

La revitalisation rurale à travers l'action partenariale : le programme canadien de développement des collectivités

André Joyal, Bruno Jean

Un usage répandu confond ruralité et agriculture. Si les activités agricoles ont toujours dominé le paysage rural, de nos jours, la restructuration de l'espace économique force à voir la réalité sous un angle différent. En effet, la diminution radicale du nombre d'exploitations agricoles ne correspond pas toujours à une régression de la population de certaines régions qui profitent d'une industrialisation récente orchestrée autour de petites entreprises manufacturières. Le terme « rural », appliqué à des zones de peuplement dispersé autour de villages ou des petites villes, prend donc une nouvelle signification. Ainsi, pour F. W. Dykeman [1], une région rurale correspond à un espace englobant un certain nombre de petites agglomérations dont les activités sont coordonnées par une administration locale. Cette dernière assume une responsabilité grandissante dans la promotion du développement économique en favorisant, entre autres choses, l'émergence d'une culture industrielle. C'est là le pari de la diversification rurale, lequel dépend, selon une étude de l'Ocde [2], de la taille de la population et de la densité de l'habitat, du degré de déséquilibre sectoriel

et de la diversité des activités économiques, de la force de l'identité locale et du degré de segmentation du marché du travail, de l'importance de la capacité d'innovation et, enfin, de l'accès aux services offerts par les infrastructures publiques.

L'intérêt actuel envers la diversification rurale, au Canada comme ailleurs, s'explique par la menace de désertification d'une proportion importante du territoire autrefois à vocation essentiellement agricole. À la suite de l'abandon des activités reliées à l'agriculture, en l'absence d'activités de remplacement, la viabilité des services et des commerces dans les villages se trouve fortement menacée, aggravant ainsi le danger d'un exode plus important. Faut-il accepter sans coup férir les suites des profondes mutations en cours reliées au fonctionnement du mécanisme de marché dans le cadre de la mondialisation de l'économie? Ou est-il possible d'opter en faveur de nouvelles stratégies sur la base d'une mise en valeur des ressources du monde rural servant de support à des initiatives locales de création d'emplois? L'option en faveur de cette dernière solution s'appuie, comme l'écrit B. Vachon [3], sur différentes considérations: le refus du déclin comme fatalité, l'attachement des ruraux à leur territoire et aux valeurs qui les distinguent, la confiance en la capacité des ruraux à prendre en main le développement de leur milieu, la nécessité de diversifier la base économique pour renouveler la ruralité et l'urgence d'introduire la personne au premier plan des stratégies de développement.

Il s'agit, en somme, de mettre en œuvre une stratégie d'intervention partenariale visant l'instauration d'une dynamique nouvelle des régions rurales, de manière non seulement à les maintenir en vie, mais aussi à les rendre plus autonomes vis-à-vis des politiques étatiques de redistribution. Un souhait qui soulève un certain nombre de questions. Dans quelle mesure le milieu rural peut-il être propice à l'essor de la petite entreprise comme agent de création d'emplois? Les régions rurales éloignées des grands centres possèdent-elles la masse critique suffisante, en termes de population, d'infrastructure et de diversité d'activités, pour offrir les conditions minimales requises au démarrage et à la consolidation d'entreprises? Est-il réaliste d'envisager l'éclosion d'un entrepreneuriat local similaire à celui observé dans un environnement davantage marqué par des traditions industrielles où les réseaux d'information et de soutien sont bien implantés? Enfin, le partenariat, ce maître-mot, associé à tant d'espoirs, peut-il véritablement s'exercer de façon efficace et soutenue?

Voilà autant de questions qui s'imposent aux différents responsables de la conception d'une stratégie de développement rural et à propos desquelles on tentera d'apporter un certain éclairage à l'aide de l'observation des faits dans une région rurale canadienne, située au Québec et concernée par le programme de Développement des collectivités du ministère Emploi et Immigration Canada. Ce programme, en vigueur depuis 1987, a pour caractéristique principale de favoriser des interventions partenariales dans le cadre de l'action

A. Joyal : Département d'administration et d'économique, Université de Québec à Trois-Rivières, CP 500, Trois-Rivières, Québec G9A 5H7, Canada.

B. Jean : Département de sociologie, Université de Québec à Rimouski, 300, allée des Ursulines, CP 3300, Rimouski, Québec G5L 3A1, Canada.

Tirés à part : A. Joyal.

des comités d'aide au développement des collectivités (Cadc) dans des zones fortement affectées par le sous-emploi. Les Cadc sont des structures d'appui aux initiatives locales; leurs conseils d'administration sont constitués d'intervenants bénévoles et représentatifs des principaux agents économiques des micro-régions concernées. La prise en compte de la problématique associée au développement rural et l'observation des faits dans un Cadc permettent d'offrir une appréciation critique du fonctionnement de ce programme gouvernemental.

Les promoteurs du développement économique local s'entendent pour reconnaître que le partenariat constitue l'assise de toute nouvelle stratégie. Livrés à eux-mêmes, les rares porteurs de projet en milieu rural sont, de façon générale, trop démunis pour s'engager, avec des chances de succès, dans l'aventure de la création d'entreprise. C'est pourquoi, partout en Occident, l'implantation de structures de soutien constitue le préalable indispensable à la conception d'un processus de planification stratégique, faisant appel à une gamme variée d'acteurs, en vue de conduire à des initiatives de consolidation ou de création d'emplois.

Bref historique du développement rural au Canada

La mise en place d'une politique rurale avec des stratégies spécifiques dites de développement rural est une idée plutôt neuve dans les pays les plus avancés comme en témoignent les travaux récents de l'Ocde sur la question [4-6]. Il peut paraître paradoxal qu'un problème si ancien soit l'objet d'une politique si récente, et encore toute balbutiante. En fait, le phénomène est très net au Canada: le traitement de la question rurale d'abord posée dans les milieux gouvernementaux a été repris par les milieux universitaires selon les prémisses de l'approche naissante, vers les années 50, des sciences régionales.

