

Projet de publication collectif Udm

« Quatre décennies de planification territoriale au Québec »

Marc-Urbain Proulx
*Centre de recherche sur le développement territorial
Université du Québec à Chicoutimi*

Contenu du texte :

Introduction
Les formes de la planification territoriale
Les contenus de la planification territoriale
La planification rationnelle globale
La planification par petits pas éclatés
La planification stratégique
La planification interactive
L'observation de la pratique québécoise
La procédure Enquête – participation et BAEQ
La procédure des missions de planification régionale
La procédure des schémas régionaux
La procédure des schémas d'aménagement des territoires
La procédure des conférences socio-économiques
La procédure de la planification stratégique
La procédure de la planification du développement local
La procédure de planification de créneaux territoriaux
La position des huit procédures
Conclusion sur la prochaine procédure de planification territoriale

Quatre décennies de planification territoriale au Québec

Introduction

Depuis quatre décennies au Québec, les interventions publiques de l'État sur ledit terrain ont généralement transité par l'entremise de plans territoriaux. Des procédures successives de planification territoriale furent mises en œuvre à cet effet pour assister les acteurs à s'approprier leurs responsabilités publiques. Au fil du temps, différentes procédures furent utilisées pour soutenir cette pratique généralisée sur les territoires qui composent le Québec (Proulx, 1996). Dans le futur rapproché encore, les missions dévolues aux CRÉ (conférences régionales des élus), aux CLD (conseils locaux de développement), aux créneaux d'excellence désignés, aux nouvelles agglomérations urbaines seront mises en œuvre par l'entremise de démarches systématiques qui aboutiront à des plans. La planification est en réalité au cœur des efforts collectifs d'appropriation des enjeux et des défis territoriaux reliés à l'aménagement, à la gestion publique de programmes, de biens et de services ainsi qu'à la promotion du développement culturel, social et économique. La nouvelle finalité du développement durable s'ancre de plus en plus dans la planification territoriale. Bref, le Québec des municipalités, des MRC (municipalités régionales de comté), des agglomérations urbaines et des régions administratives utilisent largement les méthodes de la planification. Devant un phénomène institutionnel si important, il est même étonnant que la communauté scientifique québécoise ne s'intéresse que si peu à ce domaine particulier concerné par la planification.

Précisons dès le départ de notre analyse que la planification existe en pratique depuis la nuit des temps. Sa méthodologie relève de la philosophie de la science puisqu'elle renvoie à l'utilisation de la raison dans l'encadrement des actions à effectuer (Camhis, 1979). Plusieurs vestiges d'aqueducs, de routes, de pyramides, de temples, de conquêtes, de systèmes d'irrigation et d'autres grands travaux de l'Antiquité illustrent encore aujourd'hui ses importants succès passés. À l'échelle des territoires, Cités, bourgs, vallées, comtés, baronnies, principautés, etc. ont bénéficié de réflexion planificatrice. Sous forme littéraire, *La République* de Platon représente certes le plus ancien modèle global articulé d'organisation sociale proposé à l'application. L'objet précis de l'exercice de planification devint, avec cette philosophie, de prévoir l'organisation systématique d'un « monde meilleur » afin d'offrir une option articulée pour changer globalement la réalité collective. Ce que firent certains idéalistes du passé comme Campanella avec sa « cité du soleil », Thomas More avec son « u-topia » et tous les autres Charles Fourier avec leurs modèles de communautés (Creach, 1983). Ce que firent aussi en pratique les architectes, ingénieurs, urbanistes, agents sociaux et autres organisateurs des collectivités.

Au début du XX^e siècle, la planification confirme son statut de « science de l'action » en se dotant d'un solide corpus théorique. Les diverses sciences sociales participent à cet effort en considérant qu'à défaut de changer totalement la réalité sociale, culturelle et économique, il s'avère tout de même possible de la modifier marginalement et certes mieux la gérer. Désor-

mais, la planification s'intéresse davantage aux moyens disponibles et aux objectifs concrets plutôt qu'à la seule atteinte de nobles buts déduits de valeurs fondamentales. De l'idéalisme, on passe au pragmatisme. De la théorie à propos de la planification, on s'intéresse maintenant aux procédures utilisables dans le processus de planification afin d'allouer rationnellement les ressources rares. Le management scientifique prend alors son envol grâce aux travaux de Taylor (1913). Son application avec succès dans la production industrielle, notamment par Henri Ford, offrit beaucoup de crédibilité à la planification qui revendiqua en conséquence l'universalité d'utilisation.

La planification s'appliqua ainsi de plus en plus à diverses parties distinctes de la globalité. Cette fragmentation de l'utilisation du plan bénéficia à des activités telles que l'exploitation minière, l'agriculture, l'hydro-électricité, les invasions militaires, l'urbanisation, la construction navale, etc. La planification devint une formule tout à fait pertinente pour le secteur privé dans un sens strict d'efficacité économique. Pour le secteur public empreint de critères reliés à la démocratie et à la justice sociale, le plan offre par nature de nombreux avantages. Dans les pays socialistes, à cet égard, elle remplace totalement le marché comme mode d'allocation des ressources collectives. Alors que dans les pays à économie libérale, elle sert plutôt à corriger les imperfections de celui-ci, en protégeant à degrés divers les intérêts publics. Avec cette flexibilité, la planification fut utilisée dans la plupart des pays du monde¹, selon des formules fort diverses mais toujours dans un sens de rationalité appliquée à l'action humaine. Ses champs d'application nationale pour la formulation de politiques sont nombreux, notamment les transports, l'économie, la santé et les services sociaux, l'éducation, les ressources naturelles et la culture. Aux échelons territoriaux infranationaux, l'essence de la planification vise généralement la création de conditions matérielles et immatérielles favorables au développement culturel, social et économique à long terme, en respectant l'environnement naturel.

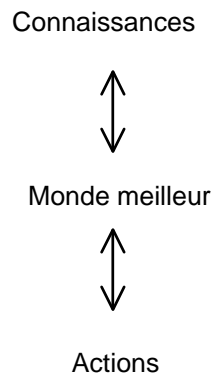
Sur les territoires du Québec, le bassin hydrographique du Saguenay–Lac-Saint-Jean exploité rationnellement par société Alcan à partir de 1926 représente un bel exemple de plan qui a inclus le complexe industriel d'Arvida. Il y eut aussi le fameux plan Vautrin concerné par l'ouverture de nouvelles paroisses agroforestières dans les années 1930. Après 1945 furent élaborés un certain nombre de plans opérationnels pour la mise en place d'infrastructures et d'équipements publics un peu partout sur les territoires. L'aménagement représentait alors la substance principale des interventions publiques territoriales. Depuis les années 1960, la gestion territoriale de fonctions publiques est devenue un enjeu d'action très important à tous les échelons : les ressources naturelles, le transport, la voirie, les loisirs; les matières résiduelles, le transport en commun et désormais l'innovation. Pour certains enjeux territoriaux globaux tels que l'aménagement, l'urbanisme et le développement, la planification représente désormais, le mode privilégié de régulation basé sur la coordination des multiples et diverses actions (décisions) vers des buts et finalités communautaires.

¹ Le Québec explora les possibilités de la planification nationale globale avec des succès limités au cours des années 1960 (Parenteau, 1970) et avec des succès plus concrets à la fin des années 1970 (Landry, 1979).

Les formes de la planification territoriale

Nous pouvons définir la planification territoriale comme étant l'ajout de rationalité à la prise de décisions collectives aux échelles infranationales de l'État central. Les définitions présentées dans les ouvrages scientifiques sont évidemment nombreuses tout en convergeant, en général, vers le principe traditionnel de « liaison entre connaissance et action » (Meyerson et Banfield, 1955) tel qu'illustré au schéma 1 qui, dans sa formulation plus actuelle, devient « l'application de la méthode scientifique à la prise de décisions collectives » (Faludi, 1987).

Schéma 1 Liaison entre Connaissances et Actions



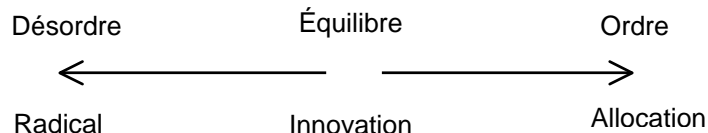
Dans cet esprit de mariage entre raison et décisions ou de liaison entre connaissances et actions, John Friedmann identifie distinctement, dans ses différents ouvrages sur le sujet, trois grandes formes de planification territoriale : *radical planning*; *innovative planning*; *allocative planning*. Voyons un peu.

La forme radicale renvoie à la profonde transformation structurelle du territoire à planifier en s'appuyant sur certaines valeurs et finalités choisies collectivement. Cette planification s'inscrit comme l'héritage philosophique des penseurs classiques qui cherchent à changer globalement la réalité sociale, culturelle, politique et économique. Elle devient d'utilisation possible lorsqu'elle est appuyée par un important mouvement social ancré à la base dans des actions, sinon révolutionnaires, du moins radicales. La planification se révèle alors une activité hautement politique, du moins au départ du processus. Selon les analystes de cette perspective, la véritable transformation de la société ne peut s'effectuer que par la mobilisation populaire. Un degré de désordre social représente, semble-t-il, la condition essentielle pour provoquer, ébranler et faire reculer les forces conservatrices et réactionnaires, généralement très actives pour maintenir l'ordre présent.

