

3

les Cahiers de l'I.C.E.A.

FÉVRIER 1967

LA PARTICIPATION
DE
LA COLLECTIVITÉ
À UNE
PLANIFICATION
ÉCONOMIQUE

23431

L'Institut Canadien d'Éducation des Adultes



**LA PARTICIPATION DE LA COLLECTIVITÉ
À UNE
PLANIFICATION ÉCONOMIQUE**

no 3 - les Cahiers de l'I.C.E.A.

Février 1967

LA PARTICIPATION DE LA COLLECTIVITÉ À UNE PLANIFICATION ÉCONOMIQUE

**L'Institut Canadien d'Éducation des Adultes,
506, est, rue Ste-Catherine, — suite 800,
MONTRÉAL 24, — Québec.**



*Les articles n'engagent que leurs auteurs.
Tout droit de reproduction réservé*

présentation

Madeleine Joubert

On peut se demander pour quel motif l'Institut Canadien d'Éducation des Adultes s'intéresse aujourd'hui à la planification économique au point d'y consacrer un numéro de ses Cahiers ? La raison en est fort simple et rejoint tout à fait la ligne de nos préoccupations.

Disons tout de suite que les pages qui suivent ne contiennent pas des études sur la planification en tant que telle, mais bien un ensemble de réflexions sur la PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS à une planification démocratique et efficace.

D'autre part, en abordant un thème aussi brûlant d'actualité, loin de nous l'idée de faire chic, . . . à la mode du jour. Au contraire, c'est à un effort de démystification que les auteurs de cette publication tentent d'arriver par une approche con-

crète et pragmatique des problèmes. Et le résultat escompté, soit rendre accessibles au plus grand nombre les données concernant les mécanismes de coopération à une planification démocratique et permettre en même temps aux groupes concernés de s'identifier aux situations vécues, constitue, selon nous, un apport positif et éducatif en soi.

Le présent Cahier ne s'adresse donc pas à des spécialistes ou à des experts de la planification, mais au citoyen désireux d'être mieux informé et documenté sur la question, afin d'apporter au meilleur de sa connaissance sa quote-part de participation.

Dans une première partie, les auteurs s'efforcent de jeter un peu de lumière sur la notion même de planification démocratique, les modalités de consultation et la nature des organismes de planification dont nous disposons au Canada. On doit déplorer, et nous nous en excusons, qu'un de nos collaborateurs ait été forcé de se désister, au moment de passer sous presse, alors que nous comptions sur lui pour traiter des conditions (techniques et psychologiques) indispensables à la participation des agents de la vie économique.

La seconde partie décrit, à partir de quelques expériences tentées au Québec ou à l'étranger, le processus ou les méthodes utilisées, compte tenu de certains conditionnements et facteurs d'influence. Nous sommes reconnaissants à *Économie et Humanisme* de nous avoir autorisés à reproduire un article concernant le mode d'enquête et de participation tel que conçu et mis en application par ce mouvement.

Il ressort de l'ensemble de ces textes que le gouvernement le mieux équipé et le mieux organisé ne saurait se passer de la collaboration des corps intermédiaires dans le processus de

planification économique de type démocratique. Pour être véritablement efficace, cette collaboration postule un ensemble de conditions dont la première est sûrement la transformation des attitudes mentales individuelles et collectives. Il est souhaitable que par son contenu le présent Cahier favorise l'amorce ou, encore mieux, la poursuite de fructueuses discussions en vue d'une action dynamique, mais sereine, parce que plus réfléchie.

QU'EST-CE QUE LA PLANIFICATION DÉMOCRATIQUE ?

Roland Parenteau (*)

(*) Monsieur Roland Parenteau est directeur général du Conseil d'orientation économique du Québec.

Il n'est guère de terme plus galvaudé que celui de planification. D'où la nécessité d'une définition claire et précise. Mais une définition théorique comme celles qu'en donnent les manuels ⁽¹⁾ se révèle souvent incompréhensible à ceux qui ne possèdent pas une connaissance intime des mécanismes économiques. De telles définitions n'évoquent rien dans l'esprit des profanes, qui sont toutefois des acteurs du drame économique, à un titre ou à l'autre : consommateurs, travailleurs, épargnants, chefs d'entreprises, inventeurs, ... etc.

La complexité de la vie économique moderne est telle que peu de citoyens, même s'ils en sont des agents actifs, peuvent définir avec précision le rôle exact qu'ils jouent. Encore moins disposer d'une vue d'ensemble qui leur révélerait le jeu des interrelations entre les diverses forces économiques.

On aura compris dès maintenant que nous ne parlerons que de planification économique, ou plus précisément de planification du développement économique. Car le terme de planification peut être utilisé à d'autres fins. On peut en effet planifier n'importe quel genre d'action : le développement culturel, les services sanitaires, le bien-être social, ... etc. Cette analogie nous permet d'ailleurs de remarquer que ce qui constitue l'essence même de la planification, dans son sens le plus général, ce n'est pas le champ d'activité ou d'intérêt auquel elle s'applique ⁽²⁾, mais plutôt la manière de l'aborder et les techniques utilisées.

La planification en effet suppose avant tout une attitude d'esprit vis-à-vis la solution de problèmes complexes. Au fur et à mesure que les moyens d'observation et d'exécution se perfectionnent, elle devient éventuellement une technique permettant de rendre une action quelconque plus efficace, plus con-

(1) Cf. l'annexe à la fin de cet article, page 23.

(2) Et qui s'exprime par des termes tels que "planification urbaine, planification régionale, planification des ressources, ... etc."

forme aux objectifs qu'on s'était fixés. Elle n'a de sens par conséquent que dans une perspective dynamique, que dans la mesure où la volonté de progrès perpétuel incite les hommes à se procurer des satisfactions matérielles et intellectuelles toujours plus élevées, en quantité et en qualité.

Bref la planification du développement économique serait alors le processus par lequel on intègre en un ensemble cohérent, appelé plan, des objectifs précis et conscients et des moyens d'exécution spécifiques.

Il importe donc de dissocier le terme de planification économique (ainsi d'ailleurs que de toute forme de planification) d'un quelconque contenu idéologique qu'on lui a trop longtemps attribué. À cet égard la planification est "neutre". Elle peut aussi bien constituer la règle d'action du bureaucrate soviétique que du chef d'entreprise capitaliste. Opposer donc régime de liberté d'entreprise à planification économique n'a pas plus de sens que d'assimiler planification à dirigisme d'État.

Il est bien entendu que le principal artisan de la planification est l'État, celui-ci étant en effet la seule institution dont le rôle est d'assurer le bien commun et qui possède au surplus la vue d'ensemble susceptible de favoriser la planification. Mais une bonne planification ne veut pas nécessairement dire plus d'intervention dans l'économie. Elle postule toutefois une intervention plus intelligente, en d'autres termes un réaménagement du rôle de l'État. Au lieu que celui-ci se substitue aux institutions privées d'une façon irrévocable et graduelle, il est amené à jouer les rôles d'arbitre, de promoteur, de coordonnateur et de protecteur de l'intérêt général, rôles qu'il est le seul à pouvoir assumer.

C'est par comparaison avec certaines autres formes de planification propres à des institutions peu complexes que nous comprendrons mieux ce que signifie la planification économique. Ainsi celle-ci apparaîtra comme l'extension à l'ensemble d'une société, habitant un espace national donné, d'une méthode et d'une attitude courantes chez tout agent qui se veut rationnel dans son action.

- a) Le *consommateur* rationnel planifie sa dépense. Au lieu de se laisser guider par les impulsions du moment, plus au moins influencées par des pressions de l'extérieur (publicité, ... etc.), il tâche au contraire de faire des choix conformément à une échelle de préférence consciente et à l'intérieur d'un cadre limité, constitué par ses ressources financières. Ainsi, plutôt que de se rendre compte après coup, mais trop tard, qu'il s'est laissé aller à des dépenses frivoles aux dépens de déboursés plus importants et même plus désirables pour lui, il préfère d'abord, à la suite d'un moment de réflexion et de prévision, confronter l'ensemble de ses revenus prévus avec l'ensemble de ses dépenses prévues et ensuite orienter ses dépenses selon la classification qu'il en aura faite, de manière à satisfaire ses besoins les plus impérieux, en priorité. C'est ce qui s'appelle en langage populaire "en avoir le plus pour son argent."
- b) Le futur *propriétaire* d'un édifice, surtout si celui-ci a quelque importance, ne peut, lui non plus, agir rationnellement s'il n'a pas planifié. Et la planification dans son cas ne se limite pas à la préparation des plans de l'architecte. Il faudra préalablement déterminer l'usage exact que l'on voudra faire du bâtiment en question, ses dimensions en fonction de l'évolution prévisible des besoins, les sommes que l'on voudra y consacrer, ... etc.

En possession de ces renseignements et sur les directives du propriétaire, l'architecte préparera les plans de l'édifice selon les règles de l'art, en prévoyant les types de matériaux à utiliser ainsi que les dimensions et la forme exacte de chaque organe composant. Un autre stade de planification intervient lorsqu'il s'agit de construire le bâtiment. Le constructeur, dans l'organisation de son travail, devra aussi planifier, tâche qui lui sera d'autant plus facile que les plans d'architecte seront précis et complets. Amener les matériaux à pied d'oeuvre au moment opportun, embaucher des ouvriers qualifiés, utiliser le type approprié d'équipement, voilà autant de décisions qui, selon qu'elles sont convenablement planifiées ou non, signifient la réussite financière ou la faillite.

- c) Le *chef d'entreprise* n'agit pas autrement, mais ses décisions s'appliquent à des activités beaucoup plus complexes et de plus de portée. Prenons le cas d'une grande entreprise de fabrication d'automobiles. Elle ne peut pas fonctionner avec efficacité — et la concurrence l'oblige à se révéler raisonnablement efficace — si elle ne prépare pas des plans à l'avance. Ces plans sont de diverses sortes. Le plan de production établit un programme de fabrication d'automobiles, à un rythme donné en fonction d'un certain nombre de variables : prévision de la demande, possibilité de transport vers les marchés, capacité d'entreposage des détaillants, campagne de vente, ... etc. Ce plan de production nécessite lui-même d'autres plans connexes, comme un plan d'embauchage qui détermine, en quantité et en qualifications professionnelles, la main-d'oeuvre qui doit être utilisée; un plan d'achat de matières premières et de fournitures de toutes sortes qui doit viser à la fois à éviter la pénurie de quelque pièce composante que ce soit et une accumulation excessive ruineuse.

À plus long terme, des plans d'investissement en bâtiments et outillage doivent être établis en fonction de l'accroissement probable de la demande et du remplacement de l'équipement désuet et aussi des programmes de recherche pour mettre au point des produits et des procédés nouveaux, sans quoi l'entreprise risque d'être déplacée du marché par un concurrent plus progressif.

Ainsi l'entreprise concurrentielle moderne nage constamment dans l'incertitude. Elle doit sans cesse prendre des paris sur l'avenir, prévoir l'évolution des prix, des marchés, des techniques et prendre au jour le jour les décisions les moins mauvaises possibles. Le planificateur apparaît à cet égard comme "un réducteur d'incertitude", selon l'expression d'un grand maître de la planification française, M. Pierre Massé. Par ses études et ses réflexions, il élargit à tel point l'horizon économique de l'entreprise qu'il réduit d'autant les chances d'erreur dans les décisions, et partant les pertes financières.

— O —

Voilà donc par analogie quelques exemples où la planification peut intervenir, en tant que méthode, dans des institutions qui restent malgré tout assez simples, où il existe en tout cas une unité de décision. Les techniques modernes permettent, pour peu qu'on se donne la peine de les utiliser, d'arriver dans ces cas à un degré de rationalité et d'efficacité qu'on n'aurait pas imaginé il y a une génération.

La planification du développement économique, avon-nous dit plus haut, n'est que l'extension à une société tout entière des mêmes principes et du même état d'esprit. Mais ici la tâche se révèle incomparablement plus exigeante, à cause de l'ampleur de l'opération et de la complexité des mécanismes économiques modernes. Toutefois selon le type de régime politico-social, le stade de l'évolution économique auquel on est parvenu, il existe des variantes d'économies planifiées. Nous en distinguerons quatre types;

- a) La première expérience d'envergure de planification économique fut celle de la *Russie soviétique*. De là vient la confusion entre planification et communisme ou socialisme. En fait la planification économique s'imposait de toute nécessité à un pays qui avait décidé de faire sauter toutes les institutions traditionnelles de la société capitaliste. La propriété privée ayant été supprimée, de même que la liberté d'entreprise qui y était alors obligatoirement attachée, les mécanismes d'ajustement de prix et de salaires sur un marché libre ayant été éliminés, il fallait de toute nécessité qu'une autorité quelconque détermine des programmes de production, des mécanismes de distribution, des allocations de matières premières et de main-d'oeuvre, ... etc., ... etc. C'est le gouvernement qui devenait le maître-d'oeuvre unique. Tâche gigantesque et même surhumaine dont on n'a pas encore, après plus d'une génération, réussi à évaluer complètement les avantages et les déficiences.

Il n'est pas question ici de juger le régime autrement qu'en termes d'efficacité économique. À cet égard la planification de type soviétique semble apporter des réponses

beaucoup plus rationnelles, plus logiques au problème économique fondamental de la satisfaction des besoins, puisqu'une seule autorité centrale décide de tout et possède en même temps tous les leviers de commande nécessaires. Ajoutons que la suppression des libertés économiques est aussi de nature à faciliter les choses.

Mais en pratique, il n'est pas sûr qu'un tel régime soit plus efficace, plus dynamique. La lourdeur d'une administration aussi centralisée est telle que bien des gaspillages de temps et de matériaux s'ensuivent. Les erreurs inévitables commises par l'organisme central de décision se répercutent d'une façon beaucoup plus grave que dans un régime où des ajustements sont possibles, grâce à l'existence d'entreprises concurrentes.

Quoiqu'il en soit, ce n'est pas le régime économique que nous possédons. Dans un pays d'initiative privée comme le nôtre, l'orientation de la vie économique est due essentiellement à une multitude de décisions d'agents aux intérêts divergents, sinon contradictoires, lesquels s'ajustent sur des marchés libres.

Et c'est l'originalité des expériences modernes de planification, dans le monde occidental, d'avoir voulu concilier ce qui était toujours apparu comme inconciliable : la liberté d'entreprise, et tout le cortège d'erreurs et de conflits qui s'ensuit, avec la volonté de rationaliser au maximum le développement économique, ce qui semble postuler à première vue un centre de décision unique et tout-puissant. Mais dans les économies d'inspiration libérale-capitaliste, il convient de distinguer trois cas : celui des économies non-développées, celui de l'économie de pénurie (guerre), et celui des économies évoluées en situation normale.

- b) Beaucoup de *pays non-développés*, en dehors de l'Europe et de l'Amérique du Nord, se sont engagés sur la voie de la planification, grâce en particulier à l'aide technique internationale (Nations-Unies, Banques internationales de Re-

construction, ... etc.). L'objectif essentiel est alors facile à déterminer en général, soit le relèvement rapide des niveaux de vie par une amélioration de la productivité des secteurs traditionnels d'activités et l'implantation d'activités modernes diversifiées. Les problèmes essentiels sont d'organiser des structures administratives nouvelles, de trouver des fonds, de créer des infrastructures, de relever le niveau de l'éducation. Rien dans tout cela de très compliqué, d'autant plus qu'on peut s'inspirer d'expériences faites en pays plus évolués. Ajoutons que l'absence de traditions bien ancrées du capitalisme facilite grandement les choses, de même que le sentiment de pouvoir améliorer rapidement la condition économique de la masse du peuple.

- c) Un autre type de planification est celui que tous les *pays belligérants* ont connu au cours de la dernière Grande Guerre, sous forme de dirigisme économique. Le plan lui-même est assez simple à élaborer, puisque le maximum de ressources doit être consacré à l'effort de guerre. Il ne s'agit alors que de calculer ce qui doit de toute nécessité être laissé à la consommation privée pour le maintien, non seulement de la santé physique des habitants, mais aussi de leur moral. Un tel type de planification donne lieu à une restriction sensible des libertés économiques, sans quoi on ne pourrait être assuré de réaliser les objectifs désirés.

À cet égard l'économie dirigée du temps de guerre ressemble étrangement à celle du régime soviétique, à cette différence près cependant que la situation n'est que temporaire. C'est ce qui explique qu'on puisse planifier rapidement une économie et cela dans une discipline relative des citoyens. Il convient aussi d'ajouter qu'un tel régime, parce que temporaire, ne touche pas à des valeurs fondamentales comme la propriété privée, qu'il s'accompagne d'une prospérité au moins apparente de tous et qu'il ne s'embarrasse guère des inégalités dans la répartition. Il doit malgré tout, pour obtenir l'adhésion de l'ensemble des citoyens, s'appuyer sur une propagande intensive et une censure plus ou moins étendue de l'information.

- d) Le quatrième cas de planification est celui d'un *pays évolué en situation normale*. Ce qui détermine en l'occurrence les dirigeants à s'engager dans la voie de la planification, ce n'est pas le sentiment d'urgence qui porte à consacrer tous ses efforts à la poursuite d'un objectif unique et simple, ni la volonté de rattraper rapidement un retard sur les autres pays, mais le désir d'améliorer la "performance" de l'économie. C'est essentiellement une idée de progrès qui préside à la planification, mais dans un contexte déjà dynamique et souvent dans une économie d'abondance.

Partant de l'idée que toute action humaine peut être améliorée dans ses effets, le planificateur s'applique à trouver les meilleurs moyens possibles pour atteindre les résultats escomptés. Cela suppose trois démarches successives :

- 1° la fixation de certains objectifs acceptables à l'ensemble de la collectivité (v.g. progrès économique continu, indépendance économique vis-à-vis l'étranger, stabilité des prix, meilleure répartition des richesses, ... etc.), ces objectifs étant convenablement hiérarchisés, compte tenu du fait qu'ils ne peuvent être poursuivis simultanément avec la même intensité;
- 2° l'inventaire des moyens disponibles, sous forme de ressources matérielles et humaines, d'appareil législatif et réglementaire, d'entreprises, de capitaux, ... etc.;
- 3° l'adaptation des moyens aux fins, ce qui suppose des calculs souvent longs et complexes. Il ne suffit pas, par exemple, de dire que l'économie doit être progressive, mais il faut aussi prévoir quel taux de croissance est possible et désirable. Il ne suffit pas de dire qu'on doit réduire le chômage, mais il convient de délimiter quel taux minimum on doit envisager, ... etc.

On commet souvent l'erreur de ne considérer dans la planification que la phase d'exécution, c'est-à-dire la mise en oeuvre du plan par les divers agents économiques. En réalité, précédant la traduction des directives du plan dans les décisions

au jour le jour, on trouve la phase d'élaboration, i.e. la mise en ordre des idées, le choix des options pour en arriver à un ensemble cohérent de propositions réalistes.

Dans un régime de liberté économique, où les centres de décision sont multiples et dispersés, la plus grande innovation apportée par la planification consiste dans l'élaboration du plan, c'est-à-dire du cadre de référence proposé à tous les agents économiques. Quant à l'exécution, elle donne beaucoup moins de prise à une intervention rigide. Les moyens d'atteindre les objectifs sont sans doute prévus dans le plan, mais les décisions elles-mêmes doivent être laissées à la discrétion des agents économiques.

On peut bien souhaiter que les salaires n'augmentent en moyenne que de 2% par année, mais est-ce suffisant pour entraîner l'adhésion des centrales syndicales? De même, le plan peut proposer que les investissements s'orientent en priorité dans tel ou tel type d'activité, mais comment traduire ce vœu dans les décisions des chefs d'entreprise?

On voit par ces exemples la difficulté essentielle de ce que l'on a appelé la planification "indicative". On estime toutefois que le seul fait de présenter dans un tableau cohérent et complet les orientations désirables de l'économie aboutissant aux équilibres fondamentaux (prix et salaires, offre et demande de main-d'oeuvre, épargne et investissements, balance des paiements, ... etc.) permet à chaque agent économique de déceler plus facilement la place qu'il occupe dans le rouage économique et lui indique, en quelque sorte, ce que l'on attend de lui.

Il faut s'attendre ici à trouver toutes les sortes de comportements. Certains agents sont plus disciplinés, ou plus rationnels que d'autres; certains acceptent plus facilement que d'autres à conformer leur action aux exigences du bien commun. Ainsi on peut prendre pour acquis que le comportement des agents du secteur privé sera variable, de sorte que les projections du plan ne seront pas toutes réalisées. Il convient de noter ici toutefois que, même dans les pays socialistes où le plan est impératif, les réalisations sont parfois fort éloignées

des prévisions, ce qui laisse entendre que les écarts en question sont dus tout autant à des difficultés techniques de prévision qu'à une quelconque mauvaise volonté.

Ajoutons que toutes les décisions majeures ne sont pas prises uniquement dans le secteur privé et que l'État possède des moyens d'action non négligeables, lesquels sont aussi mis à contribution dans le plan. Très souvent il n'est même pas nécessaire de créer de nouvelles législations; une révision des lois existantes suffit ou encore une application plus intelligente de celles-ci.

L'expérience de beaucoup de pays qui ont fait de la planification montre qu'il n'est pas essentiel que l'État se substitue d'une manière généralisée aux centres de décision du secteur privé. L'efficacité de l'action de l'État sera conditionnée, non pas tellement par l'abondance des moyens d'intervention, que par leur choix judicieux. Tous les États modernes possèdent à cet égard un arsenal très varié d'instruments. Ce qui manque le plus en général, c'est la volonté d'assurer une certaine coordination dans l'utilisation de ces instruments, en fonction des objectifs du plan.

Il importe d'ailleurs ici de dissiper une erreur communément répandue selon laquelle l'État représente un centre de décision unique et parfaitement rationnel. En fait les pouvoirs publics, dans un pays comme le nôtre, existent à trois niveaux, ce qui déjà laisse entendre que leurs décisions peuvent être contradictoires. Bien plus, à l'intérieur d'un même gouvernement, les divers organes administratifs (ministères, commissions, compagnies de la Couronne) n'ont pas toujours des attitudes compatibles entre eux. On pose ici tout le problème de la coordination interministérielle qui est loin d'être facile dans quelque gouvernement démocratique que ce soit.

Il n'est donc pas impensable qu'un plan préparé par un gouvernement et accepté au niveau supérieur ne rencontre pas l'adhésion immédiate de certaines branches d'exécution. La coutume est alors de se retrancher derrière des arguments d'ordre technique pour affirmer que telle proposition n'est pas réaliste et ne donnera pas les effets escomptés.

On réduira d'autant mieux ces risques de blocage que le plan aura été élaboré non pas isolément par l'organisme de planification, mais en collaboration avec tous les ministères chargés éventuellement de l'application du plan. Ce qui constitue déjà une très lourde tâche et suppose des discussions laborieuses.

Le même principe doit être utilisé à l'égard des autres agents économiques, tels les entreprises, les syndicats ouvriers, ... etc., ce qui ajoute encore, on le comprendra facilement, d'autres contraintes au travail des planificateurs. Mais on voit difficilement qu'à moins d'imposer un appareil de contrôle de plus en plus contraignant, on puisse espérer réaliser le plan, si les principaux agents économiques ne sont pas associés dès le début au processus d'étude. Qu'on ne se méprenne pas ! Il n'est pas question que les groupes d'intérêts fassent prévaloir à tout prix leurs points de vue. Les auteurs du plan gardent toute liberté à cet égard, mais on leur aura du moins communiqué les opinions, les objectifs, voire même les préjugés de ceux qui éventuellement prendront les décisions significatives. Il s'agit là d'un détour qui ne constitue pas la moindre des difficultés de la planification dans un État désireux de concilier le maximum de liberté économique avec la cohésion des décisions hautement désirables dans une perspective de planification.

Nous avons préféré utiliser une définition descriptive plutôt qu'une définition logique pour montrer comment la planification économique, même si elle constitue avant tout un état d'esprit et une méthode, en vient à modifier sensiblement les comportements des agents économiques pour les rendre plus sensibles à la "socialisation" des rapports économiques. Ainsi, même si les principes fondamentaux du régime dans lequel nous vivons : liberté de contrat et d'entreprise, libre choix du travail, concurrence, propriété privée, ... etc., sont sauvegardés, on peut se demander si leurs conditions d'exercice ne sont pas modifiées à tel point que le régime lui-même s'en trouve profondément altéré.

Cela serait vrai si, comme le prétendent certains, l'essentiel du régime libéral-capitaliste résidait en cette confiance dans le

hasard, ou plus précisément dans le libre jeu des forces économiques laissées à elles-mêmes. Il est certain à cet égard que le plan représente l'anti-hasard, comme l'a dit si bien Pierre Massé. Il suppose la substitution de l'intelligence consciente aux forces aveugles d'une économie ballottée par des intérêts divergents. Il ne supprime pas l'existence de ces intérêts, mais fait en sorte que ceux-ci ne constituent plus l'unique règle du jeu.

Bien davantage, au lieu d'attendre que ces groupes d'intérêts fassent connaître tôt ou tard leurs réactions, dont on peut présumer que certaines seront défavorables, le plan prend les devants et essaie d'utiliser le plus possible ces forces sociales pour les amener en quelque sorte à une identification.

ANNEXE

QUELQUES DÉFINITIONS DE LA PLANIFICATION

Le plan est l'acte d'une collectivité qui soumet les décisions des personnes physiques ou morales à des objectifs cohérents et à terme.

La planification française, P. Bauchet.

La planification consiste dans la réglementation de l'économie par l'Etat en vue d'assurer l'équilibre entre la production et la consommation, en maintenant la liberté, la propriété individuelle et les moyens monétaires dans le cas de la planification partielle, en les supprimant totalement dans le cas de la planification intégrale.

Les limites de la planification, J. Teissèdre.

Par planification, nous entendons l'élaboration scientifique d'un ensemble d'objectifs (précisés d'une façon quantitative) pour l'économie nationale et des mesures par lesquelles l'Etat se propose de les réaliser.

Professeur Van Meerhaeghe.

La planification de l'économie n'est que la coordination prévisionnelle de certains objectifs économiques et sociaux et des moyens utilisés pour atteindre ces objectifs en se fondant principalement sur les interdépendances.

La planification de l'économie, Aly Lutfy

Economic planning is the deliberate control or attempted control of economic forces by some agency or group for the purpose of attaining or progressing towards some goal which at a given time seems desirable for the future.

Professor George M. Peterson.

La planification est la science qui a pour objet l'établissement de programmes économiques comportant non seulement l'indication des objectifs à atteindre, mais également un état prévisionnel des diverses étapes du financement et de la réalisation de la structure des organismes à créer en vue de cette réalisation.

