

La revue *Organisations & territoires*, publiée par le Département des sciences économiques et administratives de l'Université du Québec à Chicoutimi, est subventionnée par le Fonds institutionnel de la recherche. La direction reconnaît aussi le soutien financier que le Centre de recherche sur le développement territorial accorde en tant que partenaire de la revue.

#### **Direction**

Thierno Diallo, directeur  
Cathy Tremblay, édition et abonnement  
Sarah Paradis, graphisme

#### **Impression**

Les imprimeurs associés

#### **Comité d'orientation**

Brahim Meddeb, *UQAC*  
Marc-Urbain Proulx, *UQAC*  
Jeanne Simard, *UQAC*

#### **Comité de rédaction**

Stéphane Aubin, *UQAC*  
Danièle Bordeleau, *Université Senghor*  
Guy Chiasson, *UQO*  
Marie-Josée Fortin, *UQAR*  
Bruno Jean, *UQAR*  
Éric Jean, *UQAC*  
Marie-Claude Prémont, *ENAP*  
Benoît-Mario Papillon, *UQTR*  
Richard Shearmur, McGill  
Martin Simard, *UQAC*  
Diane St-Pierre, *INRS-UCS*  
Suzanne Tremblay, *UQAC*

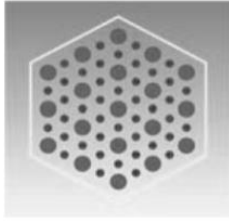
**ISSN 1493-8871**

#### **Poste-publications**

4 0 0 5 2 0 2 2



|  |    |
|--|----|
| <b>ÉDITORIAL</b>   | 3  |
| <b>L'austérité comme laboratoire de restructuration des rapports entre l'État et les territoires</b><br>Guy Chiasson et Marie-José Fortin  |    |
| <b>Constats sur la gouvernance des territoires</b><br>Marc-Urbain Proulx   | 7  |
| <b>La déconnexion régions-métropole au Québec : repenser les politiques publiques pour un développement territorial solidaire</b><br>Bruno Jean                                  | 17 |
| <b>Quel avenir pour les régions périphériques?</b><br>André Joyal  | 23 |
| <b>À l'épreuve de l'austérité. L'action et la recherche territoriales : des moyens de comprendre et d'agir face aux défis de notre temps</b><br>Danielle Lafontaine              | 29 |
| <b>Quelle politique régionale en contexte d'austérité?</b><br>Guy Chiasson   | 37 |
| <b>Un paysage institutionnel en recomposition : au-delà des structures, quelles perspectives pour la gouvernance territoriale?</b><br>Marie-José Fortin et Marie-Joëlle Brassard | 43 |
| <b>Les initiatives locales et les défis des acteurs du milieu face aux coupes et aux changements actuels</b><br>Marco Alberio  | 53 |
| <b>Les municipalités québécoises et le développement économique par la fiscalité : back to the future?</b><br>Marie-Claude Prémont   | 61 |
| <b>CHRONIQUE DU LIVRE</b>  | 69 |



## ASSOCIATION de SCIENCE RÉGIONALE De LANGUE FRANÇAISE

L'ASRDLF a été créée en 1961 par Walter Isard et François Perroux. Branche francophone de l'European Regional Science Association (ERSA) et de la Regional Science Association International (RSAI). Son objet concerne des thématiques variées intéressant aussi bien la recherche académique que la demande sociale : développement des villes et des régions, politiques de développement local, régional et d'aménagement du territoire, rôle des services et des infrastructures de transport et de télécommunication, stratégie spatiale des entreprises, problèmes d'organisation territoriale, concurrence des territoires, rôle de l'innovation, morphologie de l'espace, devenir des espaces ruraux et urbains, questions de développement durable, ségrégation spatiale.

L'association organise différentes manifestations et propose divers services : <http://www.asrdlf.org>

Un **Colloque annuel**, avec un comité scientifique, qui donne régulièrement lieu à la présentation de plus de 300 papiers faisant l'objet d'une double évaluation. En 2016, ce colloque se déroulera à Gatineau (Québec, Canada) les 7,8 et 9 juillet, sur le thème : « **Territoires et frontières : le développement à l'épreuve des régions frontalières** » (<http://www.asrdlf2016.com/>).

Des **Doctorales**, qui s'inscrivent dans la continuité du précédent Séminaire Européen des Doctorants en Économie Régionale (SEDER) : [http://www.asrdlf.org/doctorales\\_ASRDLF.php](http://www.asrdlf.org/doctorales_ASRDLF.php)

Le **Prix Aydalot**, qui récompense chaque année les meilleures thèses soutenues en Sciences Régionales, et fonctionne sur la base d'un jury d'experts.

Elle dispose d'une Revue internationale à comité de lecture, la **Revue d'Économie Régionale et Urbaine**, qui publie des articles consacrés aux avancées récentes de la Science Régionale : <http://reru.gretha.u-bordeaux4.fr/>

Elle diffuse une **Lettre d'informations** permettant d'apporter en temps réel des nouvelles sur l'actualité de nos domaines: les Nouvelles Brèves : <http://www.asrdlf.org/breves.php>

Pour en savoir plus sur l'ASRDLF et devenir membre, consultez le site : <http://www.asrdlf.org>

---

## Éditorial

# L'austérité comme laboratoire de restructuration des rapports entre l'État et les territoires

Guy Chiasson, professeur-chercheur  
Université du Québec en Outaouais

Marie-José Fortin  
Université du Québec à Rimouski

---

Ce numéro d'Organisations et territoires s'inscrit dans la foulée des mesures annoncées par le gouvernement du premier ministre Couillard pour équilibrer les budgets de l'État québécois. Si ces mesures que d'aucuns situent dans un contexte d'« austérité » ont été passablement commentées dans la presse et sur la place publique, les textes réunis dans ce numéro s'interrogent plus précisément sur la signification de ces mesures et de ce contexte plus large d'austérité pour le développement des territoires du Québec. Les chercheurs ayant rédigé ces textes sont tous membres d'un centre de recherche, le Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT). Comme son nom le laisse entendre, le développement des régions et des territoires est au cœur des préoccupations de ce centre. De façon plus précise, les chercheurs québécois du CRDT pour, la plupart, travaillent dans des universités régionales (l'Université du Québec à Rimouski, à Chicoutimi, en Abitibi-Témiscamingue et en Outaouais). Comme leurs collègues de l'ÉNAP, l'INRS, l'UQTR, McGill et de l'Université de Moncton, ils se spécialisent sur les régions sises à l'extérieur des métropoles, en cherchant à saisir les mécanismes permettant ou contraignant le développement de ces territoires.

Sans trop risquer de se tromper, on pourrait faire l'hypothèse que les impacts de la série de changements apportés par le gouvernement, en particulier sa volonté explicite de supprimer le palier régional, est ressentie plus rapidement et plus fortement dans de telles régions. Les chercheurs du CRDT qui y travaillent étaient aux premières loges pour saisir les premières secousses du contexte d'austérité. Dans bien des cas, les acteurs du

territoire directement visés par ces réformes (les Conférences régionales des élus, les Centres locaux de développement, les Commissions régionales des ressources naturelles et du territoire, les Forums jeunesse régionaux) ont fait l'objet d'observations et d'enquêtes ayant confirmé leur rôle déterminant joué dans le dynamisme des territoires. Certaines de ces institutions régionales sont même considérées comme des partenaires privilégiés de recherche.

Les chercheurs du CRDT se sont conséquemment sentis interpellés par ces réformes et ont voulu participer au débat public sur cette question. Cette volonté s'est traduite dans un premier temps par une série d'actions dénonçant des réformes introduites par le gouvernement, prenant peu en considération la connaissance acquise depuis des années sur le développement des territoires. Ils ont ainsi fait paraître à l'automne 2014, au moment même où ses premières mesures étaient annoncées, une lettre ouverte dans *Le Devoir* qui a été signée par une quarantaine de chercheurs, associés au CRDT et à d'autres universités (U Laval, UQAM, UQTR, U de Sherbrooke, U Concordia), tous préoccupés par l'avenir des territoires non-métropolitains<sup>1</sup>. À l'hiver 2015, un second texte signé collectivement par autant de chercheurs sera déposé en Commission parlementaire pour commenter, voire critiquer le projet de Loi 28 consacrant ces changements<sup>2</sup>. Ce second texte collectif fera l'objet d'une conférence de presse reprise par plusieurs médias et dénonçant encore une fois des mesures qui comprennent mal les ressorts du développement des territoires.

Les textes présentés dans ce numéro optent pour une posture un peu plus analytique, à partir de

---

premières réflexions présentées lors d'un séminaire organisé par le CRDT en mars 2015. Ces mesures ont été mise en place depuis un certain temps maintenant, ce qui permet à la recherche de prendre un peu plus de recul. Cette distance permet aussi de chercher à mieux cerner et analyser la signification de ces mesures ainsi que leur portée sur les territoires en région et leur développement. C'est donc dans cet état d'esprit que les auteurs ont été conviés à participer à ce numéro d'Organisations et territoires.

Les textes réunis ici prennent des approches qui peuvent être situées le long d'un continuum qui va de l'État jusqu'aux territoires. Si certains de ces textes prennent comme porte d'entrée analytique l'État québécois et cherchent ainsi à dégager les changements que cela signifient en termes de politique régionale, d'autres optent plutôt pour une entrée plus proche des territoires et des acteurs qui y interviennent. Dans ce cas, certains auteurs font ressortir les impacts qui commencent à se faire voir de plus en plus alors que d'autres s'intéressent plutôt aux stratégies déployées par les acteurs pour reconstruire des modalités d'action concertées, une fois que les structures régionales ont été abolies par le gouvernement.

Tous invitent, à travers diverses entrées, à situer les changements actuels dans une perspective plus large. Par exemple, PROULX dresse un portrait de l'organisation territoriale adoptée au Québec depuis 50 ans, toujours plus complexe pour répondre à des nouvelles responsabilités, mais posant aussi des défis de coordination loin d'être résolus. De son côté, JEAN insiste sur la déconnexion entre les économies métropolitaines et régionales. Pesant toujours fortement sur les dynamiques de développement, ce phénomène reste pourtant trop peu considéré dans les politiques de développement régional qui, déplore Jean, restent malheureusement moins influentes que les politiques économiques sectorielles. JOYAL, en prenant l'exemple de la Gaspésie, s'attaque à la vieille question de l'avenir des régions plus excentrées. Le retour sur l'histoire de cette région lui permet de montrer des avancées récentes prometteuses, mais dont l'avenir n'est peut-être pas assuré dans un contexte de politiques de soutien au

développement de moins en moins favorable. Pour sa part, et de façon ambitieuse, LAFONTAINE rappelle l'influence de la pensée économique classique, devenue néoclassique, face à d'autres approches contemporaines (keynésienne, régulationniste), et qui a façonné les politiques de développement régional. Mais plutôt que de ne voir que la poursuite de l'histoire, LAFONTAINE invite les chercheurs à examiner leurs rôles et leurs pratiques à l'aune de ces contextes.