A contrario, la planification allocatrice s'affirme telle une planification typiquement fonctionnelle. Gérer la réalité représente son objet principal. Elle s'appuie sur les principes d'ordre et de hiérarchie. Elle sert le bon fonctionnement, le maintien et la reproduction du système territorial

sous planification. La réflexion sur les valeurs, les finalités et les buts échappe généralement au processus qui se déploie à l'intérieur des normes acceptées *a priori*. On focalise plutôt sur les moyens concrets d'allouer de façon satisfaisante les ressources disponibles. Largement adoptée par les bureaucraties modernes, cette forme de planification utilise un style de conduite rigide pour ordonnancer les actions à moyen et à long terme.

Schéma 2 **Trois formes de planification territoriale**



Enfin, la planification innovatrice cherche à introduire des changements constants sur le territoire qui fait face aux enjeux externes en continuelle turbulence. Elle se préoccupe de finalités, de buts et de grandes tendances sociétales, mais aussi d'actions concrètes. Selon les spécialistes, l'innovation en planification régionale nécessite en principe un potentiel normatif, un bon degré d'autonomie financière et décisionnelle ainsi que la capacité de mobiliser et d'organiser les ressources disponibles pour des utilisations nouvelles. Cette forme de planification cherche continuellement l'équilibre entre ordre et désordre, entre bureaucratie et politique, entre statique et dynamique. En ce sens, la planification innovatrice devient une formule médiane entre les deux autres formes révisées.

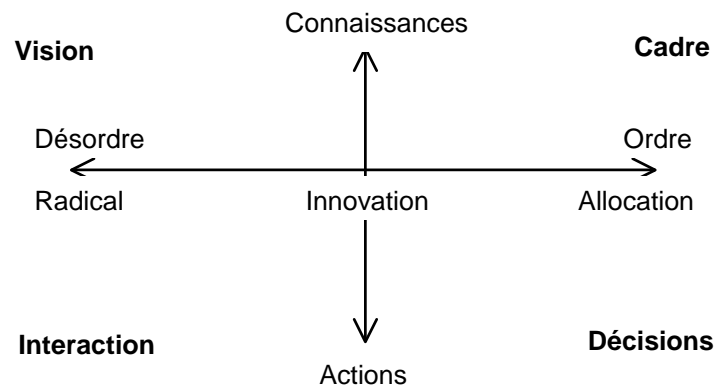
Les contenus de la planification territoriale

La planification régionale possède fondamentalement quatre dimensions explicites (schéma 3) qui nous permettent de classer les procédures théoriques et pratiques en fonction de leurs réquisitions en matière de contenu : vision globale; cadre d'orientation; dynamique d'interaction; prise de décisions opérationnelles sur des actions.

Dans sa version contemporaine, la vision globale dans la planification régionale fut introduite par Vidal de la Blache (1903) et Patrick Geddes (1925). À la réflexion traditionnelle sur les valeurs, buts et finalités devant conduire à des choix territoriaux de société, leurs ouvrages préférèrent la prise en compte explicite de la réalité par l'entremise de la confection d'un portrait complet de la situation territoriale. Un tel exercice systématique d'observation conduit à l'induction de connaissances sur les ressources naturelles (mines, terres, forêts, eau, etc.), sur les ressources humaines (démographie, savoir-faire, compétences, etc.), sur les ressources financières (épargne, fonds, programmes publics, etc.) et sur les ressources construites (transport, bâtiments, équipements, etc.). L'élaboration de la vision nécessite aussi de bien saisir les grands enjeux et les grandes tendances socio-économiques afin de prévoir l'avenir, de réduire

l'incertitude et même d'être proactif face à l'évolution générale de l'environnement. Les techniques et les outils disponibles pour la confection de visions territoriales sont maintenant devenus très sophistiquées (Shiple, 2000). Ils permettent d'observer en détail la situation actuelle du territoire et d'en déterminer l'état réel des forces, des faiblesses, des menaces, des nouvelles possibilités ainsi que des contraintes à leur actualisation.

Schéma 3
Modèle d'analyse des contenus de la planification territoriale



Le cadre représente le plan ou le schéma comme tel. Cette dimension de la planification plonge ses racines dans les traditionnels dessins orthogonaux (*blue prints*) des concepteurs de travaux tels que les ingénieurs, les architectes et les arpenteurs. La confection du cadre nécessite l'évaluation *ex ante* des divers coûts et impacts associés aux différentes options offertes afin d'être en mesure de sélectionner et de prioriser celles qui conviennent le mieux aux buts et finalités retenus pour l'objet de la planification. Sur un territoire donné, ces priorités possèdent en réalité trois moyens pour leur actualisation, soit la coercition (lois, réglementations, ordres et normes), l'incitation (subventions, fiscalité, tarification, aide technique, etc.) et l'indication (stratégies, orientations, objectifs ciblés, etc.). De fait, le cadre permet à la planification territoriale d'être responsable et conséquente afin de guider la prise de décisions sur des actions (Flyvbjerg, 2003).

L'interaction fait référence à la socialité inhérente à l'être humain; elle représente le fondement de l'organisation collective et de la vie communautaire. L'Homme est en relation avec ses semblables, que ce soit au sein de la famille, du clan, des réseaux, de la communauté ou de la société. Ainsi, toute forme de planification globale doit tenir compte de cette force naturelle intégratrice qui facilite la compréhension réciproque des intérêts de chacun et la coordination des actions individuelles vers des buts collectifs (Sager, 1994). Le dialogue, l'échange d'opinions et la mise en évidence de logiques communes représentent les attributs de l'interaction. Pour la planification territoriale, l'identité au lieu ou au milieu se révèle un important facteur d'affinités communes, de complicité, de solidarité et d'interaction.

La prise de décisions opérationnelles débouchant sur des actions nous renvoie au besoin fondamental de liberté, d'émancipation et d'accomplissement de l'être humain. Le désir d'agir sur son environnement représente un élément essentiel sur lequel reposent les principes de progrès et d'évolution, hérités d'abord de la philosophie grecque et, plus près de nous, du siècle des Lumières. Ces principes furent transformés en une véritable doctrine universelle de développement qui détermine la marche de l'humanité. L'action est ainsi devenue la première fonction attribuée à l'Homme qui devient producteur de biens et de services. Elle se définit souvent comme la mise en œuvre de quelque chose de nouveau. En ce sens, l'esprit d'initiative et l'innovation deviennent les principaux déterminants de l'action nouvelle et, en conséquence, du développement régional considéré dans ses diverses composantes sociales, culturelles et économiques.

Ces quatre dimensions révisées représentent en réalité les quatre propriétés ou qualités potentielles, reconnues à la planification territoriale. Elles correspondent aux quatre cadrans de notre modèle d'analyse (schéma 3), nous permettant ainsi de classer d'abord les procédures théoriques et ensuite les pratiques de la planification territoriale.

Il existe dans les ouvrages scientifiques un certain nombre de procédures de planification, applicables sur les territoires infranationaux. À la suite des synthèses de Faludi (1973), de Camhis (1979) et de Campbell et Fainstein (2003), nous les regroupons en quatre grandes catégories, soit la planification rationnelle globale (PRG), la planification par petits pas éclatés (PPP), la planification stratégique (PS) et la planification interactive (PI). Chaque catégorie possède une propriété dominante qui nous permet de la positionner sur notre modèle d'analyse de la planification territoriale (schéma 3).

La planification rationnelle globale (PRG)

Depuis que la planification réclame son application universelle, la procédure largement préconisée fut la procédure de planification rationnelle globale (PRG) ou ses variantes. Pour les territoires infranationaux, cette procédure se réalise par l'application de cinq opérations distinctes :

- 1) un ensemble de valeurs générales exprimées comme des fins, des buts et des objectifs généraux à atteindre;
- 2) le portrait de la situation du territoire par la collecte et l'analyse des données quantitatives et qualitatives;
- 3) l'inventaire et l'analyse de toutes les options (politiques, stratégies, actions) éventuellement disponibles pour atteindre les buts et les objectifs;

- 4) la prévision, l'évaluation et la comparaison de toutes les conséquences (résultats, moyens, contraintes) reliées à la faisabilité de chaque option;
- 5) la sélection des options dont les conséquences correspondent le mieux à l'atteinte des buts et objectifs.

Par sa globalité et son fort désir de rationalité, il s'agit certes d'une procédure très intéressante. L'expérience a illustré ses apports positifs importants en matière de finalités, de diagnostics, de pronostics, de mesure des impacts et de sélection de solutions. Cependant, la mise en œuvre complète de toutes les réquisitions sur un territoire cause généralement un certain nombre de problèmes opérationnels. Les étapes 3 et 4 sont en réalité lourdes à exécuter par les planificateurs détenant des moyens malheureusement limités. L'expérience démontre en effet que la procédure PRG n'arrive que très rarement à inclure les décisions sur les actions (opérations) dans sa démarche, ce qui entraîne une dissociation entre celles-ci et les objectifs généraux à atteindre (Beauregard, 1988). Elle demeure toutefois un idéal à poursuivre en région.