La pertinence du concept de développement rural a alors été récusée au profit de celui de développement régional. Il s'agissait de combattre les disparités régionales de développement (mesura-

bles par les écarts dans les revenus, l'emploi, etc.) par la concentration des investissements sur des pôles de croissance régionaux. Le dynamisme économique de ces derniers devait irradier ou infiltrer leurs aires rurales d'influence. Dans cette théorie, le monde rural ne peut se développer par lui-même et il est dépendant du développement urbain, de la concentration des équipements publics et des investissements privés sur une hiérarchie urbaine qui doivent, en situation normale, susciter et entretenir le développement du milieu rural environnant.

Après vingt ou trente ans de cette thérapié du développement régional, il a bien fallu se rendre à l'évidence que les résultats escomptés (réduction des écarts de revenus et de chômage entre ruraux et urbains) se faisaient attendre et que les tendances qu'on voulait combattre s'étaient exacerbées (sous-emploi et exode rural, anémie des collectivités locales). Au Québec, c'est sous l'empire de la double loi Arda québécoise (Aménagement rural et développement agricole) et fédérale (*Agricultural rehabilitation and development act*) que vont se faire les investissements de fonds publics au titre du développement régional et rural, les deux dimensions étant confondues. L'idée centrale était le rattrapage pour permettre aux populations des régions rurales ou éloignées de participer aux bienfaits de la prospérité économique ambiante. Dans les régions ayant eu l'avantage de profiter de tels programmes expérimentaux de planification étatique du développement régional, comme dans l'est du Québec, les populations commencèrent à revendiquer haut et fort une autre politique... justement appelée politique de développement rural.

D'une approche descendante, on est passé à une approche ascendante. Celle-ci a d'abord été mise en forme, sous un mode contestataire, durant les années 70, avec ce qu'on appelait les corporations de développement communautaires en milieu rural, qui ont connu trois formes juridiques distinctes: les Sociétés d'exploitation des ressources, les Groupements agro-forestiers et les Coopératives de développement, comme celle du JAL qui a connu une grande notoriété (du nom de Saint-Juste, Auclair et Lejeune, trois petites localités de l'arrière-pays du bas Saint-Laurent condamnées à la fermeture par

un plan gouvernemental de développement régional). Peu importe le cas, il y avait toujours une démarche commune de création locale d'emplois dans le cadre d'entreprises collectives généralement à propriété coopérative. Il s'agissait de combattre la mort lente des communautés rurales frappées tant par la destruction de l'économie agricole ou forestière locale que par les plus vastes restructurations de l'économie mondiale.

Avec les années 80, les initiatives de ces organismes populaires de développement local vont s'essouffler, les perspectives de rentabilité économique des activités mises en place devenant moins évidentes avec la récession et, surtout, avec le retrait des grands programmes gouvernementaux d'aide à la création locale d'emplois. La formule coopérative révélait aussi ses limites dans la gestion des entreprises et dans le processus de prise de décision face aux stratégies d'investissement.

Par ailleurs, une mutation profonde de la conception que l'État se faisait de son rôle par rapport au développement économique régional s'est produite. De maître-d'œuvre exclusif, l'État a voulu devenir l'accompagnateur, ou le partenaire, des dynamismes régionaux et locaux. Et, surtout, il a pratiquement abandonné l'idée chère à l'économie spatiale des pôles urbains de croissance, en faveur de celle du développement local. Au Canada, au cours de la précédente décennie, on a assisté à une véritable réhabilitation de la localité, de la collectivité locale, comme milieu pertinent pour organiser l'intervention publique en matière de développement économique et social. Renversement plutôt spectaculaire dans la mesure où, pendant les trente années antérieures, on avait vu l'État condamner le niveau local dont on dénonçait l'esprit de clocher. La création d'une véritable conscience régionale était aussi appelée de tous les vœux de la puissance publique, aboutissement souhaité d'une régionalisation par la décentralisation de l'appareil d'État et par le regroupement des services offerts à l'échelle locale (création d'écoles régionales, d'hôpitaux régionaux, etc.).

Le développement local, sur la base d'un regroupement volontaire de quelques petites localités formant des micro-régions, dans le cas du Québec les MRC (municipalité régionale de

comté), est devenu une sorte d'idéologie à laquelle on a demandé de réussir là où une armada de spécialistes, avec les milliards de dollars de l'État, a échoué. Si le dynamisme local est une condition nécessaire pour assurer le développement rural, il semble évident qu'il ne s'agit pas d'une condition suffisante.

C'est dans ce contexte que le nouveau gouvernement conservateur, porté au pouvoir en 1984, a voulu imprimer sa marque un peu partout dans le pays en lançant le Programme de développement des collectivités (Pdc). Le ministre fédéral Emploi et Immigration reprenait, dans une nouvelle structure, des initiatives des gouvernements précédents, comme les sociétés CLE (création locale d'emplois) devenues des CAE (centre d'aide aux entreprises). D'ailleurs, l'arrivée des Cadc comme structure relevant uniquement de l'instance fédérale concrétisait, pour certains, la fin d'une époque où, en matière de développement régional ou rural, l'intervention fédérale procédait toujours par des ententes fédérales-provinciales. Mais il est vite apparu que, grâce à une structure de partenariat avec le milieu, là où justement le milieu se faisait complice de cette structure étatique, les résultats en termes de création d'emplois et de consolidation du milieu étaient remarquables. Avec l'abolition du grand ministère de l'Expansion économique régionale ayant à sa charge le développement rural à la même époque, l'expérience des Cadc, dont certains aspects du mandat pourraient changer avec le nouveau gouvernement, est apparue comme la politique de développement rural la plus significative actuellement au Canada.

