisseur par la population concernée.

3. Définition de l'animation sociale

Dans l'optique de cette définition de la participation l'animation sociale devient alors essentiellement un moyen d'amorcer une participation véritable de la population, et c'est sous cet angle qu'il faut juger des structures, des techniques et des programmes de travail de la division d'animation sociale du Bureau d'Aménagement.

Par rapport à l'animation sociale, la participation est

donc un objectif. Par rapport à l'aménagement, elle constitue un moyen.

Nous pourrions donc définir l'animation sociale comme un ensemble de techniques et de moyens mis en oeuvre pour assurer une participation véritable de la population à l'aménagement.

Pour comprendre les efforts déployés actuellement en animation sociale, il faut en fait prendre pour acquis que, dans la région, on en est actuellement à amorcer la participation. Graduellement ce mouvement de participation devra apprendre à s'animer de lui-même comptant, pour ce faire, sur le dynamisme interne d'une véritable structure de participation.

Dans ce but, la division d'animation sociale a élaboré un programme d'actions qui repose essentiellement sur les cinq hypothèses suivantes:

a) La participation effective est étroitement reliée au niveau général de connaissance d'une population. Une organisation systématique de la transmission des connaissances lui est donc essentielle. Et, pour ce faire, il ne s'agit pas seulement de disposer d'un bon

système d'éducation scolaire mais encore faut-il pouvoir compter sur un bon système d'information et d'éducation populaire.

b) Pour amorcer et, par la suite, assurer une participation efficace, il faut mettre en place une véritable structure de participation, (1) c'est-à-dire une structure qui permette, à divers niveaux, et entre chacun de ces niveaux, un dialogue fructueux de façon à ce que les objectifs d'aménagement imprègnent les décisions de ceux qui prennent part à ce dialogue.

c) Les premières démarches qui seront proposées à ces personnes, individus comme représentants de groupes ou d'associations, devront favoriser une prise de conscience réelle de la situation, c'est-à-dire des responsabilités des individus et des groupes face à cette situation et des possibilités qui s'offrent à eux de changer cette situation.

---

(1) On pourrait élaborer longuement sur la signification de cette structure de participation. Qu'il suffise pour le moment de dire que cette structure suppose l'existence de structures parallèles (administratives et exécutives) intégrées comme elle à une structure globale de planification.

d) Pour donner des résultats, cette structure et ce programme de travail doivent favoriser l'émergence d'un "leadership" d'aménagement (2) capable d'animer cette structure.

e) Ce "leadership" doit être réel, c'est-à-dire doit exercer une véritable influence sur les décisions des individus et des groupes dans la vie de tous les jours; il doit donc, d'une part, être reconnu comme tel par l'ensemble de la population et, d'autre part, représenter effectivement les centres de décision du territoire concerné.

4. Structure de participation

a) Comités locaux

C'est dans cette optique que la division d'animation sociale a entrepris, en novembre 1963, la formation de comités locaux dits d'aménagement dans toutes les localités du territoire-pilote.

---

(2) Il ne s'agit pas nécessairement de remplacer le "leadership" actuel. Il s'agit de favoriser l'émergence d'un "leadership" d'aménagement qui réunira éventuellement les leaders actuels et de nouveaux leaders.

Ces comités tendent à représenter tout ce qu'il y a de centres de décision au niveau local, qu'ils soient de caractère public ou privé, individuel ou de groupe (5).

Ils ont pour rôle d'amorcer un dialogue fructueux au niveau local pour favoriser l'identification d'objectifs communs aux centres de décision les plus diversifiés et tendre à ce que toute décision de caractère individuel ou collectif, privé ou public soit conditionnée par ces objectifs. A cette fin, le comité doit faire en sorte que le dialogue qu'il rend possible à l'intérieur de ses cadres les déborde et s'étende à toute la population locale.

b) Comités de zone

Mais on ne peut pas s'en tenir à une structure locale de participation. L'aménagement déborde considérablement les cadres de la localité, et ses objectifs les

---

(5) Cette structure est complètement nouvelle en ce sens qu'elle ne privilégie aucun centre de décision existant. Mais elle est ancienne en ce sens qu'elle les rejoint tous. Il faut également préciser qu'aucune des associations socio-économiques du territoire ne peut, ni à l'heure actuelle, ni plus tard, constituer une structure de participation parce que, par définition, elles sont particularistes dans leur voie d'approche. Mais elles doivent toutes se rencontrer au niveau de la structure de participation puisqu'elles constituent des centres de décision importants.

plus globaux pourraient être irrémédiablement compromis par une voie d'approche trop locale. La méthodologie de l'aménagement elle-même nous fournit un autre niveau de participation: le niveau zonal. C'est pourquoi des comités de zone seront créés (1), une zone réunissant un ensemble de communautés situées dans dans la zone d'influence d'un même pôle.