D'autres auteurs situent les changements au sein de tendances déjà bien présentes, qui deviennent ainsi plus lisibles. Plusieurs, dont CHIASSON, voient là une transformation du rôle de l'État à l'endroit des régions et leurs populations. De partenaire à accompagnateur, ce changement n'est pas sans poser des questionnements quant à la pérennité de missions de « rééquilibrage des moyens » entre les milieux et de lutte aux disparités. Même certains modèles de gouvernance adoptés par des acteurs régionaux eux-mêmes, semblent aller en ce sens comme l'observent FORTIN et BRASSARD en examinant de près deux instances récentes esquissées pour remplacer les défuntés CRÉ : tout en préservant un espace régional pour une délibération large impliquant la société civile, les moyens restent centrés au sein des élus et des MRC, soit celles qui auront les moyens d'investir dans des chantiers particuliers. Cette question des capacités est également au cœur du propos d'ALBERIO. Prenant comme entrée l'innovation sociale, il se questionne quant aux effets des mesures d'austérité sur les « opportunités de participation et de mobilisation citoyenne ». Celles-ci relevant de nombreuses dimensions associées à une économie encadrée, la reconfiguration actuelle des services risque-t-elle de creuser les inégalités? Déjà, comme le rappelle PRÉMONT, la concurrence entre les territoires est bien réelle et surtout pas nouvelle : malgré l'adoption de lois provinciales censées mettre fin à des régimes de fiscalité locale favorables aux intérêts des grandes entreprises, les municipalités sont toujours laissées « en pâture aux forces économiques, maintenant nettement mondialisées » estime-t-elle. Bref, que ce soit dans la place accrue des élus, à travers l'importance du palier municipal et mercéen au

---

détriment du régional ou par le biais d'inflexions en faveur des territoires « innovants » et qui « gagnent », la question des disparités entre les régions reste toujours d'actualité.

Ce continuum de questionnements et d'approches offre donc une position qui, si elle reste très critique des mesures mises en place par le gouvernement, ouvre sur les actions à l'échelle des territoires dans ce contexte d'austérité. Malgré les difficultés et l'instabilité qu'entraînent ces mesures pour les territoires, les acteurs de ces mêmes territoires sont en mouvement. Ils trouvent des moyens pour s'adapter tant bien que mal au nouveau contexte et à un État qui conçoit assez différemment sa responsabilité en matière de développement et rééquilibrage des territoires. Comme certains textes l'ont montré, autant la réception des mesures gouvernementales que les alternatives qui sont en train de se construire varient selon les régions et les dynamiques propres aux territoires. En ce sens, le bilan global de ces mesures peut difficilement être fait sans tenir compte des teintes différentes qui se manifestent dans l'un ou l'autre de ces territoires.

D'un point de vue de chercheurs, le contexte d'austérité peut être vu comme un vaste laboratoire scientifique pour étudier et comprendre les recompositions des territoires dans le contexte de restructurations importantes de l'État. Les textes de ce numéro sont parmi les premiers éléments de résultats de ce laboratoire.

#### **NOTES**

<sup>1</sup>Voir : <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/422920/developpement-regional-agences-cre-cld-des-joueurs-de-premier-plan>

<sup>2</sup>Voir le mémoire 062M (<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/documents-deposes.html>).



# DOCTORAT

## EN MANAGEMENT DE PROJETS

- Programme novateur et unique dans la francophonie
- Bourses du fonds de soutien du doctorat en management de projets

**Université du Québec à Chicoutimi**

418 545-5011, poste 5282

[uqac.ca/dmp](http://uqac.ca/dmp)

**uqac.ca**  
■ ■ ■

**UQAC**

---

# Constats sur la gouvernance des territoires

Marc-Urbain Proulx  
CRDT-UQAC

---

## INTRODUCTION

Dans sa version contemporaine, la réforme territoriale fut lancée au Québec dans les années 1960. Plusieurs études<sup>1</sup> inspirées par les nouvelles sciences urbaines, régionales, rurales, métropolitaines, illustraient à l'époque de nombreux problèmes sur les divers territoires qui composent la nation. Le sentiment largement répandu pointait un nécessaire coup de barre en matière d'organisation générale de l'espace<sup>2</sup>. Grâce aux nouveaux transferts fédéraux dans le champ local et régional de compétence provinciale, le gouvernement du Québec a créé l'OPDQ (Office de planification et de développement du Québec) en 1968 pour éclairer la situation et intervenir judicieusement. Du coup, il reconnaissait la nécessité de bien articuler la nouvelle gouvernance territoriale à instaurer. Trois dimensions principales se sont affirmées au réformateur, soit la gestion publique de programmes, de biens et de services près de la population, l'encadrement de l'aménagement ainsi que le

soutien au développement économique, social et culturel.

**Cet article propose quelques jalons de base d'un constat général sur la gouvernance des territoires au Québec.**

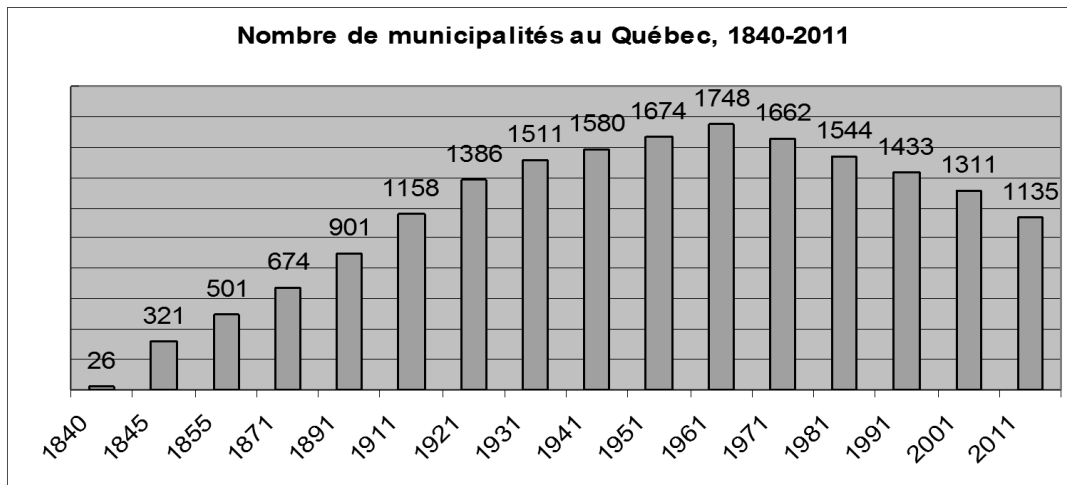
Depuis ce temps, la réforme québécoise chemine par étapes distinctes, plus ou moins progressives, dont celle vécue actuellement avec les mesures gouvernementales de 2014-15 que d'aucun associe à l'austérité. Viendront sûrement d'autres étapes. Or, cinq décennies après le coup d'envoi, nous ne disposons d'aucune étude exhaustive sur le chemin parcouru. Ce texte ne prétend évidemment pas à cette exhaustivité aussi nécessaire soit-elle pour offrir de la perspective. Il propose plus modestement quelques jalons de base d'un constat général sur la gouvernance des territoires au Québec.

## 1. AUTORITÉS LOCALES

En 1961, quelque 1 748 municipalités fortement diversifiées et près de 2 000 commissions scolaires découpaient finement l'espace québécois en multiples territoires locaux. Ce qui offrait au total énormément d'élus par tranche de population, notamment dans les zones peu peuplées. Les bassins de clientèles étaient très souvent restreints<sup>3</sup> puisque plus de 80 % des municipalités dénombraient moins de 3000 habitants. Plusieurs biens et services typiquement collectifs n'étaient pas assumés

par le secteur public. Les disparités et les resquillages dans les services municipaux étaient nombreux. Peu de villes disposaient d'un plan d'urbanisme. Le désordre dans l'usage du sol était considérable en imposant de nombreuses incompatibilités, iniquités et incohérences. L'érosion de la population dévastait de nombreuses municipalités rurales. L'impôt foncier illustre ses limites. Les initiatives locales novatrices étaient beaucoup trop rares.

**Figure 1 – Évolution du régime municipal au Québec**



Source : Proulx, M.U. « Territoires et développement : la richesse du Québec », PUQ, 2011

On illustre par ailleurs la présence de nombreuses municipalités dont la localisation avantageuse occasionne la polarisation plus ou moins forte des activités privées et publiques. Un système dynamique de pôles<sup>4</sup> fut établi comme logique pour ordonnancer les interventions publiques. Certains s'inscrivent tels de véritables pôles ruraux de développement dont les effets structurants bénéficient à leur zone de rayonnement<sup>5</sup>. D'autres pôles, centraux sur leur territoire, ont intérêt à maximiser l'organisation de celui-ci pour nourrir les forces centripètes dont ils profitent. Bien positionnés dans la hiérarchie urbaine, d'autres pôles encore ont bénéficié en 2001 de la fusion de leur agglomération et souhaitent de nouvelles mesures consolidatrices afin de mieux jouer leur rôle moteur sur leur espace de rayonnement. Parmi ceux-ci, les avant-postes en périphéries, comme Sept-Îles, Val-d'Or, Saguenay, Rivière-du-Loup, illustrent des potentiels géoéconomiques considérables. Tandis que déclassée par Toronto au Canada, la métropole Montréal cherche à se repositionner dans le réseau mondial des « Global Cities-Regions »<sup>6</sup> en misant notamment sur sa périphérie désormais rétrécie. Quelle que soit la taille des pôles québécois, le principe de leur renforcement fut bien accueilli comme stratégie québécoise. Restait à leur trouver des foyers de croissance et de développement.