Le défi de la diversification des activités économiques

L'industrialisation en milieu rural évoque le plus souvent la transformation des produits de l'agriculture, de la forêt ou de la pêche. La disponibilité des ressources plaide généralement en faveur d'un tel scénario, mais les activités reliées à l'agro-alimentaire, à la trans-

formation du bois et du poisson, dans un contexte de mondialisation des marchés, ne suffisent pas dans la majorité des cas à freiner l'exode rural. La diversification des secteurs d'activité s'impose comme une nécessité incontournable. Quévrit [7] signale trois processus d'industrialisation rurale dont l'un se trouve étroitement lié à l'objet de cet article : celui qui prend la forme d'un développement volontariste résulte de la prise de conscience, par certains acteurs socio-économiques, de l'urgence de l'adoption d'un ensemble de mesures destiné à enrayer la dégradation du climat économique. Cet effort de sensibilisation, tant auprès de la population locale que des pouvoirs politiques, conduit généralement à la mise en place d'une structure d'animation (société de développement économique) responsable de la valorisation des ressources humaines, institutionnelles, financières et physiques d'une région ou sous-région envers laquelle la population manifeste un sentiment d'appartenance bien identifié. Mais le passage des intentions aux actes est semé d'embûches.

L'expérience canadienne révèle que le développement socio-économique est davantage efficace lorsqu'il émane de programmes adaptés aux caractéristiques des communautés ou régions concernées et soutenues par des infrastructures institutionnelles permettant de définir des objectifs dotés d'une portée à long terme [8].

Ce nouveau cadre institutionnel s'accompagne d'un élargissement des catégories d'acteurs appelés à contribuer à la mise en œuvre d'un processus de développement économique, caractérisé par une volonté d'intervention appuyée sur un consensus des forces vives du milieu. Le rapprochement entre les pouvoirs décisionnels étatiques et les centres d'exécution, par l'intermédiaire de représentants des secteurs privé et associatif, permet un meilleur impact des mesures de soutien destinées à répondre aux besoins exprimés à l'échelon local. L'expérience acquise par les différents acteurs favorise le choix de décisions appuyées sur des bases solides. Les premières réalisations ont des effets de démonstration qui génèrent une confiance nouvelle dans les capacités d'atteindre une plus grande autonomie vis-à-vis des grands décideurs économiques extérieurs à la région.

La mise à profit de réseaux d'information, capables de guider certains choix et même d'offrir des possibilités d'implantation sur les marchés extérieurs, constitue un élément stratégique de premier ordre. À l'instar de l'exemple français, il est opportun de considérer comment il est possible, à partir de ce nouvel état d'esprit, de favoriser, en milieu rural, des initiatives dans le cadre d'un partenariat et d'une solidarité organisée [9].

Le partenariat : une panacée ?

La référence au rôle de la petite entreprise comme facteur de création d'emplois évoque nécessairement une stratégie faisant appel à l'action concertée de différents acteurs dans un cadre d'actions partenariales. En effet si, en fonction des spécificités propres aux sous-régions, diverses stratégies peuvent être favorisées, le partenariat demeure pour celles-ci une composante essentielle. Effectivement, le partenariat s'impose comme mot-clé véhiculé par les organismes de soutien aux initiatives locales. Ainsi, tout en étant responsable de l'inventaire des forces et faiblesses et de l'identification des créneaux susceptibles de donner lieu à des projets de créations d'entreprises, ces organismes jouent le rôle d'intermédiaire entre les acteurs appelés à fournir leur contribution à l'intérieur d'une démarche stratégique. La mise en présence des uns et des autres (secteurs privé, associatif et syndical, élus locaux, fonctionnaires, représentants du monde de l'éducation, etc.) fournit non seulement un meilleur aperçu des différentes variables à considérer, mais encore permet à chaque intervenant potentiel de mieux identifier sa contribution et de s'engager en conséquence.

Cela étant admis, le concept de partenariat exige certaines précisions. Ainsi, en matière de développement rural, Huillet et van Dijk [10], tout en reconnaissant, avec pertinence, que le partenariat ne se décrète pas, entendent ici tout système de coopération institutionnalisé impliquant des accords juridiquement contraignants ou des arrangements informels. La dotation d'un cadre institutionnel et des buts clairs et précis sont indispensables à sa réussite. Ces

auteurs font remarquer qu'il s'agit là d'une entreprise humaine fragile qui s'enrichit de l'expérience mais dont les résultats, particulièrement en milieu rural, sont lents à se manifester. Les mécanismes d'action partenariale fonctionnent généralement mieux dans les régions où ils sont en place depuis plusieurs années. Or, en ce domaine, si l'expérience canadienne ne remonte pas très loin dans le temps, elle permet néanmoins de fournir un certain éclairage.

En effet, inspirés des expériences vécues à l'échelle de pays occidentaux, les responsables des programmes gouvernementaux ont beaucoup appris ces dernières années et les politiques économiques ont pu en tirer profit. Il en est ainsi pour le monde de l'entreprise qui, à son tour, a compris que la concurrence n'interdit pas différentes formes de coopération et de soutien aux initiatives locales. Pour leur part, les institutions financières, traditionnellement très réticentes envers la petite entreprise, s'ouvrent de plus en plus face aux impératifs d'une nouvelle réalité. Enfin, au secteur associatif, davantage sensibilisé à la démarche entrepreneuriale, s'ajoute le secteur de l'éducation dont les programmes de formation exercent un rôle de premier plan dans la propagation des connaissances susceptibles d'assurer le succès aux porteurs de projets.

Fort de ces constats, Immigration et Emploi Canada, à partir du Pdc, a contribué, de 1986 à 1991, à mettre sur pied pas moins de 214 Cadc à travers le pays. Le principe sous-jacent à ce programme novateur, qui n'a pas tardé à s'attirer les commentaires favorables des partisans d'un développement dit endogène ou par le bas, et qui devrait servir d'inspiration pour les pays en développement, s'appuie sur l'occasion de faire appel à la contribution d'une gamme variée d'acteurs au sein des milieux concernés. On espère ainsi parvenir à favoriser un processus de développement local en fournissant une assistance financière à des organismes de soutien investis du mandat d'évaluer les forces et faiblesses de leur territoire d'affectation et de proposer un plan de développement sur la base du recours à la planification stratégique. La participation volontaire de différents acteurs socio-économiques du milieu au conseil d'administration de ces structures vise la mise en commun des idées et

Summary

Partnership for a new lease of rural life : the Canadian communities development programme

A. Joyal, B. Jean

For many people, rural economy is often synonymous with farming. Of course, in Canada as in most western countries, farming-related activities did predominate in the first part of the 20th century but today the situation has changed dramatically. In many rural areas, the number of farms has plummeted, gradually replaced by small industrial businesses. The rural world thus represents a wider range of activities, with populations dispersed among villages or small towns sometimes far from the cities, and economic situations are often borderline (towns, villages and cities) serve as bases for identifying rural areas.