Ce comité, comme au niveau local, visera à regrouper tous les centres de décision qui se retrouveront à l'intérieur de cette zone. Les représentants des comités locaux formeront la base de ce comité. S'ajouteront à eux les cadres et les représentants d'associations socio-économiques dont l'influence s'exerce au niveau de la zone.

Ce comité aura le même rôle que le comité local, mais à un palier supérieur.

Intégration des comités de zone: une hypothèse de travail.

En toute logique, cette structure de comités locaux et de zone implique un nouvel échelon qui permettrait aux représentants des comités de zone de se regrouper au niveau régional.

Mais que deviennent les Conseils régionaux actuels qui

(1) La procédure à suivre pour la formation des comités de zone sera détaillée dans un document ultérieur.

constituent une certaine forme de structure de participation ? (1) Il ne saurait pas être question de faire disparaitre cette structure et de la remplacer par une autre. Mais il faut également éviter la mise en place de deux structures parallèles de participation.

A cette fin et comme étape de transition, on pourrait prévoir la participation aux activités des comités de zone, à titre de membres ex-officio, des directeurs des conseils régionaux d'expansion dans leur zone respective.

Une étape ultérieure consisterait à modifier les structures des conseils régionaux d'expansion pour en faire des organismes regroupant des représentants des comités de zone et des associations agissant au niveau régional. Ce sont les conseils régionaux d'expansion actuels qui devraient se donner la tâche d'étudier les problèmes découlant de la nécessité d'intégrer ces deux structures et de prévoir le moment et le comment de cette intégration à la lumière de l'expérience, d'un dialogue avec les gens des comités de zone et des recherches à ce sujet.

c) Comités de mise en valeur

Qu'il s'agisse du niveau local, zonal ou régional, la méthodologie de l'aménagement impose aux comités une approche à la fois spatiale et sectorielle. C'est pourquoi, si le comité local, zonal ou le conseil régional doivent se préoccuper des problèmes d'aménagement d'un territoire défini, ils doivent également

---

(1) Les conseils régionaux d'expansion ne sont pas, dans leur forme actuelle, des structures complètes de participation parce que leur action se limite au niveau régional et parce que, même à ce niveau, ils manquent de rejoindre des centres de décision très importants.

se donner des sous-comités sectoriels qui se préoccupent plus particulièrement du développement et de l'aménagement d'une ressource. Au niveau régional, ces sous-comités s'appellent comités de mise en valeur. Ces comités seront formés d'une part, de représentants désignés par les sous-comités sectoriels des comités de zone; ce choix sera ratifié par le Bureau de direction du BAEQ après consultation avec les exécutifs des deux Conseils Régionaux d'Expansion(1). D'autre part, ils comprendront des représentants des cadres gouvernementaux du territoire, désignés par les aménagistes en consultation avec les chefs de service de ces cadres.

On peut prévoir qu'éventuellement ces comités seront appelés à devenir des sous-comités d'étude des Conseils Régionaux d'Expansion.

Cette façon de concevoir les comités de mise en valeur, en plus de fournir un instrument indispensable de travail dans cette période de la préparation du plan, facilite l'étape de transition qu'il faut franchir avant d'en arriver à une structure unique de participation dans la

---

(1) En cas de mésentente sur un membre, il y aura une réunion conjointe des trois exécutifs (BAEQ, COEB, CREEGIM) avec des représentants du comité de zone concerné afin d'en arriver à une solution satisfaisante des partis en présence.

région en établissant un lien fonctionnel entre les comités de zone et les Conseils via le Bureau d'Aménagement. (1).

5. Instruments de travail

1) Discussions de groupe

Dans l'éventail de ces moyens, on peut distinguer les techniques appliquées par l'animateur de comté. Parmi celles-ci, la technique de discussions de groupe revêt une importance particulière. Elle est universellement reconnue comme l'instrument-clé de tout système d'éducation populaire moderne.