La planification par petits pas éclatés (PPP)

Sur un territoire infranational, les décisions sur les actions concrètes s'effectuent d'une manière éclatée ou disjointe (multiples décideurs) et selon un processus « incrémentiel » d'améliorations marginales successives (petits pas) par essais – erreurs – corrections (Lindblom, 1965). Cette nature fragmentée de la prise de décisions en contexte territorial fut fort bien modélisée par plusieurs analystes, notamment afin d'expliquer les difficultés d'application de la PRG. Précisons que toute forme de planification sert à rationaliser davantage le processus d'améliorations successives de l'action (petits pas) qui fonctionne de la manière suivante :

- 1) les valeurs et les finalités sont implicites pour les décideurs territoriaux;
- 2) il n'y a pas de buts et de grands objectifs fixés explicitement, mais plutôt des moyens identifiés et évalués;
- 3) les décisions s'appuient sur les résultats des actions passées sur le territoire plutôt que sur la déduction de nombreuses options à prioriser;
- 4) il n'y a pas d'évaluation exhaustive des conséquences des options offertes;
- 5) on corrige plutôt les erreurs du passé en fonction des moyens disponibles;

On constate qu'il s'agit d'une description formalisée du contexte de la prise de décisions territoriales plutôt que d'une véritable procédure de planification. La grande faiblesse de la planification par petits pas éclatés réside dans son absence de réflexion globale sur les finalités et les buts qui empêche de projeter les planificateurs vers des scénarios de futur désirable. En

conséquence, cette planification se révèle insuffisamment innovatrice, car elle respecte l'ordre existant quel qu'il soit, encourage l'inertie et le conservatisme et ne tient pas suffisamment compte de la conjoncture, de la turbulence et des occasions à saisir éventuellement. Il fut par ailleurs illustré que les tactiques utilisées pour l'accès aux ressources représentent dans la réalité le principal facteur de prise de décisions sur des actions.

La planification stratégique (PS)

Devant les contraintes d'application de la PRG et les faiblesses de la PPP, différents spécialistes ont soumis d'autres procédures de planification. Plusieurs d'entre elles sont regroupées dans les ouvrages sous l'appellation de planification stratégique (PS). En synthèse des procédures offertes, l'application de la PS sur les territoires nécessite sept opérations :

- 1) le portrait global de la situation du territoire infranational;
- 2) les finalités et buts décomposés en objectifs opérationnels;
- 3) l'identification des diverses orientations stratégiques potentielles;
- 4) l'évaluation *ex ante* en détail des coûts, bénéfices et impacts des orientations;
- 5) la sélection et la priorisation des orientations selon les objectifs;
- 6) l'établissement des mesures incitatives et coercitives pour l'application;
- 7) l'évaluation *ex post* des objectifs atteints ainsi que la révision des priorités.

Cette procédure PS considère la planification comme un processus continu de réactualisation des priorités plutôt qu'un schéma indicateur à très long terme. Les stratégies servent à guider les décisions vers l'atteinte des objectifs fixés au départ. Le modèle de Dror (1968) illustre bien la difficulté de la mesure *ex ante* des impacts étant donné, notamment, les éléments irrationnels inhérents aux options réellement innovatrices. Etzioni (1968) propose à ce sujet un deuxième volet planificateur, distinct et spécifique, portant sur l'analyse de la faisabilité des diverses actions priorisées à l'intérieur des orientations déjà établies. Un tel exercice permettrait aux planificateurs de revenir à terme au volet stratégique pour réviser les priorités. D'autres spécialistes, tels que Friend et Jessop (1969), préconisent un processus continu d'analyse détaillée des enjeux stratégiques au fil de leur émergence dans la collectivité territoriale. Alors que Porter (1981) offre à la PS une méthode rigoureuse pour établir un cadre détaillé de l'environnement de l'objet à planifier. Devant la difficulté d'application concrète des stratégies territoriales pour orienter les actions de développement, quelques analyses plus récentes proposent que des mesures de contrôle rigide soient imposées aux multiples décideurs par une autorité centrale.

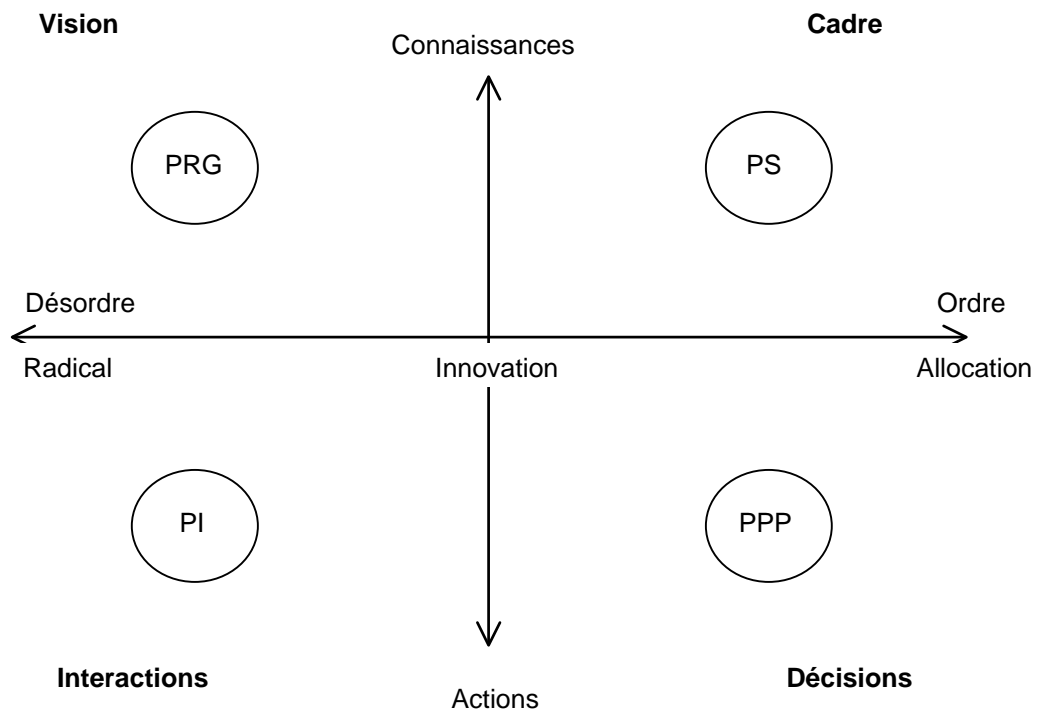
La planification interactive (PI)

Désillusionné par les procédures formelles de planification et insurgé contre la doctrine d'ordre et de contrôle qui se révèle anti-innovatrice dans son application en oubliant la nature de

l'individu, de l'acteur, de l'entrepreneur et de l'innovateur, John Friedmann (1973, 1979, 1987, 1992) propose que la liaison entre la rationalité globale et les actions par petits pas éclatés s'effectue sur les territoires par l'entremise d'un processus collectif d'apprentissage continu basé sur l'interaction. Sa planification interactive ne précise aucune réquisition à suivre systématiquement, mais fait appel à certains principes de base :

- 1) l'intelligence collective est par essence dispersée et éclatée; ainsi, toute planification territoriale doit être basée sur la mobilisation sociale élargie;
- 2) les objectifs doivent être induits des problèmes vécus et de la critique de la réalité plutôt que déduits d'un ensemble de valeurs et de finalités;
- 3) la planification territoriale doit engendrer un processus de prise en main collective grâce au dialogue et à l'échange entre les acteurs de la communauté;
- 4) il faut garder les acteurs en équilibre entre la structure et l'évolution, entre l'ordre et le désordre, entre le statique et le dynamique;
- 5) l'interaction représente la seule possibilité de marier connaissances et actions.

Schéma 4
Procédures théoriques de planification régionale



Le modèle de Friedmann fut largement accepté en planification territoriale. Cette formule préconisée complète d'ailleurs fort bien des procédures plus formelles en y insufflant des éléments incitatifs à l'innovation. Dans le contexte de la planification indicative française, Perrin (1983) suggère à cet égard la mise en œuvre d'un « cerveau collectif territorial » afin de faciliter l'interaction. Du côté des Anglo-Saxons, les spécialistes de l'Institute of Operational Research proposent leur « *connective planning* » basé sur le tissage de réseaux de relations entre les décideurs communautaires, procédure qui est devenue largement utilisée (Healey, 2003). Dans cet esprit de connectivité, d'autres spécialistes proposent leur formule de « réseaux interorganisationnels » (Mulford, 1983), de « concertation » (Stohr, 1985), de « coopération communautaire » (Jessop et Weaver, 1987), « d'activité résiliaire » (Proulx, 1989), de « partenariat » (Klein, 1992) ou de « système de gouvernance territoriale » (Storper et Harisson, 1992). Quel que soit le libellé utilisé, la planification interactive propose essentiellement d'animer en région la coordination entre les multiples acteurs par l'entremise de mécanismes appropriés agissant sur la culture organisationnelle territoriale.