Dictionnaire Larousse.

LES MODALITÉS DE CONSULTATION

Yvon Tremblay (*)

(*) Monsieur Yvon Tremblay est conseiller technique au Conseil d'orientation économique du Québec.

La planification, comme on l'a vu dans un article précédent, est un processus par lequel les différents centres de décision économique d'un pays (province ou région) s'entendent sur un certain nombre d'objectifs généraux et particuliers à atteindre et essaient de concilier leurs intérêts particuliers en fonction de l'atteinte de ces objectifs. Normalement, la définition de ces objectifs s'inscrit dans un cadre formel qui s'appelle un plan de développement économique et social. Ce plan, d'ailleurs, peut être plus ou moins détaillé, il peut s'inscrire dans un volume aux tranches dorées, il peut se retrouver en filigrane dans des décisions quotidiennes reflétant un certain nombre d'objectifs qui ne sont pas inscrits dans un plan formel.

Or cette entente entre les différents centres de décision sur les objectifs à atteindre ne se fait pas spontanément. Laisés à eux-mêmes, les différents centres de décision économique se livrent à une lutte (quelquefois féroce) pour imposer à l'autre l'urgence de ses besoins. Chacun essaie de se frayer un sentier sans se soucier si ce sentier s'ajustera parfaitement aux besoins de l'autre; sans analyser les répercussions que cette démarche aura sur l'ensemble du développement de la société. Nous essaierons d'analyser brièvement dans une première partie à quel type de consultation donne lieu cette démarche fragmentaire et actuelle des agents économiques.

Par ailleurs, la planification comme processus de développement implique une démarche plus globale, nécessite une consultation plus systématique et mieux organisée. Cette consultation à l'intérieur d'un cadre de discussion permet à chacun de fournir les données qu'il connaît pour mieux définir les problèmes, permet de fixer des objectifs communs, ce qui rend d'autant plus facile l'atteinte des objectifs ou la réalisation du plan. Ce sont les différentes modalités de cette consultation à l'intérieur de la planification que nous analyserons

dans une deuxième partie en considérant la nature des agents en présence, leurs comportements, le rôle que chacun doit jouer.

I — Méthodes actuelles de consultation :

Consultation dispersée et groupes de pression

Il existe beaucoup de consultation au Québec, contrairement à ce que certains pourraient penser. Mais cette consultation se fait d'une façon dispersée quand elle n'obéit pas tout simplement à des méthodes de pression pour infléchir les décisions de l'Etat dans un sens ou dans un autre. Au fond, le type de consultation actuellement utilisé au Québec est lié aux mécanismes de définition des objectifs de développement socio-économique du Québec. Comme il n'y a pas actuellement de mécanisme précis et ordonné de définition et de discussion d'objectifs de développement, la consultation prend toutes sortes de détours et s'effrite dans une multitude de démarches quelquefois parallèles, quelquefois contradictoires. C'est cette situation que nous allons tenter d'explicitier un peu.

A — L'action de l'Etat donne lieu à une consultation fragmentaire

L'action de l'Etat du Québec est multiple et s'exprime de nombreuses façons. Il y a plusieurs stades dans le processus d'élaboration et d'exécution de l'action de l'Etat :

— Il y a le stade des tendances, des grands thèmes, des programmes de nature très générale. C'est la période où les partis politiques s'expriment au niveau des élections, où l'un de ces partis est élu pour assurer la tâche de gouvernement.

— Il y a le stade d'élaboration des politiques ministérielles à l'intérieur des ministères (ex. : livre blanc) qui peuvent déboucher sur des textes de lois ou qui s'expriment dans des budgets à l'intérieur de lois déjà existantes.

— Il y a le stade de l'acceptation des lois et des budgets annuels au niveau du Parlement.

— Il peut y avoir le stade d'examen et d'étude d'un secteur entier de l'action gouvernementale, ou d'un problème très spécifique : c'est le moyen des commissions d'enquête ou des comités d'étude.

Tout au long de ce processus d'expression du Gouvernement, il y a toute une série de consultations qui ont lieu à différents échelons qui sont de nature très différente, en étant tantôt de nature technique, tantôt de nature générale. Reprenons ces différentes étapes pour voir le type de consultation qui est faite.

Au niveau du programme des partis politiques il y a une consultation très large qui est faite auprès de la population. Cette consultation est faite au niveau des individus (votants) et non des groupes, elle est faite périodiquement, c'est-à-dire, au moment des élections. C'est une consultation qui porte sur un programme politique qui est lui-même beaucoup plus une expression de grandes tendances, une présentation de grands thèmes qu'une série d'objectifs très précis avec un ordre de priorité et avec des échéances financières et des échéances dans le temps.

Une fois le parti au pouvoir et devenu le Gouvernement, celui-ci au niveau des ministères élabore des programmes. Ces programmes sont en général de nature technique et sont préparés par des techniciens à l'intérieur des ministères. Un bon nombre de ministères utilisent la consultation à travers un organisme créé spécialement à cet effet qui regroupe les principaux représentants d'un champ d'activité quelconque. Par exemple, le ministère de l'Education a élaboré une structure de dialogue pour ses besoins spécifiques au niveau provincial, il s'agit du Conseil Supérieur de l'Education, au niveau régional, il s'agit des C.O.R.E.P.S. Même chose dans un certain nombre de ministères : le ministère de l'Agriculture a un comité consultatif d'élaboration des politiques agricoles; le ministère du Bien-Être social et de la Famille a le Conseil Supérieur de la Famille, le Conseil du Bien-Être; le ministère du Tourisme a le Conseil du Tourisme, etc. On pourrait ainsi continuer la liste des organismes consultatifs. Ce qui est important de retenir c'est que chacun de ces organismes consul-

tatifs est consulté sur une partie de l'activité socio-économique, sans référence à un cadre plus large de consultation, au niveau de la réalité socio-économique.

Par ailleurs, la consultation faite au moment de la discussion d'un projet de loi est plus limitée quant au sujet, mais peut être importante quant aux gens consultés. Ainsi l'exemple du texte de loi constituant le code du travail est éloquent à cet égard. Il n'y a pas de consultation cependant au moment de la discussion des budgets qui eux reflètent l'action gouvernementale. C'est là une tâche parlementaire à laquelle seuls participent les députés.

Enfin la formule consultative est largement utilisée par le moyen de commissions d'enquête. Au moment des travaux de la commission, le grand public peut présenter des mémoires pour faire connaître sa conception du problème. Deux exemples récents ont démontré que la population répond largement à cette formule, c'est l'exemple des travaux de la commission Parent et de la commission Bélanger. Mais, là aussi la consultation s'avère fragmentaire, elle ne doit s'adresser qu'aux champs d'activités de la commission qui est limitée à son mandat.

En somme comme on peut le voir, il y a consultation au niveau de l'État, mais cette consultation, si elle est multiple, est fragmentaire et éparse.

B — *Les corps intermédiaires s'affirment à travers une consultation sporadique*

Examinons le type de consultation qui se pratique actuellement chez les corps intermédiaires en tenant compte des modalités de cette consultation et de son contenu.

En général, les corps intermédiaires ont plusieurs façons de faire connaître leurs points de vue :

- par des mémoires annuels ou à l'occasion de congrès,
- par des mémoires sur des sujets précis,
- par des prises de position verbales ou écrites sur des problèmes particuliers,

— par des avis de caractère personnel d'individu à individu.

Ces différentes modalités indiquent bien que la consultation se fait, mais celle-ci n'obéit pas à des mécanismes précis. Dans certains cas, on s'abstient tout simplement de prendre position (ex. : grève des hôpitaux); dans d'autres cas, on prend position et même on fait pression en insistant sur le nombre de membres qu'on représente.

Quant au contenu s'exprimant à travers les prises de position des corps intermédiaires, la qualité est très variable. Dans certains cas, il s'agit d'études solidement articulées, fruit d'une recherche en profondeur : ex : l'étude sur l'éducation de la Chambre de Commerce de la Province de Québec, l'étude sur le port de Montréal par la Chambre de Commerce du district de Montréal.

Dans d'autres cas, il s'agit d'études superficielles, fruit de la réflexion d'un membre de la direction ou d'un membre du mouvement. D'ailleurs les corps intermédiaires, à cause de la dimension du mandat qu'ils se donnent, ont tendance à devenir des touche-à-tout qui n'approfondissent rien. Chacun se définit par rapport au bien commun et au nom de ce mandat général il détient la liberté de s'exprimer sur tout.

D'autre part, le mécanisme de consultation à l'intérieur même des corps intermédiaires n'est pas au point; même si une délégation d'autorité est donnée au conseil d'administration, il n'y a pas toujours chez ces organismes cette liaison étroite qui devrait exister entre la base et la direction.

En somme, là aussi l'existence d'un cadre de consultation fait défaut.

C — Les groupes socio-économiques spécialisés s'expriment le plus souvent par des pressions et quelquefois par la consultation

Il faut entendre par groupes socio-économiques spécialisés des organismes qui sont voués à la défense des intérêts de leurs membres. Ils ont donc quelque chose à défendre, ils ont

à fournir des services à leurs membres, ils ne se définissent pas d'abord par rapport à un objectif général de bien commun. Ces groupes peuvent être patronaux comme par exemple : le Conseil de l'Alimentation, l'Association Professionnelle des Industriels, l'Association des Manufacturiers Canadiens, etc., ils peuvent être syndicaux : l'Union Catholique des Cultivateurs, la Confédération des Syndicats Nationaux, la Fédération des Travailleurs du Québec.

Dans le cas des organismes patronaux, ce qui surprend c'est la grande quantité d'organismes plus ou moins structurés. Il n'existe pas d'organisme à caractère général regroupant l'ensemble des patrons. La pensée patronale apparaît donc comme fractionnée, éparse. Il n'y a donc pas de consultation patronale, il y a pression de petits groupes de patrons regroupés tantôt au niveau d'un sous-secteur; tantôt au niveau de la vente d'un produit; tantôt au niveau des entreprises petites ou moyennes ou des grandes entreprises.

Dans le cas des organismes syndicaux, c'est l'inverse. Il y a regroupement des forces syndicales en un nombre réduit de centrales syndicales; de sorte que la pensée syndicale présente un visage beaucoup plus uni que celui du groupe patronal, même s'il y a rivalité entre centrales syndicales. On voit, dès lors, les conséquences : au moment de la consultation, les organismes syndicaux prennent très peu de temps à faire connaître leurs points de vue. De plus, par le mécanisme des conventions collectives, les syndicats font pression pour obtenir des avantages à leurs membres et pour atteindre certains objectifs. On l'a vu dernièrement à l'occasion de grèves dans le secteur public. Dans une situation de force, les syndicats ont imposé certains objectifs à la société québécoise (ex. : le rattrapage de certains revenus) sans que celle-ci puisse faire connaître sa réaction dans un cadre de discussion. Ainsi, le rattrapage de revenus dans le cadre du budget québécois aurait pu ne pas apparaître comme un objectif prioritaire, si on avait mis à côté un certain nombre d'autres objectifs comme le rattrapage dans les équipements de base, etc., et si tous les autres groupes socio-économiques avaient été appelés à se prononcer.

Reste à considérer brièvement comment se comportent les agents privés de l'économie au niveau de l'entreprise. On retrouve deux types de comportements : celui de la petite et de la moyenne entreprises, celui de la grande entreprise. Dans le cadre du développement économique, la petite et la moyenne entreprises sont en général dans le circuit de la consultation par l'aide qu'elles reçoivent ou qu'elles demandent à la collectivité locale ou à l'État. Ce n'est pas le cas de la grande entreprise qui, elle, informe après coup de ses décisions. La grande entreprise planifie ses activités, avertit l'État ou la collectivité locale lorsque tout est décidé, à l'occasion de la demande du permis de construction.

II — Modalités de la consultation dans un cadre de planification : Constitution d'une structure de dialogue à caractère technique et politique.

Comment passer de la situation actuelle où la consultation est fragmentaire, sporadique, morcelée, incomplète, à une consultation plus systématique, plus complète, mieux ordonnée, répondant aux besoins créés par l'approche de la planification? Différentes modalités peuvent être envisagées correspondant à différents moments ou étapes de l'élaboration de plans ou de programmes économiques. Pour les besoins de la discussion, retenons les deux grandes étapes de l'élaboration de plans ou de programmes économiques :

- 1ère étape : la constitution de *dossiers techniques* correspondant à l'étape préliminaire de l'élaboration d'un plan;
- 2e étape : le choix des grandes orientations ou le choix des objectifs de développement, de *nature politique* correspondant à l'étape finale de l'élaboration d'un plan.

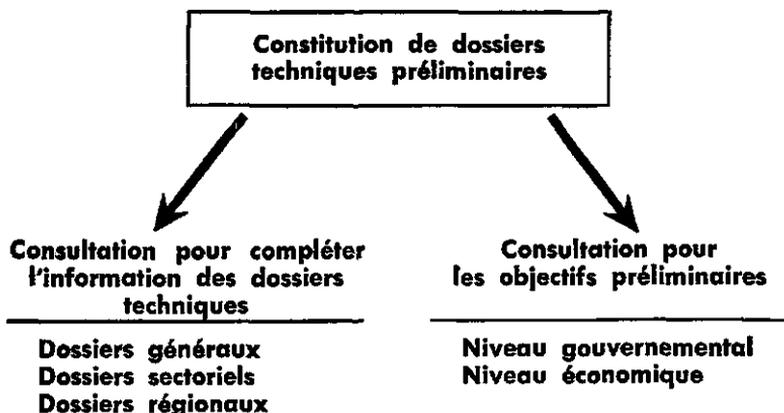
Il sera plus facile ainsi de dégager les modalités de consultation et les structures de dialogue qu'il faudrait envisager de créer en tenant compte de cette double perspective (voir schéma général).

Première étape : LA CONSULTATION DE NATURE TECHNIQUE

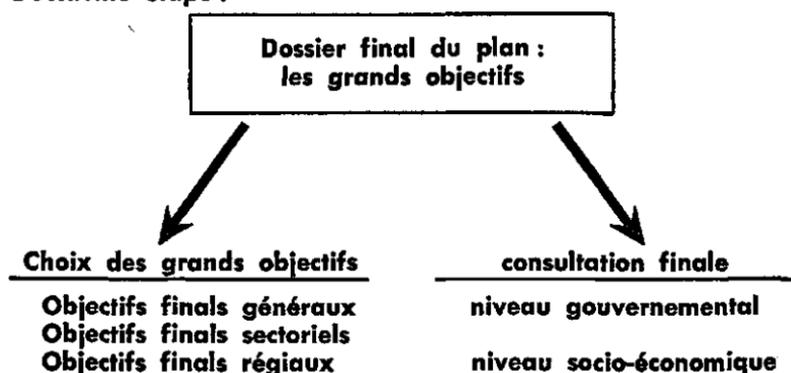
On sait que l'élaboration de plans ou de programmes économiques a comme point de départ un vaste brassage de matériaux de nature technique concernant toutes les variables économiques. Il s'agit, à partir de la connaissance de la réalité socio-économique passée et actuelle, de prévoir et d'orienter le développement socio-économique futur (2 ans — 5 ans — 10 ans). On voit dès lors le problème qui se pose : il faut d'une part une connaissance approfondie du réel socio-économique : population totale, population active, consommation des individus, revenus des individus, épargne des individus, consommation publique des administrations, équipements publics, revenus des administrations, production par secteurs industriels, marchés, investissements; équilibre ou déséquilibre des régions, etc... Il faut d'autre part définir un certain nombre d'objectifs préliminaires, dégager un certain nombre d'orientations préliminaires.

Schéma général de consultation (possible) pour la préparation de plans

Première étape :



Deuxième étape :



La consultation de nature technique devrait donc revêtir une double dimension :

— Une consultation et une confrontation entre les différents agents économiques pour apporter aux dossiers techniques les éléments d'information qu'ils sont seuls à connaître et qu'on ne peut obtenir de la démarche purement statistique.

— Une consultation tant au niveau gouvernemental qu'au niveau socio-économique pour discuter les orientations et les objectifs préliminaires retenus pour l'élaboration du plan.

A — Consultation en vue de compléter l'information

Les dossiers techniques à constituer au cours de l'élaboration de plans ou de programmes économiques sont nombreux. On peut les classer en trois grandes catégories :

- les dossiers de caractère général ou global;
- les dossiers de caractère sectoriel;
- les dossiers de caractère régional

La constitution de ces dossiers commande une série de démarches auprès d'une clientèle différente. Examinons un peu plus dans le détail la nature de ces dossiers, le type d'informations qu'il faut recueillir et la clientèle qu'il faut contacter.

1) *Dossiers techniques à caractère général ou global.*

Pour ne pas entrer trop dans les détails prenons trois exemples pour illustrer le type de consultation et le genre d'informations qu'il faut obtenir à ce niveau de préparation du plan. Le premier exemple sera celui de la préparation d'un dossier sur la consommation. On sait que dans un plan, il faut essayer de prévoir la part du produit national qui ira à la consommation des individus (ou ménages). Ces prévisions peuvent se faire à partir d'enquêtes par échantillonnage pour dégager les habitudes de consommation des individus ou ménages. Il faudrait donc pour compléter ce dossier faire appel à un comité composé surtout de représentants de consommateurs, d'entreprises, afin de discuter, analyser ces prévisions et compléter l'information nécessaire.

Prenons un deuxième exemple, cette fois dans le domaine de l'administration. Dans un plan de développement, il faut présenter le dossier actuel et futur d'équipements des administrations. Ainsi en fonction du budget du Québec, il faudra établir la part du budget qui doit revenir à chacun des ministères en termes d'équipements (immobilisation) selon les objectifs retenus. Là aussi, il sera nécessaire de constituer un ou des comités consultatifs comprenant des représentants des services de planification de chacun des ministères pour compléter le dossier, puisque ce sont les représentants des ministères qui sont les mieux placés pour situer les équipements actuels et les besoins futurs.

Considérons un troisième exemple du côté de la préparation du dossier de la main-d'oeuvre et de l'emploi. L'organisme de planification, dans ce cas, devrait dans un premier temps préparer les prévisions de main-d'oeuvre et d'emploi. Puis à l'aide d'un comité consultatif composé de représentants des syndicats, des entreprises, des ministères intéressés, d'universitaires, il compléterait l'information pour pouvoir déboucher sur une politique de la main-d'oeuvre et de l'emploi; ce qui implique un choix préliminaire d'objectifs.

2) *Dossiers techniques à caractère sectoriel*

L'élaboration d'un plan de développement ou de programmes économiques doit comporter, il va de soi, un dossier très élaboré sur la production. Comme on ne peut détailler toutes les entreprises, il faut opérer un certain nombre de regroupements au niveau des secteurs industriels. Au Canada, il existe une nomenclature où on regroupe toutes les activités de production en 167 secteurs d'activité. On peut donc utiliser cette nomenclature ou encore opérer un certain nombre de regroupements en 15, 20 ou 30 secteurs.

A l'intérieur de chacun de ces secteurs, il faut constituer un dossier comportant des données sur la situation passée et actuelle en termes d'immobilisation, d'emploi, de valeur ajoutée, de marché.

On conçoit facilement qu'un dossier purement statistique à partir des données du recensement ou d'enquêtes particulières ne soit pas suffisant pour donner une image très nette en ce domaine. Il faut constituer un certain nombre de comités consultatifs où sont regroupés les principaux représentants d'un secteur donné pour obtenir une dimension qualitative de l'information.

Évidemment le type de consultation peut varier selon les secteurs par suite de la très grande disparité qui existe entre chacun. Dans certains secteurs, ce sont quelques grandes entreprises qui représentent 80 à 90% de toute la production du secteur. Dans d'autres secteurs, la consultation devra se faire auprès de certains organismes spécialisés représentant les multiples petites entreprises assurant la production. Dans d'autres secteurs il faudra plutôt rejoindre quelques individus, chefs d'entreprises ou universitaires; ou encore il faudra susciter une représentation plus systématique pour qu'il y ait vraiment consultation.

Certains peuvent se poser la question : une consultation sectorielle est-elle possible et nécessaire au Québec? Il est bien évident qu'on n'en arrivera pas là d'un coup, et au début peut-être ce type de consultation ne sera pas nécessaire. Mais

dans le temps on peut l'envisager car elle peut rendre de grands services.

Dans certains cas, le dossier technique sectoriel peut constituer une vaste étude de marché qu'une entreprise seule ne peut faire ; dans d'autres cas, la consultation viendra éclairer le chef d'entreprise du contexte général dans lequel se développe son entreprise : équipements publics, main-d'oeuvre, productivité, etc.

3) *Dossiers techniques de caractère régional*

On sait qu'il existe au Québec une grande disparité entre les régions, il est donc difficile d'élaborer un plan de développement ou des programmes économiques au niveau de la province sans lui donner une dimension régionale. Le problème qui se pose est celui de l'ordre de grandeur des travaux régionaux. Devrait-on demeurer au palier de la traduction géographique du plan ? Devrait-il y avoir de véritables plans régionaux ? Devrait-il y avoir un aménagement physique du territoire débouchant sur l'urbanisme ?

Quel que soit l'ordre de grandeur des travaux régionaux, il semble qu'il faudra tôt ou tard préparer trois sortes de dossiers techniques :

- les dossiers techniques concernant les grands équilibres entre les régions ;
- les dossiers de synthèse aux mains de chacune des régions ;
- les dossiers de détail au niveau des sous-régions.

Examinons brièvement le type de consultation nécessaire pour ces sortes de dossiers. Premièrement les dossiers concernant les équilibres ou les déséquilibres entre les régions dans la perspective du développement au Québec doivent comporter tous les éléments permettant de dégager les variations propres à chacune des régions, les limites de chacune, les objectifs à atteindre, sans nuire aux objectifs de développement de la province pris dans son ensemble. La consultation à ce niveau pourrait donc se faire avec les représentants des régions (Con-

seils économiques régionaux) et des représentants gouvernementaux de l'organisme de planification.

En deuxième lieu, pour la constitution de dossiers de synthèse pour chacune des régions, il y a un choix préalable à faire concernant le lieu où se feront les travaux. Faut-il bâtir des équipes techniques au niveau de la région ou faut-il des équipes techniques très légères au niveau des régions et une unité de travail importante au niveau provincial? La nature de la consultation peut être affectée par le choix qu'on fera.

En troisième lieu, il y aura aussi à constituer des dossiers de détail au niveau des sous-régions avant d'en arriver aux synthèses régionales. Ces sous-régions peuvent prendre différentes dénominations : unités d'aménagement, régions homogènes. A ce niveau, la consultation devra s'appuyer sur l'animation sociale pour créer dans la population les habitudes nécessaires à la participation.

B — Consultation sur les objectifs préliminaires

La constitution de dossiers techniques doit au cours de l'élaboration d'un plan conduire au choix d'objectifs de développement, à l'établissement de priorités ; donc à la discussion des moyens pour atteindre ces objectifs en tenant compte des limites et de la cohérence des mesures envisagées.

Cette étape n'est pas coupée de la constitution de dossiers techniques, elle s'imbrique dans le processus et se présente comme une conclusion logique. A ce stade, deux types d'interlocuteurs doivent particulièrement être représentés :

- le Gouvernement en donnant des directives ;
- les groupes socio-économiques, tant au niveau de la province qu'au niveau de leur région, en faisant connaître leur accord ou leur désaccord.

1 — Au niveau gouvernemental

On a vu antérieurement que dans la constitution des dossiers techniques un certain nombre d'interlocuteurs étaient ap-

pelés à venir compléter l'information de l'organisme de planification. A ce niveau on fait surtout appel aux techniciens, à ceux qui ont l'habitude des études, des statistiques.

Au stade des orientations préliminaires, il faut cette fois faire appel à l'homme politique ; celui qui doit préciser les objectifs puisqu'il obtient ce mandat dans notre démocratie par le mécanisme des élections. Par exemple, dans la détermination du choix des équipements il appartient à l'homme politique de dire s'il faut mettre l'accent sur l'éducation, ou la sécurité sociale ; ou encore retenir des priorités en matière de voirie ou de travaux publics. Le ou les techniciens, eux, ont à préciser au législateur les conséquences économiques ou sociales des choix.

2 — *Au niveau socio-économique*

Le même processus de consultation doit s'établir pour les groupes socio-économiques et régionaux. Par exemple, supposons que le plan pose l'objectif préliminaire de la réduction des taux de travail, ou encore l'objectif du rattrapage de revenus de certaines classes sociales. Les différents groupes socio-économiques et régionaux doivent pouvoir, au stade préliminaire, faire entendre leur voix pour exprimer leur accord ou leur désaccord. Par la suite, l'organisme de planification tiendra compte de ces choix pour finaliser l'élaboration du plan.

Deuxième étape : LA CONSULTATION DE NATURE POLITIQUE

Il y a une deuxième grande étape au cours de l'élaboration d'un plan ou de programmes économiques : c'est celle de la rédaction finale du plan. À la suite des travaux préliminaires, l'organisme de planification reprend l'étude des dossiers techniques en tenant compte des avis émis par le Gouvernement et les groupes socio-économiques. Peu à peu, par ajustements successifs, on en arrive à une version finale du plan qui doit être acceptée par le Gouvernement, puisque le plan est un programme d'action qui doit se traduire dans des budgets et qui doit être aussi accepté par les groupes socio-écono-

miques, puisqu'il s'agit là d'un cadre général où s'expriment les objectifs en vue du développement socio-économique.

Cette étape devrait donc donner lieu à une consultation très importante au niveau le plus élevé du Gouvernement et des centres de décision privés, au niveau de la province et au niveau des régions. Il faut donc un accord de la plus grande partie des agents économiques publics et privés, puisque ce sont eux qui auront charge d'exécuter le plan. Il faut donc, au préalable, une entente quasi générale sur les objectifs, les priorités et les moyens fixés pour le plan.

A — Consultation au niveau gouvernemental

La consultation au niveau gouvernemental devrait pouvoir se faire à deux paliers : au palier du Gouvernement et au palier du Parlement. Pour le Gouvernement, c'est le Cabinet qui est l'organisme suprême de décision. Il lui revient donc de droit de donner son approbation ; il peut le faire lui-même ou par le biais d'un comité spécialisé. Pour le Parlement, le problème est plus difficile. Le plan peut être un document volumineux. En France, par exemple, il y a une loi générale qui présente le plan comme devant servir de cadre au développement socio-économique et le plan est présenté en annexe. Le Parlement a d'ailleurs été invité au Ve Plan à donner son avis sur les esquisses préliminaires pour éviter, comme au IVe Plan, l'impression qu'ont eue les députés que tout était décidé et qu'il n'y avait rien à ajouter. On pourrait peut-être procéder de cette façon au Québec, ou encore confier la tâche à un comité parlementaire qui ferait rapport à la Chambre.