2) Compléments au rôle de l'animateur

A elle seule, cependant, la technique de discussion de groupe ne suffit pas. Des instruments servant de compléments au rôle de l'animateur ont été élaborés.

a) Le questionnaire-inventaire sur la main-d'oeuvre (2) administré et compilé par les comités locaux visait à familiariser les membres des comités locaux avec la manipulation d'instruments scientifiques de travail.

---

(1) Cf. sixième chapitre

(2) Administré du 1er mai au 1er juillet.

b) Les guides de discussion (1) sur les problèmes de la main-d'oeuvre, forestiers, agricoles, industriels et autres jouent pour les sous-comités sectoriels des comités locaux le rôle que jouerait l'animateur s'il pouvait participer à toutes les réunions de tous les sous-comités des comités locaux dont il a la charge.

c) Les sessions intensives pour animateurs locaux (2) visaient à donner, à au moins un membre de chaque comité local, une meilleure connaissance de son milieu, de la méthodologie de l'aménagement et du rôle de la population en aménagement de façon à ce qu'il puisse mieux seconder l'animateur dans sa tâche.

d) Pour préparer la voie aux comités de zone, les comités locaux préparent un rapport sur la situation socio-économique de leur communauté. Le comité de zone fera une compilation et une analyse de ces rapports qu'il confrontera aux données de la division des recherches du BAEQ.

---

(1) En circulation depuis la fin de mai.

(2) Neuf sessions de deux jours du 1er mars au 21 juin. Trois cents leaders locaux ont participé à l'une ou l'autre de ces sessions.

Les projets concrets que le comité de zone jugera valables seront soumis aux comités de mise en valeur concernés.

e) En plus de l'accroissement du nombre des animateurs (de 9 à 15) et d'un travail parallèle d'animation au sein des associations socio-économiques du territoire, la division d'animation sociale pourra de plus en plus compter sur l'apport d'une section d'information utilisant les grands moyens d'information pour compléter comme il se doit l'effort de "face to face information" déployé par les animateurs. En collaboration avec l'Office national du film, le film sera mis de la partie et aux mains d'animateurs locaux préparés à cette fin et constituera un des principaux compléments au rôle de l'animateur spécialement en ce qui a trait à la diffusion de l'information.

Si, théoriquement, par l'animation sociale on vise à amorcer une participation véritable de la population à toutes les décisions qui la concernent, en pratique la participation à l'élaboration du premier plan directeur d'aménagement de la

région-pilote constitue le moyen privilégié d'amorcer cette participation. Dans cette optique, en tant qu'instruments de synthèse et que points de convergence, les comités de mise en valeur dont nous parlerons dans les chapitres suivants revêtent une importance toute spéciale.

CINQUIÈME CHAPITRE

AMENAGEMENT ET PROJETS SPECIFIQUES

1. La recherche dont nous avons parlé est un processus lent mais cumulatif en ce sens que graduellement des lumières de plus en plus précises sont apportées sur des phénomènes de plus en plus nombreux. De là peuvent découler des suggestions d'actions précises qui pourraient être entreprises par le gouvernement ou la population avant la présentation du plan.

2. Nous avons suggéré l'élimination du terme travaux de réalisation immédiate pour suggérer deux notions précises.

   a) travaux de mise en valeur: nous pouvons définir ce terme comme des travaux concrets servant directement à mettre en valeur ou préparant la mise en valeur d'une ressource donnée.

   b) travaux d'aménagement: on peut définir les travaux d'aménagement comme une action concrète portant sur l'ensemble des quatre niveaux stratégiques considérés par l'aménagement.

Position du problème et étapes

La préoccupation d'accompagner l'enquête-participation d'une action concrète a toujours été présente dans la voie d'approche générale du BAEQ. Mais pour bien comprendre les difficultés rencontrées tant au niveau de la définition de ces projets que de leur réalisation concrète il n'est pas inutile, croyons-nous, de faire une brève revue de ce qui s'est passé depuis un an.

Première étape: mars-septembre 1963.

Pour des raisons économiques, psychologiques et sociales faciles à comprendre, le mémoire de mars 1963 au Premier Ministre du Québec posait cette nécessité d'exécuter des travaux parallèlement à l'enquête-participation.