D'une manière générale, Québec désirait accentuer la prise en main locale de responsabilités publiques et de leviers de développement. Pour ce faire, il a beaucoup misé sur les élus municipaux. Québec a

aussi fait appel à la démocratie participative, à la concertation élargie et aux ententes inter-municipales. Des fonctions publiques furent décentralisées<sup>7</sup>, à certains degrés. Québec a aussi bonifié considérablement son traditionnel encadrement des fonctions locales avec des normes, des incitatifs, des financements conditionnels. En réalité, Québec conserva la main haute. Le nombre de Commissions scolaires diminua radicalement pour atteindre 72 actuellement. Plusieurs fusions et regroupements municipaux eurent lieu au fil des décrets gouvernementaux généralement douloureux. Ainsi, le nombre total de corporations municipales fut réduit du tiers (figure 1). Néanmoins, le Québec municipal demeure toujours très morcelé, certes trois fois moins que la Saskatchewan, mais beaucoup plus que l'Ontario et la Colombie Britannique<sup>8</sup>. En conséquence, encore 700 à 800 municipalités offrent une base fiscale trop limitée pour exercer convenablement des fonctions publiques désormais techniquement complexes qui nécessitent d'importantes masses critiques de clients. Aussi, le nombre d'élus locaux reste très élevé, tandis que leur renouvellement s'avère problématique<sup>9</sup>. Malgré les incontestables avancées, la question de l'efficacité globale du secteur public local conserve encore sa grande pertinence.

**Plusieurs fusions et regroupements municipaux eurent lieu au fil des décrets gouvernementaux généralement douloureux.**



## 2. RÉGIONS ADMINISTRATIVES

L'administration publique québécoise déconcentrée possède déjà une très longue feuille de route. Au début des années 1960, on dénombrait autour de 1000 bureaux locaux, près de 400 bureaux régionaux et plus de 65 aires différentes pour appliquer les déjà nombreuses opérations régionalisées des différents ministères et organismes<sup>10</sup>. Comme solution à cet éclatement, des aires uniformes furent découpées en 1966, en épousant largement le rayonnement des principaux pôles urbains<sup>11</sup>.

**Le territoire commun d'interventions rend en principe possible la création de complémentarités, de convergences et de synergies.**

Ainsi sont apparues les dix premières régions administratives comme assise de la coordination et de la cohérence en matière de gouvernance territoriale (gestion – aménagement – dévelop-

pement). Le territoire commun d'interventions rend en principe possible la création de complémentarités, de convergences et de synergies. À cet effet, la planification régionale s'est tout de suite inscrite telle une mission incontournable<sup>12</sup>. Pour ce faire, différents mécanismes de médiation entre les acteurs furent expérimentés avec plus ou moins de bonheur au fil du temps, notamment les CRD (conseils régionaux de développement), les délégations régionales de l'OPDQ, les CAR (conférences administratives régionales), les ministres régionaux, les députés régionaux délégués du premier ministre, les sous-ministres-adjoints en régions. À cet effet, la LAOVT (loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires) de 2012 préconise le renforcement des CAR, sans spécifier comment. La question demeure ouverte. Dans un esprit de réponse, le démantèlement des CRÉ (conférences régionales des élus) en 2014-15 ne surprend guère ceux et celles qui effectuent une lecture chronologique de la splendeur et du déclin de ces organismes.

**Figure 2 – Construction institutionnelle des régions 2014**

| <u>Découpage initial : + 80 %</u> | <u>Décrets 1987 : 20 à 40 %</u> | <u>Sans statut régional</u> |
|-----------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
| Outaouais                         | Laval                           | Beauce                      |
| Saguenay–Lac-Saint-Jean           | Chaudière-Appalaches            | Charlevoix                  |
| Mauricie                          | Bas-Saint-Laurent               | Kamouraska                  |
| Estrie                            | Centre-du-Québec                | Témiscamingue               |
| Gaspésie—Îles                     | Nord-du-Québec                  | Lac-Saint-Jean              |
| Québec                            | Lanaudière                      | Richelieu                   |
| Montréal                          | Laurentides                     | Basse-Côte                  |
| Abitibi-Témiscamingue             |                                 | Baie-des-Chaleurs           |
| Côte-Nord                         |                                 |                             |
| Montréal                          |                                 |                             |

Source : Compilations du CRDT – UQAC à partir d'enquêtes et archives

Dans les années 1970 et 1980, les ancêtres des CRÉ, soit les CRD, ont effectué un splendide travail en matière de coordination des actions vers des objectifs globaux pour les régions administratives<sup>13</sup>. La planification se voulait globale avec des moyens importants pour documenter substantiellement le

profil de chaque région et pour évaluer les options. Des consensus autour de priorités furent scellés grâce à la concertation réussie entre les acteurs territorialisés. Des actions collectives structurantes ont été élaborées et exécutées, souvent en suscitant des synergies régionales.

**L'une des réussites à cet effet s'est inscrite dans la mise en œuvre de conseils régionaux sectoriels dans la culture, l'environnement, le tourisme, l'éducation supérieure, etc. qui agissent notamment comme une « oreille du milieu » auprès de leur direction régionale ministérielle.**

L'une des réussites à cet effet s'est inscrite dans la mise en œuvre de conseils régionaux sectoriels dans la culture, l'environnement, le tourisme, l'éducation supérieure, etc. qui agissent notamment comme une « oreille du milieu » auprès de leur direction régionale ministérielle. Aussi, de 1983 à 1991, deux générations d'une nouvelle démarche originale de planification interactive et mobilisatrice dite « Sommet » furent expérimentées. Elle a été comparativement plus innovatrice que les presses dentent sous l'angle du nombre et surtout de l'originalité des actions proposées<sup>14</sup>. En réalité lors de ces Conférences socioéconomiques, un très bon équilibre fut atteint entre les quatre dimensions de la planification territoriale (vision – cadre – faisabilité décisionnelle – interaction) facilitant ainsi l'émergence d'initiatives innovatrices<sup>15</sup>. À cette époque, le régionalisme instrumentalisée a atteint son zénith, avec à la clé de fortes revendications politiques. Un moratoire de Québec fut imposé en 1991 à cette forme de planification régionale.

Une importante lacune ombre cette période effervescente. Elle réside dans le peu de véritables leviers de développement régional qui furent appropriés par les institutions vigoureusement mises à l'œuvre. Soulignons d'abord que malgré l'utilisation de concepts pertinents comme la RLDD (région laboratoire de développement durable), aucune région n'a pu conduire sa réflexion collective jusqu'à l'élaboration d'un véritable projet de collectivité pouvant maximiser les convergences

### **3. RÉGIONALISME REFROIDI**

Le mouvement régional a subi un virage important au tournant des années 1990. Plusieurs facteurs y ont contribué. Le déclencheur réel fut le retrait du gouvernement fédéral de ses transferts financiers ciblés sur cette mission régionale au Québec. Mission qu'il exerce désormais lui-même avec Développement économique Canada

entre les multiples actions corporatives. Aucune région non plus ne s'est dotée d'un concept d'aménagement capable de proposer les grandes orientations et les grands choix en matière d'équipements et d'infrastructures. Sous l'angle du développement, les stratégies spécifiquement régionales furent rares.

**Une importante lacune qui ombre cette période effervescente réside dans le peu de véritables leviers de développement régional qui furent appropriés par les institutions vigoureusement mises à l'œuvre.**

Si des fonds de développement régional ciblés pour le financement d'initiatives ont été régulièrement mis en place par Québec depuis 1975, aucun n'a pu émerger de l'épargne locale et régionale dans un esprit de cumul territorial de capitaux pour investir. Il n'y a pas au Québec de société publique régionale d'investissement dans le style du portefeuille CREECO chez la nation Crie. Déjà expérimenté par plusieurs villes y compris Montréal International, aucune région ne s'est dotée d'un service professionnel de prospection d'activités économiques. On dénombre que très peu d'actifs régionaux et aussi très peu de services spécialisés desservis à cette échelle. Bref, l'apprentissage collectif a certes progressé au sein de la nouvelle élite régionale, mais dans des limites très évidentes sous l'angle de l'appropriation de leviers. En matière de développement en réalité, les régions n'ont pas trouvé leur niche entre le fort localisme des élus municipaux et l'État québécois à l'affût de nouveaux outils nationaux tels qu'Investissement Québec, Hydro-Québec, Fonds de solidarité, Innovatech, etc.

(DEC). Précisons que les nouvelles agences régionales mises en place par DEC n'ont pas mis à profit la formule de démocratie participative déjà bien rodée en régions à cette époque. En perdant sa contribution financière fédérale, l'OPDQ fut démantelé. Québec a aussi ralenti son soutien au développement régional. À titre

---

d'exemple, les nouvelles régions créées par décret en 1987 n'ont atteint que 38 % de leur objectif en matière de mise en place d'agences sectorielles<sup>16</sup>. Tandis que d'autres régions naturelles et éligibles sont demeurées sans statut (figure 2).

**Du côté économique, les grappes industrielles sont devenues le fer de lance de la promotion du développement par Québec.**

Dans la foulée, le gouvernement du Québec a décidé de miser sur une approche sectorielle à l'échelle régionale. Fut à cet effet doublement adoptée ladite planification stratégique. Du côté économique, les grappes industrielles sont devenues le fer de lance de la promotion du développement par Québec. Et ce, malgré le fait qu'il n'y a pas *a priori* de grappes industrielles véritablement territorialisées au Québec<sup>17</sup>. Chaque région devait néanmoins faire un 1<sup>er</sup> choix de spécialisation économique appelée « créneau d'excellence » à construire *in situ*. Des agences de promotion de ces spécialisations régionales furent établies, notamment dans les secteurs de l'agroalimentaire, du multimédia, de l'aluminium, du maritime, de l'optique photonique, des mines, etc. Des analyses de champs concurrentiels et de filières de production ont permis de cibler des occasions de valeur ajoutée. La magie du « clustering » devait en principe s'opérer par les « spill-over-effects<sup>18</sup> » stimulés par la culture entrepreneuriale, les allègements fiscaux, les transferts technologiques, le réseautage, etc.

Du côté administratif, les secteurs publics régionalisés comme la santé, l'éducation, la culture, etc. doivent chacun aussi, désormais, effectuer une lecture stratégique afin d'améliorer l'efficacité de leur fonctionnement interne. Cette pratique a conduit notamment à instituer les ententes spécifiques de gestion devenues une formule généralisée pour allouer les ressources des programmes gouvernementaux en fonction des préférences locales et régionales.