B — Consultation au niveau socio-économique

Au niveau socio-économique, on a confié la tâche, en France, au Conseil économique et social : organisme consultatif qui donne son avis au Gouvernement sur le Plan, avant sa rédaction finale.

Or, au Québec, il n'y a pas encore d'organisme du genre, où tous les groupes socio-économiques sont représentés. Peut-

être devrait-on songer à la création d'un tel organisme permettant à toutes les forces socio-économiques d'être regroupées au sein d'un même organisme et d'avoir droit au chapitre.

Conclusion

Nous avons essayé dans ce bref article de décrire les mécanismes actuels de consultation qui existent. Nous avons aussi essayé de tracer un schéma théorique de consultation qui pourrait être utilisé au cours de la préparation d'un plan québécois. Il va de soi que ce schéma théorique devrait s'adapter selon la nature du plan. Un plan peut être plus ou moins complet au début et se perfectionner, c'est-à-dire aller plus dans les détails au fur et à mesure des possibilités.

Ce qu'il faut retenir c'est que la planification signifie une démarche plus globale que les méthodes utilisées actuellement au Québec; et de ce fait la consultation doit prendre un cheminement différent permettant à toutes les forces socio-économiques de s'exprimer.

LES ORGANISMES DE PLANIFICATION DU CANADA

Jean Simon (*)

(*) *Monsieur Jean Simon est conseiller technique au Conseil d'orientation économique du Québec.*

Lorsque nous parlons d'organismes de planification au Canada, nous faisons référence à un certain nombre d'organismes consultatifs qui ont été mis en place au cours des dernières années et dont le rôle se situe principalement au niveau de la recherche. En général, ces organismes sont plus ou moins rattachés administrativement aux différents paliers de gouvernement et suivant les particularités de leur mandat, ils peuvent être appelés à conseiller les pouvoirs publics ou à constituer, par la publication de leurs travaux, des centres d'information économique. De toute évidence, le rôle de ces organismes s'inscrit donc dans une perspective de planification indicative et décentralisée.

À l'heure actuelle au Canada, ce type d'organisme existe au niveau national, de même que dans la plupart des provinces. Il peut s'en trouver également au plan régional ou local, mais à ce niveau, il s'agit surtout d'organismes préoccupés de promotion industrielle et d'aménagement du territoire. Afin de mieux situer la contribution actuelle de ces différents organismes au processus de planification indicative ou démocratique, nous nous proposons dans les lignes qui vont suivre de donner un bref aperçu schématique du mandat et des objectifs propres à un certain nombre d'entre eux.

Le Conseil économique du Canada

Le Conseil économique du Canada est essentiellement un organisme de recherche dont les travaux peuvent servir d'une part, à conseiller le gouvernement fédéral et d'autre part, à informer le public en général sur l'évolution de la conjoncture économique canadienne.

Selon les termes de son mandat, il appartient au Conseil de renseigner le gouvernement et de lui faire des recommandations sur la façon dont le Canada peut atteindre les plus hauts niveaux d'emploi et de production utile afin que le pays puisse

connaître un rythme de croissance accéléré et soutenu et que les Canadiens puissent participer à la hausse du niveau de vie. Dans cette perspective, le Conseil est donc appelé à poursuivre une multitude de travaux de recherche qui pourront se traduire par des recommandations précises faites au gouvernement ou par la publication d'études sur un problème économique particulier. À cet égard, il est prévu dans la loi régissant le Conseil que ce dernier doit :

- a) périodiquement évaluer, avec méthode et selon un plan d'ensemble, les perspectives économiques à long et à moyen termes et les comparer aux possibilités d'expansion de l'économie;
- b) recommander les programmes d'action du gouvernement les plus propres, de l'avis du Conseil, à faciliter la réalisation des possibilités d'expansion de l'économie;
- c) examiner les moyens de consolider et d'améliorer la situation financière et commerciale du Canada sur le plan international;
- d) étudier les moyens d'accroître la participation canadienne à la propriété, la direction et la gestion des industries au Canada;
- e) étudier les incidences que l'expansion de l'économie, l'évolution de la technologie et l'automatisation, ainsi que les transformations de la vie économique internationale peuvent avoir sur l'emploi et le revenu dans l'ensemble, comme dans certaines régions du Canada et dans des secteurs particuliers de l'économie;
- f) étudier et examiner, avec des représentants des industries intéressées et des représentants de la main-d'oeuvre ouvrière et agricole et des autres producteurs des secteurs primaires, ainsi que d'autres groupes ou organisations professionnelles, les programmes précis relatifs à la production et aux investissements dans les principales industries au Canada, les plus propres

à contribuer à un rythme accéléré et soutenu d'expansion économique;

- g) étudier comment des programmes économiques à l'échelle nationale peuvent davantage stimuler dans un équilibre harmonieux l'essor économique de toutes les régions du Canada;
- h) analyser et apprécier des entreprises particulières d'envergure en vue de l'expansion de l'industrie et des autres formes d'activité économique au Canada, que ces entreprises comportent ou non une participation directe du gouvernement, et faire à leur sujet les recommandations les plus propres, de l'avis du Conseil, à contribuer à la croissance économique du Canada;
- i) encourager au maximum les consultations et la collaboration entre le salariat et le patronat en vue de la réalisation des objets de la présente loi;
- j) chercher à établir de façon régulière des consultations poussées avec les organismes compétents du gouvernement de chaque province;
- k) reviser, si le Ministre l'en requiert, les programmes à moyen ou à long terme du gouvernement du Canada, conçus pour aider l'industrie, le salariat et l'agriculture.

Le Conseil d'orientation économique du Québec

Le C.O.E.Q. est un organisme consultatif essentiellement au service du gouvernement québécois. En vertu de son mandat, le C.O.E.Q. a pour mission :

- a) d'élaborer le plan de l'aménagement économique de la Province en prévoyant l'utilisation la plus complète de ses ressources matérielles et humaines;
- b) de conseiller le gouvernement sur toute question économique, de sa propre initiative ou sur demande.

Dans l'exercice de son mandat, le C.O.E.Q. est donc appelé à commanditer auprès de services gouvernementaux certaines recherches ou à mener lui-même des études spécifiques, mais ses recommandations sont en général confidentielles et ses travaux ne visent aucunement à informer le public.

Nova Scotia Voluntary Planning Board

Cet organisme est évidemment consultatif auprès du gouvernement de la Nouvelle-Écosse. C'est également un organisme de recherche et d'étude appelé à diffuser de l'information économique et à préparer un plan pour l'ensemble de l'économie de la Province. Plus spécifiquement, son rôle est de :

- a) coordonner les plans des différents secteurs de l'économie et, à partir de ces plans, produire un plan "provincial" susceptible d'être adopté par le gouvernement;
- b) ramasser, adapter et diffuser l'information économique concernant la Province;
- c) conseiller le gouvernement sur des matières économiques;
- d) surveiller l'évolution des secteurs qui ont préparé des plans, encourager et stimuler les autres à préparer de tels plans;
- e) faire et conduire des études et des recherches à la demande du gouvernement.

New-Brunswick Research and Productivity Council

Comme l'indique son nom, cet organisme constitue avant tout un centre de recherche et d'information dans le domaine de la productivité. Ses travaux font l'objet d'un rapport présenté au gouvernement et diffusé dans tous les milieux intéressés. Le Conseil a pour fonction de :

- a) promouvoir la productivité dans tous les secteurs de l'économie;

- b) assister, encourager et faire des recherches dans le domaine de l'industrie et de la technologie, particulièrement en ce qui concerne :
- la conservation, le développement et l'utilisation des ressources naturelles de la Province;
 - le développement, le traitement, la transformation des minerais, bois et autres ressources de la Province;
 - la promotion et le développement des matériaux industriels, des produits et des techniques.

Ontario Economic Council

L'Ontario Economic Council est un organisme de recherche, d'information et de consultation auprès du ministère de l'Économie et du Développement de l'Ontario. Il a comme mandat d'étudier les problèmes économiques provinciaux et de faire des recommandations afin :

- a) d'accroître l'efficacité de l'industrie primaire et secondaire de l'Ontario et la mise en marché des produits;
- b) de maintenir un taux de développement économique capable d'absorber la main-d'oeuvre croissante;
- c) de maintenir la stabilité du niveau des prix.

Dans cette perspective, le Conseil est donc appelé à poursuivre des études variées sur les différents secteurs de l'économie, à en assurer la diffusion auprès du public intéressé et à conseiller le gouvernement dans l'orientation de ses politiques économiques.

Alberta Economic Development and Productivity Council

Il s'agit ici d'un organisme de recherche et d'information complètement indépendant des pouvoirs publics. Il a pour fonction :

- a) d'identifier les principaux problèmes économiques qui se posent dans le milieu;
- b) de poursuivre des recherches qui feront l'objet de recommandations aux autorités appropriées, qu'elles soient gouvernementales ou autres.

Saskatchewan Economic Advisory Council et Saskatchewan Industry Advisory Council

Dans le premier cas, il s'agit d'un organisme de recherche et d'information non gouvernemental au service de tous les agents économiques en général. Sa fonction est de promouvoir la croissance et la productivité de l'économie de la Saskatchewan, en proposant des moyens spécifiques aux différents secteurs d'activité. Il appartient donc à cet organisme de poursuivre certains travaux de recherche et d'en assurer la diffusion auprès des centres de décision publics ou privés.

Dans le second cas, l'organisme est consultatif et au service du gouvernement de la Saskatchewan. Sa tâche consiste en des études dans le domaine du développement industriel et en la présentation de suggestions appropriées.

Manitoba Development Authority et Manitoba Economic Consultative Board

Ces deux organismes sont complémentaires. Le premier se situe à l'intérieur des cadres gouvernementaux et est doté de pouvoirs exécutifs alors que le second, étant para-gouvernemental, est appelé à agir comme conseiller auprès du gouvernement.

Selon son mandat, le Manitoba Development Authority doit :

- a) envisager le développement économique futur de la Province, de façon à accroître l'emploi et à augmenter le niveau de vie du peuple du Manitoba;

- b) définir les objectifs de développement économique et les moyens pour les atteindre;
- c) considérer les obstacles à la croissance économique et les moyens pour les vaincre;
- d) examiner et développer les moyens disponibles pour permettre :
 - les mesures requises par la promotion des projets majeurs de développement économique et des moyens pour les réaliser;
 - la coordination de l'activité publique et privée en fonction des objectifs définis et particulièrement la coopération de tous les secteurs de la société pour atteindre un plus haut niveau de productivité économique;
 - l'adoption de plans et l'implantation de méthodes qui permettront de porter à l'attention des investisseurs canadiens et étrangers les avantages qui existent au Manitoba pour l'emploi de capital productif;
 - la coordination de la politique et de l'action économique du gouvernement de la Province avec celles des autres gouvernements et plus particulièrement celui du Canada, des autres provinces et des municipalités;
 - l'étude et l'analyse des propositions et des idées que le Manitoba Economic Consultative Board considère comme devant contribuer à atteindre les buts et les objectifs du Manitoba Development Authority.

Les Conseils économiques régionaux au Québec

La formation de conseils économiques régionaux résulte avant tout d'initiatives locales et constitue pour les populations intéressées autant d'instruments aptes à favoriser la réalisation

de leurs aspirations dans le domaine économique et social. Ces organismes regroupent sur une base régionale (ou de comté dans certains cas particuliers) des représentants de corps publics, d'associations ou d'institutions ayant une vocation économique et/ou sociale, et constituent un lieu de convergence où tend à s'exprimer, au-delà des intérêts particuliers, l'intérêt général de la région. Dans une perspective de planification démocratique, la présence de tels organismes s'avère donc indispensable. D'une part, elle favorise une plus grande participation des communautés locales au "devenir" de leur région et, d'autre part, elle fournit au gouvernement des interlocuteurs régionaux vraiment représentatifs, susceptibles de l'éclairer dans l'élaboration d'une politique régionale.

Même si pour l'instant le mandat des conseils économiques régionaux est encore mal défini, il apparaît néanmoins que les fonctions suivantes leur soient acquises, à savoir :

- a) identifier les véritables problèmes du milieu et amener la population à prendre conscience de leurs multiples dimensions;
- b) établir des priorités à l'échelle régionale et coordonner l'action des divers agents économiques en vue de solutionner ces problèmes;
- c) susciter des initiatives dans le domaine de l'aménagement et de la mise en valeur des ressources de la région;
- d) être un organisme d'éducation et d'information auprès des agents économiques du milieu;
- e) être un porte-parole de la région et un interlocuteur appréciable auprès de l'administration provinciale.

À l'heure actuelle et en se référant au nouveau découpage de la Province en dix régions administratives, l'inventaire des conseils économiques régionaux existants ou en voie de formation se présente comme suit :

- 1) Gaspésie — Conseil d'orientation économique du Bas-St-Laurent et Conseil régional d'expansion économique de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine (une fusion prochaine de ces deux organismes est à prévoir)
- 2) Côte-Nord — Conseil économique de la Côte-Nord
- 3) Saguenay-Lac-St-Jean — Conseil économique régional du Saguenay-Lac-St-Jean
- 4) Abitibi-Témiscamingue — Conseil économique régional du Nord-Ouest Québécois
- 5) Cantons-de-l'Est — Conseil économique régional des Cantons-de-l'Est
- 6) Outaouais — Conseil économique régional de l'Est du Québec

Dans trois autres régions existent ou sont en voie de formation des organismes ayant une vocation analogue à celle des C.E.R., mais d'une extension territoriale moindre.

- 7) Région de Québec — Comité économique de Portneuf (comté de Portneuf)
- L'Office de développement régional de L'Etchemin (comté de Dorchester)
- Le Conseil d'aménagement et d'expansion de la Côte-du-Sud (comtés de Bellechasse, Montmagny, L'Islet et Kamouraska)
- Un organisme analogue en voie de formation dans le comté de Charlevoix

- | | |
|--------------------------------|--|
| 8) Région de
Montréal | — Conseil économique régional de Lanaudière (comtés de Berthier, Joliette, L'Assomption et Montcalm)
— Conseil d'aménagement du comté de Brôme |
| 9) Région de
Trois-Rivières | — Un C.E.R. est en voie de formation dans la Mauricie (comtés de Trois-Rivières et Saint-Maurice)
— Un autre C.E.R. l'est également dans les Bois-Francs (villes de Drummondville, Victoriaville, etc...) |
| 10) Nouveau-
Québec | — Nihil |

CONCLUSION

Dans le bref inventaire qui précède, nous avons tenté de faire le point sur le rôle actuel de certains organismes de planification que nous rencontrons au Canada. À la lumière de leur mandat respectif, nous avons pu constater qu'il s'agit principalement d'organismes consultatifs dont l'action se situe surtout au niveau de la recherche et de l'information économiques. Dans un contexte de planification indicative et décentralisée, il appartient donc à ces organismes d'éclairer les multiples centres de décision du milieu, qu'ils soient publics ou privés, et de susciter chez eux des actions plus concertées dans la poursuite d'objectifs communs. Ainsi, selon les particularités de leur mandat, ces corps consultatifs sont appelés à diffuser dans leur milieu une information économique pertinente et à conseiller les pouvoirs publics en matière de politique économique.

Dans notre contexte économique en particulier, la présence de tels organismes ne garantit en rien la rationalité des décisions prises par l'ensemble des agents économiques, mais

elle peut, tout au moins, leur fournir un meilleur cadre de référence. Bien entendu, l'incidence que peuvent avoir ces organismes sur les décisions publiques ou privées sera toujours difficile à évaluer. Néanmoins, si l'on fait abstraction de certaines contraintes inhérentes au système économique lui-même, on peut supposer qu'en termes de planification l'influence de nos organismes consultatifs se trouve liée à "l'autorité morale" que veulent bien leur reconnaître les exécutants. Or, cette "reconnaissance" peut dépendre d'une part, de l'appréciation que se font les exécutants du travail de ces organismes et, d'autre part, du degré de participation et de représentativité prévalant au sein de chacun d'eux. À cet égard, on doit mentionner que l'ensemble des organismes cités dans l'inventaire qui précède ne sont pas, à proprement parler, des organismes de participation. À l'exception des Conseils économiques régionaux que l'on rencontre au Québec, les organismes existant au niveau national ou provincial sont, en général, composés de représentants de diverses sphères d'activité, mais ceux-ci sont habituellement nommés par le gouvernement.

Pour conclure, il semble bien qu'il serait superflu de vouloir porter un jugement sur le rôle exercé jusqu'ici par nos multiples organismes de planification. Dans la mesure où l'on croit à la planification indicative, sa réalisation dépend avant tout du degré de cohérence et de rationalité qui inspire l'action des agents économiques eux-mêmes.

**L'ANIMATION SOCIALE
EXPÉRIENCE
DU B. A. E. Q.**

Jean-Claude Lebel (*)

(*) Monsieur Jean-Claude Lebel est secrétaire général du Comité de Liaison de l'Est du Québec.

Je voudrais éviter deux pièges : celui d'essayer de dire le dernier mot sur ce qu'est l'animation sociale dans une période où diverses agences publiques et privées tentent de redéfinir leurs relations avec leur "clientèle" en s'inspirant de techniques et de principes d'animation sociale ⁽¹⁾ et celui de porter un jugement d'allure définitive sur une expérience d'animation sociale qui m'a personnellement impliqué corps et âme à une époque encore toute récente ⁽²⁾. Aussi essaierai-je de m'en tenir le plus possible à l'esprit même du sujet que l'on m'a proposé : décrire l'expérience du B.A.E.Q. en animation sociale dans le but d'apporter, par ce travail, une pièce originale au dossier fraîchement ouvert de l'animation sociale au Québec.

Il m'a semblé que je pouvais atteindre cet objectif en adoptant le mode d'exposé suivant.

Dans une première partie du présent article, je traiterai d'animation sociale à la lumière d'une conception de la planification du développement qui a fondé, au B.A.E.Q., l'utilisation de cette technique qu'est l'animation sociale. Dans une seconde partie je proposerai quelques éléments de définition de l'animation sociale. Je montrerai, enfin, dans une troisième partie, comment cette conception de l'animation sociale est intervenue, en pratique, dans l'expérience du B.A.E.Q.

1— Animation sociale et développement socio-économique

Dans l'expérience du B.A.E.Q., l'animation sociale n'est pas dissociable de la conception de la planification du développement socio-économique qui a marqué toute l'expérience.

1. Principalement : les techniques de la discussion de groupe et le principe de la participation.

2. L'auteur du présent article a en effet été directeur de l'animation sociale et aménagiste au B.A.E.Q. Il a donc été associé étroitement à l'expérience du commencement à la fin. De plus, il est maintenant secrétaire général du Comité de Liaison, organisme transitoire entre le B.A.E.Q. et un éventuel organisme d'exécution du Plan.

Situons, donc, tout d'abord, cette conception de la planification du développement socio-économique.

1) Le problème que devait tenter de résoudre le B.A.E.Q. en était un de *disparités régionales*.

Il existe en effet des différences significatives de niveau de vie entre le Bas-St-Laurent - Gaspésie et l'ensemble du Québec. Ces différences se traduisent, par exemple, par un revenu per capita de \$712 (en 1961), soit environ 50% de celui du Québec, et un taux de chômage considérablement plus élevé qu'au Québec (35% de la main-d'oeuvre y chôme six mois et plus par année).

Ces chiffres, cependant, n'ont aucune signification en soi. Le véritable problème des disparités régionales vient du fait que la population régionale est *consciente* de ces différences de niveau de vie. En termes d'aspirations, la population régionale veut un niveau de vie comparable à celui du Québec industriel et urbain. Elle maintient qu'elle y a droit.

Je me permets de souligner que ces deux dernières affirmations capitales, eu égard au mode d'exposé adopté dans le présent article, sont amplement démontrées par diverses enquêtes menées par le B.A.E.Q., de même que par les rapports des comités locaux d'aménagement du territoire-pilote qui fixaient à approximativement \$4,000 par année, le revenu minimum (par travailleur) nécessaire pour jouir d'un tel niveau de vie. L'objectif de parité des revenus entre les cultivateurs et les travailleurs industriels, proposé par l'U.C.C., s'inscrit d'ailleurs dans cette optique.

2) Dans la situation actuelle, l'économie régionale ne peut pas offrir à la population un tel niveau de vie. Mais il n'est pas sûr qu'une réorganisation profonde de la société et de l'économie régionales ne permettrait pas d'atteindre les objectifs de niveau de vie auxquels la population aspire.

3) Plusieurs aspects de cette réorganisation ne plaisent cependant pas d'emblée à la population régionale, qui, pour désirer et même affirmer son droit au niveau de vie du Québec

industriel et urbain, n'en demeure pas moins fort attachée à plusieurs des caractéristiques du mode de vie de la société et de l'économie rurales et traditionnelles.

4) Donc, au point de départ, une contradiction. D'une part, ce désir de conserver une forme d'organisation socio-économique rurale et traditionnelle qui ne peut donner qu'un niveau de vie rural et traditionnel; d'autre part, cette aspiration au niveau de vie de la société urbaine et industrielle que, seule, peut procurer à une population, une organisation socio-économique de type urbain et industriel.

5) Nous avons maintenant l'essence de la conception du développement socio-économique dont nous parlions plus haut: la réalisation des aspirations légitimes d'une région aux prises avec un problème réel de disparités régionales suppose la réorganisation de cette société sous le modèle de la société urbaine et industrielle.

En d'autres termes, l'objectif de rattrapage du Québec, voulu par la population régionale — du moins en termes d'aspiration au niveau de vie du Québec industriel et urbain — suppose une série de transformations structurelles au sein même de la société et de l'économie régionales. Bien entendu, ces transformations sont nécessaires dans l'optique où l'on veut faire participer au maximum la société et l'économie régionales à la production des richesses nécessaires à ce rattrapage ⁽³⁾.

Mais ces changements structurels risquent de se bloquer à une mentalité qui se plie mal, en termes d'organisation socio-économique, aux exigences de la société industrielle et urbaine. La mentalité, à ce point de vue, reste traditionnelle, d'où une sorte de contradiction au sein même des aspirations de la population. On aspire à un niveau de vie industriel et urbain; on veut conserver un mode de vie rural et traditionnel. On voudrait que des métiers, des organismes économiques et sociaux,

3. Dans une optique différente, qui reposerait sur la conviction que l'économie régionale ne peut pas produire cette richesse, les solutions proposées seraient complètement différentes. On stimulerait alors l'émigration et on adopterait de coûteuses mesures de redistribution des revenus.

des modes d'organisation communautaire, des modes d'organisation socio-économique, etc., donnent, du jour au lendemain, des résultats pour lesquels ils n'ont pas été conçus. Dans cette perspective, on est porté à attendre des solutions magiques; on est surtout porté à penser que ces solutions résident dans l'adoption, par l'État, de mesures généreuses d'assistance financière.

6) Le développement socio-économique d'une région qui connaît ces difficultés, ou la réalisation de l'objectif de rattrapage dans une situation de disparités régionales, suppose donc deux types d'intervention :

a) une intervention au niveau même de la mentalité de la population concernée, visant à amener cette population à effectuer un équilibre psychologique, dans le temps et dans l'espace, entre ses aspirations et les moyens qu'elle est prête à se donner pour les réaliser : un équilibre entre ses aspirations à un niveau et à un mode de vie donnés;

b) une intervention dans le domaine des structures socio-économiques de la région, dans le but d'opérer un équilibre économique, dans le temps et dans l'espace, entre les objectifs et les moyens de croissance de cette région.

L'animation sociale est une technique pertinente au premier type d'intervention. La planification est une technique pertinente au second type d'intervention.

7) La distinction entre ces deux types d'intervention est cependant, dans une très large mesure, analytique. Dans tout phénomène de changement social, en effet, il y a une interrelation très étroite entre changements de mentalité et changements dans l'organisation socio-économique. En période d'évolution normale, les changements de mentalité suivent ordinairement les changements qui interviennent dans l'organisation socio-économique. Ces derniers se produisent sous la poussée des changements technologiques. Cependant, dans une situation de disparités régionales, où l'accélération du rythme d'évolution d'une société devient un impératif, il est essentiel de provoquer des changements de mentalité si l'on veut que des changements

significatifs se produisent rapidement dans l'organisation socio-économique de cette société.

8) D'où, si l'on se fie à la conception du B.A.E.Q., l'importance, dans le problème des disparités régionales, d'une intervention d'animation sociale qui, je le répète, visera essentiellement à promouvoir les changements de mentalité nécessaires à une réorganisation rapide de la société et de l'économie régionales.

En ce sens, l'animation sociale est une technique au même titre que la planification. Le plan devra, pour sa part, faire la synthèse de ces deux approches, c'est-à-dire assurer la compatibilité entre l'équilibre psychologique recherché par l'animation sociale et l'équilibre économique recherché par la planification.

II— Quelques éléments de définition de l'animation sociale

Mais rien, dans ce que nous avons dit jusqu'à maintenant, ne nous permet de distinguer l'animation sociale d'autres techniques comme la propagande et la coercition politique. Ces dernières pourraient être employées aux mêmes fins, c'est-à-dire en vue de provoquer des changements de mentalité qui fonderaient les ajustements structurels essentiels à la réorganisation d'une société et d'une économie régionales.

Nous n'avons, en effet, jusqu'à date, parlé d'animation sociale qu'en termes d'objectifs poursuivis.

Pour faire un pas en avant, il faudra traiter de la "mécanique" même de l'animation sociale.

Deux affirmations me serviront à situer cette "mécanique" :

1) l'animation sociale est indissociable d'une notion de la participation;

2) l'animation sociale est indissociable d'une conception de la structuration de la participation sociale.

La première affirmation spécifie en quelque sorte l'esprit qui préside à l'intervention d'animation sociale. Visant à promouvoir des changements de mentalité, en introduisant dans la société régionale les normes et les valeurs de la société urbaine et industrielle, l'animation sociale misera, pour ce faire, sur une collaboration entre les "planifiants" et les "planifiés", adoptera des techniques non-directives de travail de groupe et fera largement appel à la consultation.

La seconde affirmation nous permet plutôt de préciser les mécanismes par l'intermédiaire desquels on entreprendra une action d'animation sociale. Visant à associer "planifiants" et "planifiés" dans le but d'assurer la compatibilité entre l'équilibre psychologique et l'équilibre économique dont nous avons parlé plus haut, l'animation sociale s'exercera par l'intermédiaire d'organismes d'animation et de consultation. Ces organismes peuvent être provisoires pourvu que l'on prévoie, dans l'optique de la planification, qu'ils donneront naissance à des organismes permanents d'animation et de consultation. Mais ils doivent permettre une communication avec le monde réel.