Dans une lettre où il explicitait le mandat du BAEQ, l'Honorable Courcy précisait: "La tâche première du BAEQ serait de faire en sorte que les aménagistes mandatés procèdent le plus tôt possible à une reconnaissance générale du territoire. Cette reconnaissance devrait conduire à un premier plan d'action, spécifiant un ensemble cohérent de projets de réalisation immédiate".

Les directeurs du Bureau exigeaient aussi une certaine forme d'action, mais les avis étaient partagés sur

plusieurs points. Qui élaboreraient, qui présenteraient, qui exécuteraient ces travaux à faire? Où, quand, comment?

Ce mandat, les aménagistes n'ont pu le remplir. Accaparés par les problèmes d'organisation des débuts (difficultés matérielles, difficultés de recrutement et difficultés de structures), les aménagistes n'ont pu,lors d'un contact global, prendre suffisamment connaissance des problèmes du territoire pour en arriver à un plan d'action cohérent et immédiat.

Le Bureau de Direction, devant les instances de la population, a demandé au début d'août aux aménagistes, de clarifier leur position. Ceux-ci, dans un document clair (1) précisent que devant les problèmes qu'ils affrontent il devient impossible de s'acquitter de cette tâche, mais promettent de fournir un plan de réalisations pour l'automne.

Deuxième étape: septembre-novembre 1963.

Devant cette situation le Bureau de Direction avec l'aide de M. Dubord, alors administrateur de la loi ARDA, mit sur pied des mécanismes qui sont toujours restés imprécis.

---

(1) Procès-verbal du 13 août 1963.

On demanda à la population de faire parvenir des projets aux deux coordonnateurs engagés par les deux Conseils régionaux d'expansion. Ces projets, acceptés par le Bureau de Direction du BAEQ, furent dirigés vers Québec.

Certains de ces projets furent acceptés par Québec et effectivement exécutés. Une organisation hâtive a quelque peu nui à l'efficacité de certain de ces travaux. Mais néanmoins, en général, ils ont apporté quelque chose à la région.

Pendant ce temps, lors du congrès annuel de Cabano, les aménagistes présentèrent un projet un peu plus global de réalisations immédiates (1). Celui-ci ne fut jamais exécuté parce qu'il comportait des implications légales et financières trop grandes.

Dans le premier rapport de travail (novembre 1963) nous insistions encore sur l'urgence de travaux de réalisation.

Troisième étape: novembre 1963 - avril 1964.

Le deuxième rapport de travail (mars 1964) devait clarifier la situation. La nécessité de l'action y est

---

(1) Lettre du 18 octobre 1963.

réaffirmée mais avec des distinctions et des précisions permettant de délimiter vraiment des niveaux de responsabilité précis.

En effet, l'enquête-participation pour être acceptée par la population doit être appuyée par des travaux concrets. Dans la plupart des cas, on s'entend sur les caractéristiques générales de tels travaux: ainsi, ils ne doivent pas venir en contradiction avec le futur plan directeur, etc.. Mais l'expérience a prouvé que l'unanimité est loin d'être parfaite sur la nature précise de tels travaux. Nous voudrions éclaircir, si possible, cette notion de "travaux de réalisation immédiate" en distinguant plusieurs niveaux d'action concrète.

1) Travaux de mise en valeur:

Nous suggérons d'éliminer l'expression "travaux de réalisation immédiate" du vocabulaire officiel et officieux. Car nous croyons que cette expression valorise l'aspect d'urgence dans les travaux; or des lois et ententes spécifiques sont prévues pour de pareilles circonstances (travaux d'hiver, etc..).

Nous soumettons le "terme de travaux de mise en valeur" comme exprimant mieux la nature de l'action que nous devons envisager. Nous pouvons définir

ce terme comme des travaux concrets servant directement à mettre en valeur ou préparant la mise en valeur d'une ressource donnée.

a) Possibilité de collaboration:

Dans l'élaboration et l'exécution de ces travaux de mise en valeur, une formule de collaboration reste à établir. Nous soumettions quatre démarches.

i) Ces travaux seraient présentés par le ou les ministères concernés et le BAEQ.

ii) Ces travaux seraient élaborés par les ministères concernés par la ressource.

iii) Ces travaux seraient exécutés par les ministères concernés.

iiii) Une collaboration des organismes mis en place par le BAEQ (comités locaux etc..) quoique non indispensable serait souhaitable. En effet, dans certains cas, la participation des comités locaux ou des comités de zone, à un stade quelconque de l'élaboration ou de l'exécution des travaux pourrait constituer pour la population un apprentissage précieux et favoriserait une prise de conscience plus grande

de leur responsabilité, et éveillerait davantage leur esprit à la solution des problèmes de leur région. Certains autres organismes et associations pourraient aussi collaborer à ce niveau.