L'observation de la pratique québécoise

Bien qu'il y ait eu des efforts effectués dans le passé au Québec, notamment la citadelle de Québec, la zone industrielle des forges du Saint-Maurice et les villes industrielles (Lachine, Noranda, Asbestos...), la planification ne fut appliquée systématiquement sur des territoires qu'au cours des années 1960. Après que les géographes eurent judicieusement proposé un Québec des régions au cours des années 1950 (Brouillette, 1959). L'extension et la modernisation de l'appareil d'État québécois à cette époque ont alors permis l'affirmation de la volonté gouvernementale envers une véritable planification effectuée selon une approche globale pour chaque territoire (Proulx, 2002). Les diagnostics généraux ou particuliers furent nombreux à mettre en relief les cibles stratégiques nationales : ressources naturelles, éducation, industries, transport, santé et services sociaux, épargne communautaire, urbanisation, etc. Il apparut alors clairement aux spécialistes, que l'État devait avoir des visions territoriales plus détaillées pour pouvoir intervenir judicieusement. Plusieurs enjeux typiquement territoriaux furent ainsi largement soulevés : l'incohérence et l'incompatibilité de certains aménagements ainsi que l'érosion migratoire de certains espaces (La Haye, 1968); les injustices sociales spatialisées (Fortin, 1965); le manque d'initiatives innovatrices (Hirsch, 1967); les multiples découpages territoriaux des agences publiques (Dugas, 1984); l'insuffisante responsabilisation des élites locales et régionales (Parenteau, 1964). Les finalités de la planification territoriale furent alors déduites de ces enjeux en étant présentées comme des imperfections à corriger dans les forces contemporaines du marché et de la politique. L'appropriation territoriale de responsabilités publiques et de leviers de développement est alors devenu le but premier de la mise en œuvre de la planification.

Depuis cette prise de conscience, plusieurs exercices formels de planification territoriale furent effectués aux diverses échelles territoriales et aussi dans les différents secteurs y compris les récents créneaux territoriaux ou grappes d'activités économiques territorialisées. La saisie des

divers plans retenus ainsi que les documents méthodologiques accompagnateurs nous permettent en analyse de considérer les huit procédures distinctes utilisées selon leurs formes et leurs contenus (schéma 3). La pondération des attributs souvent qualitatifs associés à chaque procédure utilisée pour la planification territoriale possède certes son degré d'imperfection. Néanmoins, notre grille globale confectionnée offre une solide base empirique pour comparer les exercices de planification territoriale en positionnant chacune de celles-ci sur des échelles de valeurs. Plusieurs exercices distincts de planification régionale furent effectués depuis cette époque. Voyons brièvement quels furent la forme et le contenu des procédures utilisées d'une manière globale sur les territoires. Il est à noter que les plans d'urbanismes, les plans locaux de développement ainsi que les nombreux plans sectoriels ne seront pas considérés dans notre analyse livrée dans ce texte

Enquête – participation et BAEQ (P1)

Dès le début des années 1960, deux expériences concrètes de planification territoriale eurent lieu simultanément, soit celle du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec qui donna un plan en 1966 (BAEQ, 1966) ainsi que l'enquête-participation² au Saguenay–Lac-Saint-Jean qui fut menée de 1961 à 1965 (Bélanger, 1966). Ces démarches de planification régionale s'effectuèrent au cours d'une période pendant laquelle l'État, alors en pleine expansion interventionniste, commença à multiplier ses agences déconcentrées sur le vaste territoire national dans le but de mieux gérer les programmes de ses ministères anciens et nouveaux.

Les deux expériences de planification régionale offrirent chacune une vision globale (valeurs, finalités, buts, portraits, grandes tendances) quoique le BAEQ scruta davantage son territoire grâce à ses moyens financiers plus importants. Les deux groupes de planificateurs firent appel à une large mobilisation (1 500 familles visitées au Saguenay–Lac-Saint-Jean et 7 000 participants dont 3 000 mobilisés dans l'Est du Québec). Cette mobilisation suscita beaucoup d'interaction et un effet dynamique très important dans ces régions. Aussi, les deux expériences définirent chacune un cadre d'orientation, soit les plans de développement pour l'Est du Québec ainsi que pour le Saguenay–Lac-Saint-Jean. Ce dernier s'appuya sur seulement trois stratégies prioritaires : les bleuets, les scieries et le plein emploi. Finalement, les exercices aboutirent aussi à des actions innovatrices, pour la plupart très originales dont certaines étaient plutôt utopiques, notamment dans l'Est du Québec. Les deux inventaires régionaux d'actions à réaliser ont offert à la politique nationale d'aménagement du territoire des projets concrets pour plusieurs années. La faisabilité de ceux-ci devenait une question ouverte. La nécessité d'une meilleure collaboration, sur les territoires régionaux, entre les décideurs locaux, provinciaux et fédéraux apparut clairement aux planificateurs.

² Cette démarche de planification régionale fut entreprise par l'association de la Basse Péribonka en 1961. Elle conduisit à l'association des municipalités du Saguenay–Lac-Saint-Jean en 1965 afin d'étendre l'exercice de planification à tout le territoire régional.

Les missions de planification régionale (P2)

Dix régions administratives furent découpées en 1966, principalement sur la base des pôles régionaux de développement (capitales régionales) localisés sur le vaste territoire québécois habité. On créa aussi l'OPDQ central (Office de planification et de développement du Québec) et ses délégations régionales, qui reçurent le mandat de coordonner la réalisation de missions de planification régionale (1969-1972), dans plusieurs régions et aussi dans certaines zones spéciales (Sept-Îles, Trois-Rivières, Québec, etc.). Le processus de planification enclenché impliqua les différents ministères ainsi que le milieu représenté en région par les CRD (conseils régionaux de développement) de l'époque.

La procédure utilisée a demandé la confection de nombreux documents dans le cadre d'une description globale de la réalité territoriale. Furent ainsi illustrés le diagnostic et la problématique des grands secteurs d'activité socio-économique régionale. Des synthèses accessibles au grand public ont d'ailleurs été diffusées. Les planificateurs ont alors été conduits à l'élaboration de stratégies qui prirent la forme limitée d'objectifs généraux. L'agriculture fut certes le secteur le plus proactif dans des projets concrets. Les résultats finaux et globaux furent fort différents d'une région à une autre. Dans certains plans, des projets d'action furent proposés en guise d'hypothèses de développement, mais généralement sans aucune évaluation, priorisation ni programmation. À l'exception de l'Abitibi-Témiscamingue qui se démarqua pour l'aspect plus opérationnel et innovateur de sa planification régionale. Pour les autres missions régionales, on relégua la faisabilité des actions dans le mandat de la nouvelle CAR (Conférence administrative régionale) composée des représentants des divers ministères provinciaux et animée par le délégué de l'OPDQ. D'ailleurs, les missions se voulaient plus un cadre de réflexion qu'un cadre d'action (Simard, 1979). En réalité, l'exercice déboucha sur une série de très bonnes études de fond qui apportèrent de nombreuses données sur les régions du Québec. Chemin faisant, les outils d'observation et d'analyse ainsi que l'expertise technique se sont beaucoup améliorés, notamment au bureau central de l'OPDQ. La grande stratégie priorisée unanimement au Québec préconisa la mise en place de nouvelles organisations régionales. L'aménagement du territoire demeura aussi la grande solution devant conduire au développement régional. Dans le cas du Saguenay-Lac-Saint-Jean, on préconisa une quinzaine de stratégies dans les domaines de l'économie, du social, de l'organisation de l'espace et du développement institutionnel (Québec, 1969).

Les schémas régionaux (P3)

En 1974, l'OPDQ proposa une procédure bien articulée pour l'élaboration de schémas régionaux. Il s'agissait en réalité d'une démarche uniforme de travail à effectuer pour l'ensemble des régions administratives du Québec. Elle visait la production, à terme, d'un cadre central de référence pour les décisions et les interventions gouvernementales ayant une incidence sur le développement et l'aménagement de chaque région. Le but implicite était évidemment d'optimi-

ser les impacts. Pour ce faire, on préconisa un processus continu d'observation et d'analyse de la réalité. De nombreuses études de fond furent proposées dans le but explicite de mieux comprendre le contexte socio-économique, de cerner les problèmes régionaux, d'explorer l'avenir, de dégager des scénarios plausibles et désirables, d'élaborer la faisabilité des options d'aménagement-développement ainsi que de proposer des objectifs et des projets.

La confection de sept schémas régionaux fut une démarche essentiellement technocratique en vue d'orienter l'allocation des ressources publiques de plus en plus importantes à cette époque, notamment grâce au nouveau FDR (Fonds de développement régional). Peu d'acteurs issus des milieux régionaux participèrent à cette démarche dont l'objectif était strictement d'alimenter les politiques sectorielles des différents ministères. De nombreuses études de très bonne qualité furent effectuées. Pour l'OPDQ central, un tel exercice fut évidemment enrichissant. De la synthèse effectuée pour l'ensemble du Québec, on a retenu cinq grandes orientations stratégiques pour guider l'aménagement et le développement des régions, soit la hausse du niveau d'exploitation des ressources naturelles, la diversification des économies régionales par la transformation, la plus grande participation des citoyens dans les efforts de développement, la consolidation des milieux ruraux et un meilleur équilibre dans le développement urbain. Le plan ne priorisa et ne proposa formellement à la programmation que peu d'actions concrètes.

Pendant ce temps, les décideurs publics, parapublics et collectifs se multipliaient dans les régions : conseils régionaux, directions des ministères, bureaux et agences de l'État; commissariats industriels, divers regroupements supralocaux, etc., sans toutefois que les objectifs explicitement visés en ce sens à la fin des années 1960 soient atteints (Bouchard, 1979).