Nous pourrions pousser plus loin cette définition théorique de l'animation sociale. Je crois cependant que c'est en l'appliquant à l'expérience concrète du B.A.E.Q. en cette matière que le tout y gagnera en clarté.

III— Application à l'expérience du B.A.E.Q.

Nous suivrons donc, pour l'exposé de l'expérience du B.A.E.Q., le schéma de cette seconde partie théorique sur la définition de l'animation sociale.

a) Animation sociale et participation

Dans un premier temps qui couvre la majeure partie des opérations d'animation sociale de l'été 1963 au printemps 1964, la tâche des animateurs sociaux, de même que celle de l'équipe d'information (avec des méthodes différentes, cepen-

dant), a consisté à obtenir, grâce principalement aux techniques de la discussion de groupe, au niveau local, une adhésion à la méthode de planification avec participation de la population. Il s'agissait d'abord et avant tout de rendre possible une collaboration entre "planifiants" et "planifiés".

La question qu'il s'agissait de débattre était de savoir si l'on pouvait, par les techniques de la planification, améliorer le sort de la population régionale et si la population pouvait participer à cette entreprise. Cela revenait à rejeter les solutions immédiates — les solutions à court terme — au profit de solutions à long terme, au profit de la planification du développement socio-économique.

Cette adhésion, les animateurs sociaux l'ont obtenue de la majorité des quelque 200 comités locaux ⁽⁴⁾ formés au cours de cette période. Ils disposaient, pour ce faire, comme seule et unique arme, de techniques (parfois rudimentaires) de discussion de groupe : "Est-ce vraiment la faute du Gouvernement?" ... "M. Untel a dit avant vous que les ruraux sont trop individualistes" ... "Êtes-vous certain que ce nouvel octroi réglerait le problème des cultivateurs?" ... "N'y a-t-il rien que vous puissiez faire vous-mêmes pour améliorer votre sort?" ... "S'il s'avérait qu'une partie de la solution reposait entre vos mains, feriez-vous votre bout de chemin?" ... "Est-ce uniquement un problème de marché?" ... "Vos produits sont-ils de qualités suffisantes?" ... "Est-ce qu'une coopérative locale peut être rentable dans ce domaine?" ... "Résumons la discussion"...

Il s'agissait sans doute d'une adhésion précaire, genre "nous-avons-essayé-bien-des-choses-pourquoi-pas-celle-là?", mais l'adhésion y était; de la part d'une bonne majorité des quelque 200 comités locaux réunissant environ 5,000 personnes, les animateurs sociaux avaient obtenu une réponse favorable au principe de la collaboration recherchée.

4. Par comités locaux, nous entendons ces groupements de citoyens au niveau local, formés d'une dizaine de personnes, élues au cours d'une assemblée publique dans la localité, auxquelles venaient s'ajouter ultérieurement une dizaine de représentants des corps publics et intermédiaires de la localité.

Le B.A.E.Q. pouvait alors passer à une phase plus complexe d'animation sociale, une seconde phase qui s'étendit du printemps 1964 à l'été 1965.

Cette deuxième phase ne se distinguait pas essentiellement de la première; elle visait également à assurer une collaboration entre la population du territoire-pilote et le B.A.E.Q. Elle s'en distinguait cependant par bien des aspects secondaires et, principalement, en ce qu'elle tentait d'asseoir cette collaboration sur la base de préoccupations communes de la part de la population et du B.A.E.Q. En ce sens, elle devait permettre plus que la première, d'aborder des éléments de contenu caractérisant la situation socio-économique et l'évolution à faire subir à la société et à l'économie régionales en vue de réaliser les aspirations de la population.

Quelques nouveaux instruments d'animation vinrent s'ajouter aux techniques de la discussion de groupe qui avaient constitué, jusqu'à date, pratiquement le seul instrument d'animation à la disposition des animateurs. Il s'agit de documents d'analyse de la situation socio-économique ⁽⁶⁾ qui devaient permettre aux comités locaux de produire un rapport sur la situation de l'emploi, des revenus, du chômage et des possibilités de développement de leur localité.

Ces rapports devaient ultérieurement servir de documents de base aux huit comités de zone ⁽⁶⁾ en vue de se faire une

5. Un "questionnaire-inventaire sur la main-d'oeuvre" administré, compilé et analysé par les comités locaux, et des "guides d'inventaire et de discussion" des divers secteurs d'activités économiques (agriculture, forêt, pêche, tourisme, industrie, etc.).

6. Ces comités de zone étaient formés de représentants des comités locaux de la zone (en moyenne, environ 25 par zone), des représentants des corps publics (conseils de comté et commissions scolaires régionales) et intermédiaires "régionaux" (Fédérations diocésaines de l'U.C.C., Chambres de Commerce régionales, Conseils centraux de la C.S.N., etc.) ainsi que des fonctionnaires provinciaux travaillant dans le territoire couvert par le comité de zone concerné. Comme les comités locaux, ils furent appelés à se donner une sorte de comité de coordination qui veillait principalement à ce que leurs sous-comités sectoriels (agriculture, tourisme, pêcheries, etc.) et horizontaux (organisation sociale, organisation de l'espace, etc.) fassent un travail efficace et présentent régulièrement des rapports de travail lors des assemblées générales mensuelles du comité de zone. Les comités de zone se réunissaient au moins

idée de la situation socio-économique de la zone et des voies de développement envisagées par la population de leur zone. Les comités de zone consacèrent leurs premiers mois d'existence (hiver et printemps 1965) à ce travail de compilation et d'analyse des rapports des comités locaux. Ils se préparèrent ainsi à recevoir l'Esquisse du Plan ⁽⁷⁾ et à confronter leurs propres points de vue à ceux du B.A.E.Q.

Les rapports des comités locaux s'avérèrent pour la plupart judicieux en ce qui a trait à la description de la situation en termes de revenu, d'emploi, de chômage, d'émigration et même, dans une très large mesure, d'organisation socio-économique.

Ce qui est plus important, cependant, c'est que la préparation de ces rapports avait fourni à un certain nombre de comités et, au sein des comités, à un certain nombre d'individus, l'occasion d'entrevoir les interdépendances entre divers problèmes socio-économiques, de découvrir les voies nouvelles de la régionalisation et de la réorganisation des secteurs d'activité économique et même de l'organisation sociale du territoire-pilote, d'approfondir, en somme, leur engagement à l'égard de la planification du développement socio-économique comme moyen de lutter efficacement contre les disparités régionales.

Cette opération de définition de la situation, appuyée par un effort particulier d'information du public régional et de formation des dirigeants des représentants des comités locaux aux comités de zone, rendait possible un véritable dialogue entre le B.A.E.Q. et les représentants de la population du territoire.

une fois par mois. Dans certains cas, les sous-comités horizontaux et sectoriels tenaient une réunion hebdomadaire. Lors des assemblées générales mensuelles, un président dirigeait les débats en utilisant la procédure des assemblées délibérantes. Dans les sous-comités, cependant, les animateurs intervenaient et utilisaient les techniques de la discussion de groupe.

Incidemment, dans les comités locaux, lors des réunions générales, dans la majorité des cas, c'est l'animateur social qui dirigeait les réunions et selon les techniques de la discussion de groupe.

7. Un an avant la parution du Plan, l'Esquisse du Plan, un document de quelque 2,000 pages présenté en une dizaine de volumes, faisait le point sur les travaux de recherche du B.A.E.Q. à cette date et proposait diverses alternatives de solution aux problèmes socio-économiques du territoire-pilote.

On pouvait s'engager dans une nouvelle phase, celle de la consultation, qui constituait, dans l'immédiat, la phase finale de l'expérience d'animation sociale dans le territoire-pilote, du moins en ce qui concernait le B.A.E.Q.

Cette phase qui s'est poursuivie de l'été 1965 au printemps 1966 offrait une caractéristique nouvelle d'une grande importance dans toute l'expérience du B.A.E.Q. En effet, ce dernier, par l'intermédiaire de l'Esquisse du Plan (7), proposait, pour discussion et consultation, les réformes structurelles majeures qui, selon lui, permettraient la réalisation des aspirations de la population. Il faut ajouter que ce sont principalement les comités de zone et les comités consultatifs (sectoriels) régionaux ⁽⁸⁾ qui furent appelés à faire connaître leur point de vue sur l'Esquisse du Plan, les comités locaux s'associant cependant à ce travail par l'intermédiaire de leurs représentants aux comités de zone.

Une sorte de partage des tâches s'établit en outre entre les comités de zone et les comités consultatifs régionaux.

Ces derniers s'attachèrent plutôt à l'aspect technique des questions soulevées par l'Esquisse du Plan et constituèrent une source inestimable d'ajustement et même de formulation des normes qui devaient être ultérieurement proposées par le Plan en vue de la réorganisation des secteurs concernés ⁽⁹⁾.

Quant aux comités de zone, ils portèrent plus d'attention à l'étude du sens et des implications des réorganisations proposées et constituèrent une source très valable de renseignements sur les types de transformation qui pouvaient être envisagés et

8. Ces comités, au nombre de cinq (agriculture, forêt, pêcheries, tourisme et organisation sociale) formés à l'automne 1965, étaient composés de représentants des comités de zone, de représentants des grandes associations socio-économiques concernées (régionales et provinciales), de représentants des ministères concernés, de représentants des Conseils économiques régionaux du territoire-pilote (CREEGIM et COEB) et de membres du personnel du B.A.E.Q.

9. C'est ainsi qu'une définition du cultivateur professionnel que l'on retrouve dans la tranche agricole du Plan a été, en grande partie, formulée par le Comité consultatif régional agricole.

sur le rythme selon lequel les innovations pouvaient être introduites.

Plusieurs comités locaux, grâce au dynamisme de leurs représentants aux comités de zone, s'associèrent à cette entreprise de consultation. Ils ne pouvaient cependant pas, au cours de cette période, compter sur les services des animateurs sociaux professionnels ⁽¹⁰⁾, qui durent consacrer entièrement leur temps au fonctionnement des comités de zone.

Le B.A.E.Q. pouvait alors entreprendre de réaliser, dans le Plan, la synthèse de l'équilibre psychologique et de l'équilibre économique que nous avons définis dans la première partie de ce texte, et présenter, en juillet 1966, un instrument d'intervention valable pour les organismes publics et privés : le Plan. Ce dernier offre cet inestimable avantage de proposer des réformes, significatives et efficaces, qui ne se bloqueront pas, au moment de la réalisation, à un barrage de préjugés culturels. C'est une entreprise d'animation sociale, fondée sur des objectifs de participation et de consultation, qui a rendu cette synthèse possible.

Il est à noter que, dans cette perspective, l'animation sociale ne repose pas uniquement sur le travail d'animateurs sociaux utilisant les techniques de la discussion de groupe. A un certain moment donné, en effet, soit principalement au cours de cette troisième phase que nous venons de décrire, le B.A.E.Q. dans son entier a collaboré à l'entreprise d'animation sociale. De plus, l'Esquisse du Plan, la confrontation de "chercheurs" du B.A.E.Q. et de représentants de la population, les nombreux exposés qui furent prononcés, etc., furent autant de moyens d'animation sociale qui s'ajoutèrent à la fonction remplie par les animateurs sociaux eux-mêmes. D'où une distinction qu'il est important de souligner. *L'animation sociale* suppose la mise en branle d'un ensemble de moyens visant, grâce à la collaboration qui s'établit entre une agence de planification et sa

10. Le nombre maximum d'animateurs au service du B.A.E.Q. n'a pas dépassé la quinzaine. L'organisme n'a d'ailleurs disposé de ce nombre d'animateurs que pour une période relativement courte, soit de l'hiver 1965 au printemps 1966.

“clientèle”, à promouvoir des changements de mentalité. *L'animation* est cet ensemble de techniques qui permet à un animateur d'aider un groupe à rationaliser son action. Dans ce sens, *l'animation* et les *animateurs* sont des instruments importants (parmi un éventail possible d'instruments) *d'animation sociale*.

b) *Structuration de la participation*

Si l'on s'en tient à ce qui a été dit précédemment, la participation et la consultation qui ont marqué la préparation du Plan du B.A.E.Q. semblent n'avoir été qu'une entreprise temporaire. De plus, telle que décrite jusqu'à maintenant, l'expérience d'animation sociale aurait pu n'atteindre qu'un groupe de “représentants” coupés du véritable monde régional.

Il importe donc de donner quelques précisions sur les notions de psychologie sociale qui ont influencé cette expérience d'animation sociale.

1) A la base de l'entreprise d'animation sociale du B.A.E.Q., il y a d'abord le postulat suivant. Les nouvelles normes culturelles font leur apparition par étapes dans une société. Il faut d'abord atteindre les leaders d'opinion qui, eux, se chargent de la diffusion de ces nouvelles normes culturelles. Cela est vrai pour toute société et marque ordinairement, de façon même intuitive, l'action des individus et des groupes dans n'importe quelle société.

2) Dans une situation comme celle du Bas-St-Laurent-Gaspésie, il se trouve que l'assiette du leadership d'opinion est de dimension très réduite et qu'un effort particulier doit être déployé en vue d'élargir les sources de promotion de tels leaders. Aussi, les comités d'aménagement furent-ils conçus comme le lieu de rencontre de leaders potentiels et de leaders actuels d'opinion.

Parmi cette clientèle d'environ 5,000 individus du territoire-pilote, quelque 500 firent l'objet d'une formation spéciale en techniques de travail de groupe, par l'intermédiaire de sessions intensives d'une durée d'une semaine chacune. Ces ses-

sions ou stages constituaient également une bonne occasion d'approfondir certaines dimensions structurelles des problèmes socio-économiques ⁽¹¹⁾.

3) Ces personnes qui bénéficiaient d'une formation spéciale trouvaient au sein des comités d'aménagement amplement matière à exercer leur rôle de leaders d'opinion et à pratiquer les techniques de travail de groupe avec lesquelles on avait tenté de les familiariser. On se souvient en effet, par exemple, qu'au cours de la troisième phase, le fonctionnement des comités locaux reposait presque uniquement sur le dynamisme des représentants des comités locaux aux comités de zone qui devenaient ainsi des animateurs bénévoles des comités locaux ⁽¹²⁾.

4) Pour forcer un dialogue nécessaire entre les membres des comités d'aménagement et les organismes qu'ils représen-

11. Cette action particulière de "formation" du leadership régional a été connue sous le nom de "Centre d'étude en développement régional" (C.E.D.R.). Il y eut, en tout, 28 sessions d'une semaine : 24 de premier cycle (ou d'apprentissage) et 4 de second cycle (ou de perfectionnement), atteignant respectivement des groupes de 20 à 24 et de 40 à 48 participants.

Il s'agissait, lors du premier cycle, de permettre à des membres de Comités locaux ou de Comités de zone d'analyser leur rôle en s'initiant, à l'intérieur même de cette réflexion, au travail de groupe et au processus rationnel dans l'action collective.

Quant aux sessions de second cycle, elles tentaient de satisfaire un double objectif. D'une part, la moitié des stagiaires venait au Centre pour une deuxième fois et désirait perfectionner leurs techniques de discussion de groupe et de travail de comité : on les appelait les "animateurs". D'autre part, l'autre moitié des stagiaires, formée de leaders intéressés à un secteur particulier (agriculture, main-d'œuvre, tourisme, ... etc.), se proposait d'étudier ce secteur avec l'aide de spécialistes. Chaque groupe profitait alors l'un de l'autre. En effet, les "leaders" utilisaient les services des "animateurs", lors de leurs ateliers de travail quotidiens, pour conduire des discussions et servir de secrétaire sous la supervision des instructeurs. Le programme du stage prévoyait enfin des séances communes entre ces deux groupes afin de favoriser au maximum les interrelations entre deux perspectives adoptées.

12. Au travail des animateurs bénévoles s'ajoutaient cependant, au cours de cette dernière phase, deux instruments d'animation des comités locaux : des documents vulgarisant certains aspects de l'Esquisse du Plan et des films produits par l'O.N.F. sur les principaux secteurs d'activité économique du territoire-pilote. Un système particulier de distribution de ces films fut mis sur pied qui visait à s'assurer que chaque comité local organise au moins une fois par mois une séance de projection et de discussion de films à l'intention de la population locale. Cet objectif ambitieux n'a cependant pas été atteint pour chacun des 200 comités locaux du territoire-pilote. Environ 50% des comités locaux ont organisé une ou plusieurs séances de projection et de discussion de films. Une vingtaine de comités ont organisé au-delà de cinq séances publiques de projection et de discussion de films.

taient de même que les groupes primaires (famille, voisinage, etc.) au sein desquels ils évoluaient, on utilisa la radio, la télévision, les journaux ⁽¹³⁾ et le film. Ces média d'information rejoignaient un vaste public qui devait recourir aux lumières des membres des comités d'aménagement pour interpréter ce qu'un organisme comme le B.A.E.Q. et un moyen comme la planification pouvaient leur apporter.

C'est dans cette perspective également que le B.A.E.Q. encouragea, au moment où les rapports des comités locaux furent terminés, la tenue de "congrès de paroisse" où la population de la localité était invitée à aller discuter des conclusions de leurs représentants au comité d'aménagement. Un nombre impressionnant de comités locaux organisèrent de tels "congrès".

L'efficacité de ces relations entre population et comités d'aménagement fut d'ailleurs mise à l'épreuve lors de l'organisation, à l'automne 1964, de la campagne de récupération scolaire. Près de 7,000 adultes (au-delà de 8% de la main-d'oeuvre) s'inscrivirent, à plein temps, pour une période de 17 semaines, à des cours de 7^e et de 9^e année.

5) Enfin, les tentatives de faire de cette structure des comités d'aménagement (locaux et de zone), une sorte de nouvelle organisation des mécanismes locaux et régionaux de participation aux décisions, remplaçant les corps publics et intermédiaires, auraient pu être fortes de la part de ces quelques milliers d'individus engagés, de façon souvent enthousiaste, à rebâtir la société régionale.

Mais tel n'était pas l'objectif fixé.

Les comités d'aménagement qui recrutaient d'ailleurs la majeure partie de leurs membres au sein d'organismes publics et privés du territoire devaient servir de lieu d'émergence d'hommes aptes à traduire, au sein de ces divers organismes, des

13. Le B.A.E.Q. publiait lui-même un hebdomadaire de huit pages (format tabloid), "L'Aménagement", qu'il distribuait à quelque 14,000 exemplaires dans le territoire-pilote.

préoccupations de participation à la planification du développement socio-économique.

On retrouve d'ailleurs actuellement à des postes de direction de divers organismes publics et privés de la région un certain nombre de personnes qui ont, en quelque sorte, fait leurs premières armes au sein des comités d'aménagement. De plus, plusieurs corps publics et intermédiaires du territoire-pilote, par suite de l'opération d'animation, déclarent ouvertement leur appui au Plan du B.A.E.Q.

De plus, les comités d'aménagement devaient permettre d'en arriver, dans une perspective de planification, à la restructuration des Conseils économiques régionaux qui constitueraient, mieux structurés et plus représentatifs, un cadre permanent d'animation de la population et un mécanisme permanent de consultation auprès d'organismes régionaux de planification.

Ce dernier objectif est en voie de concrétisation. Sa réalisation risque de précéder d'ailleurs la mise sur pied de mécanismes permanents de planification.

Enfin, cette insertion de l'animation sociale dans les structures sociales concrètes devait favoriser la régionalisation des organismes sociaux, politiques et économiques du territoire-pilote et, en particulier, l'émergence d'une conscience régionale, principal appui à l'établissement et au fonctionnement efficace d'un appareil régional et permanent de planification du développement socio-économique régional.

La région a fait d'énormes progrès en ce sens. Un récent congrès régional (22-23 octobre 1966) a approuvé le principe de la création d'un organisme régional unique d'exécution du Plan et celui de la formation d'un Conseil régional de développement pour cet immense territoire qui groupe les comtés de Kamouraska, Rivière-du-Loup, Témiscouata, Rimouski, Matane, Matapédia, Gaspé-Nord, Gaspé-Sud, Bonaventure et les Îles-de-la-Madeleine. Le principe de faire une seule région administrative de ce territoire et de désigner la ville de Rimouski

comme capitale administrative rencontre également l'assentiment de la très grande majorité des citoyens et organismes du territoire-pilote. Divers organismes sont disposés à se donner des cadres vraiment régionaux et, particulièrement, les organismes coopératifs qui envisagent sérieusement la possibilité de se donner un Conseil régional de la coopération. Enfin, dernier exemple que je veux citer, la consolidation des usines de transformation du lait en une seule entreprise coopérative régionale (il y en avait 38 en 1963) administrant cinq usines semble, pour le moment, en bonne voie de réalisation.

En résumé, dans la conception du B.A.E.Q., l'animation sociale, dans une perspective de planification, doit respecter certaines règles élémentaires de la psychologie sociale et faire naître des mécanismes permanents d'animation et de consultation au sein desquels le rôle des spécialistes en animation devient de moins en moins indispensable. Le cercle complet se boucle au moment où la planification, comme méthode, devient une caractéristique de l'organisation socio-économique de la région concernée.

Conclusion

L'animation sociale est donc, dans la perspective du B.A.E.Q., un ensemble de techniques et de moyens, visant, dans une situation socio-économique qui l'exige, à provoquer des changements de mentalité qui permettront de procéder à des réformes structurelles majeures au sein d'une société donnée. D'un point de vue technique, elle se fonde sur la collaboration de la population concernée à l'oeuvre de planification au moment même de l'identification des objectifs et des moyens de développement. Elle tend enfin à traduire cette perspective de collaboration au sein des mécanismes sociaux eux-mêmes en donnant naissance à de nouvelles voies de participation des citoyens à la définition de leur devenir collectif.

On pourrait ajouter que l'animation sociale fait appel à la dynamique de groupe et à la psychologie sociale. Mais alors on entre plutôt dans le domaine de la spécification de la com-

pétence des animateurs et des dirigeants de l'agence d'animation.

Tous les lecteurs du présent article, auraient sans doute bien des questions à poser et, entre autres : "L'animation sociale, dans le territoire-pilote, a-t-elle réalisé ses objectifs?" Divers indices me portent personnellement à croire que si, et cela malgré de graves lacunes encourues, en cours de route, par certains éléments-clés de l'expérience.

J'ajouterais que je crains moins la réalisation des transformations les plus audacieuses du Plan qu'un retard à les réaliser.

On me permettra sans doute, enfin, d'exprimer ma conviction qu'à condition de lui faire subir les ajustements nécessaires à une entreprise qui ne serait plus "pilote", l'expérience du B.A.E.Q., en matière de planification du développement socio-économique de même qu'en matière d'animation sociale, pourrait fournir des éléments précieux de "guerre" efficace aux disparités régionales dans la province de Québec.

L'EXPÉRIENCE DU LAC ST-JEAN

Charles Simard (*)

(*) Monsieur Charles Simard est conseiller technique au Conseil d'orientation économique du Québec.

INTRODUCTION

C'est durant la période de 1961 à 1963 que nous avons été appelés à faire des enquêtes dans des municipalités agroforestières, dans le but de trouver les solutions aux problèmes de sous-développement, lesquels se manifestaient par un chômage constant et très élevé, des revenus faibles, principalement sur les fermes et dans les petites entreprises, un degré de scolarité atteignant à peine une cinquième année, une administration locale inadéquate, etc. En résumé ces municipalités rurales présentaient toutes les caractéristiques habituelles des régions sous-développées.

C'est par suite de ces constatations que nous nous sommes demandé quels étaient les meilleurs moyens à mettre en oeuvre pour atteindre cette population et la faire participer plus effectivement au relancement de son économie dans son territoire. Nous avons cherché des méthodes et c'est seulement aujourd'hui que nous pouvons présenter un certain nombre d'expériences. Nous savons très bien qu'elles ne sont pas toutes des réussites et peut-être décevront-elles, mais elles sont le fruit d'un travail sérieux, réalisé par d'authentiques ruraux qui ont, malgré tout, foi dans l'avenir de leur région et la volonté de développer tout le potentiel des richesses qui s'y trouvent.

Prise de conscience du milieu rural

De plus en plus, les ruraux, les maires, les échevins, le monde agricole, les commerçants, les industriels, les artisans, les professionnels, les salariés, etc., se rendent compte de l'importance et de la gravité du sous-développement humain, social et économique de leur milieu. L'ensemble de toute cette population s'inquiète très sérieusement des différences qui existent entre le niveau de vie des habitants ruraux et celui des

habitants urbains. Il suffit d'organiser des réunions pour traiter de ces questions et de l'avenir du milieu pour rassembler dans une même municipalité des centaines de personnes. C'est cette prise de conscience que nous avons voulu traduire en action et en réalisations et qui a conduit tout naturellement à la formation des unités d'aménagement.

Ces groupes de recherche et d'action constituent un phénomène intéressant pour relancer l'économie des milieux ruraux, car ils sont composés de gens désintéressés qui agissent avec l'ensemble des chefs locaux et ils sont capables de s'engager sans parti pris dans toute action utile, pour augmenter leur niveau de vie. Chacun des membres a voulu trouver des formes originales d'action en partant des réalités locales et a voulu être efficace, mais ils ont vite senti le besoin de relier leur mouvement à une action régionale plus vaste, c'est-à-dire, à l'ensemble du travail fait par tous ceux qui rayonnent dans toute la région.

Définition de l'aménagement rural

Lorsque nous parlons d'aménagement rural, nous devons élargir cette action à tout ce qui compose le milieu rural et atteindre toutes les catégories socio-économiques. Lorsqu'une association d'aménagement se crée au niveau d'un comté ou d'un groupe de comtés ou d'une région naturelle petite ou grande, l'association doit s'intéresser à tous les hommes qui vivent dans cette unité territoriale sans exception, à toutes les institutions, à toutes les organisations qui déploient leurs activités dans cette unité territoriale. Nul ne doit être laissé à l'écart d'un problème d'aménagement. Les habitants d'une région rurale sous-développée se sauveront tous ensemble, ou ne se sauveront pas du tout, quels que soient leurs richesses ou leurs moyens individuels, s'ils ne prennent pas conscience de l'unité de pensée et d'action, des réalisations communes qui font la valeur réelle d'une collectivité locale, principe de base à l'action "aménagement régional".