Ces travaux de mise en valeur devraient être entrepris dans la double perspective d'épauler le BAEQ dans ses efforts auprès de la population, et d'exécuter des travaux efficaces et rentables.

2) Travaux d'aménagement:

Nous avons introduit ici une deuxième notion d'action concrète; les travaux d'aménagement. On peut définir les travaux d'aménagement comme une action concrète portant sur l'ensemble des quatre niveaux stratégiques considérés par l'aménagement (1). En d'autres mots, il s'agirait d'une action plus complexe qui se situerait au niveau du territoire, de la population, des ressources et de l'organisation socio-économique: par exemple: plan d'aménagement d'un groupe de localités, fermeture d'une colonie, etc..

---

(1) Cf. Chapitre II.

a) <u>Possibilités de collaboration:</u>

Plusieurs caractéristiques de ces travaux peuvent être présentées:

i) Ces travaux seraient présentés par le BAEQ.

ii) Ces travaux seraient élaborés par le BAEQ (en collaboration avec tous les services provinciaux concernés).

iii) Ces travaux seraient exécutés en partie par le BAEQ, lorsqu'ils entrent dans le cadre de son mandat, ou par les services provinciaux quand ils débordent le cadre.

iiii) La coordination immédiate serait assurée par le BAEQ mais la coordination médiate doit rester au gouvernement.

iiiii) La participation des comités locaux est absolument essentielle à ces travaux.

Avec ces définitions nous fournissions quelques exemples précis de ces différents types de travaux (1)

---

(1) Cf. Rapport de Travail et révisions de Travail, 1er Cahier - Mars 1964

Quatrième étape: été 1964.

Depuis ce temps, une des préoccupations constantes du Bureau d'Aménagement a été de rendre concrets ces définitions et ces types d'action (1).

Ainsi une résolution du BAEQ (8 mai 1964) proposait ce qui suit:

> Stratégie du BAEQ vis-à-vis l'action devant accompagnée l'élaboration du plan.
>
> 1) ATTENDU que le principe de l'action accompagnant la recherche au cours de l'enquête-participation est généralement admis; (travaux d'aménagement et de mise en valeur)
>
> 2) ATTENDU qu'il est urgent de définir ce programme d'actions devant être entreprises très prochainement dans le territoire-pilote.
>
> 3) ATTENDU que les directeurs du BAEQ constatent qu'il se produit actuellement une certaine évolution des structures pouvant permettre l'élaboration et l'exécution de projets précis;
>
> Les directeurs à l'unanimité souhaitent donc, que cette évolution s'accélère au plus tôt

---

(1) Une première liste a été présentée au gouvernement.

possible et que le dialogue qui se poursuit actuellement entre le Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec Inc. et le gouvernement contribue à assurer une plus grande efficacité des structures.

CONCLUSION

Durant la dernière année le concept d'action en aménagement s'est affiné de plus en plus. D'une part, des définitions précises ont été apportées et un partage réaliste des responsabilités a été prévu; d'autre part, l'approfondissement de la connaissance du territoire nous permet maintenant de mieux identifier et localiser un certain nombre de travaux.

Depuis quelque temps, l'effort principal a porté sur la mise en place de mécanismes permettant la présentation graduelle et continue de ces travaux: il ne suffit pas de présenter une liste de travaux à accomplir en quelques mois mais il faut, et ce régulièrement d'ici la présentation du plan, que des listes de travaux soient présentées.

Une redéfinition des comités de mise en valeur nous permet de préciser la nature de ces mécanismes. Qu'il

soit seulement permis d'indiquer ici qu'une de leur tâche importante est d'analyser et présenter, d'une façon régulière, des projets spécifiques de mise en valeur et d'aménagement.

SIXIEME CHAPITRE

PREMIER NIVEAU DE SYNTHESE

Le comité de mise en valeur

Le comité de mise en valeur, i.e. comité sectoriel d'étude, est composé de représentants des comités de zones et de cadres gouvernementaux.