Les schémas d'aménagement du territoire (P4)

Entre 1979 et 1982, le Québec habité fut quadrillé en 95 petites régions MRC (municipalités régionales de comté) en basant le découpage sur le sentiment d'appartenance de la population ainsi que les traditions de coopération intermunicipale. Les conseils des MRC, composés des maires des municipalités, ont alors reçu pour premier mandat la confection d'un schéma d'aménagement de leur territoire commun. La procédure proposée par la loi 125 devait conduire rapidement à déterminer les grandes orientations d'affectation du sol (Proulx, 1987). Elles le furent en appuyant largement l'exercice sur les finalités fixées par Québec, notamment dans la *Loi sur le zonage agricole* (1978) et les politiques sectorielles dans le transport, l'industrie, l'éducation, etc. Les schémas des MRC doivent en principe être révisés périodiquement. La deuxième génération à cet effet n'est toujours pas complétée actuellement pour un très grand nombre de MRC, alors que les plans sectoriels se multiplient à cette échelle. Il apparaît selon Binet (2004) que la complexité accrue des enjeux liés à la cohésion urbaine-rurale devient une importante limite à la poursuite de cette planification territoriale.

Les schémas d'aménagement du territoire représentent un cadre stratégique légal, véritablement opposable aux tiers. La vision territoriale (finalités, diagnostic et pronostic) se révèle de

très bonne qualité pour la plupart des MRC, grâce à de nombreuses études effectuées par les aménagistes. Les plans contiennent généralement un inventaire des équipements et des infrastructures à réaliser sur le territoire. Peu d'évaluation des impacts, aucune priorisation ni aucune programmation ne fut prévue formellement par la procédure de planification. Pour cet aspect opérationnel, on s'en remet alors aux plans d'urbanisme devenus obligatoires pour les municipalités ainsi qu'aux plans de développement des différentes organisations sectorielles (éducation, promotion industrielle, tourisme, loisirs, commerces, services communautaires, etc.) sur le territoire. Plusieurs MRC ont néanmoins ouvert leur processus de planification territoriale à la participation des citoyens et des groupes (Fortin et Parent, 1983). Des tables de réflexion et d'action furent ainsi créées afin de stimuler la liaison entre l'aménagement et le développement réel. Les résultats furent généralement bien perceptibles dans le sens d'un aménagement plus dynamique plutôt que simplement attentiste (Proulx, 1992). Ce qui incite de plus en plus de MRC à adopter une démarche participative de développement territorial.

Les conférences socio-économiques (Sommets) (P5)

À la fin des années 1970, certaines villes du Québec utilisèrent la formule des sommets socio-économiques afin d'établir collectivement l'état de la situation de leur développement. La région de Lanaudière adopta informellement cette procédure de planification en 1982, suivie d'une manière formelle par la Mauricie–Bois-Franc en 1983, le Saguenay–Lac-Saint-Jean en 1984, l'Estrie en 1985 et les autres régions par la suite. Le Secrétariat québécois aux conférences socio-économiques s'assura de la bonification de la formule au fil de l'expérience acquise. Elle fut aussi utilisée par certaines petites régions MRC afin de stimuler leur développement. Certaines régions ont par ailleurs favorisé l'émergence d'une deuxième génération de ces conférences socio-économiques à la fin des années 1980. La procédure se divise en cinq étapes distinctes (Proulx, 1989), soit : la confection d'un portrait global de la situation du territoire; l'appel aux projets d'action par le biais de colloques réalisés dans les zones intérieures; l'élaboration de grandes orientations par des tables sectorielles; la priorisation démocratique des options lors d'un forum territorial et l'engagement formel des partenaires sur les dossiers à réaliser grâce à un sommet régional.

L'exercice a permis à chaque région d'élaborer une vision globale satisfaisante (diagnostic, pronostic), contenant notamment des éléments de réflexion sur les finalités et les buts. Aussi fut largement favorisée l'interaction entre les décideurs par l'entremise de tables, de comités, de colloques et de forums. Les conférences socio-économiques ont en réalité permis la mobilisation d'environ 1 500 à 2 500 décideurs au sein de chacune des régions du Québec. À partir de l'exercice de l'Estrie en 1985, un véritable cadre stratégique fut formellement confectionné afin d'orienter les décisions sur les priorités. Malgré ces acquis collectifs, le secteur privé fut insuffisamment mobilisé par cette planification régionale. Néanmoins, l'élaboration d'actions concrètes de développement fut au rendez-vous : 363 projets en Mauricie–Bois-Franc; 661 au Saguenay–Lac-Saint-Jean; 345 en Estrie; 182 en Outaouais; 293 à Québec; etc. Entre 50 et 100 projets furent ensuite réellement priorisés par région, dont certains des actions, insuffisam-

ment nombreuses, furent réellement structurantes pour les économies régionales en pleine mutation. Les sommets régionaux forcèrent inévitablement l'appareil administratif de l'État à moduler les programmes selon les besoins locaux et régionaux. En effet, parmi les sommes engagées par les ministères, 63 % d'entre elles le furent hors des normes établies par les programmes, tandis que 42 % ont nécessité une modification des priorités³ (Cartier et Le Rouzès, 1987), ce qui illustre le caractère original et innovateur de plusieurs actions. Ce progrès dans l'adaptation des programmes à la réalité locale et régionale fut possible grâce à l'interaction et à l'engagement des partenaires locaux et nationaux dans des projets concrets dont la faisabilité était démontrée. Précisons que la formule des ententes cadres Québec-régions imposée, à partir de 1988, a fortement ralenti ce phénomène d'engagements politiques dans des actions hors normes mais techniquement faisables.

La planification stratégique régionale (P6)

En 1992, le gouvernement du Québec imposa la formule de planification stratégique aux décideurs des régions administratives. L'État québécois s'engagea alors à moduler davantage l'allocation de ses ressources publiques sur la base de stratégies régionales conçues en régions, qui devaient ensuite être enchâssées dans des ententes cadres Québec-régions. Le gouvernement se désengagea cependant de son rôle de régulateur socio-économique sur trois plans : d'abord, sur le plan financier, en annonçant la diminution des incitatifs pour favoriser les projets d'actions locales et régionales; ensuite, sur le plan réglementaire, en ne prévoyant aucun statut légal à sa planification stratégique qui sera inévitablement soumise aux forces du marché et de la politique; et finalement, sur le plan politique, en abolissant les sommets régionaux comme mécanismes de face à face en région, entre les décideurs nationaux (ministres et sous-ministres) et les décideurs locaux et régionaux (présidents, maires, préfets, directeurs, etc.).

La pratique de la planification stratégique a occasionné l'utilisation de procédures variables selon les régions et les secteurs socio-économiques régionaux. Quelle que soit la formule retenue, on a généralement peu engagé la réflexion sur les finalités, les buts et les enjeux fondamentaux pour la collectivité régionale. Les portraits de la situation régionale furent sensiblement améliorés, notamment dans les secteurs de la santé, de la main-d'œuvre, de la culture et du tourisme. Il reste cependant des champs d'activité encore peu connus en détail. Les stratégies élaborées furent, par contre, très nombreuses, sûrement trop nombreuses pour réellement pouvoir orienter convenablement les actions et le développement. À titre d'exemple, le Saguenay–Lac-Saint-Jean disposait, après le 1^{er} exercice, de près de 400 orientations stratégiques dans ses plans régionaux et MRC. Cette profusion peu sélective s'avère la conséquence directe de la difficile évaluation *ex ante* des options, déficience technique qui a fortement handicapé la priorisation collective de quelques véritables stratégies régionales, déjà très difficile à

³ Notons que tout le financement de l'État québécois est venu des programmes réguliers des ministères et du Fonds de développement régional. Il n'y eut alors que très peu de pressions sur les finances publiques, si ce n'est pour accélérer les engagements.

effectuer dans un contexte de protection et de défense des multiples intérêts sectoriels et corporatistes. En outre, le dynamisme régional autour d'actions fut insuffisamment stimulé étant donné l'absence presque généralisée de mécanismes formels de mobilisation élargie et de renouvellement des acteurs. Les principes de délégation et de représentativité appliqués avec rigueur ont en réalité grandement confiné la participation et l'interaction à une élite décisionnelle locale et régionale assez restreinte. La 2^e génération de planification stratégique n'a pas remédié à ces faiblesses, mais s'est plutôt généralement confinée dans une procédure encore plus fermée sur elle-même, alors même que se multipliaient les plans sectoriels indépendants sur les territoires qui rendaient la globalité de la planification régionale encore plus difficile.

La planification du développement local (P7)

Depuis le milieu de la décennie 1980, la pratique du développement local est devenue une stratégie nationale privilégiée pour stimuler le dynamisme économique, culturel et social en régions. Cette approche devenue à peu près universelle s'avère fort bien appuyée par le renouvellement théorique du paradigme de développement par les bas (Stöhr and Taylor (1981). Beaucoup de recherche est en effet effectué à propos des processus endogènes qui sont apparus assez surprenants ici et là. Des jalons d'une théorie du développement local permettent aux politiques publiques de cibler des enjeux (Joyal, 2002). Autant le gouvernement canadien que celui du Québec ont formulé des mesures dans cet esprit de développement endogène. Si l'entrepreneuriat est particulièrement visé par ces mesures, les ressources humaines en général ainsi que les institutions de soutien à leur épanouissement représentent le focus principal de la stratégie de développement local.