Autre chose, l'aménagement rural tel que nous l'entendons doit toujours se traduire en réalisations, parfois très sim-

ples, mais pratiques et concrètes. Il ne suffit pas de poser les problèmes, mais avant tout de connaître tout ce qui constitue la réalité et la vie de la région. Il faut cependant que cette unité territoriale soit suffisamment vaste et peuplée pour justifier une action sociale et économique et qu'elle ait aussi un pôle d'attraction capable de recevoir les institutions et de fournir à la population qui l'entoure les services permanents dont elle a besoin pour assurer un développement économique et social harmonieux.

Il doit exister, bien sûr, une hiérarchie de responsabilités entre les capitales régionales qui possèdent des grandes industries, des centres d'éducation à tous les niveaux, des hôpitaux, etc., et les chefs-lieux des zones rurales. Un réseau de communications et de services doit s'établir entre ces divers niveaux. Il ne s'agit pas de créer autour de ces capitales régionales et ces chefs-lieux des groupements absolument autonomes et indépendants. Il ne serait en effet nullement souhaitable qu'il existe une coupure entre le monde urbain et le monde rural, mais une harmonisation des fonctions et des relations pour un meilleur service de chaque unité d'aménagement, tout en respectant cependant les caractères de chacune d'elles.

C'est du reste, une des raisons qui nous a poussés à tenter l'expérience de la formation d'unités d'aménagement, dans la région du Saguenay-Lac St-Jean. Les problèmes y sont plus faciles à cerner parce que plus simples et les responsables (les maires), se connaissant mieux, peuvent mieux travailler à leur solution.

Formation des unités d'aménagement et leur rôle

Les unités d'aménagement ont été conçues avant tout "comme une table ronde" où tous les maires de l'unité se retrouvaient pour travailler ensemble, confronter leur action et leurs points de vue et proposer des réalisations concrètes. Ces réalisations devaient être, dans la plupart des cas, prises en charge par les institutions existantes soit : les municipalités, les coopératives, les syndicats, l'entreprise privée, industrielle ou commerciale, etc.

Les associations de maires ne prétendent remplacer aucune de ces institutions existantes; elles ne tendent pas non plus à fusionner les municipalités qui composent l'unité d'aménagement, mais elles cherchent à être à leur service; en tant qu'associations locales, elles doivent assurer un contact et une liaison constante avec tous ceux qui oeuvrent au niveau de l'unité et qui agissent sur le plan économique de la région.

Au Saguenay, les unités ont démarré un peu sous la forme de commissions d'aménagement rural, mais l'expérience leur a vite appris que si elles veulent être efficaces, elles devront se constituer en associations et s'incorporer en vue de se donner une personnalité juridique.

LA BASSE-PÉRIBONKA, PREMIÈRE UNITÉ D'AMÉNAGEMENT

L'Association de la Basse-Pérignonka est la première unité d'aménagement qui a été formée au Saguenay. Aujourd'hui, on en compte huit, mais cinq de ces dernières n'ont pas encore démarré réellement.

Dès 1963, un groupe de personnes, dont M. l'abbé Antonio Villeneuve, curé missionnaire de Notre-Dame-du-Rosaire, et M. J. Tessier, délégué industriel régional au M.I.C., très sensibilisées aux problèmes d'aménagement, avaient commencé à s'interroger sur l'avenir de ce milieu rural. Un certain nombre de documents avaient été rassemblés et l'étude de ces documents n'avait pas été sans provoquer une vive inquiétude dans le milieu, principalement chez les personnes actives.

Il n'est que d'examiner un peu ce territoire pour le comprendre : il porte le visage de la pauvreté et la population qui l'habite en est consciente.

La Basse-Pérignonka est une unité territoriale qui comprend : 11 municipalités dont la population varie entre 600 et 1,500 habitants, soit 13,000 en tout. Sa superficie habitée s'étend sur environ 500 milles carrés. Elle est située dans les comtés du Lac St-Jean Est, Ouest, et de Lapointe, à 20 milles d'Alma et à 40 milles de Chicoutimi.

Sa population diminue depuis les dix dernières années, malgré un fort excédent des naissances, soit un taux de natalité de 35 pour mille contre un taux de mortalité de huit pour mille. La pyramide des âges montre un fort pourcentage de jeunes de 0 à 15 ans, suivi d'une diminution marquée de jeunes adultes qui ont émigré.

Cette unité territoriale est essentiellement rurale et les activités de la population se répartissent ainsi : 20% secteur agricole, 20% secteur forestier, 10% affecté au complexe Alcan et 50% au secteur tertiaire.

On y dénombre 750 exploitants agricoles, mais en fait, environ 200 seulement vivent convenablement du produit de leur exploitation, d'une superficie moyenne de 90 acres nets. Toutes ces entreprises sont la propriété de l'exploitant.

Donc, désagrégation démographique et aussi désagrégation psychologique. En effet, lorsque nous avons posé aux chefs de file les questions suivantes : "Si vous étiez en âge de recommencer et si vous aviez à choisir, choisiriez-vous la même profession?" 75% nous ont répondu, non. En ce qui concerne l'avenir nous leur avons demandé s'ils espéraient trouver du travail dans leur milieu pour leurs enfants et, encore là, 75% des réponses furent négatives : il n'y a aucun avenir pour eux.

Il a été constaté également une certaine désagrégation économique surtout au niveau des investissements publics ou privés. Depuis les dix dernières années, il n'y a pas eu d'investissements à long terme, par exemple aucun dans le domaine de la construction domiciliaire. L'absence de regroupement des fermes agricoles ou forestières, ainsi que des petites entreprises se fait sentir. La valeur de la taxe foncière baisse en raison de la diminution du nombre des contribuables.

Tout ceci a entraîné une stagnation de l'équipement social, hospitalier, scolaire, sanitaire, d'utilités publiques, de transport, de loisirs, etc.

Ce tableau peu reluisant laisse cependant place à quelques éléments de valeur. D'abord il existe chez la population

un désir très net de s'instruire. Presque tous les parents que nous avons consultés veulent faire instruire leurs enfants et sont prêts à s'imposer d'énormes sacrifices. Par ailleurs, ils sont assez mal placés, puisque, pour tous les enfants qui sortent de l'école primaire, il n'y a pas de cours secondaire ou d'enseignement général en perspective dans le milieu. Ils sont obligés de se déplacer vers les centres urbains de sorte que lorsqu'ils ont terminé leurs études, ils ne reviennent plus. Enfin, comme élément positif il y a aussi l'habitude de l'effort personnel, effort d'hommes tenaces à qui la terre rapporte peu.

Voilà donc les quelques éléments qui ont été précisés par l'étude préliminaire qu'avaient faite les promoteurs et c'est en rapport avec ces constatations qu'ils ont essayé de faire quelque chose, d'abord en regroupant en une association les maires de chacune de ces municipalités, pour donner à leur administration plus de cohérence et une responsabilité locale plus adéquate, avec comme but immédiat de promouvoir l'économie du territoire par la mise en valeur de ses ressources.

L'assemblée de fondation eut lieu à Notre-Dame-du-Rosaire le 4 septembre 1963; elle regroupait les maires de dix municipalités et un territoire non organisé, compris dans le bassin inférieur de la rivière Péribonka, dont le centre principal d'attraction est la ville d'Alma.

Voici un extrait du procès-verbal de cette assemblée :

"Il semble donc important et nécessaire qu'une association puisse être formée, qui grouperait toutes les municipalités sur le territoire concerné, dans le but immédiat de travailler à la restauration, l'amélioration et l'utilisation intelligente des ressources naturelles. Une telle association aura un caractère autonome et indépendant et elle sera entièrement supportée par des contributions volontaires et des octrois en provenance d'organismes similaires, par les services ministériels de l'Etat qui recherchent des fins identiques et par une assistance technique fournie par les gouvernements. L'association aura le pouvoir de s'associer, suivant son bon vouloir, à toute fédération ou organisme, qui poursuit des objectifs identiques

aux siens, à un niveau supérieur, en vue d'une coordination plus efficace des plans et des programmes."

"Ce résumé des discussions ressort des paroles qui furent prononcées par monsieur l'abbé Antonio Villeneuve, par monsieur Jacques Tessier, délégué industriel régional du ministère de l'Industrie et du Commerce, de même que par tous les maires présents à la réunion. Il est donc convenu de procéder sur le champ à la formation de l'Association, qui sera connue sous le nom de "L'ASSOCIATION DE LA BASSE-PÉRI-BONKA" qui groupera les représentants des dix municipalités rurales du territoire en plus des représentants des agglomérations non-organisées."

L'Association de la Basse-Péribonka est donc née dans les faits, empiriquement, grâce à l'initiative spontanée d'authentiques ruraux.

La Basse-Péribonka, ses réalisations

Parmi les projets recommandés pour réalisation immédiate a figuré, en premier, celui des "bleuets". Il a été divisé en trois phases : — l'aménagement des bleuètières; la congélation et l'entreposage; la transformation et mise en marché.

La réalisation de la première phase a nécessité la conduite d'une enquête sur le terrain dans le but de déterminer la superficie des sols à bleuets, exprimée en acres; le nombre de cueilleurs disponibles; la tenure des lots à bleuets; le nombre de livres cueillies en une saison; les possibilités futures après aménagement; enfin l'importance économique de cette industrie dans le milieu.

Un questionnaire a été préparé spécialement dans le but d'obtenir les informations utiles à la préparation de ce projet et a été confié à un enquêteur nommé et payé par les municipalités intéressées. Quinze cents familles ont été visitées, représentant une population de 7,500 personnes capables de fournir une main-d'oeuvre de 5,250 cueilleurs.

L'enquête a révélé que cette main-d'oeuvre est formée d'hommes, de femmes et d'enfants de 7 ans et plus. Cette com-

position provient de ce que la cueillette se fait durant les vacances scolaires et qu'à l'époque de la cueillette les hommes sont peu occupés. De plus, les enfants sont aussi efficaces que les adultes dans ce travail.

La compilation des données, la classification et les cartes ont été préparées par le secrétaire exécutif et le projet qui en découlait a été préparé conjointement par le secrétaire et le délégué industriel et soumis aux directeurs de la Basse-Péribonka pour étude et discussion. Après quoi, il a été adressé au ministère de l'Agriculture et de la Colonisation, accompagné d'une demande d'assistance financière, justifiée par le fait que ce projet s'intégrait dans la loi A.R.D.A.

Il est à noter qu'à cette époque aucune bleuètière n'était aménagée dans le territoire de la Basse-Péribonka et rien n'indiquait qu'il en serait autrement. Aujourd'hui, toutes les municipalités possèdent leur bleuètière, aménagée ou en voie de l'être. La superficie totale de ces bleuètières représente environ 12,000 acres et a commandé des dépenses d'au-delà un million de dollars, entièrement payées par A.R.D.A.

Pour ce qui est de la deuxième phase, soit la congélation et la mise en marché, l'Association était convaincue que pour justifier la construction d'un entrepôt frigorifique il fallait déterminer, d'abord, le coût d'un pareil équipement et les quantités nécessaires de bleuets pour en assurer la rentabilité. Or le territoire de la Basse-Péribonka ne pouvait pas, seul, fournir les quantités de bleuets nécessaires. Il fallait donc la collaboration des autres unités d'aménagement, si l'on voulait atteindre, par la mise en commun des cueillettes, les quantités nécessaires pour garantir un approvisionnement valable et diminuer d'autant les frais de congélation.

En ce qui concerne la troisième phase, soit la transformation et la mise en marché, la Basse-Péribonka est entrée en contact avec un groupe d'hommes d'affaires d'Alma. Ces derniers ont formé un comité chargé de réunir les capitaux nécessaires pour bâtir une usine dans le but de transformer le bleuët en vin, gelée, confiture, alcool, etc. Ce comité est en-

tré en contact avec le délégué industriel en vue d'obtenir son assistance pour la réalisation du projet, notamment pour faire une étude de sa rentabilité et ensuite passer à son exécution. Le ministère de l'Industrie et du Commerce a entrepris cette étude, mais pour l'abandonner presque aussitôt au ministère de l'Agriculture qui s'en réserve le privilège et qui depuis ne semble pas l'avoir rendu à terme. En tout cas les résultats n'en sont pas encore publiés malgré tous les efforts du comité d'Alma, du délégué industriel régional et de l'Association de la Basse-Péribonka qui, durant toute cette phase, a agi comme animateur auprès des intéressés en suscitant des rencontres et en fournissant les renseignements obtenus par son enquête.

Le second projet concerne l'industrie du bois de sciage. Par suite de la fermeture d'à-peu-près tous les moulins à scie importants dans le territoire, au cours des dernières années, une enquête a été conduite, au moyen d'un questionnaire spécial, auprès de tous les propriétaires de moulins.

La compilation de ce questionnaire et les entrevues faites auprès des hommes d'affaires, des techniciens du métier, des industriels et du délégué industriel, ont démontré que la non viabilité de ces entreprises était due à plusieurs causes, dont les principales sont les suivantes : manque de capital; taille de l'entreprise trop petite; source d'approvisionnement inadéquate; encombrement du marché local; qualité inférieure; coût de production trop élevé; équipement vieilli et dépassé; les propriétaires des moulins avaient perdu leurs fils qui, pour la plupart, avaient quitté la région ou n'étaient pas intéressés; les financiers résidant dans le territoire ne désiraient pas investir leur argent dans l'entreprise, etc.

Face à une situation aussi détériorée, la Basse-Péribonka a entrepris des démarches sans délai.

La première fut de rencontrer tous ceux qui apparaissaient comme les plus intéressés, dans le but de les regrouper et de former une société qui se chargerait de financer une entreprise rentable. Ce fut un échec.

La deuxième démarche consista à rencontrer très discrètement et presque en cachette les compagnies forestières qui possédaient les limites sur la rivière Péribonka et qui exploitaient ces limites à environ 40% de leurs capacités, lesquelles s'élevaient annuellement à environ 100 millions de p.m.p.

A la suite d'un travail laborieux de la part du secrétaire de la Basse-Péribonka, la Consolidated Paper Co. décida de construire un moulin ultra-moderne sur les bords du Lac Thitagama, dans la paroisse de Notre-Dame-du-Rosaire, et d'aménager sa concession pour l'exploiter à sa capacité ainsi que la rivière Péribonka, pour la drave.

La Cie a donc construit un moulin au coût de \$500,000.00, d'une capacité annuelle de 22 millions de p.m.p. et de 29,000 tonnes de copeaux. Cette usine emploiera 100 hommes durant 10 à 11 mois de l'année et elle devait commencer ses opérations le 15 juillet 1966 (*)

Une deuxième entreprise a aussi été établie à St-Ludger-de-Milot, propriété de J. Gordon Welsh. Il s'agit d'un moulin à scie d'une capacité de 1 million de p.m.p. de feuillus, dont le produit est destiné à l'industrie du meuble et est expédié dans les Cantons de l'Est.

Cette entreprise emploie au moulin 20 hommes, 10 mois sur 12 et environ 50 hommes, 8 mois sur 12, dans les exploitations.

La troisième grande initiative de l'A.B.P. fut l'opération plein-emploi. Celle-ci avait pour but d'étudier le problème de l'emploi dans le territoire pour chacune des municipalités et de déterminer d'une façon aussi précise que possible l'offre de travail, la demande de travail et les déficits d'emploi.

Si la formule pour décrire la situation de l'emploi et de son influence économique paraît simple, le travail à entre-

(*) Le moulin est en opération maintenant. La Cie se propose de doubler ses effectifs au cours des prochains 12 mois.

prendre était d'envergure, compte tenu des moyens de la Basse-Péribonka.

Il fallait former une équipe d'enquêteurs et visiter toutes les familles du territoire, muni d'un questionnaire. De plus, les promoteurs ne voulaient pas limiter ce travail à une simple enquête : ils voulaient aussi trouver les moyens de remédier au problème du sous-emploi et des emplois sous-rémunérés.

Il fallait donc établir des statistiques démographiques avec le plus d'exactitude possible et déterminer le nombre de travailleurs, leurs qualifications, profession ou métier, la durée des emplois durant l'année, la période de l'année où ces emplois sont occupés, la localisation des emplois, la saisonnalité, la mobilité, etc., et ce à l'endroit de tous ceux qui vivent dans le territoire, sont en âge et physiquement aptes à réclamer un emploi, car il était impossible de compter sur les statistiques officielles qui, trop générales, ne reflétaient pas la position du monde rural.

Il a donc fallu préparer un questionnaire spécial, en fonction de ces objectifs, auquel furent ajoutées des questions sur les entreprises industrielles et commerciales, les entreprises de travaux publics, les entreprises agricoles et forestières. Ceci non pas pour faire des études techniques en profondeur de ces secteurs d'activités, mais en raison de leur importance comme fournisseurs d'emplois.

Les résultats de cette enquête sont contenus dans un rapport de 110 pages, lequel a été présenté à la Commission du chômage saisonnier, lors d'une audition publique tenue à Alma en janvier 1965.

Il est à remarquer que l'A.B.-P., dans son enquête n'avait pas tenu compte seulement des nouveaux emplois à créer, mais aussi des emplois déjà existants, sous-rémunérés, principalement dans le domaine agricole et celui des petites entreprises familiales. Aussi pour atteindre ses objectifs de plein-emploi, elle a soumis les recommandations suivant ce modèle :

- intégration de la forêt à l'économie rurale,
- projet de sylviculture et remembrement forestier,
- décongestionnement du secteur agricole,
- intégration de l'agriculture à l'économie rurale,
- développement de l'industrie du sciage,
- développement de l'industrie de transformation,
- travaux de vacances pour étudiants,
- programme d'investissement de l'Etat,
- travaux municipaux,
- emplois récupérés par l'économie diffusée par ce plan.

Du reste, voici textuellement les conclusions de ce rapport :

1° — Le plan cherche à créer 165,051 jours-emplois nouveaux pour une main-d'oeuvre excédentaire qui s'en accommodera suivant ses aptitudes et ses qualifications.

2° — Le plan ambitionne de décongestionner le secteur de l'agriculture en transférant 110,510 jours d'activités agricoles vers les opérations forestières et la sylviculture.

3° — La création de l'unité d'aménagement et de mise en valeur des ressources du territoire est la formule qui permettrait de réaliser une économie concertée.

4° — L'intégration de la forêt à l'économie de l'unité d'aménagement, de même que la reforestation des terres qui n'ont pas de vocation agricole, est une conception qui permet de rendre la forêt redevable des économies rurales sans morcellement et transfert qui pourraient mettre en danger l'industrie de transformation de ses produits.

5° — La déconcentration industrielle se propose comme une mesure impérative dans les régions où le secteur privé de l'investissement est en dangereuse perte de vitesse.

6° — L'Etat est invité, dans l'optique d'une décentralisation industrielle, à investir une partie de ses fonds sous forme de financement industriel dans les entreprises ou sous forme de prime à l'éloignement.

7° — La mise sur pied d'une structure régionale, constituée d'une part par les experts de tous les Ministères et, d'autre part, par les autorités locales préoccupées d'aménagement, dans le but de coordonner les efforts, faciliter les communications, éclairer la situation et proposer les redressements.

8° — L'institution d'autorités locales d'aménagement en vue de conduire l'action qui doit être engagée, dans un effort de plus grande participation de la population et de l'Etat à la promotion des économies du territoire.

9° — L'installation d'un système de comptabilité du territoire devant permettre de calculer les effets de toute application, de corriger les écarts, de réajuster les objectifs et de coordonner l'action sur le territoire à l'action sur le plan de la région et sur le plan de la Province.

Voilà, en résumé, la pensée et les objectifs poursuivis par l'Association du territoire de la Basse-Péribonka. Le problème du chômage saisonnier est l'indice d'une situation boiteuse et il fallait, pour en découvrir les racines proposer des solutions et fouiller la situation dans son ensemble.

Intégration de l'A.B.-P. au C.E.R.

Nous en étions là de nos travaux, lorsque nous nous sommes aperçus que pour réaliser les recommandations de l'A.B.-P., il fallait déboucher sur une action régionale en reliant l'action entreprise par l'A.B.-P. à une structure plus vaste, soit en créant un organisme régional, soit en s'intégrant à un organisme déjà existant, en l'occurrence le C.E.R. Comme le C.E.R. existait déjà depuis un an et que l'Etat le considérait comme le seul organisme régional dans le cadre d'une politique générale que l'Etat venait de définir pour le Québec, l'A.B.-P. s'intégrait au C.E.R. Ce dernier a donc entrepris de réaliser le projet d'enquête-participation que désiraient entreprendre les unités d'aménagement, projet pour lequel A.R.D.A. acceptait de verser une subvention.

L'ENQUÊTE-PARTICIPATION

L'enquête-participation au Saguenay - Lac St-Jean est le prolongement des enquêtes-projets de l'Association de la Basse-Péribonka. Elle vise à mettre au point une formule qui permettrait à l'organisme régional (C.E.R.) de réaliser d'un seul coup toutes les enquêtes de base nécessaires à la définition des problèmes d'aménagement et à la recherche de leur solution. Il est évident que la répétition d'enquêtes nombreuses sur le terrain présentait l'inconvénient d'un coût plus élevé et risquait de fatiguer la population.

L'enquête-participation suppose la mise en oeuvre de programmes de travail qui associent les autorités locales et provinciales pour faire de la recherche et suggèrent aux autorités locales qu'elles fassent elles-mêmes les recherches préliminaires dans leur région, avant de consulter les experts et qu'elles établissent elles-mêmes les projets de développement économique qui leur apparaissent les plus évidents.

Cette méthode d'enquête peu dispendieuse, faite par la population elle-même, fournit des renseignements statistiques qui l'amènent à prendre conscience de ses problèmes et à en mesurer toute la dimension. Elle lui fournit également une meilleure connaissance de son unité d'action en diffusant ces connaissances auprès de toutes les institutions locales. En résumé, cette enquête lui sert d'outil de travail dans son effort de promotion économique.

Il est d'abord indispensable de connaître le potentiel de main-d'oeuvre, en nombre, en qualification et par sexe, pour le comparer avec les possibilités que peuvent offrir les ressources du territoire. A cette fin, on dresse une liste des travailleurs selon leur occupation, leur métier ou profession, leur stabilité ou mobilité et le caractère saisonnier de leur emploi.

Avant de procéder à l'aménagement du territoire, il est nécessaire de connaître sur quoi repose la vie économique des habitants de ce territoire, les principaux secteurs d'activités,

la valeur réelle de la production, la destination des ventes et l'origine des achats, en quantité et en valeur, ainsi que le pouvoir d'achat de la population. EN RESUME, cette formule d'enquête permet à la population d'évaluer sa force économique et ses possibilités en dressant un inventaire de ce qui existe et en déterminant les conditions du progrès et du marché.

Il faut aussi dresser des cartes sur les ressources, la population, les industries, l'infrastructure. Cette documentation permet de faire des études sur les ressources économiquement exploitables, de déterminer et de mesurer le rendement possible de chacune d'elles et d'évaluer le nombre de personnes que ces ressources peuvent faire vivre.

Une fois ces questions loyalement posées, il est possible de découvrir si un déséquilibre existe entre la population, d'une part, et certains secteurs d'activités, d'autre part, et de prévoir des déplacements possibles de population vers des secteurs offrant plus d'avantages et plus de chances de succès. C'est au Saguenay - Lac St-Jean que cette formule a été pour la première fois mise à l'essai, sous la forme d'une action conjointe du C.E.R. et du C.O.E.Q. A cet effet, ces deux organismes ont formé chacun un comité spécial. Des questionnaires ont été préparés. Dix mille cinq cents familles ont été invitées par des enquêteurs préalablement entraînés, au nombre de 195, à répondre au questionnaire. Toutes ces personnes résidaient dans la région étudiée. Les trois unités d'aménagement de Shipshaw-Valin, Basse-Pérignonka, Mistassini, comprenant 42,000 personnes réparties dans quarante municipalités rurales, ont été couvertes. Tous les questionnaires dûment remplis ont été compilés au niveau de chaque municipalité et de chaque unité d'aménagement : trente-cinq personnes ont travaillé pendant deux mois à cette opération. La phase suivante est celle de l'analyse, travail qui vient d'être terminé et qui a été confié à des spécialistes, résidant autant que possible dans la région. Les rapports de ces spécialistes constituent la base à partir de laquelle l'organisme régional pourra élaborer un programme de développement.

PLAN GÉNÉRAL DE TRAVAIL

La plan général du travail pour la réalisation de l'enquête-participation, dans la région du Saguenay, a été divisé en cinq étapes.

1 — Les démarches préalables

- A— Premier contact : Des réunions conjointes du C.E.R. et du C.O.E.Q. furent tenues dans le territoire pour évaluer le désir de participation et d'engagement de l'organisme responsable que la population s'est donné.
- B— Dispositions administratives : Déterminer les modalités du financement, les responsabilités dans l'exécution, etc.
- C— Mise en oeuvre de l'enquête-participation : Préparation des questionnaires, choix des enquêteurs, formation des enquêteurs, etc.
- D— Distribution des tâches.

2 — Collecte de données

- A— Données provenant de l'enquête :
 - 1 — Enquête porte en porte à l'aide des questionnaires.
 - 2 — Entrevues auprès des municipalités, les fabriques, les commissions scolaires, les institutions financières, les entreprises de tout ordre, etc.
- B— Données pré-existantes :
 - 1 — Déjà publiées tels que : rapports, statistiques officielles, bilans de compagnies, cartes disponibles, publications d'intérêt régional, etc.
 - 2 — Non publiées, mais disponibles sur demande auprès des organismes tels que ministères provinciaux et fédéraux, universités, bureaux d'étude, etc.

3 — Compilation des données :

Cette opération consiste dans la compilation proprement dite et l'élaboration des données, à deux niveaux, soit :

- A— La compilation se fait par municipalité, c'est-à-dire la plus petite unité dans le territoire étudié et les municipalités sont ensuite regroupées par unité d'aménagement et par région.
- B— L'élaboration se fait par secteur d'activités et comprend aussi bien des totaux que des rapports de toutes sortes.

4 — L'analyse

L'analyse se fait par secteur d'activités, chaque secteur faisant l'objet de rapports particuliers.

Elle a pour but de :

- Etablir les faits par municipalité ou groupement de municipalités (unité d'aménagement ou comté).
- Poser les problèmes et les situer les uns par rapport aux autres.
- Suggérer des solutions sur les points où une solution immédiate paraît s'imposer.

Les résultats de ces analyses sont ensuite repris dans un rapport de synthèse.

5 — La programmation

- A— Elaboration de programmes d'action à long terme pour la région, les unités, les municipalités urbaines et rurales.
- B— Élaboration de programmes d'action à court terme conduisant à des projets spécifiques sectoriels.
- C— Mise au point d'une structure administrative régionale.
- D— Mise en oeuvre des programmes par des organismes de réalisation.