Ce comité de mise en valeur, appelé éventuellement, selon l'hypothèse apportée, à devenir des comités consultatifs de travail des Conseils Régionaux d'Expansion, est relié au groupe de recherche sectoriel du BAEQ par le coordonnateur et a pour fonction d'établir conjointement, avec ce groupe de recherche, la programmation des projets de développement de son secteur.

Tant au niveau de la recherche que de la participation ou de l'action, le comité de mise en valeur dans cette nouvelle voie d'approche devient un point de convergence.

1. Position du problème

Dans le chapitre sur la recherche (1), il est indiqué que les recherches de mise en valeur qui devaient être faites par les comités de mise en valeur sont intégrées à l'intérieur des trois grandes sections de recherche: bio-physique, économique et sociologique.

Mais les comités de mise en valeur n'en conservent pas moins leur importance; ils acquièrent même des dimensions nouvelles. En effet, dans le chapitre sur la participation (2) un lien structurel précis est établi entre les comités de zone et les comités de mise en valeur. Les comités de mise en valeur deviennent une structure qui permet un dialogue entre la population et les chercheurs en vue de la programmation sectorielle.

Originellement (3), le rôle primordial des comités de mise en valeur devait être d'utiliser et d'approfondir au niveau de chaque secteur de l'activité socio-économique les recherches générales en vue de l'action,

---

(1) Cf. Chapitre III

(2) Cf. Chapitre IV

(3) Voir "Notes de travail" 22 juillet 1963.

c'est-à-dire en vue de l'élaboration d'un plan de développement de ce secteur intégré à l'ensemble du plan directeur pour la région. Devaient participer à cette recherche sectorielle spécifique, et la population par ses associations (et certains autres centres de décision), et les spécialistes du BAEQ, et, en troisième lieu, les cadres gouvernementaux du territoire, le tout sous la coordination d'un spécialiste relevant du Bureau d'Aménagement. On référait à cette phase de recherches comme à des "recherches de mise en valeur" par opposition aux "recherches générales d'aménagement" (1).

Comme nous l'avons vu, cette définition est impossible à établir dans la réalité, d'où la difficulté de déterminer si une recherche donnée relevait de la division des recherches d'aménagement ou de celle des recherches de mise en valeur.

Il existait également une ambiguïté dans le rôle respectif des participants. On attachait beaucoup plus d'importance à l'apport de la population et des cadres, à la recherche spécifique qu'à celui des chercheurs du BAEQ.

---

(1) Cf. Chapitre 111.

Petit à petit on s'est rendu compte qu'à mesure que la recherche devenait plus spécifique elle nécessitait encore davantage la participation de chercheurs spécialisés.

Cette plus grande importance des chercheurs dans le comité amenait une nouvelle complication. En effet, le coordonnateur à ce moment devait être non seulement un professionnel compétent, dynamique et animateur pouvant maintenir un dialogue fructueux entre les chercheurs et les centres de décision du secteur concerné, mais aussi un chercheur capable à son tour de comprendre toutes les implications des recherches et pouvant conseiller les spécialistes et coordonner leurs efforts de recherches. On conçoit tout de suite la difficulté de trouver de tels hommes.

2. Fonction du comité de mise en valeur

L'unique solution est de confier les recherches les plus spécifiques comme les autres aux trois sections de recherches générales du BAEQ (1) et de faire des Comités de recherche de mise en valeur, d'abord des comités sectoriels d'étude où les représentants de la population

---

(1) Bien entendu, le nombre restreint de spécialistes permanents au BAEQ oblige à faire régulièrement appel aux services des chercheurs d'autres organismes.

pourraient analyser et discuter les résultats de recherche, apporter conjointement par les trois divisions de recherche et faire des recommandations concrètes sur des projets spécifiques originant des comités de zone ou du BAEQ.

Ainsi le coordonnateur de ce comité d'étude sectoriel devient le lien entre ce comité et le groupe de recherche sectorielle groupant tous les chercheurs travaillant dans ce secteur. Ce comité d'étude et ce groupe de recherche établiront ensemble le programme de développement du secteur concerné.