Presque chaque mesure de développement local s'avère dans un premier temps associée à l'émergence et la consolidation d'une nouvelle petite organisation. Comités de relance, sociétés locales de développement, centres d'aide aux collectivités, services de planification des affaires, centres d'incubation d'entreprises, sociétés d'aide au développement des collectivités, centres locaux de développement, etc se sont ainsi multipliés sur le terrain déjà occupé par ailleurs dans certains secteurs par des centres de services communautaires, chambres de commerce, centres d'emploi, corporations de développement, etc. La mission première de chacune de ces petites organisations de soutien au développement local concerne généralement l'élaboration d'un plan de développement orienté sur l'action.

On a ainsi vu se multiplier les plans locaux de développement (Jean et Proulx, 2001). La procédure généralement utilisée s'avère largement orientée sur la mobilisation des acteurs autour de projets d'action, en utilisant notamment un diagnostic rapide de la situation. Diagnostic qui sert davantage comme déclencheur de la mobilisation que pour doter le milieu d'une large vision détaillée. Il n'y a que peu de cadre stratégique dans ces plans, même si des orientations sont souvent assez bien ciblées. Il s'agit plutôt d'une planification pragmatique visant à porter des actions rapides afin de résoudre des problèmes locaux devenus prioritaires. Sa vertu première consiste dans la mise en place d'une démarche communautaire pouvant faire cheminer des acteurs du milieu vers une meilleure appropriation de responsabilités publiques et

éventuellement de leviers de développement. Et l'apport le plus concret de ces plans réside dans leur proximité des besoins acteurs et dans leur soutien aux initiatives locales. Les planificateurs locaux encouragent et soutiennent la planification opérationnelle autour d'initiatives individuelles.

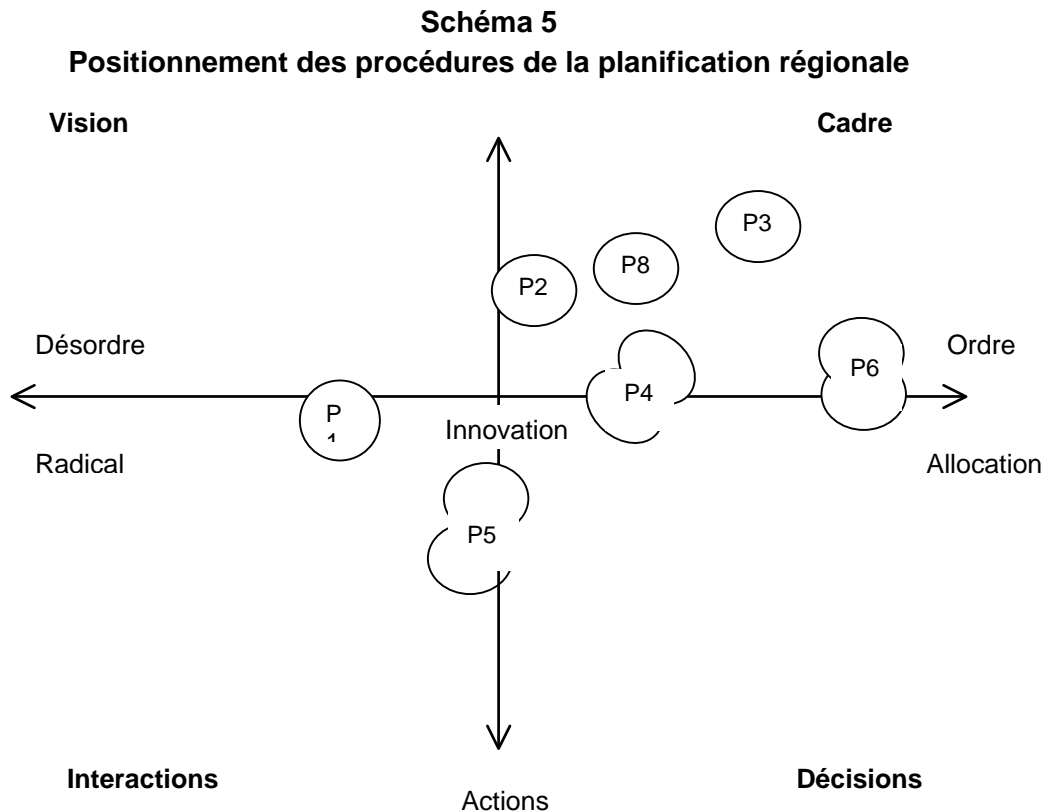
La planification des créneaux territoriaux (P8)

Au cours des années 1990, la stratégie d'innovation du Québec a favorisé l'émergence de « systèmes territoriaux d'innovation et de production » (STIP) tels que le technopole agro-alimentaire de Saint-Hyacinthe, la Cité du multimédia à Montréal et bien d'autres formes de technoparcs. Cette approche territoriale de l'innovation, bien justifiée par la théorie du développement endogène (Proulx, 1994; Doloreux, 2004) fut si populaire auprès des acteurs que Québec décida de lancer en 2002 une politique industrielle régionale basée sur le ciblage des interventions dans des « créneaux d'excellence » désignés qui se multiplièrent selon leur territorialité spécifique tout en demeurant sous l'égide des régions administratives. Du coup, les régions administratives furent conduites à cibler davantage les principaux créneaux de leur vocation, ce que la planification stratégique n'avait pas réussi à réaliser. La planification globale pour tout le territoire régional se voit cependant encore affaiblie par ce renforcement sectoriel autour des principales fonctions économiques qui s'ajoutent aux autres secteurs forts tels que la santé, l'éducation, la culture, les transports, le tourisme. La procédure de planification (P7) amorcée récemment dans un peu plus de la moitié des créneaux identifiés s'avère de nature stratégique, ambitieuse dans le processus visé mais limitée dans les moyens mis à sa disposition. Des diagnostics furent effectués en détail par des consultants externes, bonifiés ensuite par les instances gouvernementales, qui déboucha finalement sur un cadre stratégique qui doit servir la déduction d'actions et d'initiatives. Ces analyses détaillées de créneaux représentent certes une nouvelle expertise acquise en régions à propos de leurs principales filières économiques. Sur cette base de connaissances nouvelles, un atelier élargi de discussion s'avère proposé pour chaque créneau afin de soulever collectivement des pistes, des projets et des promoteurs d'actions. Le montage de la faisabilité d'actions est ensuite possible, selon le dynamisme de chaque créneau.

Cette planification au sein des créneaux territoriaux s'inscrit en réalité davantage tel un type de planification innovatrice plutôt que strictement allocative, comme l'est en général la planification stratégique classique. Son riche apport en matière de vision, tout en se situant tout près de l'action, lui offre aussi un bel équilibre en principe innovateur. Il demeure néanmoins que la procédure apparaît encore insuffisamment interactive pour générer son plein potentiel d'innovation grâce au soutien à la fertilisation croisée entre les acteurs dans un processus d'apprentissage collectif. En considérant le faible degré de maturation économique associé à la majorité des créneaux territoriaux ciblés au Québec, nul doute que le planificateur aurait intérêt à secouer davantage l'ordre conservateur établi par les tenants de la protection des acquis individuels et de la défense des intérêts corporatistes.

La position des sept procédures de planification

En plaçant en relief les quatre propriétés théoriques associées à la planification territoriale, la description des sept procédures appliquées au Québec depuis quatre décennies nous permet de positionner celles-ci dans notre cadre d'analyse (schéma 5). Nous constatons bien sûr la diversité des procédures utilisées. Le premier exercice effectué au cours des années 1960 (P1) fut relativement radical dans sa démarche et dans les solutions concrètes préconisées. Quatre autres exercices se sont inscrits dans le cadre d'une procédure type de planification stratégique (P2, P3, P4, P6), même si elles n'en portent pas nécessairement le libellé. Un seul exercice de planification se rapprocha réellement de l'action et de l'interaction, soit les conférences socio-économiques (P5). Finalement, la procédure appliquée sur les créneaux territoriaux (P7) a réussi à sortir du carcan offert par le cadre stratégique en misant sur la nouvelle expertise et connaissance dans une opération plus forte de vision, tout en demeurant cependant insuffisamment interactive pour générer toute l'innovation potentiellement envisageable.



En examinant le schéma 5 dans une perspective temporelle, force est de constater les déplacements horizontaux et verticaux. Le cadre stratégique a ainsi considérablement dominé les exercices de planification régionale. Après un exercice de planification plus innovatrice et plus près de l'action au cours des années 1980 (P5), la planification stratégique (P6) est revenue en force en 1992 pour redonner préséance au cadre, sur toute autre dimension. De

toute évidence, la planification territoriale québécoise fut très influencée par la nécessaire allocation rationnelle des ressources publiques. Les progrès réalisés selon cet objectif sont certes importants sous l'angle de l'efficacité et de la cohérence administrative. La normalisation et la rationalisation se sont imposées dans l'utilisation de notre richesse collective sur les territoires du Québec. De fait, les territoires ont assisté à une meilleure maîtrise et un encadrement des forces décisionnelles du marché et de la politique. La gestion publique territoriale de programmes, de biens et de services en fut sûrement gagnante.