Employment and Immigration Canada (designated Human Resources Department since late 1993) introduces policies and programmes aimed at functional efficiency of the Canadian work force. The framework must be consistent with domestic economic and social goals and must promote, among other things, an economy able to grow or adapt without imposing undue burdens on individuals, groups or regions. Its works is based on various principles :

- *training and job creation must put emphasis on small business training and support of entrepreneurial spirit ;*
- *programming must be innovative, flexible and responsive to regional and local needs ;*
- *governments and the private sector should share responsibility for training and developing employment.*

In this sense, the Community Futures programme authorised in 1985 has a key role to play. Uniting the work of the Federal Government, the Provinces, business, labour and community groups , it helps individual Canadians and communities develop the skills needed to secure a place in a competitive market and provide Canada with a highly-trained force. The programme primarily helps communities hit by major layoffs and plant closures, but also those faced with chronic unemployment or others which, while struggling with economic decline, to have permanent growth and development opportunities.

In this paper, we examine how this programme applies to a small rural region in the lower Saint-Laurent area east of the city of Quebec. The administrative region is called the Municipalité régionale de comté Les Basques. As in more than 200 other small regions throughout Canada, the programme has been underway since the late 80s. Taking into account both the programme's limitations and the local population's capacity to become more self-sufficient, it is shown that this new kind of partnership does indeed generate considerable optimism in rural development.

Cahiers Agricultures 1994 ; 3 : 109-17.

des efforts. La démarche consiste à faire du plan de développement un projet émanant véritablement de représentants des forces vives locales, chaque partenaire étant appelé à jouer un rôle dans l'orientation économique de son milieu d'appartenance.

Faire ainsi dépendre le développement

économique d'une stratégie basée sur l'inter-relation entre une pluralité d'acteurs relève-t-il de l'utopie ou d'une réalité nouvelle cadrant parfaitement avec à la fois les disponibilités et les capacités des intervenants en présence ? Pour en juger, il importe de décrire les principaux traits du Pdc.

Le programme d'aide au développement des collectivités

La stratégie d'emploi du gouvernement canadien qui a donné lieu à l'implantation des Cadc s'inspire des principes suivants :

— la formation et la création d'emplois font l'objet d'un partage de responsabilités entre les gouvernements et le secteur privé, et elles doivent être favorisées à partir d'un soutien à la petite entreprise et à l'entrepreneuriat ;

— les mesures favorisées doivent faire preuve d'innovation, de flexibilité et d'une adaptation aux besoins du milieu, elles doivent être simples, faciles à mettre en application et éviter de faire double emploi.

En conséquence, le Pdc cherche à conjuguer les efforts des différents niveaux de gouvernement, du monde de l'entreprise, des syndicats et du secteur associatif, en vue d'accroître les potentialités des régions éloignées des grands centres urbains dans un contexte de plus en plus marqué par la globalisation de l'économie. Ce programme comporte les activités suivantes :

— un fonds pour les initiatives communautaires destiné à appuyer des initiatives innovatrices capables de générer de nouveaux créneaux d'activité ;

— l'achat de cours de formation professionnelle afin d'accroître le degré de compétence des travailleurs dans un contexte marqué par de rapides et profonds changements ;

— l'aide au déplacement et à la recherche d'embauche pour les travailleurs affectés par des fermetures d'entreprises et forcés à chercher un emploi à l'extérieur de leur région ;

— l'implantation d'un centre d'aide aux entreprises favorisant la création ou la consolidation des petites entreprises ;

— l'aide au travail indépendant destiné aux prestataires d'assurance-chômage et aux bénéficiaires de l'assistance sociale en vue d'aider les intéressés à mettre sur pied leur propre entreprise.

Si la plupart des Cadc, qui reçoivent un montant de 1,5 million de \$Can pour assurer leur fonctionnement sur une période de cinq ans, adoptent dans leur programmation les cinq volets, ce

sont les deux derniers qui suscitent le plus d'intérêt. En effet, ils permettent de générer des emplois peu coûteux et de nature à freiner, dans une certaine mesure, la dégradation économique des milieux concernés.

L'observation des faits : le cas du Cadc des Basques

L'évaluation de la pertinence et de l'efficacité d'un programme gouvernemental, conçu en vue de favoriser le développement rural, exige le recours à une approche bien adaptée aux conditions des petites régions. En considérant que le programme concerné fait appel aux ressources limitées du milieu, l'observateur doit centrer son attention sur l'inter-relation entre chacune d'elles de façon à bien comprendre leur incidence sur le type de développement recherché. Il importe d'identifier les mécanismes susceptibles de faciliter l'agencement des interventions des acteurs locaux et de celles des agents gouvernementaux dans l'application du programme en question. Enfin, la prise en compte de l'expérience vécue sur le terrain n'est vraiment utile que dans la mesure où elle représente suffisamment bien la réalité de l'environnement du monde rural d'une société donnée.

En principe, les frontières d'un Cadc sont découpées sur la base d'un bassin d'emplois pré-existant qui, dans le cas du Québec, correspond assez bien aux petites régions d'appartenance que sont les MRC (instances intermédiaires entre le niveau politique local et régional). En général, le Cadc prend d'ailleurs le nom de la municipalité où il s'installe.