Bien qu'aucune évaluation ne soit disponible, ce virage sectoriel en matière de planification a certes eu comme effet de placer en seconde priorité non seulement la globalité du visionnement régional et le système de relations intersectorielles, mais aussi l'enjeu de la diversification de la structure économique des régions. Pourtant, les succès régionaux comme ceux de la Beauce, des Bois-Francs, des Laurentides, de l'Estrie et de plus en plus du Bas-Saint-Laurent illustrent justement les vertus de la diversification économique.

Bref, il est compréhensible que l'approche globale traditionnelle des CRD soit devenue de plus en plus difficile à exercer. D'autant plus que le soutien territorial aux initiatives et à l'entrepreneuriat fut confié aux nouveaux CLD de 1998. Transformés en CRÉ en 2003 par la réduction considérable du pluralisme de représentation à son Conseil afin de donner préséance aux élus locaux, ces organismes ont clairement subi un affaiblissement de leur rôle de concertation. Leur planification fut de plus en plus restreinte à une simple sommation des stratégies et des actions corporatives portées par leur milieu. Signalons aussi que l'élimination en 2003 de leur Association québécoise fut une lourde perte en matière de réflexivité. En conséquence, les besoins et les idées véhiculés vers la Table Québec – Régions (TQR) se sont banalisés et éclatés tous azimuts. Dans le flou ambiant, les CRÉ ne semblaient pas voir « l'épée de Damoclès ». À un point tel que les propositions de renouvellement formulées par le CÉRO en Outaouais, par le Forum de la société civile en Mauricie et par Vision 2025 au Saguenay—Lac-Saint-Jean ont provoqué la suspicion plutôt que le réveil. En 2012, la LAOVT précitée ne mentionnait aucunement ce que deviendraient les CRÉ. On le devinait.

**Les succès régionaux comme ceux de la Beauce, des Bois-Francs, des Laurentides, de l'Estrie et de plus en plus du Bas-Saint-Laurent illustrent justement les vertus de la diversification économique.**

---

#### 4. APPROCHE DESCENDANTE

Ce geste gouvernemental qui élimine actuellement les CRÉ frappe néanmoins l’imaginaire. Plus fondamentalement, la politique territoriale illustre depuis quelques années une approche plus dirigiste. Plutôt que de déléguer largement vers les territoires, Québec relève lui-même certains enjeux stratégiques. Ce fut le cas avec la périphérie nord que le Conseil exécutif a décidé de planifier en effectuant même un découpage territorial spécial statistiquement non saisissable<sup>19</sup>. Les grandes régions de Montréal et de Québec furent aussi l’objet d’une initiative planificatrice de Québec (plans métropolitains d’aménagement et développement) afin de concilier les multiples roitelets autour des problèmes réels, notamment l’étalement urbain et le transport collectif. Face à la forêt boréale, Québec a réagi pour interpeler les enjeux complexes de ce secteur d’activité en changements rapides<sup>20</sup>. Fut organisé à cet effet un Rendez-vous national de la forêt québécoise en 2013 dont le suivi actuel nécessite largement les interventions de Québec et des acteurs du terrain. Cette nouvelle approche dirigiste fut aussi bien visible récemment au Saguenay—Lac-Saint-Jean avec l’organisation par Québec, en juin 2015, d’un sommet économique simplement consultatif des élites locales et régionales. L’approche descendante ou « Top Down » pour relever les enjeux territorialisés se poursuit actuellement avec la stratégie maritime. Elle se poursuivra sans

doute dans le futur rapproché avec les zones pertinentes telles que les couronnes périurbaines ciselées par l’urbanisation diffuse, les poches dévitalisées formées par les municipalités en érosion de leur population, la fosse minérale du Labrador, l’aire métropolitaine Ottawa–Gatineau, l’anneau sud–est composé de pôles prospères ainsi que les corridors en densification de la Beauce, des Laurentides, de la Basse-Mauricie, du Saguenay (Alma - La Baie), du Bas-du-Fleuve.

**Les initiatives de Québec sont appréciées sur ces territoires émergents qui ne respectent souvent pas les frontières des découpages institutionnalisés**

En réalité, des enjeux territoriaux affirment leur caractère stratégique. Les initiatives de Québec sont appréciées sur ces territoires émergents qui ne respectent souvent pas les frontières des découpages institutionnalisés<sup>21</sup>. Ce qui ne doit pas faire oublier cependant que plusieurs autres enjeux sont déjà interpellés ou en voie de l’être à l’échelle communautaire des opérateurs ancrés dans les collectivités territoriales. Le principe de subsidiarité s’inscrit en force, en représentant un atout dont le Québec ne peut se passer. Voyons un peu.

#### 5. PROGRÈS COMMUNAUTAIRE

En effet, depuis plus de trois décennies, les assises supralocales MRC progressent certes lentement, mais néanmoins sûrement en matière d’organisation territoriale de fonctions publiques qui nécessitent à la fois la proximité de la population, une masse critique de clients et l’engagement des élus locaux responsables. On assiste en réalité à une véritable construction institutionnelle territoriale par diverses petites organisations monofonctionnelles à travers lesquelles on retrouve les corporations

MRC de nature multifonctionnelles. Construction qui est toujours en cours, notamment dans de nouveaux champs pertinents pour l’action comme le patrimoine, l’agriculture, l’environnement, la ruralité, les transferts technologiques, les paysages, l’incubation d’entreprises, le transport collectif, la forêt. Signalons que plusieurs territoires MRC furent redessinés en 2001 avec la fusion des 14 agglomérations urbaines qui s’ajoutent désormais au nombre total.

**Figure 3 – Construction institutionnelle des territoires MRC 2014**

| <u>Fortement</u> (+66 %)    | <u>Moyennement</u> (33 à 66 %) | <u>Faiblement</u> (-33 %) |
|-----------------------------|--------------------------------|---------------------------|
| Aménagement                 | Promotion industrielle         | Éducation supérieure      |
| Travail / emploi            | Environnement                  | Culture                   |
| Soutien aux entreprises     | Scolaire                       | Innovation                |
| Santé, services sociaux     | Commerce                       | Banque de terrains        |
| Financement des initiatives | Tourisme                       | Sports et loisirs         |
| Jeunesse-Emploi             | Agriculture                    | Voirie tertiaire          |
| Gestion des déchets         | Forêts                         | Villégiature              |
| Évaluation foncière         | Prospection de projets         | Patrimoine                |

Source : Compilations du CRDT – UQAC à partir d’enquêtes et archives

Toutes ces fonctions publiques de la figure 3 s’exercent autour de quatre grandes missions. D’abord, les Conseils MRC sont responsables des orientations en matière d’aménagement du territoire. Leurs aires de gouvernance servent aussi d’assises pour la gestion publique de services municipalisés (voirie, déchets, loisirs, sécurité publique, etc.) et non municipalisés (emploi, scolaire, social, jeunesse, etc.). En outre, différentes mesures de soutien au développement économique, social et culturel s’ancrent à cette échelle dite de proximité des acteurs.

À degrés divers, selon les territoires, ces quatre missions sont alimentées par une approche globale de la gouvernance. Chaque milieu MRC progresse en ce sens selon sa propre trajectoire communautaire. La globalité du visionnement collectif est généralement nourrie par un système de relations intersectorielles capables de concilier les municipalités, notamment les pôles urbains plus imposants. Ce qui occasionne l’allègement des replis corporatistes, la circulation de l’information, la vigie sur les nouveaux enjeux territoriaux, le ciblage d’intérêts supérieurs ainsi que la priorisation de choix collectifs pour des dossiers communautaires à réaliser souvent en partenariats. À travers la grande diversité d’arrangements institutionnels sur les 101 territoires MRC, notre analyse des faits propose trois grandes catégories de gouvernance que voici :

- 20 à 25 territoires largement ruraux illustrent une très bonne dynamique organisationnelle facilitée par l’équivalence du pouvoir (taille – base fiscale – lettres patentes – etc.) entre les

municipalités. Treize de ces territoires possèdent un préfet élu au suffrage;

- 20 à 25 territoires largement urbains disposent d’un leadership organisationnel approprié de la principale municipalité fusionnée ou pas en 2001;
- 50 à 60 territoires de mixité urbaine – rurale souffrent d’une faible ou moyenne dynamique communautaire largement limitée par la non-équivalence du pouvoir (taille – base fiscale – lettres patentes – etc.) entre les municipalités.

Il est à souligner que parmi la moitié des territoires MRC globalement mieux gouvernés que les autres, une vingtaine de collectivités se démarquent clairement du lot en matière d’appropriation collective de leur devenir autour d’un projet global de communauté. Ces *best practices* montrent la voie du progrès communautaire pour les autres territoires.

En ce sens, signalons que les récentes mesures gouvernementales affectent *de facto* ce progrès en matière de gouvernance territoriale. Les coupures dans les ressources publiques éliminent en effet totalement la politique rurale avec son utile formule de pactes ruraux épousant l’échelle MRC. Aussi, les CLD sont affaiblis financièrement dans leur mission. Pourtant la capacité organisationnelle générale de ces territoires supralocaux mériterait davantage de soutien dans un esprit d’efficacité générale de la gouvernance publique. Trois défis nous apparaissent impératifs à relever à cet égard.

---

**En ce sens, signalons que les récentes mesures gouvernementales affectent de facto ce progrès en matière de gouvernance territoriale.**

Le premier grand défi réside dans la relance de l'exercice d'aménagement à associer avec la planification du développement, incluant les modalités de gestion des choix retenus comme orientations et actions. Cette relance nécessitera une importante mise à jour de la LAU (loi sur l'aménagement et l'urbanisme) dans un contexte général de multiplication des normes environnementales. On sait que depuis le début des années 1980, l'exercice de confection du cadre d'aménagement de chaque MRC représente un processus collectif complexe au niveau technique et contraignant au niveau politique. En conséquence, la confection des schémas d'aménagement peine à compléter sa 2<sup>e</sup> génération pour l'ensemble des territoires MRC. Tandis que l'élaboration d'une 3<sup>e</sup> mouture de ce cadre fut lancée au sein de quelques territoires seulement, en dépit de l'impérative nécessité de ces outils devant en principe être renouvelés tous les cinq ans.