À ce sujet, l'analyse des documents élaborés comme support à la planification territoriale révèle que les valeurs et finalités furent généralement peu discutées dans le processus, sauf dans les débats soulevés par des événements ponctuels souvent *ad hoc*. En conséquence, certains enjeux fondamentaux ne sont que rarement traités convenablement dans un esprit de « choix de collectivité ». Les exercices de planification ont cependant permis de doter le Québec de très bons diagnostics qui se sont clairement affinés au fil du temps grâce à la mise au point d'une batterie d'indicateurs traités par des agents de plus en plus experts en analyse territoriale. Notre connaissance générale des territoires du Québec s'est ainsi grandement améliorée, même si la réactualisation des données afin d'élaborer des séries sur une longue période demeure souvent très imparfaite. Aussi, les pronostics sont devenus plus perfectionnés, bien qu'ils soient toujours aussi peu fiables face à la turbulence d'une société en constante mutation. Notons, par ailleurs, que plusieurs grands champs territoriaux bénéficient désormais d'une observation plus détaillée de la situation, notamment les créneaux d'excellence, les systèmes territoriaux d'innovation, le dynamisme communautaire, la circulation de l'information qui sert le développement ainsi que le contexte institutionnel global.

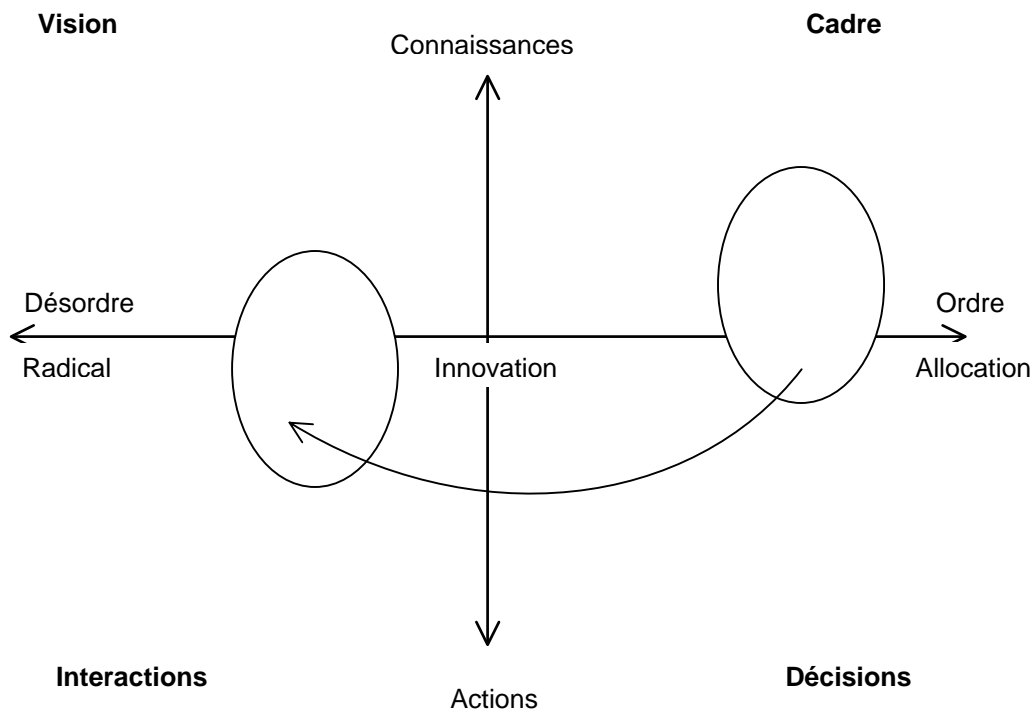
En matière de développement territorial comme tel, il semble que la plupart des procédures de planification utilisées au Québec ont été insuffisamment sensibles à la nécessité de causer du désordre, de l'interaction et, en conséquence, du dynamisme territorial. À l'exception de P1 et de P5, nos procédures utilisées furent surtout réactives plutôt que proactives. Très intéressés par l'allocation rationnelle des ressources publiques et la protection d'intérêts corporatistes sur les territoires, nos planificateurs territoriaux ont sûrement un peu trop délaissé les impératifs d'innovation et de dynamisme. Même dans les plans locaux près de l'action (P7), le secteur privé fut généralement peu sollicité, les entreprises étant considérées comme des clients plutôt que des acteurs de la planification. Ce qui ne favorisa guère la liaison vertueuse entre la connaissance et l'action qui représente l'essence même de la planification. De fait, il y a eu insuffisance d'appel général aux promoteurs d'action pourtant si nécessaires. Les mécanismes d'interaction mis en œuvre sont demeurés encore trop exclusivement confinés à des enjeux reliés aux problématiques de gestion publique et, en conséquence, aux acteurs publics. Soulignons aussi le manque de mécanismes formels pour monter les dossiers de faisabilité multicritère des projets proposés, ce qui limite grandement l'évaluation *ex ante* des options, la sélection rationnelle de celles-ci et la réalisation rapide des actions les plus structurantes. Bref, notre planification territoriale fut, selon notre analyse, insuffisamment orientée vers l'action et le développement. Les plans d'action étant indépendants de la vision et du cadre stratégique élaborés par la planification à une autre échelle. En se référant aux formes théoriques de la

planification, nous avons de toute évidence beaucoup focalisé sur le maintien des systèmes territoriaux en place et insuffisamment sur leur transformation qui aurait demandé un équilibre innovateur plus constant.

Conclusion à propos de la prochaine procédure

Quatre décennies après l'enthousiasme du premier exercice de planification territoriale au Québec, il serait à notre avis pertinent d'évaluer la performance de cette pratique continue en regard des grands enjeux territoriaux soulevés à l'époque tels que l'érosion migratoire de la population, la justice sociale, les incohérences dans l'aménagement, l'efficacité administrative, les initiatives innovatrices de même que la démocratie. Nous pourrions ainsi être en mesure de pondérer judicieusement les divers résultats atteints sous l'angle des efforts consentis. Cet exercice tout à fait pertinent reste à faire au Québec. Notre analyse livrée dans ce texte s'inscrit tel un premier jalon en ce sens.

Schéma 6
Prochaine procédure de planification



D'ores et déjà, nous pouvons avancer un certain nombre de leçons qui peuvent soutenir l'élaboration de recommandations. Selon notre analyse, la planification territoriale en cours depuis 1992 n'apparaît pas optimale pour maximiser l'innovation ainsi que pour soutenir pleinement l'appropriation collective de responsabilités publiques et de leviers de développement. Voici pourquoi. À l'échelle régionale, la forme de planification stratégique, simplement indicative pour l'allocation des ressources publiques, sans pouvoir coercitif et sans beaucoup de moyens incitatifs, apparaît épuisée dans sa capacité de vision et d'interaction. À l'échelle des MRC, la deuxième génération de schémas d'aménagement des territoires s'avère actuellement bloquée, pour de nombreux territoires, dans le processus de confection du plan dont plusieurs pièces (éducation, emploi, santé...) ne sont pas maîtrisées par le planificateur principal. En outre, à chacun de ces deux échelons territoriaux, la planification sectorielle préconisée est devenue en somme dominante par rapport à la planification territoriale globale. Situation de fragmentation qui s'accroît encore actuellement d'une part avec la planification du développement local et d'autre part avec la planification ciblée dans les créneaux territoriaux, cette dernière étant peu mobilisatrice et sans beaucoup de moyens. En réalité, les territoires MRC et régionaux du Québec semblent très engagés avec des planifications strictement sectorielles qui possèdent certes plusieurs qualités en regard de l'allocation des ressources publiques.

Puisque la planification territoriale globale possède des vertus intrinsèques, notamment sous l'angle de l'innovation et de l'appropriation, un nouvel exercice en ce sens nous apparaît tout à fait souhaitable en l'état actuel des divers territoires qui composent le Québec. Par quelle procédure peut-on effectuer un tel exercice ? La situation d'éclatement sectoriel de la planification sur les territoires nécessite un processus collectif spécifique capable d'interpeller les divers acteurs et planificateurs sur les enjeux plus globaux qui se posent, souvent même sur des territoires ne correspondant pas aux frontières actuelles des découpages officiels. Quant à la procédure comme telle, elle devrait se situer à gauche de l'axe horizontal de notre modèle d'analyse (schéma 6) afin de recentrer la planification territoriale autour de l'équilibre innovateur entre les quatre dimensions classiques. Une telle procédure fut expérimentée récemment dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean par le Mouvement Vision 2025 (Proulx, 2007). L'exercice de prospective régionale effectué par la collectivité sous l'initiative d'un groupe universitaire, a généré des résultats fort intéressants sous la forme de diagnostics, de divers scénarios optionnels et de grandes composantes d'un projet de collectivité 2025. Des leçons furent par ailleurs tirées sous l'angle procédural.

Terminons en soulignant que si le Québec désire innover davantage sur ses territoires centraux et périphériques, il devra envisager la mise en œuvre d'une procédure de planification plus visionnaire et plus interactive que celles qui ont cours actuellement. Il devra interpeller les acteurs engagés plus ou moins radicalement dans des projets de transformation sociale, culturelle, politique et économique, notamment les secteurs privé et communautaire. La capacité territoriale d'innovation ainsi que d'appropriation de responsabilités publiques et de leviers de développement dépend de ce déplacement horizontal hors du cadre stratégique certes utile mais trop conservateur face à l'ordre existant sur les territoires infranationaux du Québec.