CONCLUSION

Il ne faut pas perdre de vue, nous le réitérons, que la formule actuelle de l'enquête-participation constitue une expérience. Elle se situe donc dans une phase d'élaboration et n'est nullement définitive. Fortement empirique et imprécise dans la Basse-Pérignonka, elle s'est précisée davantage lorsqu'elle fut étendue au Saguenay. Présentement, elle est appliquée dans la région de l'Etchemin, sous la direction de l'Office de développement régional de l'Etchemin (O.D.R.E.), dont le territoire englobe le comté de Dorchester et les municipalités rurales du comté de Lévis. Cette dernière expérience contribue à la structurer davantage et à la rendre plus efficace. De telle sorte que la participation de la population à l'étude des problèmes de sa région et des solutions à leur apporter, jointe aux études de spécialistes, de formule souhaitable qu'elle nous apparaissait au début, nous apparaît de plus en plus valable. Car elle a le mérite de faire coexister animation sociale et rigueur scientifique, de récupérer et d'associer le dynamisme d'hommes du territoire à la compétence de spécialistes, les seconds orientant et éclairant les premiers. De cette façon, croyons-nous, nous pourrions restreindre le danger que des réformes et des initiatives proposées se heurtent à l'incompréhension et à la passivité de la population d'une région.

D'autre part, l'étude de l'action régionale au Saguenay-Lac St-Jean et dans l'Etchemin nous a amenés à constater une prise de conscience progressive des problèmes d'aménagement, d'abord à l'échelle des communautés locales, puis à celle de toute la région. Les résultats de nos études devraient déboucher sur l'échelle la plus vaste : celle de l'aménagement du territoire, et hâter l'avènement au Québec d'une politique de développement dont la nécessité s'impose. Car cette dernière est indispensable et préalable à l'établissement de plans d'aménagement cohérents et à la formulation de programmes de mise en valeur efficaces. Pour y arriver, il faudra que l'Etat se structure en conséquence.

LA PLANIFICATION EN FRANCE

Jacques Archambault (*)

(*) Monsieur Jacques Archambault est conseiller technique à la Confédération des Syndicats Nationaux.

Il est à la fois intéressant, amusant et révélateur d'observer les planificateurs français se défendre et protester de se référer à quelque idéologie que ce soit pour définir leurs positions en regard de la planification économique.

L'ex-commissaire général au plan français, M. Pierre Massé, s'adressant à des experts réunis à Londres le 22 avril 1961, affirmait :

"On considère volontiers la France comme pays du paradoxe. Et, apparemment, c'en est un que l'existence d'un Plan, chez un peuple dont l'aspiration à la liberté va parfois jusqu'à l'indiscipline! . . .

Alors que l'idée de planification donnait lieu, il n'y a pas si longtemps, à d'ardents débats doctrinaux, comment ne pas être frappé qu'en France, la pratique de la planification a précédé la théorie."

En effet, personne n'ignore que le génie, les habitudes et le tempérament français baignent dans un climat de référence à des valeurs, à des règles d'éthique, à des pétitions de principes, à des déclarations générales d'intentions.

Pays de paradoxe, ai-je écrit. En effet, une des caractéristiques essentielles de l'expérience française de planification économique réside dans ce fait que cette expérience a débuté sous l'instigation d'un homme d'action, obsédé jusqu'à la hantise de réalisations pratiques et d'efficacité administrative, M. Jean Monnet.

Et il n'est pas moins intéressant de constater également que cet authentique génie de la pensée économique française qu'est l'ex-commissaire général au Plan, M. Pierre Massé, est d'abord et avant tout un ingénieur, formé aux disciplines de la rigueur scientifique et de l'efficacité administrative. Si l'on

examine la biographie de M. Massé, on constate qu'il a commencé sa carrière en résolvant avec brio et avec un succès remarquable des problèmes très concrets et très pratiques de génie électrique, de réserves d'eau et de prospective.

Par ailleurs, la présence active des forces vives de la Nation au niveau des organismes de consultation indique bien que l'on veut faire pratique, surtout si l'on considère que les organisations syndicales françaises s'accommodent fort mal des lenteurs et de l'inefficacité.

Il est possible de dégager de l'observation des faits la plus objective et la plus rigoureuse possible les grandes idées-forces, le leitmotiv, les lignes de fond de la planification "à la française."

Laissant de côté les grandes distinctions classiques entre planification impérative, indicative, ou autres (on a même trouvé le terme de "planification décorative"), je crois que l'on peut affirmer que les planificateurs français ont opté pour la limitation et la mesure; en ce sens que, d'une façon résolue et obstinée, ils veulent simplement tenter d'exercer une influence morale, mais pesante et pressante, influence que l'on pourrait aisément qualifier "d'influence psychologique et de prestige" sur la vie économique et sociale de la Nation. Ces limitations peuvent se ramener à cinq points majeurs :

- compiler, de manière rigoureuse, scientifique et exhaustive, les faits et les données essentielles de l'activité économique et sociale;
- clarifier ces données, les formuler en un tout cohérent et en assurer la transparence;
- faire circuler ces faits et ces données;
- instaurer et favoriser des structures de dialogue entre les divers agents économiques;
- systématiser et formaliser la prévision économique et la prospective.

Ces constatations surprendront les légalistes qui voudront voir, par exemple, dans la législation sur le 4^e plan, un

appareil juridique capable d'imposer un plan. Il n'en est rien du tout, puisque, une fois de plus, les Français semblent s'accommoder d'un Plan qui n'impose rien et ne comporte aucune sanction en cas de non-exécution. La grande réalité n'est pas là, mais plutôt dans le fait que l'État contrôle et dirige près de 50% de tous les investissements. Le 5e plan faisant une distinction entre prévisions et objectifs, les prévisions n'obligent pas, mais les objectifs exercent une véritable contrainte sur le budget économique de l'État.

Pour demeurer dans le domaine des principes, et pour en sortir, disons que les planificateurs français veulent faire prendre conscience à tous du développement économique de la Nation et veulent faire participer le peuple à la construction de son propre destin. L'histoire de la planification en France le démontre.

1 - L'HISTOIRE

C'est pendant l'occupation allemande (1942-1945) avant même l'instauration du gouvernement de libération, que l'idée d'un Plan naquit au sein de la Résistance. Des syndicalistes ouvriers participèrent à la rédaction du programme du "Comité National de la Résistance" qui contenait, notamment, "les mesures à appliquer dès la libération du territoire."

Sur le plan économique, on préconisait : "l'instauration d'une véritable démocratie économique et sociale et l'intensification de la production nationale selon les lignes d'un Plan, arrêté par l'État, après consultation des représentants de tous les éléments de cette production."

• LE PREMIER PLAN (1946-1954)

C'est par un décret consigné au journal officiel du 4 janvier 1946 que fut mis en vigueur le premier "Conseil du Plan de Modernisation et d'Équipement".

L'article 1er spécifiait que l'objet du Plan est :

“D’accroître la production de la métropole et des territoires d’outre-mer et leurs échanges avec le reste du monde... de porter le rendement du travail au niveau de celui des pays où il est le plus élevé, d’assurer le plein emploi de la main-d’oeuvre, d’élever le niveau de vie de la population et d’améliorer les conditions de l’habitation de la vie collective.”

Ce fut un plan de renaissance économique, il s’agissait de remettre en marche l’appareil productif. Il fallait choisir entre un développement équilibré et modeste de toutes les branches de l’activité économique ou une progression très forte de quelques branches de base. Cette deuxième option fut choisie. Six activités de base furent retenues : le charbon, l’électricité, l’acier, le ciment, le machinisme agricole, et les transports. A l’échéance, ces objectifs avaient été approximativement atteints : à un peu moins de 100% pour le charbon, l’électricité et l’acier, un peu plus de 100% pour le ciment et les carburants.

• DEUXIÈME PLAN (1954-1957)

On a parlé des “actions de base” du deuxième plan. On y insiste davantage sur la qualité et les prix que sur les quantités. Le deuxième plan visait à l’abaissement des prix de revient par le développement de la richesse scientifique, la spécialisation des entreprises, la formation de la main-d’oeuvre, l’organisation des marchés.

Les objectifs du deuxième plan ont été dans l’ensemble dépassés. La production nationale a atteint en 1957 l’indice 130 (au lieu de 125) et la production industrielle, non compris le bâtiment, l’indice 146 (au lieu de 130). L’électricité, l’automobile, la chimie ont été particulièrement brillantes.

Mais ces succès remarquables, selon M. Massé, ont été au détriment des grands équilibres fondamentaux des économies.

• TROISIÈME PLAN (1959-1961)

C'est pourquoi le troisième plan s'attaquera-t-il vigoureusement à ce problème. On s'en rend compte en examinant les termes du 1er article du décret du 6 janvier 1959.

Premièrement, "accroître entre milieu 1956 et 1961 le produit intérieur de 27%.

Deuxièmement, rééquilibrer la balance des paiements par des économies d'importations, le développement des fabrications adaptées à l'exportation, la modernisation de l'appareil productif.

Troisièmement, effectuer des équipements qui commandent l'expansion future de la production.

Quatrièmement, réaliser les investissements de caractère social, comme le logement et l'équipement scolaire.

Cinquièmement, assurer la formation des hommes et le développement de la recherche.

Sixièmement, amplifier les efforts pour utiliser au mieux les ressources nationales par une stricte limitation du développement de la région parisienne.

Septièmement, développer l'assistance technique aux pays sous-développés, et en premier lieu, aux pays d'outre-mer de la zone franc."

Le troisième plan a subi des aléas imprévus. Une surchauffe de l'économie a obligé le gouvernement, au printemps 1960, à publier un plan dit Plan intérimaire.

• QUATRIÈME PLAN (1961-1965)

Le quatrième plan français porte une attention toute spéciale aux aspects sociaux de l'économie. L'aide aux catégories sociales et aux régions les plus défavorisées est mise en place. Les objectifs suivants sont mis de l'avant :

"Premièrement : accroître la production intérieure brute de 24% entre 1962 et 1965.

Deuxièmement : consolider l'équilibre de la balance des paiements.

Troisièmement : réaliser un accroissement de l'investissement.

Quatrièmement : promouvoir l'expansion économique des régions, par une politique d'entraînement pour celles qui sont insuffisamment développées, par une politique d'accompagnement pour les zones en croissance."

1962, première année de réalisation du quatrième plan apporte une confirmation des objectifs de production, dont l'accroissement est de 6,3%. Les prévisions pour 1963, montrent que le progrès ne serait que de 4,7% mais la moyenne des deux années respecterait l'objectif de 5,5%. Cependant, on a constaté que l'investissement avait crû plus vite que la consommation et dépassait les prévisions. Mais la consommation s'est élevée rapidement, entraînant une hausse des prix. En résumé, l'année 1962 a respecté les tendances indiquées dans le quatrième plan, mais comprend en germe les risques de déséquilibre de la balance des paiements, l'excès de la consommation et l'insuffisance des investissements productifs.

C'est, également, dans le quatrième plan qu'une politique régionale a été vraiment intégrée dans la planification française.

• LE CINQUIÈME PLAN (1965-1970)

On ne se trouve déjà plus au fil de l'Histoire puisqu'il s'agit du temps présent. Il faudra donc du recul pour juger et apprécier. Mais, il est possible de dégager les grandes tendances et les orientations fondamentales du cinquième plan.

- 1) Un effort de démocratisation. En ce sens qu'on a divisé la procédure d'élaboration en deux étapes bien distinctes : une première étape vise à établir et à

fixer, par consultation, les grandes options du cinquième plan quitte ensuite, en une deuxième étape, à détailler, élaborer, préciser les objectifs, eu égard aux grandes options élaborées et votées par le Parlement.

- 2) Le cinquième plan sera un plan d'effort placé et guidé par l'objectif premier qui sera "d'asseoir sur des bases solides la capacité concurrentielle de l'économie française".
- 3) Le cinquième plan français met l'accent sur la régionalisation de la planification économique. Cet aspect apparaît tellement important que j'en traiterai plus longuement un peu plus loin.
- 4) L'idée d'une "politique des revenus" est introduite pour la première fois dans le plan, sous le mode d'une technique extrêmement complexe et souple qui a pour nom : la programmation indicative en valeur. Cette politique pourrait, à elle seule, faire l'objet de longs développements qui dépassent les cadres de cet article.

II - LES MÉCANISMES DE CONSULTATION

Il est essentiel d'insister sur les mécanismes de consultation en France, car ils constituent la pierre angulaire, la caractéristique essentielle du Plan.

Afin de situer concrètement le lecteur, je donne, comme exemple, le processus d'élaboration du cinquième Plan (1965-1970). Il faut distinguer trois phases dans cette élaboration :

- 1) Première phase qui se termine à la fin de 1964, par le vote des grandes options du 5e Plan par le Parlement.
- 2) Deuxième phase, à l'issue de laquelle le Plan élaboré de façon détaillée est adopté par le Parlement (décembre 1965).

- 3) Troisième phase, commence au 1er janvier 1966 et constitue la phase d'exécution.

1re phase :

LA PRÉPARATION DU RAPPORT SUR LES GRANDES OPTIONS

Cette préparation a commencé effectivement en octobre 1962, donc plus de trois ans avant le début de l'exécution du 5e plan. Ce sont des études élaborées à l'Institut National des Statistiques et des Études Économiques (l'INSEE) et au Service des Études Économiques et Financières au Ministère des Finances (SEEF), devenu depuis la Direction de la Prévision qui ont donné le départ. Ces vénérables organismes techniques

gouvernementaux ont préparé ce qu'on appelle des esquisses très grossières de ce que pouvait être l'économie française en 1970. En une technique extrêmement complexe, élaborée et fouillée, les technocrates des services gouvernementaux ont préparé douze esquisses successives. Ce travail a duré jusqu'au mois d'avril 1964. C'est donc vers le mois d'avril 1964 que les commissions de modernisation et d'équipement (C.M.E.) ont commencé à fonctionner.

• **Ce que sont les Commissions de Modernisation et d'Équipement (C.M.E.) :**

Les Commissions sont de trois catégories différentes :

- celles concernant les branches de production (dites verticales);
- celles concernant les équipements collectifs (dites budgétaires);
- celles dites horizontales, car elles prennent un problème commun à plusieurs autres commissions (main-d'oeuvre, par exemple).

Notons aussi que certaines commissions sont à la fois de branche et d'équipement collectif : les transports ou les postes, transport et télécommunication (P.T.T.), par exemple.

Ces commissions n'ont pas de composition précise. Le seul principe qui guide la mise sur pied des commissions c'est qu'elles sont tripartites, en ce sens qu'elles doivent représenter un éventail complet de tous les agents économiques. Dans la désignation, le commissariat au Plan consulte les corps intermédiaires et les invite à désigner les personnes qu'ils souhaiteraient voir nommer dans les différentes commissions. Il est bien à noter que ces commissions de modernisation ne sont pas des organismes de décision, mais sont simplement consultatives.

• **Rôle des Commissions de Modernisation et d'Équipement :**

Leur rôle est d'émettre des avis sur les travaux du commissariat général au Plan. On pourrait tout à fait concevoir que le plan ne s'élabore qu'entre fonctionnaires des différents ministères, puis, qu'il soit soumis par le gouvernement au parlement. Mais dans l'ambiance de la libération, lors de l'élaboration du premier plan, le gouvernement a jugé préférable d'y associer les représentants des diverses catégories sociales pour en faire une oeuvre plus collective.

Cette coutume s'est maintenue. Bien que ne disposant d'aucun pouvoir de décision, les rapports qu'elles élaborent, les avis qu'elles émettent sur les documents du commissariat au Plan, les questions dont elles demandent l'étude, tout cela n'est pas sans influence sur les propositions du commissariat au Plan au gouvernement.

Cette situation d'organismes consultatifs est marquée par le fait que ni le gouvernement, ni le commissaire au Plan ne sont tenus de reprendre à leur compte toutes les propositions des commissions de modernisation et d'équipement. En contrepartie, dans le rapport définitif de leurs travaux, les commissions donnent intégralement leur avis et peuvent même critiquer les choix du gouvernement. En fait, des avis minoritaires peuvent également être publiés dans le rapport final de chaque commission de modernisation.

Le commissariat au Plan a considéré que, dans la phase d'élaboration, il fallait demander aux commissions de moder-

nisation ce qu'elles pensaient de quelques hypothèses de développement du secteur de l'économie relevant de leur compétence.

Les commissions dites verticales ont donc été questionnées sur cinq points :

- les débouchés intérieurs et extérieurs dans les années 1965-1970;
- l'évolution de la population active;
- l'évolution de la durée du travail;
- le rythme d'accroissement de l'investissement productif;
- la localisation des investissements nouveaux dans le cadre d'un effort accru de régionalisation.

Pour les commissions s'occupant d'équipements collectifs, les questions étaient moins précises. Aussi vaut-il mieux reproduire quelques passages significatifs du document leur traçant le cadre de leur travail :

"Au milieu de 1964, le gouvernement devra être en mesure de contrôler, le Conseil Économique d'apprécier, puis le parlement de choisir la part destinée aux équipements collectifs dans les fruits de l'expansion, et dans cette limite, les priorités à reconnaître dans le développement des grandes catégories de ces équipements.

Les commissions compétentes ne peuvent pas préjuger ces décisions, quand elles seront plus tard saisies pour élaborer des programmes correspondants, mais elles peuvent très utilement les éclairer.

A cette fin, il serait souhaitable qu'elles puissent, chacune dans son secteur, évaluer approximativement les investissements nécessaires pour que soient atteints en 1970, différents niveaux de satisfaction . . .

Ces indices nationaux doivent, en certains cas, être complétés par des indices concernant les régions les moins favorisées."

En somme, les commissions de modernisation devaient indiquer deux chiffres-limites pour que le gouvernement puisse savoir ce que coûteraient, d'une part, une politique visant simplement à empêcher la situation actuelle de se dégrader et, d'autre part, une politique visant à l'amélioration quantitative et qualitative des services rendus aux usagers et aussi de la situation du personnel employé, puisqu'aucun groupe de travail ne s'occupait de ces problèmes dans les commissions de modernisation concernant les secteurs publics et nationalisés. Dans les secteurs publics et nationalisés, les commissions de modernisation avaient également pouvoir de proposer des réformes nécessaires pour surmonter les obstacles rencontrés : disposition des terrains, personnel qualifié nécessaire, etc., etc.

Ces travaux sur questionnaire, les commissions de modernisation les ont réalisés entre avril et fin juin 1964, début juillet pour certaines. Pour répondre, elles disposaient de la documentation fournie par les organismes patronaux et les services des ministères intéressés ainsi que des hypothèses préparées par les services du Plan. Tout ce travail de critique et de suggestion a permis au commissariat général au Plan de faire des propositions successives de plus en plus précises.

Ce qui veut dire que le projet de rapport sur les grandes options du 5e Plan pouvait être transmis par le gouvernement au Conseil Économique et Social en septembre 1964. Les 27 et 28 octobre, le Conseil Économique et Social donnait un avis sur ces options et les 24 et 26 novembre 1964, le Parlement adoptait le rapport sur les options. Ce qui en fait, terminait la première phase.

2e phase : ÉLABORATION DU PLAN

C'est en fait la phase où les services du Plan et les commissions de modernisation vont travailler, mais cette fois-ci, dans le cadre des directives du gouvernement.

Par le document qu'il a adressé, le 9 janvier 1965, au commissariat général au Plan, le Premier Ministre lui communique, en les précisant par un court commentaire, les neuf options adoptées par le gouvernement.

Désormais, il ne s'agit plus d'explorer quelques aspects de l'avenir, il faut dresser un tableau cohérent de ce qu'on estime devoir être la place de sa branche ou de son secteur d'équipement collectif dans l'économie française de 1970, étant donné qu'elle aura progressé de 5% par an. Il faut aussi prévoir comment elle pourra parvenir là : volume des investissements nécessaires, formation de la main-d'oeuvre, de quelle main-d'oeuvre ? Quelle spécialité de préférence à telle autre ? Quelles importations seront nécessaires et que pourrions-nous faire comme exportations ? ... etc.

Les commissions de modernisation ont donc poursuivi jusqu'en juin 1965 les travaux amorcés.

C'est au cours de cette ultime phase de l'élaboration que les modifications significatives ont été apportées au 5e Plan par rapport à ce qui était envisagé au moment du vote sur les options.

À la fin de juillet 1965, le commissaire général, M. Massé, a présenté le projet à la presse, après que le gouvernement en ait saisi le Conseil Économique et Social.

Le débat au Conseil Économique et Social en assemblée plénière, les 28 et 29 septembre, s'est conclu par un vote favorable, l'ensemble des organisations ouvrières étant d'accord pour le repousser.

Transmis ensuite au Parlement, il a été adopté par l'assemblée nationale par 283 voix contre 184, repoussé par le Sénat, puis définitivement adopté par l'assemblée nationale à la fin de novembre 1965.

3e phase : LA PHASE D'EXÉCUTION EN MARCHÉ DEPUIS LE 1er JANVIER DERNIER

• Qu'est-ce que le Conseil Économique et Social ?

Il n'est pas exagéré d'affirmer que le Conseil Économique et Social est, en France, un authentique parlement économique

de la Nation. Il est composé d'environ 170 personnalités, désignées par le gouvernement et qui représentent, en plus des personnalités qualifiées (universitaires, économistes, techniciens), les principaux groupes sociaux de la Nation. Le Conseil siège soit en assemblée plénière, soit en assemblée des sections. La phase ultime de ses travaux consiste en des avis sur l'ensemble du Plan. Mais on peut dire que le Conseil Économique et Social est une institution quasi permanente, en ce sens que ses travaux se poursuivent à longueur d'année. En effet, les différentes sections ou comités du Plan concernant les activités sociales, l'expansion économique extérieure, l'économie régionale, la conjoncture et le revenu national, les finances, les crédits, la fiscalité, l'agriculture, la production industrielle et l'énergie, les travaux publics, les transports et le tourisme, toutes ces branches de l'activité économique et sociale sont examinées, scrutées et discutées en des travaux qui se poursuivent continuellement. Les différents comités ou les différentes sections du Conseil Économique et Social étant composés toujours selon le mode tripartite :

- gouvernement,
- patrons,
- groupes intermédiaires.

On peut donc affirmer que la consultation est organique, systématisée et permanente. D'ailleurs, des statistiques éloquentes indiquent, pour le 4^e Plan, que 3,138 personnes ont collaboré dans les commissions et groupes de travail. Le seul grief qu'on pourrait formuler, c'est que la représentation est très inégale. Les statistiques pour le 4^e Plan indiquent qu'il y a eu :

- 1,277 patrons et représentants de groupements professionnels patronaux;
- 781 fonctionnaires;
- 692 personnes qualifiées;
- 281 syndicalistes;
- 107 agriculteurs.

III - LA RÉGIONALISATION DU PLAN

Une des idées-forces de la planification française, depuis la mise en vigueur du 4^e Plan, souligne les tendances accusées vers la déconcentration et la décentralisation ou, selon un terme consacré, la mise en place de structures d'aménagement du territoire et de développement ou d'action régionale.

Et cette tendance s'est accentuée avec le 5^e Plan. En effet, dès le rapport sur les options, l'objectif "aménagement du territoire" est mis en valeur :

"L'aménagement du territoire revêt, aux yeux du législateur, une importance primordiale, puisqu'au terme de l'article 2 de la loi du 4 août 1962, rappelée au début du présent rapport, celui-ci doit concerner "les principales options qui commandent la préparation du plan dans le cadre de l'aménagement du territoire."

En effet, la planification française est, pour ainsi dire, à deux dimensions :

- la dimension temps;
- la dimension espace.

Mais la régionalisation du Plan ne consiste pas à faire un plan à partir des travaux régionaux, mais :

- 1) en une intégration des exigences de l'aménagement du territoire (c'est-à-dire d'un certain équilibre régional) parmi les grands objectifs poursuivis par la planification;
- 2) en une régionalisation postérieure des objectifs du Plan, en particulier dans le domaine des équipements collectifs. Les travaux effectués au niveau des régions servent donc, d'une part, à élaborer des objectifs généraux en matière d'aménagement du territoire, d'autre part, à connaître les besoins de chaque région en matière d'emploi et en matière d'équipement, et à répartir au mieux les crédits disponibles dans ce domaine.

Comme moyens, deux sortes de travaux préliminaires ont été envisagés :

- 1) le rapport de la Commission nationale à l'Aménagement du territoire et,
- 2) les rapports des préfets de régions établis à la suite des décrets du 14 mars 1964, après consultation des commissions de développement économique régionales (C.O.D.E.R.).

Les grandes orientations de la politique régionale du 5e Plan peuvent se résumer ainsi :

- 1) une adaptation des régions aux nouvelles conditions de l'économie française : ouverture des frontières et compétitivité.

En effet, le 5e Plan, sous ce rapport particulier, vise à :

- a) accroître la productivité des entreprises;
- b) faciliter la mobilité de la population active;
- c) moderniser l'agriculture et aménager l'espace rural;
- d) développer les moyens de communication;
- e) orienter le mouvement d'urbanisation par la création de métropoles d'équilibre;
- f) résoudre le problème de l'eau.

2) Une adaptation de la politique à la situation des différentes régions, ce qui veut dire :

- a) le développement de l'Ouest de la France;
- b) le développement du Nord et de l'Est;
- c) l'aménagement de la région parisienne.

On ne peut parler de la régionalisation du Plan en France sans parler des commissions de développement économique régional ou C.O.D.E.R. et de la réforme administrative dans laquelle elles s'inscrivent.

Cette réforme administrative est extrêmement vaste, large et complexe, à tel point qu'on a désigné un Ministre d'État

responsable de la dite réforme. Ce qu'on appelle la "RÉFORME RÉGIONALE" a été instituée par le décret no 64-251 du 14 mars 1964. M. Louis Joxe, le ministre d'État chargé de la réforme, commentant le décret, affirme que la réforme régionale "vise à donner au préfet de région les moyens de coordonner, de contrôler, de commander, de décider". Il faut préciser qu'au décret fixant les critères et les normes de la réforme, le rôle du préfet de la région et ses attributions sont définis en 20 articles sur les 26 articles qui constituent le décret.

L'intention du législateur, selon le ministre Joxe, est d'assurer un "relais entre l'administration de base et Paris". Le préfet, dans l'exécution de ses hautes et importantes fonctions, est assisté des organismes suivants :

- 1- La Mission économique;
- 2- La Conférence administrative régionale;
- 3- La Commission de développement économique régional ou C.O.D.E.R.