Le 2<sup>e</sup> grand défi réside dans la coordination inter-municipale. Puisque les fusions effraient les élus autant locaux que nationaux, la solution optimale pour des gains d'efficacité réside dans les mises en commun de ressources. À cet effet, la collaboration volontaire a beaucoup progressée au cours des dernières décennies sous la pression de finances locales. Mais elle fait face à la lourde

## CONCLUSION

**On constate en substance que les cinq catégories de composantes territoriales du Québec contemporain sont utiles à différents niveaux pour la gouvernance publique.**

Cette courte analyse a permis d'illustrer des faits à propos de l'évolution de la réforme de la gouvernance territoriale au Québec qui fut amorcée dans les années 1960. Ce qui nous a permis de situer la période très actuelle dans son contexte évolutif plus large. L'exercice serait à

contrainte de l'inégale répartition du pouvoir et des moyens fiscaux entre les municipalités de tailles et de richesses variables. Ce constat colle bien aux milieux ruraux, mais aussi aux zones périurbaines qui illustrent de multiples enjeux organisationnels. Les classiques ententes inter-municipales doivent ainsi innover vers de nouvelles formules partenariales pour lesquelles Québec pourrait s'impliquer non seulement avec des incitatifs financiers, mais aussi avec des accompagnements techniques. Accompagnements qui pourront aussi servir l'appropriation territoriale de nouvelles responsabilités « décentralisables », notamment dans les secteurs des ressources naturelles, du transport collectif et de l'environnement.

Le dernier grand défi des territoires MRC réside dans la collaboration entre les agences publiques indépendantes qui exercent à cette échelle dans l'emploi, la santé, les services sociaux, le soutien au développement, le scolaire, l'éducation supérieure, le transfert technologique, le transport, la sécurité publique, etc. Au sein des MRC urbaines du Québec, ce secteur public non municipal, fragmenté par fonctions distinctes, s'avère au total des dépenses généralement plus important que le secteur municipal. Si de nombreux partenariats existent déjà, le potentiel restant demeure élevé. Des synergies potentielles sont à portée de main dans un esprit d'actions nouvelles pour les collectivités territoriales. À cet effet, se pose clairement l'enjeu de la participation des agences fédérales présentes sur le terrain.

reprendre plus en détails<sup>22</sup> tel un chapitre important dans l'histoire politico-administrative du Québec. Ce numéro spécial de la revue *Organisations et territoires* participe en ce sens à cette œuvre nécessaire. Nous y avons contribué par quelques jalons de base d'un constat général sur la gouvernance territoriale.

On constate en substance que les cinq catégories de composantes territoriales du Québec contemporain sont utiles à différents niveaux pour la gouvernance publique. Les municipalités locales possèdent leur raison d'être dans la gestion

publique des biens et services collectifs de base. Les régions administratives ont illustré leur efficacité comme aires de gestion des programmes gouvernementaux. Les territoires supralocaux MRC exercent les missions d'aménagement, de développement et aussi de gestion publique de biens et services intermunicipaux et non municipaux qui nécessitent à la fois la proximité des clients et d'importants bassins de ceux-ci. Aussi, de nouvelles zones reliées à des problématiques territoriales particulières deviennent de plus en plus pertinentes pour l'intervention publique. En outre, finalement, de nombreux pôles de différentes tailles et vocations représentent des cibles incontournables pour l'intervention publique concernée par la structuration des territoires.

Alors que la majorité des projecteurs actuels sont ciblés sur l'enjeu fiscal, se posent à notre avis deux autres questions importantes. Elles s'inscrivent pour le Québec dans un contexte universel de gouvernance territoriale<sup>23</sup>. D'abord celle concernant l'imbrication globale à l'échelle du Québec de ces cinq types de composantes territoriales. À cet effet, rappelons que le modèle du « système urbain hiérarchisé » a joué un rôle fort utile jadis pour ordonnancer adéquatement les interventions publiques en matière d'aménagement, de gestion et de développement. En regard de la recomposition contemporaine des territoires, un nouveau modèle général d'organisation de l'espace Québec devient essentiel pour optimiser le positionnement de chaque territoire. L'autre question incontournable concerne les modalités institutionnelles de coordination interne des différents acteurs présents sur les territoires, soit les élus locaux, les représentants de l'État, la société civile et le secteur privé. À cet effet, les nombreuses pratiques de médiation territoriale expérimentées au cours des dernières décennies s'avèrent riches de leçons, notamment les *best practices* très actuelles. Les réponses appropriées à ces deux questions s'avèrent nécessaires pour que la prochaine étape de la réforme territoriale en cours au Québec soit autre que cosmétique. ■

## BIBLIOGRAPHIE ET NOTES

<sup>1</sup>Voir les Cahiers du Conseil d'orientation économique du Québec ainsi que le Rapport de la Commis-

sion provinciale d'urbanisme présidée par Jean-Claude La Haye, Québec, Gouvernement du Québec, 1968.

<sup>2</sup>Voir le texte de Lionel Robert « L'espace et l'État », paru en 1978 dans la revue *Critère*, no 23, pp. 231-258.

<sup>3</sup>Voir l'ouvrage de Jean Meynaud et Jacques Léveillé (1973) « La régionalisation municipale au Québec, Montréal, Nouvelles Frontières.

<sup>4</sup>Voir le document de 1966 du ministère de l'Industrie et du Commerce intitulé « Division du Québec en dix régions administratives et 25 sous-régions administratives », Bureau de recherches économiques, Québec, MIC.

<sup>5</sup>Voir les textes de Clermont Dugas (2002) « Une stratégie de renforcement des petits centres ruraux », Dans revue *Organisations et territoires*, vol. 11, no 1, pp. 11-16. Et aussi celui de Christel Alvergne (2008) « Les pôles d'excellence rurale », dans revue *Organisations et territoires*, vol. 17, no 1, pp.73-78.

<sup>6</sup>Voir l'ouvrage collectif édité par A.J. Scott « Global City-Regions », New-York, Oxford University Press.

<sup>7</sup>Voir les chapitres 7 et 8 du livre « Territoires et développement : la richesse du Québec », publié en 2011 par Marc-Urbain Proulx aux Presses de l'Université du Québec.

<sup>8</sup>Voir le Rapport de la Commission d'étude sur les municipalités sous la présidence de Jacques Parizeau, Montréal, Union des municipalités du Québec, 1986.

<sup>9</sup>Avec un taux de participation de seulement 47 % au scrutin municipal de 2013, 55 % des 8050 postes électifs furent comblés sans opposition, avec un minimum 8 % d'élus âgés entre 18 à 34 ans.

<sup>10</sup>Voir l'excellent texte de Robert Dugas intitulé « Bilan et analyse de la régionymie dans l'administration publique québécoise », Communication présentée au 1<sup>er</sup> Congrès international sur la toponymie française en Amérique du Nord, Québec, 1984. Voir aussi le texte de Louis-Marie Bouchard « La régionalisation de l'administration au Québec », dans la revue *Critère*, no 24, Hiver 1979, pp. 35-40.

<sup>11</sup>Voir note no 7.

<sup>12</sup>Voir Jean-Jacques Simard (1979), « La longue marche des technocrates », Laval, Éditions Saint-Martin.

<sup>13</sup>Voir l'article de Marc-Urbain Proulx intitulé « Quarante ans de planification territoriale au Québec », paru dans M. Gauthier, M. Gariépy et M.O. Trépanier (dir), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2008.

<sup>14</sup>Voir le document d'Yves Cartier et Marie Le Rouzès qui en 1987 analysait les résultats de la première génération de Conférences socio-économiques régionales comme procédure d'animation en multiples étapes de mobilisation et de montage de la faisabilité de projets.

<sup>15</sup>Voir le texte référé à la note no 9.

---

<sup>16</sup>Voir l'article de Isabel Brochu et Marc-Urbain Proulx « La construction institutionnelle régionale » paru en 1995 dans la Revue d'administration publique du Canada, vol. 36, no 4, pp. 94-111.

<sup>17</sup>Voir le texte Diane-Gabrielle Tremblay « Réseaux locaux et districts industriels », dans l'ouvrage collectif de M.U. Proulx 1994 « Développement économique », Québec, Éditions de la Fondation de l'entrepreneurship.

<sup>18</sup>Effets de débordement associés aux nouvelles entreprises générées par les économies de proximité (faibles couts de transaction; mobilités des talents; complémentarités de production; complicités professionnelles; circulation d'information; coopération; etc.) au sein des grandes zones économiques spécialisées des pays fortement industrialisés ou en industrialisation rapide.

<sup>19</sup>Voir le texte de Marc-Urbain Proulx intitulé « Nouveau cycle économique en périphérie nordique », paru en 2014 dans la revue Actualité Économique, vol. 90, no 2, pp. 121-144.

<sup>20</sup>Malgré l'expertise considérable à l'interne du gouvernement, Québec a néanmoins formé en 2003 une Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise afin de faire davantage de lumière.

<sup>21</sup>Voir le texte de Marc-Urbain Proulx intitulé « Territoires de gestion et territoires d'émergence », dans l'ouvrage collectif de Guy Massicotte (2008) Sciences du territoire, Québec, Presses de l'Université du Québec.

<sup>22</sup>Voir trois petits ouvrages intéressants : Dossier spécial « Organisation des territoires » par Marc-Urbain Proulx publié en 1998 par la revue Action Nationale; Vincent Lemieux (1998) « La décentralisation », Québec éditons de l'IQRC; Richard Morin (2006) « La régionalisation au Québec », Montréal, Éditions Saint-Martin.

<sup>23</sup>Voir Graham Haughton et ali (2010) « The New Spatial Planning », London, Routledge; Simin Davoudi and Ian Strange (edit) (2009) « Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning, London, Routledge.



---

# La déconnexion régions-métropole au Québec : repenser les politiques publiques pour un développement territorial solidaire

Bruno Jean, professeur titulaire  
Chaire de recherche du Canada en développement rural  
Co-directeur du Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT)  
Université du Québec à Rimouski

---

## INTRODUCTION

Le développement économique de tous les territoires du Québec ne peut reposer sur des stratégies de développement régional élaborées à la hâte pour répondre à des urgences du moment, qu'elles soient une réponse aux pressions populaires régionalistes ou aux politiques d'austérité des gouvernements. De telles interventions, souvent réactives et faiblement proactives, ne sont pas nécessairement mauvaises. En son temps, la stratégie de relance de l'économie montréalaise a permis une salubre reconversion de cette économie métropolitaine, tout comme la stratégie de relance du développement des régions-ressources a soutenu l'émergence du nouveau secteur des biotechnologies marines et celui de la valorisation de la tourbe dans le Bas-Saint-Laurent. Le problème vient plutôt du fait qu'en concentrant les efforts et les ressources publiques dans un certain type de territoire, afin de compenser un handicap majeur comme la distance par exemple, une certaine forme de jalousie des acteurs économiques des autres territoires non visés ne tarde pas à se manifester. Tel semble être le cas avec la grogne, qui est revenue à la veille de l'annonce du budget du Québec, de certaines régions « centrales » face à la « stratégie des régions-ressources », stratégie prétendument déloyale selon les dires des décideurs de ces régions.