La présente étude a porté sur l'observation du Cadc des Basques (*figure 1*), fondé en 1988, qui couvre le territoire de l'une des quatre-vingt-seize MRC du Québec, celle des Basques, comprenant onze municipalités et 10 325 habitants. Ayant la triste réputation d'être une des municipalités les plus pauvres du Québec, elle est essentiellement rurale, avec une seule petite ville de services (Trois-Pistoles). Les autres municipalités sont considérées comme rurales, huit d'entre elles ont moins de 600 habitants. Située

sur la rive sud de l'estuaire du Saint-Laurent à environ 250 kilomètres de Québec, cette MRC occupe un territoire de 1 130 km², avec une densité moyenne d'un peu plus de 9 hab./km². L'évolution démographique est un indice synchrétique traduisant un ensemble de phénomènes socio-économiques qui affecte ce territoire. Ici, pas de « renaissance rurale » à l'horizon, selon l'expression de Bernard Kayser. Le mouvement d'exode rural ne s'est jamais démenti depuis plusieurs décennies et il touche particulièrement les jeunes. Il a été accéléré par la mise en place d'écoles secondaires offrant des formations professionnelles pour lesquelles les emplois sur place ont disparu. Ce phénomène a généré, à son tour, un décrochage scolaire expliquant une inquiétante sous-scolarisation de la population. Au cours des vingt dernières années, la MRC des Basques a perdu près d'un quart de ses habitants et de 1986 à 1991, la baisse de la population aura été de plus de 9 %, avec des pointes de 12 et 14 % pour les plus petits villages de l'arrière-pays. On imagine aisément les conséquences de ce vieillissement relativement rapide d'une population dont la classique pyramide d'âge ressemble à une tour rectiligne qui, bientôt, deviendra une pyramide... inversée.

Au niveau de la structure économique, on peut distinguer trois grands secteurs générateurs d'emplois. En premier lieu, le secteur agricole, le territoire étant propice à l'industrie laitière qui constitue la production principale de la plupart de 250 fermes restantes (il y en avait encore 343 il y a une décennie). Le mouvement de concentration s'est poursuivi et le secteur agricole compte pour 22 % des emplois totaux (soit 980). Le secteur secondaire est faible (740 emplois, soit 16,8 % du total), surtout depuis la fermeture récente d'une importante usine laitière, emportée dans la tourmente des fusions et réorganisations en prévision de l'ouverture des marchés agricoles au sein du Gatt et de l'Alena. C'est le secteur des services, avec quelque 2 690 emplois (soit 60,9 %), qui occupe la place prépondérante. Ici, il faut distinguer les services publics, offrant un travail intéressant et une rémunération alléchante des services privés (par exemple le petit commerce ou l'activité touristique saisonnière) où les rémunérations avoi-

sinent le salaire minimum légal. On comprend qu'une telle situation socio-économique au sein d'un territoire que l'on a qualifié de « villages ruraux menacés » ait engagé le Cadc des Basques, dès ses débuts, dans une vigoureuse opération d'élaboration d'une stratégie de développement.

La première tâche fut de préciser une stratégie de développement de la MRC des Basques pour 1989-1995. La finalité et les objectifs de cette stratégie découlent de l'analyse de la situation décrite plus haut et indiquent les grands axes de développement qui seront privilégiés, à savoir redresser la situation économique et sociale ainsi que développer les potentialités physiques et humaines. Il s'agissait de freiner le processus de dévitalisation, mettre un terme à l'exode de la population, rehausser le potentiel de production et favoriser les initiatives locales de création d'emplois. Le plan d'action, issu d'un large processus de consultation populaire, a retenu cinq grands thèmes fédérateurs devant guider les actions à entreprendre :

- la revitalisation de la société locale par la démocratie participative et le développement endogène ;
- la formation continue, l'insertion des jeunes et la promotion de l'esprit d'entreprise ;
- la promotion du développement des Pme et la lutte contre les handicaps territoriaux avec le support des programmes gouvernementaux ;
- la redynamisation de la structure économique par la consolidation des secteurs à bon potentiel et le développement de nouveaux créneaux, tels le tertiaire moteur et le tourisme vert ;
- l'aménagement du territoire comme facteur de développement économique et de qualité de la vie.

Le Cadc comme élément d'un dispositif de soutien au développement local

À première vue, on pourrait penser que la concertation et le partenariat renvoient à une certaine philosophie d'in-

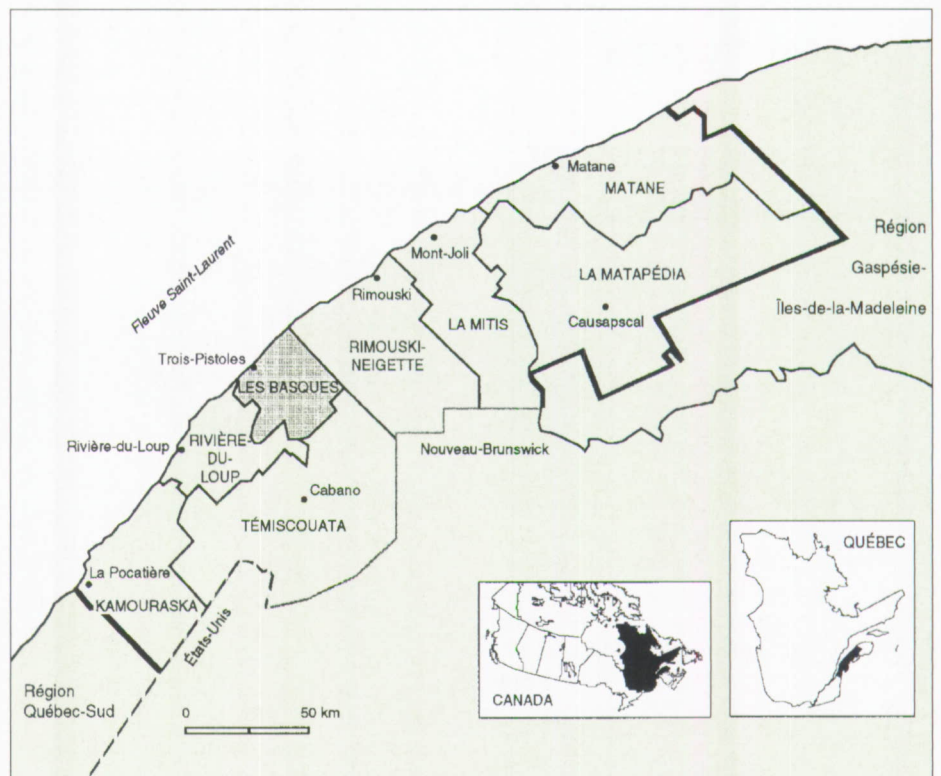


Figure 1. Le Comité d'aide au développement des collectivités des Basques.