1 — LA MISSION ÉCONOMIQUE

Elle est habituellement sous la responsabilité d'un sous-préfet. Elle constitue, à proprement parler, le bureau d'étude, l'organisme technique. Composée de chargés de mission ou de fonctionnaires à plein temps et à temps partiel, elle peut s'associer des fonctionnaires d'autres services ou d'autres ministères affectés à la région ou département qui tombe sous la juridiction du préfet.

2 — LA CONFÉRENCE ADMINISTRATIVE RÉGIONALE (Article 21 du décret)

Est composée :

- 1- des préfets des départements;
- 2- du trésorier-payeur général de la région;
- 3- de l'inspecteur régional ou de l'inspecteur de l'économie nationale en fonction dans la circonscription.

La Conférence administrative régionale connaît des problèmes causés par les investissements publics et par leurs incidences sur la vie économique et sociale de la région (article 22).

Elle est notamment consultée :

- a) au sujet de la préparation de la tranche régionale du Plan national de développement économique et social;
- b) au sujet des investissements publics régionaux.

3 — LA C.O.D.E.R.

La Commission de développement économique régional remplit pratiquement le même rôle consultatif auprès du préfet de région que les commissions de modernisation et d'équipement auprès du Commissaire au Plan.

M. Louis Joxe disait, précisant le rôle des C.O.D.E.R. :

“Nous ne voulons pas créer de parlements régionaux, mais ce qui pourrait être et devenir, un conseil économique régional. Entre Paris et la région, le dialogue devra devenir constant.”

L'Instruction générale du 26 mai 1964, précisant leur rôle, a pris soin de tenir compte de l'inquiétude des conseils généraux qui voyaient dans la mise en place de cet organisme une atteinte à leurs prérogatives de représentants élus de la Nation.

Aussi, précise-t-elle que :

“Du fait de son caractère consultatif, la C.O.D.E.R. ne porte pas atteinte à l'autonomie traditionnelle des collectivités locales qui conservent l'intégralité de leur pouvoir de décision.”

Il est intéressant d'examiner l'Instruction adressée aux préfets de régions qui précise ainsi la compétence de la C.O.D.E.R.

1° COMPÉTENCE

“Les attributions qui sont conférées à la Commission de Développement économique régional par l'article 2 sont liées à la mission qui lui incombe, à savoir la mise en oeuvre du développement économique et l'aménagement du territoire de la circonscription.

En matière de planification, la Commission intervient au cours de la préparation de la tranche régionale. Son avis a été prévu aux deux stades de la procédure; il devra donc être formulé à propos des deux documents que vous établirez :

— rapport sur les perspectives et les conditions de développement économique régional sur les caractères généraux des développements souhaités en matière d'équipement public;

— tranche régionale du Plan national;

Ces avis doivent constituer un jugement d'ensemble sur les documents portant notamment sur leur contenu et les priorités qu'ils établissent.

Par ailleurs, vous tiendrez régulièrement la Commission au courant de l'exécution de la tranche régionale et lui communiquerez le rapport établi à cet effet par l'inspecteur général ou l'inspecteur de l'économie nationale.

Il convient, d'autre part, de noter que la compétence de la Commission n'est pas limitée à l'oeuvre de planification. Il vous appartiendra, avec le concours du bureau, de préciser les méthodes qui lui permettront d'émettre des avis sur l'aménagement du territoire et le développement économique de la région.”

Mais c'est en définitive, le cadre du rapport du préfet de région qui définit le rôle de la C.O.D.E.R.

Le commissariat au Plan avait demandé à chaque préfet de région un rapport établi dans un cadre précis :

- perspectives d'aménagement du territoire de la région dans le cadre des orientations définies par la Commission nationale à l'Aménagement du territoire pour 1985;
- perspectives régionales du développement économique (1966-1970);
- étude relative aux investissements publics.

Les C.O.D.E.R. ont donc eu un avis à émettre sur le rapport présenté par le préfet de région et ces rapports ont été utilisés par le commissaire général au Plan dans son rapport sur le 5^e Plan.

En bref, les C.O.D.E.R. ont donc deux interventions bien précises :

- 1) au stade de l'élaboration du Plan : avis sur le rapport du préfet;
- 2) au stade de l'exécution du Plan : un avis sur la tranche régionale du Plan national et sur la répartition des enveloppes décidées par le pouvoir central.

2° LA COMPOSITION DES C.O.D.E.R.

Il y a actuellement en France vingt Commissions de Développement économique régional qui correspondent aux vingt régions de programme mises sur pied par décret ministériel. La composition des C.O.D.E.R. varie selon les régions. Elles sont habituellement structurées de la manière suivante :

a) Les élus :

Trois conseillers généraux ou maires par département, plus le maire de la ville où siège la C.O.D.E.R.

b) Les représentants des différents secteurs d'activité :

- Quatre agriculteurs;
- Quatre représentants des Chambres de Commerce;
- Quatre employeurs;
- Huit salariés, dont deux représentants des organisations syndicales;
- Un artisan;
- Un représentant de l'industrie prédominante de la région;
- Le président du Comité régional de la région.

c) Des personnalités :

Elles sont au nombre de onze, choisies par le préfet de la région, représentant les catégories suivantes :

- Quatre employeurs;
- Deux commerçants;
- Deux représentants du Comité d'Aménagement du Territoire de la région;
- Un professeur;
- Un financier;
- Un président d'une association reconnue.

4 - L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : UN DÉFI

Certes, la planification en elle-même relève les défis. Mais, les options théoriques quand au mode et au style de développement des régions posent, entre autres, des problèmes de contrôle démocratique extrêmement sérieux.

Devant ces expressions nouvellement inventées, des théories s'affrontent :

- pôle de croissance ou d'attraction;
- saupoudrage;
- zone d'attraction motrice;

- ville-barrage;
- mouillage urbain;
- les liaisons fluviales;
- structures d'accueil;
- politique d'accompagnement ou d'entraînement;
- etc., etc.

Derrière ces expressions, qui sont apparemment de pures spéculations intellectuelles, peuvent se cacher certaines options d'intérêt et d'idéologie, de vues prospectives socio-politiques qui engagent sérieusement et définitivement l'avenir et créent les conditions d'une civilisation.

CONCLUSION

Que conclure de tout ceci ? L'expérience française de planification économique est *une* expérience entre tant d'autres. Je demeure convaincu qu'elle n'est pas transposable, voire adaptable au Québec, tant il est vrai qu'aucune expérience ne peut se transformer en produit d'exportation. Mais le moins que l'on puisse dire, c'est que cette expérience fournit un excellent sujet d'analyse d'économie comparée et une abondante matière à réflexion.

Il faudrait ressasser les grandes théories du succès ou de l'insuccès, de l'échec ou de la réussite économique pour porter un jugement de valeur définitif. Je m'en garderai bien. Tout ce que je peux dire pour l'instant, c'est que l'observation objective et attentive des événements qui scandent la marche de l'évolution sociale, économique et politique au Québec m'incline à croire que l'heure est toute proche où les corps intermédiaires auront à faire des choix, à définir des options sérieuses, décisives et fondamentales en regard de la planification économique. Seules les organisations syndicales et agricoles me paraissent disposées et prêtes à répondre sérieusement aux questions impliquées. L'impréparation, la dispersion et l'incohérence du monde patronal posent, à cet égard, un grave point d'interrogation.

L'ENQUÊTE - PARTICIPATION À ÉCONOMIE ET HUMANISME (*)

Robert Caillot ()**

(*) Avec l'autorisation de l'auteur et du directeur de la revue *Economie et Humanisme*, nous reproduisons sous ce titre deux articles parus dans les numéros 148 et 149 de cette revue.

(**) M. Robert Caillot est directeur d'enquêtes à *Economie et Humanisme*, Lyon, - France.

Ce m'est un honneur et une joie de présenter et d'offrir aux lecteurs canadiens de l'I.C.E.A. ces pages qui résument quinze années de recherches pour faire de l'enquête un instrument de culture pour tous. "Respect de l'homme : là est la pierre de touche" disait excellemment Saint-Exupéry. Or la recherche des causes de l'échec partiel — voire total — des conclusions d'enquête m'amena à découvrir que respecter l'homme, fut-il le plus humble, ce n'est pas "souhaiter" lui faire du bien ni même, dans la mesure où nous usons de condescendance, lui faire du bien : ce paternalisme intellectuel ou spirituel inconscient n'est qu'une caricature du respect dû à chaque homme. Car la justice ne saurait se limiter à n'être que "distributive" : la requête fondamentale des hommes — surtout ceux de notre temps — n'est pas tellement de "plus avoir" que de "plus être". Dès lors, faire participer ce n'est pas seulement "donner part" (en tant que bénéficiaire) mais "faire prendre part" (en tant que personne responsable).

J'ai donc voulu — comme on va le lire — que l'enquête, de l'élaboration des questions à poser à celle des conclusions, en passant par la prise en charge de l'enquête, soit un immense travail d'équipe entre enquêteurs et enquêtés.

R.C.

FONDEMENTS ET PRATIQUE DE L'ENQUÊTE-PARTICIPATION (*)

L'enquête doit-elle rester un instrument de connaissance à l'usage exclusif du Pouvoir et de l'élite, dirigeante ou intellectuelle, ou être également un instrument de culture pour tous ? Depuis plusieurs années déjà notre Centre a délibérément opté pour une méthode d'enquête qui permette à la fois le diagnostic et, grâce à la collaboration active des enquêtés à la recherche, l'amorce concrète des solutions. De multiples lettres ou demandes orales nous ayant montré l'intérêt suscité par cette méthode, nous en donnons dans un premier article un aperçu succinct.

La "participation" est devenue, depuis quelques mois, le sésame de la démocratie. Il est certes indéniable que, par une réaction salvatrice devant tout un filet de structures de massification mis inconsciemment en place par la société industrielle, l'immense majorité des hommes souhaitent être autre chose que les pions d'un échiquier. Mais il est à craindre que, si l'on n'y prend garde, ce beau mot porteur de tant d'espérance rejoigne les slogans dont use et abuse notre temps.

La participation dont il est question a beaucoup de difficultés à sortir du paternalisme des notables, que ceux-ci soient

(*) R. Caillot, *Economie et Humanisme*, 12 (juillet-août 1963, no 148), pp. 56 à 63.

élus ou nommés. Car identifiant, les premiers, démocratie et électorat, les seconds, compétence technique et droit au commandement, les uns et les autres semblent trop souvent croire que l'humanité se scinde en deux parties (très inégales !) : l'élite qui décide ; la masse qui obéit. Mais voici que, l'interdépendance croissante des problèmes exigeant de plus en plus de compétence, la technique devient la pomme de discorde entre notables élus et notables nommés.

Ces derniers, en raison même de leur compétence, prennent le pas sur les premiers et dès lors la participation comporte deux aspects : les élus (politiques, syndicaux, familiaux, ... etc.) sont *consultés*, les électeurs sont *informés*. Mais le poids de l'opinion des élus, dans les structures de masse qui sont nôtres, semble moins tenir à la valeur de leurs arguments qu'au nombre d'électeurs qu'ils représentent ou — plus exactement — qu'ils peuvent mettre en branle. Les transactions qui découlent de ces rapports pour être réalistes n'en sont pas moins irrationnelles et dommageables. Et l'on comprend pourquoi le Pouvoir semble boudier les élus ! Mais cela ne résoud en rien le fond du problème.

Quant à la masse, puisqu'elle n'est censée être compétente que dans le choix de ses représentants, notables élus et nommés se la disputent. Toutefois les informations qu'on lui donne se ramènent soit à une action psychologique pour l'amener à penser comme ses informateurs, soit à une action psychopédagogique pour l'amener à envisager les problèmes comme les envisagent ses informateurs. Dans un cas comme dans l'autre, sauf trop rares exceptions, les personnes qui composent cette masse sont considérées comme des clients et non comme des égaux. Donc, là non plus, le fond du problème n'est pas résolu.

Les lignes qui suivent n'ont d'autre but que de tenter de rendre — ou de donner — à la participation son vrai visage. Elles ne s'inspirent pas d'une réflexion plus ou moins académique sur le thème de la participation, mais sur vingt années bientôt d'enquêtes à tous les niveaux.

• POUR UNE PARTICIPATION-RESPECT DE L'HOMME

Respecter l'homme, ce n'est pas seulement le mettre au centre de ses préoccupations ou lui dédier une "Déclaration de ses droits", c'est surtout se refuser, fût-ce à travers l'électorat, à vouloir faire son bonheur sans lui demander son avis.

1— Les bases fondamentales de la participation

La participation ne doit être ni une technique ni une tactique. Elle se fonde sur trois constatations qui, à y regarder de près, devraient être des truismes.

- a) *Les problèmes concrètement vécus ne sont pas réductibles à la perception intellectuelle ou idéologique qu'on en a.*

Les objectifs de croissance annuelle d'un plan économique, par exemple, s'expriment en pourcentages simples, et pourtant pour les atteindre ce sont des usines qu'il faut reconverter, concentrer, des exploitations agricoles qui doivent disparaître ou qu'il faut remembrer, aménager, des commerces qu'il faut fermés, ... etc., c'est-à-dire des industriels, des ouvriers, des agriculteurs, des commerçants et leurs familles qui doivent envisager la transformation partielle ou totale de leurs habitudes de vie. Ce sont donc des soucis, des souffrances, et parfois des drames.

Il est par conséquent nécessaire que toute solution théorique soit confrontée à la réalité et, avec la participation de ceux qui auront à les appliquer, envisagée jusque dans ses ultimes conséquences.

- b) *La culture ne confère à personne le droit de décider à la place des adultes moins cultivés.*

En effet, un adulte, même analphabète, n'est pas un enfant (l'âge mental n'est pas réductible au bagage conceptuel) : il a son expérience d'homme, son jugement d'homme (même si son ignorance étrique son jugement) ; il doit donc être trait-

té en homme. Dès lors si l'on doit l'instruire — et on le doit — *il faut partir de son expérience* : un homme doit acquérir lui-même sa culture si l'on veut qu'elle soit authentique et non un simple vernis.

Dès lors, la démocratisation de l'enseignement doit s'accompagner, au niveau des adultes, d'une démocratisation de la culture et d'une démocratisation du pouvoir : la démocratisation de la culture postule que l'on cesse de croire qu'il n'existe qu'une culture, celle des livres. Car s'il est facile de transmettre des idées, il est quasi impossible de transmettre l'expérience. Il est donc de la plus haute importance, en paraphrasant Paul Valéry, que ceux qui "consultent les livres" apprennent à "regarder les choses" et que ceux qui "regardent les choses" apprennent à "consulter les livres".

La démocratisation du pouvoir postule que les électeurs (politiques, syndicaux ou sociaux) ne soient pas seulement ceux qui délèguent leur souveraineté, mais ceux qui, grâce à des structures démocratiques, participent aux responsabilités. Certes pour que cette participation aux responsabilités ne dégénère pas en anarchie il est nécessaire qu'existe la démocratisation de la culture.

c) *Tout homme, quel qu'il soit, n'a qu'une vue partielle des choses.*

Chaque homme, en effet, a des tâches obligatoirement limitées : c'est sa famille à faire vivre, son exploitation à mettre en valeur, sa commune à gérer, ... etc. Dès lors il ne connaît bien que ce qui accapare le meilleur de lui-même.

Il en est de même pour tous les groupes humains (syndicats professionnels, patronaux ou ouvriers, associations diverses, peuples ou groupes de peuples) rassemblés autour du ou des problèmes qui leur sont communs.

Encore faut-il que ces vues partielles ne soient pas érigées en absolu, et donc que les vues partielles ne deviennent pas partialité. C'est pourtant ce à quoi nous assistons constamment.

2— Les buts de la participation

Cet effort de lucidité vis-à-vis des hommes et de soi-même étant fait, on voit immédiatement les dimensions nouvelles que doit prendre l'enquête : *autant qu'un instrument de mesure, elle doit être un instrument de culture*. Elle doit donc permettre :

- a) *AUX ENQUÊTÉS*, insérés dans leurs groupes humains naturels de grandir au triple plan de la *culture*, par l'analyse individuelle et en équipe de leurs difficultés resituées dans le contexte général ; de la *conscience civique* par la découverte des interdépendances entre les groupes sociaux ; des *responsabilités*, par l'élaboration personnelle et en équipe, aux différents niveaux d'analyse et de prise de conscience, des solutions appropriées.
- b) *À L'ENQUÊTEUR OU ASSIMILÉ* (tout élu doit être un enquêteur), l'enquête doit permettre de travailler *avec des collaborateurs* intéressés autant que lui (sinon davantage puisqu'ils auront la responsabilité et les inconvénients de la mise en application des conclusions) à l'exactitude de la recherche, au lieu de travailler *sur les échantillons* qui ont plus l'impression de servir de cobayes (même utiles) que d'associés.

Il faut encore confronter ainsi les solutions théoriques (nées de la consultation des livres) aux solutions pratiques (nées de l'observation des choses) et, ce faisant, grâce à la promotion culturelle et consciente concomitante des enquêtés, de rapprocher le possible de l'idéal.

On devine, dès lors, les transformations radicales que ces buts apportent à la méthode d'enquête : il ne s'agit plus, pour ceux qui savent, d'initier quelques privilégiés aux moyens aristocratiques de connaissance élaborés par eux, mais de monnayer leur savoir afin de ventiler et d'adapter les questions à poser au niveau de connaissance et de conscience des divers enquêtés. La difficulté des réponses doit être propor-

tionnée au degré de compétence technique et de responsabilité de chaque enquêté ou équipe d'enquêtés. À la base, pour ceux qui ne savent que regarder les choses, toutes les réponses doivent être connues ou facilement trouvées et c'est l'ordre des questions et l'ordre de mise en corrélation simple des réponses qui doivent être, pour chaque enquêté et équipe d'enquêtés, l'instrument de culture et de promotion.

On voit ici combien il est important, en enquête-participation, que les récapitulations initiales soient effectuées par les équipes de base elles-mêmes et non par des procédés mécanographiques. Cette récapitulation manuelle — si l'on peut dire — n'est pas pour nous un procédé pédagogique à l'usage des non intellectuels, mais un moyen de leur éviter les simplifications simplistes : car nul n'y tombe aussi facilement que les non intellectuels abordant sans préparation le maniement des chiffres et des idées. Cette récapitulation manuelle est aussi pour l'enquêteur le seul moyen de ne pas déshumaniser le réel : la mécanographie, en effet, en permettant une classification — indispensable d'ailleurs — des données est un outil de conceptualisation qui, sauf corrélations multiples jamais effectuées parce que trop longues et coûteuses, désincarne ces données. Si l'abstraction est une nécessité de maîtrise du réel, encore faut-il que plus on se rapproche des échelons d'exécution, plus les idées générales et les données globales se concrétisent : à l'échelon ultime d'exécution il est impérativement nécessaire que l'on rencontre les hommes et non les choses ou les idées.

Nous pensons avoir assez fait comprendre que, bien loin d'être une forme insidieuse de paternalisme, la participation est — l'homme étant ce qu'il est et les choses ce qu'elles sont — une nécessité humaine, sociale, scientifique, impérieuse. Elle est sans doute un moyen — peut-être le seul — de mettre fin à l'opposition jusqu'à présent irréductible entre intellectuels et manuels, entre idéalisme et réalisme. En devenant de plus en plus solidaires, les hommes se découvrent de plus en plus complémentaires : la participation est la mise en oeuvre de cette complémentarité

• LA PRATIQUE DE L'ENQUÊTE-PARTICIPATION

Si, loin d'être condescendante, la participation doit être à la fois descendante et ascendante, ce n'est pas seulement pour pallier les insuffisances inhérentes à la nature humaine, mais c'est aussi pour permettre une *appréhension synthétique des choses*. Ceux qui consultent surtout les livres ont, en effet, tendance à confondre vue d'ensemble et vue synthétique ; or, si la seconde inclut la première, la réciproque n'est pas vraie : le survol en hélicoptère d'une région permet une vue globale et, s'il dure assez longtemps, une vue détaillée des structures visibles de cette région ; il permet même, par comparaison, de se faire une idée relativement précise du comportement des hommes qui l'habitent. Mais la vue ne pourra être synthétique que lorsque, après avoir vu vivre ces hommes, on aura vécu avec eux. La synthèse est appréhension, à la fois, du dedans et du dehors.

L'enquête-participation doit donc permettre à ceux qui vivent les problèmes d'en sortir pour les dominer et à ceux qui les dominent d'y entrer pour les vivre.

Cette symbiose, dans l'état actuel de nos recherches méthodologiques, nous amène à prévoir six phases dans l'enquête.

1— Le contact global

Cette phase est connue des spécialistes : elle a pour but de permettre à l'enquêteur de s'imprégner de la réalité à analyser, par le contact direct avec cette réalité (survol, visites, interviews, ... etc.) et par la lecture d'ouvrages ou d'études antérieures.

Dans nos perspectives d'enquête-participation, cette phase est décisive, car les personnes nous intéressent autant — sinon plus — que leurs problèmes ou, si l'on préfère, les problèmes ne nous intéressent que vécus par des hommes. C'est donc les hommes, quels qu'ils soient, aux prises avec leurs problèmes qui sont l'objet principal de notre *contact global*. C'est dire qu'à l'imprégnation précédente nous ajoutons l'analyse rapide du contexte géographique, économique, sociolo-

gique, politique, dans lequel se situent ces hommes et leurs problèmes, et que nous faisons une grande part, dans nos conversations avec la population, à la découverte de leurs espoirs, de leurs limites conscientes ou inconscientes, de leurs craintes fondées ou imaginaires, ... etc.

De cet ensemble d'observations et de contacts naissent les pistes de recherche et participation qui seront à préciser ultérieurement.

2— Le lancement de l'enquête

Cette phase se décompose en deux opérations simultanées :

- élaboration des questionnaires avec la participation des intéressés ;
- conférences de sensibilisation à l'enquête.

Nous n'avons pas, en effet, de questionnaire *omnibus* : d'abord parce que la terre continuant de tourner, nous pensons que même à un an de distance les problèmes concrets ne sauraient être appréhendés exactement de la même façon ; ensuite parce que la participation exige que les intéressés (tout au moins ceux qui, in fine, participeront à l'interprétation d'ensemble) aient réfléchi eux-mêmes, avec l'aide technique de l'enquêteur, aux questions à poser et à leur ordre de présentation. Cette remise en question continue est, d'ailleurs, excellente pour l'enquêteur, car elle le contraint de recommencer chaque enquête avec des yeux neufs.

Le contact global ayant permis de prendre la mesure du degré de connaissance et de conscience que l'ensemble de la population a de ses problèmes, il est important de commencer l'enquête par une présentation cartographique et graphique posant correctement ces problèmes (ces cartes et graphiques — sont essentiellement des cartes de structures : démographiques, socio-professionnelles, agricoles, communales, économiques). La discussion générale ou par petits groupes qui s'en suit, permet de préciser les pistes de recherche et de participation élaborées en première phase. Elle permet également

de détecter, par proposition spontanée ou par nomination de ses pairs, les divers responsables d'équipes.

3— Le démarrage de l'enquête

Les questionnaires ayant été expérimentés et mis au point, les divers responsables d'équipes (municipales, agricoles, industrielles, artisanales, commerçantes, ouvrières, familiales, sociales) ayant constitué leurs groupes de travail, *l'enquête est lancée et prise en charge par les organisations professionnelles* (Chambres de Commerce, d'Agriculture, des Métiers, Fédération des Exploitants, Syndicats patronaux et ouvriers, ... etc.), *les associations* (des Maires, des Familles, ... etc.) et *les mouvements* (Centre des Jeunes Agriculteurs, Union Féminine Civique et Sociale, Vie Nouvelle, ... etc.)

Il est, en effet, indispensable que les divers intéressés aient la certitude que cette enquête est "leur" enquête autant que celle de l'organisme qui la lance. La direction de l'enquête n'intervient plus dorénavant qu'au plan technique.

4— L'exploitation des résultats

Nous avons dit précédemment que les récapitulations initiales s'effectuaient, à la base, par les équipes qui avaient pris en charge la réalisation de l'enquête. Ces récapitulations se font, en général, au plan communal et au plan de la zone d'attraction cantonale. Comme ce travail, quoique relativement simple à cette échelle, nécessite une certaine habitude des tableaux de chiffres, il est important que les intellectuels de la commune (instituteurs, curés) ou du canton (notaire, avoué, percepteur) participent à cette exploitation. S'il est possible même de trouver des étudiants, leur participation peut être doublement bénéfique : pour les enquêtés qui bénéficient de leurs connaissances théoriques, pour les étudiants qui bénéficient de l'expérience des enquêtés.

L'exploitation générale, aux fins de l'enquête, s'effectue bien sûr par la direction de l'enquête.

5— La présentation des résultats et leur interprétation

L'exploitation des résultats terminée, ceux-ci sont reportés sur cartes et graphiques. La direction de l'enquête en fait une première interprétation d'ensemble et en entreprend la discussion, partie par partie, à des échelons territoriaux variables suivant les sujets, avec les divers responsables d'équipes. Cette phase est la plus enrichissante pour tous, enquêteurs et enquêtés, car elle permet la complémentarité dont nous parlions au terme de notre deuxième partie.

Les interprétations de détail étant faites, celle de l'ensemble est menée en collaboration avec les divers responsables départementaux et régionaux qui, à leur échelle, ont eux aussi participé à l'enquête.

Grâce à cette collaboration continue à tous les niveaux de responsabilité, l'interprétation est vraiment une oeuvre de synthèse : synthèse des problèmes et synthèse des hommes, synthèse des idées et synthèse des faits.

6— La diffusion des résultats

Cette sixième et dernière phase est, en enquête-participation, le répondant obligatoire de la deuxième phase : la population qui a mené l'enquête a le droit d'en connaître les ultimes conclusions. C'est non seulement son droit, c'est aussi son devoir : nous avons vu précédemment que les récapitulatifs initiaux ne pouvaient être effectués qu'au plan communal et cantonal : c'est donc les seuls niveaux de synthèse élémentaire que connaisse la population. Ces niveaux ne constituant en rien des absolus, il est nécessaire que chacun soit situé par rapport aux autres, afin que les droits et devoirs de tous soient parfaitement connus par tous.

C'est pour cette information finale que la direction de l'enquête, en présence si possible des diverses personnalités élues ou nommées, refait alors la tournée des chefs-lieux de canton. Il est important, là encore, que ces réunions expriment la cohésion de tous, et que, face aux efforts à entreprendre, chacun sache qu'il peut compter sur les autres.