Plus récemment, on a vu les positions de Raymond Bachand de l'Institut pour le développement du Québec reprenant le vieux modèle de développement du fameux rapport HMR postulant que le développement des régions passe par le développement de Montréal qui rediffuserait ce développement un peu

partout<sup>1</sup> (voir aussi dans ce numéro le texte de A. Joyal). Et le Conseil du patronat en rajoute une couche en déclarant qu'il faut envisager de fermer certains territoires périphériques à l'occupation humaine au vu de leur prétendue non-viabilité économique. Nous pensons que le moment est venu de se donner les moyens d'élaborer une véritable politique proactive et prospective de soutien à un développement territorial solidaire.

**Ce n'est pas parce que des notions comme la solidarité ou la démocratie sont reprises par des partis politiques qu'on ne peut plus les utiliser ou que, ce faisant, on manifesterait une adhésion au programme de ces partis.**

Nous avons proposé cette notion pour décrire une approche de développement régional reposant sur une saine compréhension de l'interdépendance régionale et sur la nécessaire solidarité interterritoriale pour remplacer la tendance quasi-naturelle à l'égoïsme territorial lors du colloque du CRDT à l'ACFAS en 2003. La solidarité dont il est question ici n'est pas une prise de position en faveur d'un parti politique, Québec solidaire, né bien après cette publication. Ce n'est pas parce que des notions comme la solidarité ou la démocratie sont reprises par des partis politiques qu'on ne peut plus les utiliser ou que, ce faisant, on manifesterait une adhésion au programme de ces partis<sup>2</sup>.

Nous voulons esquisser ici les fondements d'une nouvelle approche pour l'élaboration et

---

la mise en œuvre d'une véritable politique de développement territorial solidaire pour le Québec, une politique dont le Québec a besoin et qui reposera sur la reconnaissance de la nécessité de développer tous les territoires. Et comme ces territoires sont diversifiés sur le plan socioéconomique, ils réclament une politique avec des stratégies diversifiées, multiples et modulées en fonction d'un bon diagnostic territorial et d'une bonne identification de leur problématique de développement. Quant à la solidarité, elle ne devrait pas

se réduire seulement à quelques jeux de péréquation dans l'allocation des ressources publiques inspirés par la compassion et la charité en faveur des territoires démunis considérés comme des espèces en voie de disparition. Cette politique devrait reposer sur une authentique solidarité alimentée par une meilleure compréhension des liens – de dépendance, d'indépendance ou d'interdépendance – qui unissent les différents territoires du Québec, liens qui à l'évidence demeurent encore très mal connus.

## 1. LA PROBLÉMATIQUE DES ÉCONOMIES RÉGIONALES AU QUÉBEC

**Au fond, malgré un flottement dans les désignations, il y a un consensus large dans la communauté scientifique comme dans le monde des affaires pour affirmer que le Québec se découpe en ces trois grands types de régions.**

Le Québec ne se présente pas comme un assemblage de territoires homogènes dont les déterminants du développement économique régional seraient identiques. Si tel était le cas, une politique « mur à mur » de développement régional pourrait alors suffire à induire des effets positifs partout. Or, il y a une diversité de territoires et une diversité de connexions entre ces territoires, ce qui appelle à une diversité et une spécificité des approches en matière de politiques publiques. Un premier problème concerne la détermination des territoires et des catégories de territoires pour l'identification des problématiques de développement qui leur sont propres, les diagnostics territoriaux à réaliser, et finalement la politique de développement territorial approprié à construire pour chaque type de territoire.

Heureusement, les travaux des chercheurs des diverses sciences sociales ont produit un ensemble de connaissances sur les réalités territoriales du Québec qui ont permis d'établir que chacune des régions appartient à l'une ou l'autre de trois grandes entités territoriales, soit

la région métropolitaine (Montréal et sa couronne urbaine), les régions centrales (ou intermédiaires) et les régions-ressources (ou périphériques). Au fond, malgré un flottement dans les désignations, il y a un consensus large dans la communauté scientifique comme dans le monde des affaires pour affirmer que le Québec se découpe en ces trois grands types de régions. Il nous semble plus approprié de parler de régions intermédiaires et de régions périphériques, plutôt que de régions centrales (comme la Coalition « SOS régions centrales » lancée à l'hiver 2006) et de régions-ressources, mais il s'agit là de conventions toujours révisables.

Une autre réalité à ne pas oublier, c'est la mouvance territoriale qui caractérise ce découpage régional qui bouge dans le temps; on constate ainsi un lent élargissement de la région métropolitaine intégrant des régions jusque-là considérées intermédiaires. On pourrait aussi soutenir que certains territoires considérés périphériques rejoignent les régions intermédiaires. Nous pensons ainsi à la partie ouest du Bas-Saint-Laurent, qui serait en train de s'intégrer dans les régions intermédiaires en se détachant de sa région périphérique d'appartenance, qu'on appelait l'Est-du-Québec à partir des années soixante pour revenir à la dualité Bas-Saint-Laurent Gaspésie, distinction symptomatique de cette évolution différentielle du Bas-Saint-Laurent.

---

## 2. UNE ÉCONOMIE QUÉBÉCOISE OUVERTE SUR LE MONDE

**La compétition qui affecte ces régions intermédiaires ne vient pas de ces régions-ressources, elle vient d'autres régions du monde qui concurrencent sérieusement des pans entiers de leur secteur industriel et manufacturier.**

Un des traits fondamentaux de l'économie québécoise, c'est son ouverture sur le monde. Et cela ne date pas de la période contemporaine de mondialisation des échanges économiques, mais bien des débuts de la société québécoise (avec la succession des staples qu'ont représentés successivement la traite des fourrures, puis le commerce du bois d'œuvre, du bois de sciage, du papier, l'énergie hydroélectrique, etc.). Cela signifie que

la concurrence ne met pas tant les régions du Québec en compétition entre elles, comme dans une économie fermée, que dans une dynamique de compétition mondiale, une situation dans laquelle l'Asie s'impose actuellement et qui comporte son lot de phénomènes externes incontrôlables comme la variation des taux de change par exemple. Dans le débat récent sur la stratégie gouvernementale à l'égard des régions-ressources, accuser celles-ci de concurrence déloyale à l'endroit des régions intermédiaires, c'est se tromper de cible. Car, sauf exception, la compétition qui affecte ces régions intermédiaires ne vient pas de ces régions-ressources, elle vient d'autres régions du monde qui concurrencent sérieusement des pans entiers de leur secteur industriel et manufacturier.

## 3. LA DÉCONNEXION DE NOS RÉGIONS AVEC LA MÉTROPOLE

Une caractéristique majeure de la structuration économique du Québec peut se résumer par ce que l'on peut appeler la déconnexion entre l'économie de la métropole et celles des régions. Les modèles théoriques de diffusion spatiale de l'activité économique, depuis les travaux pionniers des allemands Von Thunen, Christaller et Losch, ont bien établi le lien symbiotique entre une métropole et sa périphérie et qui fait en sorte que les deux territoires, mêmes dans une relation de dépendance, se confortent mutuellement dans leur dynamique propre de développement. Or, les secteurs porteurs de la nouvelle économie montréalaise comme la pharmaceutique, l'aéronautique, le génie ou encore le multimédia, ne diffusent pas (par de la sous-traitance qui crée des emplois) dans les régions périphériques.

**De nombreuses théories ou doctrines en développement régional misent pourtant sur la consolidation des pôles de croissance en postulant qu'il y aura diffusion de l'activité économique à partir de ces centres.**

À l'inverse, l'économie des ressources naturelles de ces territoires ne génère que peu de retombées dans l'économie métropolitaine. Nous sommes cons-

cients qu'une telle affirmation n'est pas complètement vraie, car que serait cette économie sans toutes les ressources en provenance des régions qui assurent la prospérité de la métropole. Ce que nous voulons dire ici, c'est que les retombées y sont bien plus faibles qu'on pourrait s'attendre à cause cette déconnexion relative. En effet, de nombreuses théories ou doctrines en développement régional misent pourtant sur la consolidation des pôles de croissance en postulant qu'il y aura diffusion de l'activité économique à partir de ces centres. En 1970, le fameux rapport Higgins-Martin-Renaud avait fait grand bruit dans les régions périphériques en proposant de consolider les investissements publics en matière de développement économique régional sur la métropole montréalaise; il s'agissait d'une approche ayant complètement éludé la prise en compte de cette réalité fondamentale, mais mal comprise de la déconnexion entre l'économie métropolitaine et l'économie des régions périphériques. En conséquence, les effets anticipés pour les régions périphériques ne se sont jamais concrétisés. Ce seul exemple illustre bien l'insuffisance d'une politique de développement territorial qui serait unique et uniforme, car les territoires du Québec, désarticulés entre eux, le sont davantage avec l'économie et les marchés continentaux ou mondiaux que dans le cadre d'un espace économique autonome québécois.

---

#### 4. LES CONSÉQUENCES DES POLITIQUES SECTORIELLES

**Il faut maintenant passer d'une approche d'assistance à une approche basée sur une solidarité bien comprise, soit la solidarité qui naît de la compréhension des liens d'interdépendance entre les territoires du Québec.**

Enfin, une autre dimension de la problématique du développement régional au Québec réside dans une autre forme de déconnexion, celle entre les politiques économiques sectorielles et la politique régionale. Encensés par un discours politique parfois tonitruant, force est d'admettre que bien des efforts en matière de développement des régions ont souvent des effets ou des impacts fort modestes en comparaison avec certaines décisions et politiques économiques sectorielles qui elles cependant peuvent avoir des effets régionaux considérables, d'autant par exemple que les différents secteurs industriels ont tendance à se concentrer spatialement dans des

espaces spécialisés. C'est ainsi que pendant longtemps, on a pensé régler les problèmes des régions rurales avec des politiques agricoles. Aujourd'hui, soutenir résolument le secteur de la pharmaceutique et de l'aéronautique, cela revient sans le dire à soutenir le développement de la région métropolitaine tout comme l'aide au secteur minier conforte au fond l'Abitibi-Témiscamingue et la Côte-Nord. Il faut donc mieux prendre en compte la dimension territoriale des politiques économiques. Maintenir cette déconnexion entre la politique économique sectorielle et la politique régionale, cela revient à traiter l'ensemble de la question du développement régional par des politiques d'assistance à des régions en difficultés et pour lesquelles on ne pense pas qu'il soit possible d'initier et d'accompagner un véritable processus de développement territorial. Il faut maintenant passer d'une approche d'assistance à une approche basée sur une solidarité bien comprise, soit la solidarité qui naît de la compréhension des liens d'interdépendance entre les territoires du Québec.