Bibliographie

- BAEQ (Bureau d'aménagement de l'Est du Québec) (1966). *Esquisse du plan*, plusieurs cahiers diffusés, Rimouski.
- BEAUREGARD, R.A. (1987) « The Object of Planning », *Urban Geography*, vol. 8, n° 4, p. 367-373.
- BELANGER, M. (1966). *Rapport sur les enquêtes-participation*, Jonquière, Conseil économique du Saguenay–Lac-Saint-Jean, 65 p.
- BINET, C. (2004) « Aménagement du territoire au Québec », dans revue *Organisations et territoires*, vol. 13, n° 1, p. 91-100.
- BOUCHARD, L.M. (1979). « La régionalisation de l'administration au Québec », revue *Critère*, n° 24, p. 35-40.
- BROCHU, Isabel et Marc-Urbain PROULX (1995). « La construction institutionnelle des régions du Québec », *Administration publique du Canada*, vol. 36, n° 4, p. 94-111.
- BROUILLETTE, B. (1959). « Les régions géographiques et économiques de la province de Québec », dans *Mélanges géographiques canadiens offerts à Raoul Blanchard*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, p. 65-83.
- CAMHIS, M. (1979). *Planning Theory and Philosophy*, London, Tavistock Publications, 186 p.
- CAMPBELL, S. and FAINSTEIN, S.S. (2003) *Readings in Planning Theory*, Blackwell Publishing, Oxford, U.K.
- CARTIER, Y. et M. LE ROUZES (1987). « Les sommets socio-économiques régionaux : enquête auprès des participants », 37 p.
- CREACH, R. (1983). *Laboratoires de l'utopie*, Paris, Payot, 226 p.
- DOLOREUX, D. (2004) « Regional Innovation Systems in Canada : A Comparative Study », in *Regional Studies*, vol. 38, p. 481-494.
- DROR, Y. (1968). *Policy Making Re-examined*, San Francisco, Chandler, 212 p.
- DUGAS, R. (1984). « Bilan et analyse de la régionymie dans l'administration publique québécoise », communication présentée au premier congrès international sur la typonimie française de l'Amérique du Nord, Québec.
- ETZIONI, A. (1968). *The Active Society*, New York, The Free Press.
- FALUDI, A. (1973). *Planning Theory*, London, Pergamon Press, 306 p.
- FALUDI, A. (1987). *A Decision-Centred View of Environmental Planning*, London, Pergamon Press, 240 p.
- FLYVBJERG, B. (2003) « Rationality and Power », in Campbell and Fainstain, *op.cit.*

- FORTIN, G. (1965). « Milieu rural et milieu ouvrier, deux classes virtuelles », *Recherches socio-graphiques*, vol. VI, n° 1, p. 42-63.
- FORTIN, G. et L. PARENT (1983). « Les MRC et leur capacité d'extension », *Études et documents*, n° 38, Montréal, INRS-Urbanisation, 86 p.
- FOURIER, C. (1829). *Le nouveau monde industriel et sociétaire*, Paris, Librairie sociétaire, 287 p.
- FRIEDMANN, J. (1973). *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*, New York, Doubleday, Anchor Press.
- FRIEDMANN, J. (1987). *Planning in the Public Domain*, Princeton, Princeton University Press, 501 p.
- FRIEDMANN, J. (1992). *Empowerment*, Cambridge (USA), Blackwell Publ.
- FRIEDMANN, J. et C. WEAVER (1979). *Territory and Function*, London, E. Arnold Publishers, 234 p.
- FRIEND, J.K. et W.N. JESSOP (1969). *Local Government and Strategie Choice*, London, Tavistock Publication, 197 p.
- GEDDES, P. (1925). « Talks from the Outlook Tower », *Survey Graphic*, février, p. 47-64.
- HEALEY, P. (2003) « The Communicative Turn in Planning Theory and its Implications for Spatial Strategy Formation », in Campbell and Fainstain, *op.cit.*
- HIRSCH, R. (1967). « Les origines et la nature des déséquilibres régionaux au Québec », dans Conseil d'orientation économique du Québec, *La planification du développement régional*, série 11, cahier n° 2.
- JESSOP, J. et C. WEAVER (1987). « La coopération communautaire : une stratégie pour le développement local », *Revue internationale d'action communautaire*, vol. 13, n° 53, p. 149-160.
- JEAN, N. et PROULX, M.U. (2001) « La dynamique organisationnelle des territoires MRC du Québec », dans Cahiers de géographie du Québec, vol 45, no 124, pp. 87-100.
- JOYAL, A. (2002) « Le développement local », Presses de l'Université Laval.
- KLEIN, J.-L. (1992). « Le partenariat: vers une planification flexible du développement local ? », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XV, n° 3, p. 491-506.
- LA HAYE, J.E. (1968). *Rapport de la commission provinciale d'urbanisme*, Gouvernement du Québec, Québec.
- LANDRY, B. (1979). *Bâtir le Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, 2 tomes.
- LINDBLOM, C. (1965). *The Intelligence of Democracy*, New York, The Free Press, 332 p.

- MEYERSON, M. et E.C. BANFIELD (1955). *Politics, Planning and the Public Interest*, New York, The Free Press, 234 p.
- MULFORD, R. (1983). *Interorganizational Relations*, New York, Human Sciences Press, 312 p.
- OPDQ (1976). *Les schémas régionaux de développement du Saguenay–Lac-Saint-Jean, cahier 1: La problématique*, 158 pages; *cahier II: Les orientations*, 116 p. et autres cahiers, Québec.
- PARENTEAU, R. (1964). « Les régions riches et les régions pauvres », *Cité Libre*, vol. XV, n° 70.
- PARENTEAU, R. (1970). « L'expérience de la planification au Québec, 1960-1969 », *Actualité économique*, 49, p. 679-696.
- PERRIN, J.C. (1983). « Contribution à une théorie de la planification décentralisée », dans Planque, B., *Le développement décentralisé*, Paris, GRAL, LITEC, 297 p.
- PLANQUE, B. (1992). « Milieux locaux et politique technologique locale », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XV, n° 3, p. 255-272.
- PORTER, M. (1981). *Choix stratégiques et concurrence*, Paris, Économica.
- PROULX, M.-U. (1987). « Les MRC : de la raison à la passion », dans Désy, J., *MRC et municipalités : vers une union libre*, Chicoutimi, GRIR, UQAC, p. 59-88.
- PROULX, M.-U. (1989). « La planification du développement territorial: concertation des acteurs régionaux et développement mésogène » *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XIV, n° 1, p. 25-43.
- PROULX, M.-U. (1992). « Appartenance - utilités - fonctions: le cas des petites régions MRC du Québec », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XV, n° 2, p. 307-325.
- PROULX, M.-U. (1994) « Milieux innovateurs : concept et application », dans *Revue Internationale PME*, vol. 7, no 1.
- PROULX, M.-U. (1996) « Trois décennies de planification régionale au Québec », dans Proulx, M.-U. *Le phénomène régional au Québec*, Presses de l'université du Québec, pp.269-291.
- PROULX, M.-U. (2002) « L'économie des territoires au Québec », Presses de l'université du Québec, 364 pages.
- PROULX, M.-U. (2007) « Vision 2025 : le Saguenay-Lac-Saint-Jean face à son avenir », Presses de l'université du Québec, 263 pages.
- QUÉBEC (1969). « Esquisse du plan de développement. Mission de planification régionale du Saguenay–Lac-Saint-Jean », Gouvernement du Québec, 238 p.
- RADA, A. (1988-1990). *Revue Inform-Ethique*, 12 numéros, UQAC, Chicoutimi.

- SHIPLEY, R. (2000) « The Origin and Development of Vision and Visioning in Planning », in *International Planning Studies*, vol. 5, n° 2, p. 225-236.
- SIMARD, J.J. (1979). *La longue marche des technocrates*, Laval, Saint-Martin, 198 p.
- STOHR, W.B. (1985). « Le rôle stratégique de la concertation », dans Boisvert, M. et P. Hamel, *Redéploiement industriel et planification régionale*, Montréal, Université de Montréal.
- STOHR, W .B . and TAYLOR, D.R.F ((1981) « Development from Above or Below ? », Édit. John Wiley and Sons, New-York.
- STORPER, M. et B. HARRISSON (1992). « Flexibilité, hiérarchie et développement régional : les changements de structure des systèmes productifs industriels et leurs nouveaux modes de gouvernance dans les années 1990 », dans Benko, G. et A. Lipietz, *Les régions qui gagnent*, Paris, Presses universitaires de France, p. 265-292.
- TAYLOR, F. (1913). *The Principles of Scientific Management*, New York, Harper and Row, 221 p.
- VIDAL DE LA BLACHE, P. (1903). « Tableau de la géographie de la France », *Histoire de France*, Paris, vol. 1, E. Lavissee, Hachette.
- WEAVER, C. (1984). *Regional Development and the Local Community. Planning, Politics and Social Context*, New York, John Wiley and Sons, 187 p.