Figure 1. The Les Basques communities development aid committees.

teraction entre un organisme de soutien aux initiatives locales et les bénéficiaires potentiels de ses programmes. Mais il existe une autre concertation importante, à savoir celle avec les autres organismes de développement local de la MRC. Avec des fonds publics provenant du gouvernement fédéral, on retrouve le Cadc et le CAE qui travaillent d'autant plus facilement en synergie que leur action contribue à réaliser un des volets du Pdc, soit la création d'emplois par l'aide au démarrage ou à la consolidation d'entreprises. De son côté, le gouvernement provincial soutient, en partie du moins, la Corporation de développement économique des Basques (Codeb) et le Service d'aide aux jeunes entrepreneurs (Saje). La MRC des Basques elle-même, avec une équipe d'une demi-douzaine de professionnels et techniciens détient du gouvernement provincial un mandat d'aménagement et de gestion du territoire. Enfin, certaines municipalités soutiennent une Corporation de développement touristique des Basques (Cdtb)

qui lance des projets de développement dans ce secteur économique.

Dans le cas de la MRC des Basques, tous ces organismes sont logés sous le même toit, dans un petit immeuble de la rue principale de Trois-Pistoles. C'est la concrétisation d'une idée chère en administration publique, le guichet unique, qui évite au promoteur de projet de faire un long circuit. Pour le simple citoyen, faire la distinction entre les mandats et les compétences de chaque organisme n'est généralement pas chose aisée ; dans le cas présent, qu'il arrive par une porte ou une autre de l'édifice, il pourra probablement être dirigé vers l'organisme propre à répondre à ses attentes. Plusieurs observateurs ont salué ce phénomène assez rare car, le plus souvent, chaque organisme veut avoir pignon sur rue et une bonne image médiatique. Mais, par ailleurs, cette structuration, fruit d'une histoire récente mixant initiatives des citoyens et soutiens financiers des gouvernements, pose la question, surtout en période de récession, de sa performance

au regard des coûts. Pris isolément, chaque organisme de développement local apparaît exercer une gestion efficace des deniers publics et contribuer au développement local. Mais dans son ensemble, le rapport population-coûts-résultats de ces organismes est-il aussi intéressant ? Certes, le milieu rural québécois jouit ici d'un dispositif institutionnel de développement local qui est particulièrement imposant. Dans la MRC des Basques, cas exemplaire sous ce rapport, les organismes cités plus haut emploient une vingtaine de personnes et leurs budgets de fonctionnement dépassent, annuellement, un demi-million de dollars, pour une population de 10 325 habitants. C'est la faible densité de population en milieu rural qui fait apparaître un coût élevé pour le soutien aux initiatives locales de développement. Mais si on calculait tous les coûts pour ce type de soutien au développement socio-économique en milieu urbain, on aurait peut-être des surprises. Par ailleurs, si on poursuit cette évaluation, la question centrale qui se pose est celle de l'impact en termes de création d'emplois en milieu rural. On sait que l'action des Cadc vise directement cet objectif, qui semble le meilleur moyen d'atteindre la finalité du développement local. Dans une récente évaluation, le Cadc des Basques considérerait avoir, depuis cinq ans, contribué à la création de cinquante emplois directs avec le volet de soutien à l'activité indépendante ; avec le CAE, quelque trois cents emplois ont été créés ou consolidés, ce dernier cas étant le plus fréquent. Grâce au volet « Fonds pour les initiatives communautaires », un autre groupe de trente-deux emplois a été créé avec le lancement d'un journal et la construction d'une piscine régionale, ce qui augmente par ailleurs la qualité de vie de la population. Ce nombre d'emplois est élevé au regard des sommes assez modestes investies par emploi, mais il est faible en relation avec les besoins locaux. Car, durant la même période, la fermeture d'une importante usine laitière à Trois-Pistoles faisait perdre quelque deux cents emplois. Cette seule fermeture de la plus grande entreprise industrielle du territoire des Basques annule les efforts déployés par les organismes de développement du territoire.

Plus récemment, les stratégies de développement local au Canada, l'approche

des Cadc en témoigne, se sont orientées vers la création d'emplois par le soutien à la création d'entreprises. Mais dans les milieux ruraux en déclin, voire en déstructuration, le tissu social s'est appauvri et la pépinière des jeunes entrepreneurs s'est plutôt éclaircie. Dans bien des cas, les animateurs ont eu des difficultés pour trouver des candidats en vue de lancer une entreprise, même très petite. Ce qui explique les actions des Cadc en faveur de l'élévation du niveau de formation professionnelle de la population. On retrouve ici un autre impératif incontournable du développement local : la formation et l'information. Le bilan du Cadc des Basques en la matière est impressionnant : organisation de plusieurs formations adaptées, tenue de plusieurs colloques de réflexion avec les acteurs de différents secteurs économiques, diffusion d'information via un hebdomadaire atteignant tous les foyers. Conscient du potentiel du secteur agricole, le Cadc des Basques a investi beaucoup d'énergie dans ce secteur, entre autres, en participant activement à une Table d'orientation agricole et en favorisant l'installation de nouveaux agriculteurs, notamment des immigrants.

La crédibilité dont jouissent les Cadc, après si peu d'années de fonctionnement, est certainement liée aux efforts considérables d'animation du milieu qu'ils ont déployés. Au Cadc des Basques, en une seule année, l'ensemble des réunions, des séminaires sectoriels, des mini-colloques, etc. a réuni plus de 1 000 personnes, soit 10 % de la population totale et 20 % de la population active. C'est également ce Cadc qui est à l'origine d'une concertation entre les différents organismes de développement local émergeant à différents budgets et dépendants de différents gouvernements. Il ne faut pas croire que la concertation se fit toujours facilement. Ainsi, les actions de formation professionnelle furent très lourdes à mettre en œuvre parce qu'il s'agit d'un domaine de juridiction provinciale où toute initiative du pouvoir fédéral apparaît comme une ingérence. Aussi, ce volet du Pdc n'a pas connu l'amplitude espérée ; il en est de même pour celui de l'encouragement à la mobilité des travailleurs qui a carrément été mis sous le boisseau par les autorités du Cadc. Le nombre impressionnant des diverses interventions du Cadc nous permet de souligner l'impact

majeur de cet organisme de développement local travaillant en synergie avec d'autres acteurs du milieu au regard de la légèreté de son équipe permanente (un professionnel et une secrétaire).