Par exemple, le coordonnateur du comité de mise en valeur agricole, un agronome est le lien entre d'une part, le groupe de recherche agricole composé du zootechnicien des spécialistes en horticulture et en grande culture, de l'agro-météréologiste, de l'économiste agricole, des sociologues étudiant la mentalité et les types d'organisation sociale de la population agricole et d'autre part, le comité de mise en valeur proprement dit qui groupe des représentants des principaux centres de décision agricole du territoire déjà groupés dans les comités de zone et de certains cadres gouvernementaux régionaux.

Ce comité de mise en valeur ainsi défini ne peut entrer en action efficacement et systématiquement qu'au moment précis où les deux conditions suivantes sont remplies.

1) En recherche, l'analyse et la synthèse des données recueillies au moment de l'étape d'enquête intensive doivent fournir une ébauche des normes et objectifs de développement du secteur concerné.

2) En animation sociale, les comités de zone doivent être formés, et les sous-comités sectoriels de ces comités de zones doivent avoir confronté et analysé le contenu des guides de discussion provenant des comités locaux de la zone et autres instruments de travail.

Cette ébauche faite par le groupe de recherche sera soumise au comité de mise en valeur par le coordonnateur où elle sera discutée et confrontée avec une autre ébauche provenant de la synthèse des rapports sectoriels des divers comités de zone, synthèse que devra effectuer le comité de mise en valeur.

L'établissement d'un tel dialogue correspond à un double souci d'efficacité; il permet aux chercheurs de juger

du réalisme de leurs conclusions; et il permet à la population de faire valoir sa perception des problèmes.

Le comité de mise en valeur, en plus de participer à la programmation de son secteur, doit passer au crible les propositions de travaux concrets de mise en valeur relevant de son secteur. Il doit par ses discussions en arriver lui-même à juger de l'opportunité et de l'utilité d'entreprendre la réalisation de tel projet.

Ainsi défini, le comité de mise en valeur devient donc le point de rencontre au niveau sectoriel des trois grandes dimensions de notre effort d'aménagement: recherche, participation et action.

Annexe A: Bibliographie

La publication des documents du BAEQ est un problème complexe, car la nature de ces documents varie considérablement selon les niveaux où on se situe.

1. Instruments de travail: (théoriquement disponibles pour tous ceux qui en font la demande).

   - dépliants
   - journal du BAEQ (hebdomadaire)
   - certains textes de vulgarisation.

2. Rapports de travail: (disponibles dans certains cas).

   Le plus souvent ce sont des rapports non-définitifs.

3. Documents officiels: (disponibles dans certains cas)

   Il s'agit ici des documents présentant des résultats de recherche: des analyses sur l'action entreprise etc. Voici l'index général de ces publications avec quelques exemples.

Résumé et plans de travail (couverture vert foncé)

Publiés: 1. rapport de la première phase (nov. 1963)

2. rapport de la deuxième phase et prévisions de la troisième phase (avril 1964) (deux cahiers).

Aménagement (couverture jaune)
(publié document 1)

Animation sociale (couverture rouge)

Série A: Généralités: premier texte à paraître en août.

Série B: Associations

Série C: Comités locaux et zonaux

Série D: Information et publicité

Série E: Recherches

Bio-Physique (couverture verte)

Série A: Généralités

Série B: Biologie: paru en mai "Elements essentiels de l'inventaire de base".

Série C: Climatologie

Série D: Ecologie

Série E: Géographie

Série F: Géologie

Série G: Pédologie

Série H: Récréation-Tourisme

Série I: Utilisation du sol

Economique (couverture brune)

Série A: Généralités

Série B: Agriculture

Série C: Commerce

Série D: Comptabilité régionale

Série E: Finances: "Projet d'une Caisse Régionale de financement" (à paraître en août)

"Les finances municipales" (à paraître en juillet)

Série F: Forêt

Série G: Industrie manufacturière

Série I: Mines: "Les effets d'entraînement d'une ville minière (Murdochville) sur l'économie régionale" (à paraître en juillet)

Série J: Pêcheries

Série K: Tourisme

Série L: Transferts

Série M: Transports

Mise en valeur (couverture jaune orange)

Sociologie (couverture bleue)

Série A: Généralités

Série B: Agriculture

Série C: Coopération

Série D: Démographie: Document 1
(publié en août 63)

Série E: Divisions territoriales:
Zones Homogènes
(publié en mai 1964)

Série F: Etude de mentalité

Série G: Famille

Série H: Industrie

Série I: Inventaire

Série J: Monographies: Document 1
(publié en août 1964)

Série K: Politique