#### 5. QUELQUES ÉLÉMENTS D'UN DIAGNOSTIC TERRITORIAL POUR LES TROIS TYPES DE RÉGIONS

**La nécessité de politiques publiques axées vers une saine gestion de ces ressources (et d'abord leur reconstitution) et la mise en œuvre d'approches relevant du développement durable.**

Les régions périphériques, cela est bien connu et documenté, subissent de nombreux handicaps liés à la structure économique (dépendance au secteur primaire), à l'éloignement des marchés et bientôt à la pénurie de main-d'œuvre qui frappera tout le Québec. Là où c'est possible, une plus grande transformation des matières premières doit être envisagée de même qu'une plus grande valorisation des sous-produits tant de l'industrie forestière que de celle de la pêche. La compensation de ces handicaps tout comme le soutien à la constitution d'un secteur industriel dynamique participant à la nouvelle économie justifie des politiques publiques comme l'actuelle

stratégie de développement des régions-ressources. Mais l'on constate aussi que les ressources s'épuisent ou disparaissent dans les régions en question, comme le signale A. Joyal avec l'exemple de la Gaspésie, au point où leur désignation risque de perdre son sens. D'où la nécessité de politiques publiques axées vers une saine gestion de ces ressources (et d'abord leur reconstitution) et la mise en œuvre d'approches relevant du développement durable.

Un certain nombre d'économistes rappellent le rôle et l'importance persistante, voire la pertinence, d'une « économie matérielle » face à la supposée généralisation et l'hégémonie d'une économie du savoir plus immatérielle. On aura encore besoin de bois pour construire des bâtiments et des meubles, de produits agricoles pour se nourrir, etc. Ce qui donne à penser que les régions périphériques pourraient redevenir prospères dans le cadre d'une telle économie qui

---

valoriserait à leur juste valeur les ressources naturelles contrairement à ce qu'écrit dans ces pages mon collègue A. Joyal qui ne semble miser que sur la diversification économique. Il faut également rappeler la pertinence d'une approche

qui fonde le développement local sur l'identification et la mise en valeur des ressources « immobilières » d'un territoire, ressources qui sont souvent fort mal connues.

## 6. QUELLE STRATÉGIE POUR LES RÉGIONS INTERMÉDIAIRES?

**Une telle démarche qui ravive les égoïsmes territoriaux est tout le contraire d'une approche de développement territorial solidaire.**

Par ailleurs, les régions intermédiaires ou dites « centrales » vivent actuellement une période de transition fort difficile, car ces territoires, qui sont souvent les hôtes de secteurs vulnérables de l'économie manufacturière, sont directement aux prises avec certaines conséquences de la mondialisation. La reconversion économique radicale depuis quelques décennies d'une ville comme Drummondville, ville jadis forte sur le plan de l'industrie textile, donne à penser qu'il a y des raisons valables d'espérer. Cette municipalité illustre à quel point l'adaptation à la nouvelle économie mondialisée est possible avec la constitution de PME de « classe mondiale ». Or, dans plusieurs régions intermédiaires, ce ne sont pas tous les entrepreneurs qui s'inscrivent dans un processus d'adaptation à la nouvelle

réalité économique. Certains perçoivent de la concurrence provenant de leurs voisins immédiats alors que cette concurrence vient aussi et peut-être davantage des quatre coins de la planète. Dans le contexte de ces régions intermédiaires qui n'ont pratiquement jamais bénéficié du soutien étatique au développement régional dans le passé, en étant souvent la composante oubliée des stratégies visant ou bien la métropole ou bien les régions périphériques, une politique de développement régional doit être une politique de soutien à l'adaptation, à l'innovation et à la reconversion industrielles. Quand ces mêmes régions réclament l'abolition des mesures fiscales favorisant les entreprises dans les régions périphériques, elles dénoncent d'une main ce qu'elles réclament de l'autre, soit la modulation des programmes en faveur des diverses réalités régionales au Québec. Une telle démarche qui ravive les égoïsmes territoriaux est tout le contraire d'une approche de développement territorial solidaire.

## 7. DE NOUVELLES POSSIBILITÉS POUR LA MÉTROPOLE

**L'économie de la métropole a connu une heureuse reconversion sur un ensemble de secteurs-clés extrêmement dynamiques, même si ces secteurs diffusent très peu dans les régions périphériques.**

Finalement, suite aux nombreux efforts des acteurs concernés et du gouvernement du Québec, l'économie de la métropole a connu une heureuse reconversion sur un ensemble de secteurs-clés extrêmement dynamiques, même si ces secteurs diffusent très peu dans les régions périphériques. Et s'il a été question plus haut de cette déconnexion entre l'économie de la métropole et celles des régions, il importe également de relever les exceptions qui confirment la règle : il

ne faut pas oublier que près de la moitié des emplois et de la valeur ajoutée du secteur agroalimentaire québécois se concentrent dans la grande région de Montréal. Dans l'arrondissement Mercier/Hochelaga-Maisonneuve, c'est-à-dire au plein cœur de Montréal, le CIDIM (Conseil des industries bioalimentaires de l'île de Montréal) a déjà annoncé l'intention de créer un « pôle bioalimentaire » de 1 500 emplois. Avec le phénomène général de la métropolisation des économies, soutenir le développement de notre métropole demeure donc un impératif. Par ailleurs, il faudra aussi chercher des voies par lesquelles cette économie pourrait profiter davantage aux autres régions tout autant que ces dernières pourraient susciter des retombées plus importantes pour la métropole.

---

## CONCLUSION : LE CADRE DE RÉFÉRENCE D'UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL SOLIDAIRE

**L'équité me semble un principe plus pertinent que la traditionnelle lutte aux disparités régionales, lutte perdue d'avance.**

Une politique publique de développement régional, comme on a pu le constater trop souvent dans le passé, pose la question des niveaux de juridictions où elle doit se définir. Le développement régional est-il un objet de juridiction fédérale ou provinciale? Avec la revendication historique pour la décentralisation portée par les défunt(e)s Conférences régionales des élu(e)s, on aurait pu assister à l'émergence d'un nouveau palier de juridiction, celui de niveau régional comme tel? Sans entrer au cœur de ces débats dont une partie concerne le rôle des organismes publics comme leviers de développement régional (on pense ainsi aux impacts régionaux décisifs des sociétés d'État comme Hydro-Québec, Rexfor, Soquia et surtout la Caisse et dépôts et de la placement), il s'agira de penser ici à un cadre de référence qui met l'accent sur la nécessité d'une triple stratégie d'action en fonction de nos trois grands types de territoires et qui repose sur un certain nombre de principes devant guider les modalités particulières des interventions mises en œuvre.

Un des premiers principes est certainement celui de l'équité, ou autrement dit, le principe de solidarité, entre les territoires du Québec, qui postule implicitement la reconnaissance de la nécessité d'une occupation dynamique de ces territoires (en conformité avec la politique nationale de la ruralité malheureusement affaiblie sinon vidée de sa substance avec l'austérité actuelle). L'équité me semble un principe plus pertinent que la traditionnelle lutte aux disparités régionales, lutte perdue d'avance. Car ce n'est pas la réduction des disparités qu'il faut viser, mais une saine mise en valeur de ces différences régionales, base de leur développement, en misant entre autres sur « les ressources immobiles » de ces territoires. Un second principe, c'est le développement durable et on pourrait donc parler ici d'une politique de

développement territorial durable des régions du Québec. Il faut aussi mentionner ici le principe de subsidiarité et l'imputabilité, mais il faut parler aussi de citoyenneté, un concept mal compris. Car les populations des régions devraient davantage, comme certaines minorités visibles, revendiquer le respect par les pouvoirs publics des droits que leur ouvre la citoyenneté; autrement dit, ils ne peuvent pas être traités en citoyens de seconde zone. Par ailleurs, on s'étonne que nos gouvernements, qui ont d'emblée un mandat de maintien de la cohésion sociale, ne légitiment pas l'utilisation des ressources publiques pour le développement régional au nom de ce grand principe qui est au cœur des finalités de l'action publique, et d'une action publique qui devrait être davantage territorialisée; en disant cela, nous évoquons ici un dernier principe d'une telle politique de développement territorial solidaire.■

### BIBLIOGRAPHIE ET NOTES

<sup>1</sup>Voir notre réaction à cette proposition dans *Le Devoir* : Bruno JEAN et Marie-Joelle BRASSARD, Il faut nuancer la thèse de Montréal, locomotive, Section « La réplique » de la page Idées, Montréal, *Le Devoir*, 18 décembre 2014, p. A-7

<sup>2</sup>Des éléments de la communication ont été repris dans un article dans *Le Devoir*. Voir : Bruno JEAN, « Le développement territorial : de l'égoïsme.