Le partenariat représente la pierre angulaire de cette stratégie visant à inciter les acteurs locaux à mieux compter sur leurs propres ressources. Or, il peut paraître paradoxal de se trouver ici en présence d'un programme émanant du gouvernement fédéral, dont l'objectif premier consiste à favoriser le développement endogène. Cette volonté de décentralisation du gouvernement supérieur est fonction de la compétence du personnel affecté à cette tâche. Il lui revient d'ouvrir la voie à la mise en commun de la contribution des différentes forces vives du milieu. Ici, comme ailleurs dans le monde, se joue une nouvelle philosophie de la gestion publique où l'État tente de passer d'une approche d'assistance à des bénéficiaires à celle de la négociation avec des partenaires. Mais, avec le Pdc, selon les volets d'action, si on parle volontiers de partenariat, on sent encore l'approche « bénéficiaire » dans la manière dont on gère les programmes.

On devine aisément que la dynamique locale, pour s'exprimer pleinement, doit surmonter de nombreux obstacles tels l'existence de groupes d'intérêt opposés, une mauvaise prise en compte de réseaux d'échanges et d'influence, l'existence d'un scepticisme plus ou moins important à la suite d'une certaine désillusion issue de l'histoire locale récente, etc. C'est d'ailleurs cette dynamique qui explique, en partie, la multiplicité des organismes locaux de développement. Si cela fait l'affaire des différents niveaux de gouvernement, qui peuvent ainsi étendre leurs antennes au niveau local, cela fait aussi l'affaire des différents pouvoirs locaux qui trouvent ainsi des organismes à investir.

En fait, les efforts d'un Cadc, dont le conseil d'administration est formé de différents acteurs locaux, peuvent se voir court-circuiter de plusieurs façons. En premier lieu, si le conseil est dominé par les élus locaux, ces derniers peuvent l'utiliser comme un forum en vue de favoriser leurs propres projets. Inversement, si la présence des élus n'est pas suffisamment importante, la mise en œuvre d'un plan stratégique sera plus difficile. De même, si les membres du conseil n'émanent pas en nombre suf-

fisant des organismes socio-économiques locaux et des entreprises locales, la mobilisation de la population autour d'un projet collectif sera difficile à réaliser. En fait, l'efficacité d'un Cadc dépend beaucoup de l'harmonie du climat entre les différents participants créé par les responsables.

À ce niveau, le président du comité, toujours un bénévole, assume une grande part des responsabilités. Choisi pour son sens de la conduite des affaires et pour ses connaissances du milieu, il lui incombe de faciliter le fonctionnement de tous les rouages du comité. Son implication dans une gamme variée d'activités constitue à la fois un avantage et un handicap, car le bon fonctionnement de toute la structure peut dépendre de sa disponibilité. La sélection d'un permanent agissant à titre de coordonnateur n'est pas moins importante. Non seulement il doit répondre aux besoins de la gestion courante, mais encore il lui revient d'assister à de nombreuses rencontres qui sont autant d'occasions pour mettre en avant certaines idées et pour faire avancer celles qui font déjà l'objet d'un dossier. Ainsi, en côtoyant les représentants des différents niveaux gouvernementaux (fédéral, provincial et municipal), il doit s'assurer que les interventions de son comité respectent les prérogatives des différentes administrations tout en retirant de chacune d'elles le maximum de soutien.

Autant dans le cas du Cadc des Basques que dans d'autres, il faut s'attendre à ce que de petites villes cherchent à être le site d'un futur projet dans le cadre d'un processus décisionnel appuyé sur le consensus de l'ensemble des communautés impliquées. On compte très fort sur le maintien d'un climat propice à la coopération lorsque le Pdc arrivera à expiration. Cela étant, le réalisme force à s'interroger sur le nombre de projets valables dans un environnement aux potentialités limitées. Dans quelle mesure les régions à dominance rurale sauront-elles se départir du vieux réflexe de faire appel aux instances gouvernementales supérieures pour répondre à leurs besoins de création d'emplois? Sauront-elles puiser parmi leurs propres ressources financières les premiers apports indispensables à l'émergence d'une stratégie de développement endogène?

Conclusion

Le principal enseignement de la mise en application du Pdc réside dans la démonstration, malgré les multiples embûches, qu'il est possible de faire appel, à l'échelon local, à la collaboration de représentants des différents secteurs socio-économiques afin de promouvoir des initiatives de création d'emplois. Habités à œuvrer séparément, conformément aux objectifs propres à leur secteur d'activité, les acteurs locaux ont compris l'avantage de mettre en commun à la fois leurs idées et leur énergie afin de répondre à des objectifs collectifs. Les Cadc ont développé une crédibilité qui leur offre une marge de manœuvre susceptible de favoriser l'atteinte de nouveaux objectifs.

Cependant, la définition de nouvelles orientations dans le cadre d'un processus de planification stratégique est confrontée à l'une des faiblesses du programme, soit l'incertitude qui plane toujours au-dessus des responsables des Cadc quant au renouvellement de leurs conditions de financement. En principe, chaque comité est appelé à voler de ses propres ailes après une période de cinq ans de fonctionnement, en misant sur des sources de financement d'origine locale. À la suite de la démonstration de l'utilité de leurs interventions, tous les Cadc en opération après ce laps de temps ont vu leur mandat reconfirmé par les autorités gouvernementales. Une décision qui soulage les responsables des Cadc du poids de l'incertitude qui, jusqu'à récemment, représentait un des défauts majeurs du programme. Ainsi, l'idéal de l'autonomie financière des Cadc, d'après nos observations, risque de ne pas être atteint par la majorité d'entre eux. Cela étant, il n'en demeure pas moins vrai qu'ils ont, dans la plupart des cas, fait la preuve de leur capacité à sensibiliser et, surtout, à mobiliser les diverses ressources humaines de leur environnement immédiat. Dans la mesure où on leur en offre la possibilité, en leur laissant l'autonomie requise pour élaborer et mettre en application un plan stratégique défini par eux, les Cadc satisfont aux exigences de leur mandat.