**LES COLLABORATIONS NÉCESSAIRES EN
ENQUÊTE-PARTICIPATION (*)**

Après avoir précédemment montré que l'enquête-participation est, pour tous les intéressés, un moyen de culture, de réflexion et d'action, R. Caillot nous fait découvrir une autre dimension de cette méthode. La nécessaire collaboration des équipes hiérarchisées et complémentaires qui participent à l'enquête peut les transformer en "cellules organiques d'une démocratie authentique".

La mutation psycho-sociologique que nous vivons à l'échelle mondiale sera certainement la caractéristique fondamentale de cette deuxième partie du XXe siècle. Toutes les structures d'obéissance passive, qu'elles soient internationales, nationales, sociales ou familiales, s'écroulent, en effet, les unes après les autres. La dialectique du maître et de l'esclave est atteinte en son principe : chaque être humain adulte — ou près de l'être — aspire à prendre une part active dans la grande aventure humaine et se refuse à obéir sans en connaître le motif.

C'est pour répondre à cette aspiration que nous nous efforçons, depuis quelques années, d'élaborer une méthode d'enquête qui soit à la fois un instrument de culture et de réflexion et un moyen d'action, et cela en équipe. Nous pensons, en effet, que seul le travail d'équipe permet de résoudre

(*) R. Caillot, *Economie et Humanisme*, 12 (septembre - octobre 1963, no 149), pp. 53 à 61.

dre l'antinomie moderne inéluctable entre la spécialisation croissante des problèmes et des hommes.

L'enquête-participation n'est donc pas seulement la collaboration entre enquêteur et enquêtés (1) mais elle est également, nous dirions volontiers : *surtout*, la collaboration entre les enquêtés eux-mêmes. Elle tend ainsi à transformer ces équipes d'enquête et d'action créées à l'occasion d'une étude collective en équipes permanentes, instaurant de ce fait les cellules organiques d'une démocratie authentique.

Nous avons souvent dit, dans ces pages, que l'aménagement ne saurait être qu'œuvre de synthèse (2). Toutefois la synthèse n'est pas une opération unique : chaque échelon d'aménagement nécessite la sienne et celle-ci devient d'autant plus difficile que l'on se rapproche des échelons de base. En effet, plus les problèmes se concrétisent plus on rencontre les hommes. C'est dire que, aux échelons élémentaires de la commune, du groupement intercommunal et de la région agricole, la participation doit être la plus large possible.

Rappelons ici avec force qu'en enquête-participation, les synthèses initiales ne sont pas — ne doivent pas être — le fait de la seule direction d'enquête et, par conséquent, que le "sondage", même parfaitement représentatif, est nettement insuffisant. Toutes les synthèses élémentaires doivent être effectuées par les intéressés eux-mêmes et, comme la prise de conscience ne doit pas être seulement celle des responsables, il importe que les équipes d'animation démultiplient jusqu'aux hameaux et écarts en zone rurale, et jusqu'aux quartiers et îlots d'habitation en zone urbaine, la participation de la population.

(1) Cf. notre article : Fondements et pratique de l'enquête-participation dans "Economie et Humanisme", no 148, juillet-août 1963.

(2) Cf. notamment : L'aménagement œuvre de synthèse, dans "Economie et Humanisme", no 117, mars-avril 1959.

I — LA DIALECTIQUE : FORMATION-INFORMATION

Alléguant les difficultés pratiques d'exécution de l'enquête-participation, ceux qui en contestent l'utilité estiment qu'une information écrite et orale bien faite atteint les mêmes résultats.

Nous verrons plus loin que l'exécution de ce type d'enquête ne rencontre aucune difficulté insurmontable : la seule difficulté réelle est d'ordre psychologique. Elle demande en effet aux responsables, élus ou nommés, de croire en son efficacité et, par conséquent, de jouer sans réticence, vis-à-vis de ceux qu'ils représentent ou dont ils ont administrativement la charge, le jeu de la participation.

Quant à affirmer que l'information est aussi efficace que la participation, c'est oublier que l'immense majorité des hommes — surtout lorsque l'information les met directement en cause — ressemblent tous, peu ou prou, à l'apôtre Thomas : ils veulent voir pour croire. Certes, lorsque les efforts à effectuer pour résoudre vos difficultés ne concernent, pense-t-on, que les autres, on croit l'informateur sur parole, mais lorsque ces efforts relèvent également de vous on est beaucoup plus circonspect !

Il faut également ajouter qu'en tout état de cause, l'information, quelle qu'elle soit, n'est totalement bénéfique que pour ceux qui disposent des bases intellectuelles et expérimentales suffisantes pour en profiter : la crédulité aveugle est aussi contraire à la formation authentique que l'incrédulité systématique. Nous disons bien : "bases intellectuelles et expérimentales", car dès que l'on entre dans le domaine de la transformation plus ou moins radicale des structures économiques, sociales, familiales, urbaines, rurales, qui vont conditionner l'avenir de millions de personnes, l'intellectualisme seul ou l'empirisme seul ne suffisent plus. En effet, l'intellectualisme, qu'il soit idéologique, livresque ou technique, ne tenant pas compte du réel, est facilement révolutionnaire, et l'empirisme, craignant de lâcher la proie pour l'ombre, est naturellement conservateur. Le triptyque dialectique : thèse,

antithèse, synthèse est plus un souhait logique qu'une réalité ; en fait les hommes oscillent d'un extrême à l'autre, chaque génération n'ayant pas *expérimenté* les difficultés des précédentes.

L'enquête-participation, en faisant tirer la leçon des faits aux empiriques et en soumettant aux faits les intellectuels, et cela au sein des mêmes équipes, jumelle ainsi formation et information dans une dialectique incessante. Elle résout du même coup l'opposition "révolution-évolution"; en effet en accélérant de part et d'autre la prise de conscience des réalités objectives, elle rompt l'immobilisme tout en évitant la cassure et elle prépare l'ensemble des hommes aux solutions neuves et réalistes. Ce faisant, elle évite ces révolutions "par en haut" qui, soit n'atteignent jamais le "bas" (comme ces républiques qui ne restent que des démocraties formelles), soit ne l'atteignent que par la contrainte, voire la violence (les polices politiques, les camps de "rééducation", l'action psychologique n'ont jamais respecté ni promu aucun homme). Mais elle évite aussi ces révolutions "par en bas" qui détruisent par désespoir mais qui, par ignorance, sont incapables de reconstruire valablement.

Aussi intelligent et cultivé qu'il soit, l'homme reste un homme et n'embrasse qu'une petite partie de l'espace et du temps ainsi que du savoir. Celui qui *vit* les problèmes a besoin de la *réflexion* de celui qui les pense, que celui-ci soit spécialiste ou élu professionnel, et celui qui les *pense* a besoin de l'*expérience* de celui qui les *vit* ; quant à l'homme politique, maire, conseiller général, député ou sénateur, il a besoin des uns et des autres, placé qu'il est à un niveau de synthèse des divers problèmes économiques et sociaux. L'enquête-participation a donc essentiellement pour but de mettre ceux qui vivent les problèmes *et* ceux qui sont, par fonction et par élection, responsables de leur solution, en mesure de les étudier et de les résoudre *ensemble*.

Le rôle de la direction de l'enquête se ramène dès lors à trois attributions : *poser les problèmes* avant de lancer l'enquête ; *servir de catalyseur* pour constituer les équipes spé-

cialisées et les équipes multidisciplinaires; *assurer*, en cours et en fin d'enquête, la *coordination* entre les équipes multidisciplinaires, la coordination des équipes spécialisées étant effectuée par les organisations professionnelles, syndicales, familiales, qui leur servent de support. Là encore, la dialectique information-formation entre les diverses équipes et la direction de l'enquête est constante.

II — LES ÉQUIPES

Comme nous venons de le laisser entendre, la participation ne vise pas seulement la "base". Elle doit être un élément structural de la société d'aujourd'hui et a fortiori de celle de demain; elle est, en effet, une exigence d'une part, vis-à-vis de la "base", du respect de la personne et, d'autre part, pour les spécialistes et les élus, de l'objectivité tant scientifique que politique. Elle est enfin, au plan culturel, l'instrument essentiel de l'éducation permanente des adultes.

C'est dire que tous les niveaux d'interventions nécessaires à la solution complète des problèmes étudiés doivent être associés à l'enquête. La vraie solution n'est pas en effet celle que l'on voit presque toujours, un compromis entre la solution vue "par en haut" et celle vue "par en bas", le sens du compromis dépendant du groupe de pression le plus fort. La vraie solution est celle qui ressort de l'étude collective de toutes les dimensions du problème, la base s'ouvrant aux perspectives d'ensemble pendant que les échelons élevés découvrent les conditions concrètes d'application, les solutions cessent dès lors de s'affronter pour se compléter.

Ainsi, par exemple, une enquête au niveau régional inclut obligatoirement la participation des Conseils généraux et des maires, des services préfectoraux généraux et techniques, des organismes professionnels (Chambres d'agriculture, du commerce et de l'industrie, des métiers), des organisations professionnelles (syndicats patronaux et ouvriers, de cadres et d'ingénieurs) et interprofessionnelles (Centre des jeunes patrons, jeune chambre économique, Centre national du patronat, ... etc.), des associations familiales, rurales et ur-

baines, des organismes sociaux et de la population (y compris les professions libérales et les étudiants). Il faut ajouter des liaisons étroites avec les services du Plan et, éventuellement, avec certains services ministériels.

Il ne saurait être question, dans les limites de cet article, de donner l'organisation de toutes les équipes et leur articulation entre elles. Disons seulement qu'il existe deux types d'équipes : les équipes sectorielles (économiques, familiales, sociales) et les équipes territoriales chargées, au niveau des diverses zones d'attraction hiérarchisées, de la synthèse des données sectorielles. Prenons des exemples.

1— Les équipes sectorielles agricoles

Lors d'une enquête agricole régionale il est constitué quatre types d'équipes :

- **LES ÉQUIPES COMMUNALES**, composées des agriculteurs de chaque commune répartis en sous-équipes de hameaux. Les animateurs d'équipes sont pris, en général, au sein des mouvements : Cercle des jeunes agriculteurs, J.A.C. ou Fédération des exploitants. Cette prise en charge de l'enquête agricole par les *mouvements* est essentielle ; les autres organisations professionnelles ayant plutôt des structures de représentation que des structures d'animation s'avèrent assez inaptés à la réalisation de l'enquête. Ce sont les animateurs qui font remplir les questionnaires individuels d'exploitation et qui, avec l'aide éventuelle des intellectuels de la commune (curé, instituteurs, étudiants, ... etc). procèdent au dépouillement des questionnaires et aux mises en tableaux. Un premier dépouillement peut déjà être effectué par les sous-équipes de hameaux.
- **LES ÉQUIPES DE RÉGIONS NATURELLES**, composées des délégués des équipes communales, auxquels s'adjoignent les conseillers techniques agricoles, les représentants de la "vulgarisation" et ceux du centre de gestion, ainsi que les présidents de syndicat. Il ne s'agit plus ici de l'analyse détaillée des structures humaines et économiques des exploitations similaires, mais d'un jugement critique, de la

part à la fois des techniciens et des responsables professionnels de chaque région naturelle, de ces structures. Le regroupement des dépouillements communaux permet, en effet, de faire ressortir, avec la participation réfléchie de tous les intéressés, les carences et les besoins fondamentaux de chaque région. La participation des étudiants des écoles d'agriculture, notamment pour la confection et l'interprétation des tableaux de région est fort souhaitable : elle permet aux praticiens de bénéficier des connaissances théoriques des étudiants et à ceux-ci de profiter des connaissances pratiques de leurs interlocuteurs.

- *LES ÉQUIPES DÉPARTEMENTALES*, composées des délégués des équipes de régions naturelles, auxquels s'adjoignent les représentants départementaux des organisations professionnelles et des Chambres d'agriculture, ainsi que les ingénieurs en chef des services agricoles et du Génie rural. On notera que ces derniers peuvent déjà intervenir dans les équipes précédentes. Ici le problème est de dresser un inventaire des carences et besoins spécifiques de chaque région naturelle et d'établir le programme de correction de ces carences et de satisfaction de ces besoins. On définit et on harmonise dans ces équipes départementales les responsabilités de chacun : services administratifs, services techniques, organismes et organisations professionnels.
- *L'ÉQUIPE RÉGIONALE*, composée des délégués des équipes départementales, auxquels s'adjoignent les représentants des Sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural, les Associations régionales d'économie rurale et, si possible, des représentants du ministère de l'Agriculture. Cette équipe a pour mission, compte tenu à la fois des carences et besoins déterminés par les équipes départementales et du plan de mise en valeur du territoire national (encore à établir en ce qui concerne la France!), de définir et d'harmoniser les actions à mener dans les diverses régions naturelles (celles-ci chevauchant souvent les limites départementales). Là aussi sont précisées et harmonisées les responsabilités de chacun.

On voit donc comment, grâce à l'articulation continue de ces équipes hiérarchisées et complémentaires, il n'y a, du cultivateur aux services ministériels et des problèmes de politique agricole générale à leur application concrète, aucune discontinuité.

2— Les équipes territoriales élémentaires

Ces équipes ont une importance primordiale car c'est d'elles et d'elles seules que dépend l'analyse exhaustive des besoins de la population et des moyens dont elle dispose pour les satisfaire.

Nous avons, à l'expérience, distingué deux grandes catégories de besoins : ceux qui concernent le plein épanouissement humain de la population et ceux qui concernent ses moyens de subsistance et de plein accomplissement de ses tâches économiques. Nous n'avons pas voulu, en effet, dissocier le travail-gagne-pain du travail-fonction-sociale, pensant qu'à l'ère de la socialisation ces deux aspects n'en faisaient qu'un.

Nous avons donc recherché quelle structure d'équipe permettrait le mieux la synthèse des besoins humains, des besoins sociaux et des besoins économiques. Dans l'état actuel de nos recherches, nous pensons qu'en zone rurale, par exemple, si la commune viable (c'est-à-dire ayant un volume de population permettant une vie sociale réelle pour toutes les couches de population) reste la cellule élémentaire de synthèse, l'unité territoriale minima de synthèse est le canton vrai (et pas seulement administratif : soit que le chef-lieu de canton officiel ait cessé d'être le pôle réel, soit que les communes rattachées ne coïncident plus avec les communes attirées, soit que ces deux causes jouent à la fois). Et, d'autre part, l'étude exhaustive et synthétique des besoins et ressources de ces unités territoriales postule la division de l'équipe en deux groupes : le groupe d'étude des besoins humains, le groupe d'étude de l'adaptation des moyens existants à la satisfaction de ces besoins.

Nous ne reviendrons pas sur la détermination des unités territoriales (3). Parlons seulement ici de la constitution des équipes.

a) *Le groupe d'étude des besoins humains*

Ce groupe d'étude comprend le conseiller général du canton, les maires des communes attirées, les représentants des associations familiales communales, les assistantes sociales du canton . . .

Le conseiller général doit être en effet, dans nos perspectives, au niveau de son canton ce que le maire est au niveau de sa commune : l'unité territoriale minima de synthèse a un besoin impératif d'un responsable. Il serait temps que le pouvoir législatif en prenne conscience.

Les maires sont, par fonction, responsables de la satisfaction de *tous les besoins* de leur population. Mais, comme en cette deuxième moitié du XXe siècle, cette satisfaction ne saurait être assurée au seul plan de chaque commune rurale, il est indispensable que l'étude des interventions municipales soit effectuée en équipe par tous les maires du canton, de façon à ce que ces interventions soient complémentaires et non concurrentielles. Chaque maire établit donc le bilan de ses besoins et de ses moyens et calcule le coût des moyens supplémentaires. Puis ce même bilan et ce devis sont effectués au plan intercommunal et cantonal. Et les choix sont alors faits.

Il est bien évident que ni le maire, ni même la municipalité ne peuvent à eux seuls dresser l'inventaire des besoins de la population. Les plus compétents pour ce faire sont les intéressés eux-mêmes, c'est-à-dire les familles. C'est donc à elles que nous demandons d'exprimer, en tant qu'usagers, leurs propres besoins, ceux de leurs enfants et ceux de leurs vieux parents. Il est bien évident qu'en ce qui concerne les besoins des adolescents et des personnes âgées, il est demandé aux parents de prendre l'avis des intéressés : nous constituons même, si

(3) Cf. notamment : L'urbanisation, instrument de régionalisation, in revue "Economie et Humanisme", no 145, mars-avril 1963.

possible, des sous-équipes "Jeunesse" et "Vieillards". Dans l'inventaire des besoins, les familles indiquent également, en ce qui concerne notamment les équipements collectifs qui leur sont nécessaires, la ou les communes d'implantation qui leur paraissent les meilleures. Ce choix, confronté avec celui des municipalités, permet à l'équipe cantonale de définir le plan d'implantation optimum.

Dans l'inventaire des besoins humains, il y a tous ceux qui sont dus aux carences individuelles, familiales et sociales. Il est difficile, tant psychologiquement que pratiquement, de demander aux intéressés de faire leur auto-critique ; c'est pourquoi nous chargeons les services sociaux, nés neuf fois sur dix des carences à pallier, de nous donner le bilan de ces carences et, si possible, celui de leurs causes. Bien qu'appartenant de droit à l'équipe cantonale, la sous-équipe sociale, dans les attributions actuelles des services sociaux, en reste souvent en marge ; car ayant cantonné officiellement les services sociaux dans le *dépannage* individuel des familles, on accepte assez mal, au nom du secret professionnel (!) qu'ils exposent les principales carences qu'ils rencontrent et on leur dénie encore plus le droit d'en dénoncer les causes : le service social n'est-il pas créé pour soigner les blessés ? De quel droit contesterait-il les structures qui les blessent ? Il faudra bien, là encore, que le pouvoir législatif accorde un jour son autonomie au Service social, s'il veut qu'au lieu d'être un instrument "d'assistance" il soit effectivement "au service" de la société.

On voit combien la collaboration des conseillers généraux, maires, familles, services sociaux permet d'envisager la totalité des besoins humains et permet de définir les responsabilités de chacun. On notera d'ailleurs que l'étude des besoins scolaires demande la collaboration des instituteurs et professeurs, que celle des besoins sanitaires demande la collaboration des médecins, sages-femmes, dentistes, ... etc., que celle des besoins familiaux demande la collaboration des monitrices d'enseignement ménager et des aides familiales, ... etc. C'est dire que les questionnaires municipaux, familiaux et sociaux ne peuvent être valablement remplis qu'avec la participation de toute la population.

b) *Le groupe d'étude de l'adaptation des moyens existants*

Ce groupe réunit les sous-commissions sectorielles dont nous avons parlé : agricole, industrielle, artisanale, commerciale. Toutefois l'accent est mis, au sein de l'équipe territoriale cantonale, moins sur l'avenir économique de chaque secteur (ce qui est l'objet propre des équipes sectorielles), que sur leur rôle dans la satisfaction des besoins : emplois à créer, localisation des commerces et artisans, organisation des commerçants et artisans pour le meilleur service, ... etc.

c) *Articulation concrète de ces groupes et sous-groupes*

Dans la pratique, chaque maire pour les communes importantes, ou chaque groupe de maires pour les petites communes, s'entourent de "commissions" extra-municipales (commissions familiale, sociale, artisanale, commerciale, agricole, industrielle) composées des animateurs locaux des équipes sectorielles et étudient avec eux les besoins à satisfaire et les moyens locaux d'y répondre.

Le conseiller général, au plan du canton, s'entoure des mêmes commissions, composées des représentants des municipalités et des commissions communales et recherche avec elles les mesures à prendre pour répondre aux besoins non satisfaits aux échelons communaux et intercommunaux. L'étude de ces mesures se fait, bien sûr, en liaison avec les services préfectoraux correspondants.

La même représentation est assurée au plan de l'arrondissement vrai (unité territoriale *complète* de synthèse) avec la participation du sous-préfet; du département vrai, avec la participation du préfet, du Conseil général et des députés et sénateurs de la région. On voit donc, ici encore, que l'articulation continue des équipes territoriales hiérarchisées et complémentaires permet d'étudier l'ensemble des problèmes sans solution de discontinuité.

Nos lecteurs voudront bien nous pardonner ce survol de

l'enquête-participation telle que nous essayons de la vivre : il est ici plus facile de faire que de décrire. Certes les difficultés ne manquent pas, mais la moisson de certains résultats suit de si près les semailles et l'accueil qui nous est fait est si chaleureux que nous ne doutons pas d'être sur la bonne piste. Contrairement à ce que trop de pessimistes croient, les hommes, les plus pauvres comme les plus riches, aspirent davantage à *plus être* qu'à *plus avoir*.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE SUR LA PLANIFICATION

- EN COLL. "*Étude et pratique de la planification*". Revue internationale des Sciences sociales, vol. XI, no 3, 1959. pp. 339-428.
- ASSOCIATION CANADIENNE DES ÉCONOMISTES. "*La planification économique dans un état fédératif*"; exposé de Roland Parenteau; commentaires par D.L. McQueen et A. Young; rapport de la discussion générale; compte rendu du symposium tenu à Québec, le 2 novembre 1963. Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1965. 68 p.
- BAUCHET, Pierre. "*La planification française*"; quinze ans d'expérience. (Coll. Esprit "La cité prochaine"). Paris, Seuil, 1962. 347p.
- BRUXELLES. Université libre de Bruxelles. Institut de sociologie. "*Les problèmes de la planification*"; colloque de janvier 1962. (Coll. Études d'économie politique). Bruxelles, 1962. 264p.
- CAZES, Bernard. "*La planification en France et le IV^e Plan*". (Coll. De quoi s'agit-il ?) Paris, Éd. de l'Épargne, 1962. 282p.
- COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE. *Documents de la conférence sur les économies régionales*. Bruxelles, 6-8 décembre 1961. Bruxelles, 1963, 2v.
- DANEAU, Yvon. "*L'aménagement des régions rurales*". (37e cours à domicile de l'U.C.C., 1962-1963). Montréal, Union catholique des cultivateurs, 1963. 132p.
- DÉVELOPPEMENT ET CIVILISATIONS, publié par l'Institut de recherche et de formation en vue du développement harmonisé. Paris, Vol. I, 1960.
- FOURASTIÉ, Jean et COURTHEOUX, J.-P. "*La planification économique en France*". (Coll. L'organisateur). Paris, Presses Universitaires de France, 1963. 208p.

- FRANCE — COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN D'ÉQUIPEMENT ET DE LA PRODUCTIVITÉ. "*Quatrième plan, 1962-1965*". Paris, La Documentation française illustrée, 1962. 159p.
- FRIEDMAN, J. et ALONSO, W. "*Regional Development and Planning*"; a reader. Cambridge, Mass., The M.I.T. Press, 1964 722p.
- GALBRAITH, John Kenneth. "*Economic Development*". Boston, Houghton Mifflin, 1964. 109p.
- INSTITUT CANADIEN DES AFFAIRES PUBLIQUES. "*Disparités régionales d'une société opulente*". (conférence annuelle de 1966). Montréal, Éd. du Jour, 1966. 168p.
- INSTITUT CANADIEN DES AFFAIRES PUBLIQUES. "*Le rôle de l'État*". (conférence annuelle de 1962). Montréal, Éd. du Jour, 1963. 168p.
- ISARD, Walter et CUMBERLAND, John H. "*Planification économique régionale*"; techniques d'analyse applicables aux régions sous-développées. Paris, O.C.D.E., 1961 467p.
- KLAASSEN, Leo H. "*Aménagement économique et social du territoire; directives pour les programmes*". (Développement des possibilités d'emploi, 1). Paris, O.C.D.E., 1965. 123p.
- LAMOUR, Philippe. "*L'aménagement du territoire*"; principes, éléments directeurs, méthodes et moyens. (Coll. De quoi s'agit-il?) Paris, Éd. de l'Épargne, 1964. 71p.
- MASSÉ, Pierre. "*Le plan ou l'anti-hasard*". (Coll. Idées, no 78). Paris, Gallimard, 1965. 250p.
- MASSÉ, Pierre. "*La planification française*". Paris, 1961. 37p.
- MASSÉ, Pierre. "*Histoire, méthode et doctrine de la planification française*". Paris, La Documentation française, 1962.
- MAYNE, Alvin: "*Établissement et administration d'un plan de développement économique régional. L'exemple de Porto-*

- Rico". (Problèmes de développement). Paris, O.C.D.E., 1961. 70p.
- O.C.D.E. "Catalogue des institutions de formation en matière de développement économique". Paris, 1962. 163p.
- O.E.C.E. — AGENCE EUROPÉENNE DE PRODUCTIVITÉ. "Cycle de conférence sur le développement économique. Université de Madrid janvier-février 1961". (Problèmes de développement). Paris, 1961. 138p.
- ONTARIO. Department of Economics and Development. *International Conference on regional development and economic change*. Toronto, 1965. 212p.
- PERROUX, François. "Le IV^e Plan français" (1962-1965) (Coll. Que sais-je? no 1021). Paris, Presses Universitaires de France, 1962. 126p.
- REID, T.E.H., ed. "Economic planning in a democratic society?" (Canadian Institute on Public Affairs, 9th Winter Conference). Toronto, University of Toronto Press, 1963. 88p.
- SKEOCH, L.-A. et SMITH, David-C. "Economic Planning: The relevance of West European experience for Canada". Montreal, The Private Planning Association of Canada. 88p.
- TIMBERGEN, Jean. "Central Planning". (Coll. Studies in comparative economics, no 4). New Haven, Yale University Press, 1964. 150p.
- VIAU, Pierre. "Démocratie, planification, aménagement". (Coll. Économie humaine). Paris, Les Éd. Ouvrières, 1964.
- WATERSTON, Albert. "Development planning"; lessons of experience. Baltimore, John Hopkins Press, 1965. 706p.
- WOOD, W.D. et THOMAN, R.S., eds. "Areas of economic stress in Canada"; proceedings of a conference, Queen's University, at Kingston, Ontario. Kingston, Queen's University, 1965. 221p.

SOMMAIRE

Présentation	5
<i>Madeleine Joubert</i>	
Qu'est-ce que la planification démocratique?	9
<i>Roland Parenteau</i>	
Les modalités de consultation	25
<i>Yvon Tremblay</i>	
Les organismes de planification du Canada	43
<i>Jean Simon</i>	
L'animation sociale, expérience du B.A.E.Q.	57
<i>Jean-Claude Lebel</i>	
L'expérience du Lac St-Jean.....	77
<i>Charles Simard</i>	
La planification en France	97
<i>Jacques Archambault</i>	
L'enquête-participation à "Economie et Humanisme"	121
<i>Robert Caillot</i>	
Bibliographie	145