Le respect du plan stratégique, dont l'élaboration constitue un impératif du programme, n'est pas parfaite, loin s'en faut. Dans les premières années qui sui-

vent sa préparation, de nombreux événements l'influencent dans un sens ou dans un autre. Des projets peuvent être mis de côté à la suite de l'évolution de la conjoncture économique locale et nationale, alors que des idées nouvelles, portées par différents promoteurs conformément aux principes d'une économie de marché, peuvent prendre une priorité inattendue. S'il faut éviter de trop miser sur des projets définis à l'avance, il n'en demeure pas moins que les responsables des Cadc se doivent de mieux comprendre les diverses composantes afférentes à la planification stratégique, de façon à éviter l'improvisation et le risque de perdre du temps sans initiatives significatives.

L'expérience du développement local des Cadc permet de dégager la nécessité de mieux cerner les potentialités économiques d'une petite région, de mieux recourir aux contributions des différents acteurs et d'avoir une vision d'ensemble la plus juste possible des mécanismes pouvant favoriser une dynamique nouvelle. Le partenariat n'est pas la panacée de tous les maux qui assaillent les régions rurales, mais l'expérience canadienne récente montre qu'une bonne compréhension de ses modalités de fonctionnement s'avère fort utile. Et, contrairement à certaines idées reçues, le partenariat financier n'est généralement pas un problème. Les milieux ruraux même les plus en difficulté se sont montrés capables de mobiliser des fonds considérables pour la mise en œuvre d'un projet du milieu lorsque celui-ci était porté par des promoteurs crédibles et que ses chances de réussite étaient élevées. Pour le développement en milieu rural, ce n'est pas l'argent qui manque mais les promoteurs porteurs de bons projets de création d'entreprises.

Dans les cercles universitaires, on se demande si de telles expériences de développement local constituent une forme de développement palliatif, une sorte de traitement qui soulage le mal... le « mal des pays », sans s'attaquer à la racine. Ou bien s'agit-il d'une forme de développement approprié, au sens où cette approche introduit un développement économique et social, soucieux de démocratisation économique, comme d'une croissance plus harmonieuse sur le plan spatial? En tout état de cause, pour les populations locales des zones rurales menacées, peu importe si leur cadre de vie est préservé et régénéré.

Pendant longtemps, on a cru que le développement local en milieu rural dépendait étroitement de la disponibilité des ressources naturelles ou d'une capacité nouvelle d'utiliser les ressources diverses de cet environnement. Aujourd'hui, les animateurs du développement rural considèrent que ce n'est pas la ressource qui crée le projet mais le projet qui crée la ressource. Cette formule lapidaire indique un changement de perspective dans l'approche du développement local, qui voit davantage l'environnement écologique et humain comme un ensemble d'occasions et non comme un système de contraintes. Cette formule participe aussi à la nouvelle manière de voir le développement dans la période actuelle. Celle de l'industrialisation flexible, où les anciens facteurs de localisation des entreprises éclatent en donnant une chance renouvelée aux espaces ruraux. Dans cette optique, les milieux ruraux, même en difficulté, ont autant de chances que d'autres d'aménager leur propre avenir ■

Références

1. Dykeman F. Local rural planning and development in Atlantic Canada : perspectives and direction. *Plan Canada* 1989 ; 2 : 99-107.
2. Emploi et Immigration Canada. La planification stratégique axée sur la collectivité : une approche au développement économique et la mise en valeur du potentiel local dans les régions rurales du Canada. Paris : Ocde, programme ILE, SME/ILE/89.12, 1989 ; 31 p.
3. Vachon B. *Le Québec rural dans tous ses états*. Montréal : Boréal, 1991 ; 312 p.
4. *Formulation de la politique rurale. Nouvelles tendances*. Paris : Ocde, 1988 ; 177 p.
5. Les partenaires pour le développement rural. Paris : Ocde, 1990.
6. *Quel avenir pour nos campagnes ? Une politique de développement rural*. Paris : Ocde, 1993.
7. Quévit M. *Le pari de l'industrialisation rurale. La capacité d'entreprendre dans les régions rurales des pays industrialisés*. Genève : Éditions régionales européennes, 1986 ; 142 p.
8. Cadrin MA, Baron LI. *The East Central Economic Development Association : a case study*. Ottawa : Conseil économique du Canada, 1990 ; doc n° 23, 57 p.
9. Collectif. *Le projet rural*. Paris : L'Harmattan, 1988 ; 238 p.
10. Huillet C, van Dijk P. Développement rural et partenariat. *L'observateur de l'Ocde* 1990 ; 162 : 19-22.

Résumé

Au Québec, comme ailleurs, la redynamisation des régions rurales à travers une stratégie d'intervention partenariale apparaît comme la seule alternative à un dépérissement dont la menace se fait de plus en plus grande. Pourtant, les questions demeurent nombreuses. Dans quelle mesure le milieu rural peut-il être favorable à l'émergence de petites entreprises issues de l'industrie locale ? Les régions rurales les plus éloignées des grands centres urbains présentent-elles les conditions requises à une telle forme de développement économique ? L'action partenariale, que d'aucuns voient comme la nouvelle planche de salut, peut-elle véritablement se déployer de façon efficace et soutenue ? C'est à ces questions que l'article tente de répondre en s'inspirant de l'exemple d'une région rurale québécoise située dans le bas Saint-Laurent, en aval de la ville de Québec.

Dans cet espace d'intervention correspondant à une municipalité régionale de comté (Les Basques), à l'instar de ce qui se vit dans plus de deux cents régions rurales canadiennes, le ministère Emploi et Immigration Canada intervint à la fin des années 80 par l'intermédiaire du programme développement des collectivités. La caractéristique de ce programme est de faire appel aux forces vives du milieu afin de promouvoir la réalisation et le suivi d'un plan stratégique. Malgré les limites d'une telle approche, nous montrons que les espoirs soulevés ne manquent pas de fondements.