---

# Quel avenir pour les régions périphériques?

André Joyal, chercheur  
Centre de recherche en développement territorial

---

## INTRODUCTION

**Un chercheur relié à un *think tank* londonien se demandait si, à cause de l'austérité, des villes comme Leeds et Manchester n'allaient pas perdre de leur importance en laissant toute la place à Londres.**

En Grande-Bretagne, quelques jours avant les élections du 7 mai dernier qui reportèrent au pouvoir le parti de David Cameron, un chercheur relié à un *think tank* londonien, se demandait si, à cause de l'austérité, des villes comme Leeds et Manchester n'allaient pas perdre de leur importance en laissant toute la place à Londres. Peut-on soulever une question similaire au Québec? Si la capitale nationale, et des villes comme Sherbrooke, Trois-Rivières et autres Saguenay ne semblent pas menacées par les politiques de l'administration Couillard, il peut en être autrement pour les petites villes et villages des régions comme celles du Lac-Saint-Jean, de l'Abitibi-Témiscamingue et de l'Est-du-Québec. Et pourtant, lors d'un des débats télévisés durant la campagne électorale, Philippe

Couillard se disait très préoccupé par le sort des travailleurs des Îles-de-la-Madeleine et de la Gaspésie<sup>1</sup>. Pour sa part, Martin Coiteux, grand argentier du gouvernement, en sa qualité de président du Conseil du trésor, lors de son passage à Tout le monde en parle<sup>2</sup>, malgré le caractère léger de cette émission, semblait être sérieux en disant - oui, sans rire - que son gouvernement se préoccupait beaucoup du sort des PME en régions. Hélas, ce soir-là personne n'était en mesure de lui demander de justifier sa vision optimiste dans un contexte où l'appui financier aux Centres locaux de développement (CLD) allait être coupé de 55 %. Comme on le verra, cette décision en faveur de laquelle personne n'a voté, a soulevé une véritable levée de boucliers. Le mouvement *Touche pas à ma région* incarne cette opposition au sein des différentes régions administratives du Québec. Ayant rédigé un mémoire de maîtrise sur l'avenir de l'agriculture dans le Bas-St-Laurent/Gaspésie<sup>3</sup> une attention particulière sera ici consacrée au coin de pays qui a vu naître la Bolduc (Mary Travers) et René Lévesque : la Gaspésie.

## 1. UN PEU D'HISTOIRE

Le journal *La Presse* a consacré un dossier aux « villages dévitalisés »<sup>4</sup> de la péninsule gaspésienne dotés parfois de noms empreints de poésie tels Grosses-Roches, Rivière-à-Claude auxquels s'ajoutent L'Ascension-de-Matapédia, Sainte-Madeleine-de-la-Rivière-Madeleine, Saint-Maxime-du-Mont-Louis, Saint-Zénon-du-Lac-Humqui... Des municipalités, faut bien l'admettre, qui ne sont pas de nature à faire des rapprochements avec Leeds et Manchester, juste en face, outre-Atlantique. Ce dossier fut rédigé dans la foulée d'une déclaration intempestive du président du Conseil du patronat, M. Yves-Thomas Dorval, lors de sa participation en commission parlementaire. Ce dernier, en présentant son mémoire, a recommandé au gouvernement d'orienter une partie des budgets actuel-

lement consacrés au maintien des municipalités dévitalisées vers un soutien à la relocalisation de leur population<sup>6</sup>. Il n'en fallait pas plus pour ranimer parmi la population gaspésienne les douloureux souvenirs de ces villages rayés de la carte dans le cadre des opérations du Bureau d'Aménagement de l'Est-du-Québec (BAEQ) dont on « célèbrera » en 2016, le 50<sup>e</sup> anniversaire de la publication des recommandations de cette vaste opération demeurée unique dans nos annales du développement économique.

On reconnaît trois phases dans l'évolution qu'ont connue les politiques économiques en matière de développement régional à l'échelle du Québec comme à celle de nombreux pays occidentaux.

---

## La première phase : les années soixante

**Les enjeux politiques ayant eu préséance sur les enjeux économiques, la planification régionale fut reléguée aux oubliettes.**

C'est la période marquée par les pôles de croissance à la Perroux (les industries industrialisantes) qui ne manqueront pas d'influencer les jeunes responsables du BAEQ surtout suite à la signature du célèbre accord de 1961 avec le gouvernement canadien (Aménagement régional et développement agricole : ARDA) ayant traité aux régions défavorisées de l'Est du Canada. On parlait alors du nivellement des disparités régionales à la faveur d'une approche fonctionnaliste du développement économique soit celle venant d'en haut (*top down*). Les fonctionnaires de toute capitale étaient censés savoir ce qui était bon pour les régions les plus éloignées. N'avait-on pas en tête le modèle préconisé sous Roosevelt et faisant partie de son *new deal* : celui de la Tennessee Valley Authority. À la même époque, la France créait la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)<sup>6</sup>. On voulait reverdir le désert français en réponse au brulot de Jean-François Gravier<sup>7</sup>. Quant au Québec, suite à l'expérience du plan de développement du BAEQ, on espérait rien de moins en faire autant au Saguenay/Lac-Saint-Jean, dans le Nord-Ouest québécois, enfin partout où la nécessité se ferait sentir. Les enjeux politiques ayant eu préséance sur les enjeux économiques, la planification régionale fut reléguée aux oubliettes.

## La deuxième phase : les années 70

Toujours inspiré par l'approche du développement par le haut, Montréal en vint à occuper le devant de la scène. Vu comme unique véritable pôle de croissance, comme l'écrit Bruno Jean dans ces pages, le rapport Martin-Raynault-Higgins invita à concentrer toute l'attention sur la métropole québécoise selon le principe : ce qui est bon pour Montréal est bon pour les régions. Mais, comme la politique ne peut se résigner à abandonner les régions à leur sort, on mit de l'avant des programmes visant l'implantation d'entreprises en retour d'avantages fiscaux. Le ministère fédéral de l'Expansion économique régionale tenta de mettre en pratique le concept de *foot-lose enterprise*, à savoir le recours à des entreprises indépendantes des ressources locales et des marchés approximatifs.

Ainsi, la Gaspésie faisait partie de ces « zones spéciales » où on espérait voir s'établir des entreprises n'ayant rien à voir avec les pêches, la forêt ou les mines. Cette fois ce sont les lois économiques qui feront perdre les illusions. Et la Gaspésie continuera de connaître un solde migratoire négatif.

## La troisième phase : les années quatre-vingt à nos jours

En 1982, le gouvernement du Québec publie le rapport Gendron *Le choix des régions* qui invite les forces vives régionales à occuper la place qui leur revient en ayant voix au chapitre. Trois ans plus tard, avec *À l'heure de l'entreprise locale*, Québec veut rapprocher le « haut » et le « bas » en profitant de la mise en fonction quelques années plus tôt des Municipalités régionales de comté. Conçues en 1978 en vue essentiellement de procéder à l'aménagement du territoire (où faire passer telle bretelle d'autoroute, quelles berges de rivières aménager, etc.) on pensa à en faire des espaces d'initiatives économiques. Ce faisant, l'État admettait ainsi ne plus pouvoir assumer seul le développement des régions. En 1992, sous l'instigation du ministre Yvon Picotte, une réforme mise de l'avant prendra le nom de « nouvelle politique régionale » et consistera à inciter les régions à prendre une plus grande part de responsabilité dans leur développement. La voie fut ainsi pavée en vue de la création, en 1997, des Centres locaux de développement qui seront rattachées aux MRC lesquelles auront à se frotter à la planification stratégique. Et, on en arrivera à parler de développement local défini par les officines gouvernementales comme étant le lieu de la mise en action des initiatives individuelles ou collectives en fonction des ressources sur un territoire précis. Ce fut la consécration du développement par le bas (*bottom-up*). Restait à apprendre à travers l'expérience. Beaucoup demeurait à faire. Sur les origines et les formes prises par le développement local voir Simard, Diallo et Tremblay<sup>8</sup>.

**La voie fut ainsi pavée en vue de la création, en 1997, des Centres locaux de développement qui seront rattachées aux MRC lesquelles auront à se frotter à la planification stratégique.**



---

## 2. UNE LEVÉE DE BOUCLERS

Le soir du 28 avril dernier, en recourant à la formule du bâillon, la loi 28 impliquant 337 articles a été adoptée. C'est ainsi que les Centres locaux de développement et les Conférences régionales des élus (CRÉ) sont passées à la trappe. Le gouvernement a donc fait peu de cas du mémoire du CRDT déposé à la Commission des finances publiques le 10 février qui soulignait les conséquences importantes du projet de loi 28 sur les institutions locales et régionales et le devenir de nos territoires<sup>9</sup>. On sait qu'en vertu du pacte fiscal provisoire signé par le monde municipal et l'État du Québec, à l'automne 2014, le gouvernement se proposait de réduire de 300 millions de dollars ses transferts aux municipalités, soit 10 % du total des transferts. Quant aux montants destinés aux CLD, ils devaient être diminués de 55 %, soit de 40 millions de dollars. Il en reviendrait aux MRC de prendre la responsabilité du développement local et du soutien à l'entrepreneuriat. L'avenir des CLD dépendra désormais de la décision des élus de chaque MRC.

En fait, dès l'annonce du projet de loi 28 à l'automne dernier les réactions n'ont pas tardé et pas seulement de la part de l'opposition officielle. Nulle autre que Nathalie Normandeau, cette ancienne vice-première ministre du gouvernement Charest qui fut la *pasionaria* des régions n'a pu s'empêcher de dire :

« ... le gouvernement n'a aucune vision en matière de développement régional et rural. Je suis très sévère, mais je trouve ça pitoyable, la façon dont ça se passe actuellement. On a une méconnaissance profonde des réalités régionales et rurales. »

Pour sa part, Mario Carrier, professeur de développement régional à l'Université Laval, a affirmé : « ...les décisions du gouvernement viennent de changer l'équilibre du rapport de forces entre le monde rural et le monde urbain ». Il prévoit une minorisation de plus en plus affirmée du monde rural<sup>10</sup>. Mais, il fallait s'y attendre, ce sont les représentants des milieux

concernés qui sont montés au créneau en créant le mouvement *Touche pas à ma région*<sup>11</sup>. Les premières lignes d'un manifeste présenté en janvier dernier se lisent ainsi :

« Nous, citoyens des régions du Québec, fils et filles de bâtisseurs, gens de cœur et de courage, revendiquons le droit de poursuivre le développement de nos régions selon les principes auxquels nous croyons. Par une gouvernance décentralisée et à notre image »<sup>12</sup>.

La prise de position se poursuit par l'évocation d'une mobilisation de tout ce qui compose les forces vives des différents territoires du Québec qui refusent un mode de gouvernance au sein duquel on les prive d'une part importante de leur pouvoir décisionnel.

Pour la Gaspésie, le Conseil de la culture de la région fut le premier organisme à réagir contre les coupures annoncées concernant les CLD et les CRÉ. On met en garde contre des décisions susceptibles d'accentuer l'isolement de la région. Or, on signale qu'au travers les années une synergie a pu se développer entre les différents acteurs du développement régional et les instances gouvernementales, et ce, précisément grâce aux organismes mis en place par les différentes administrations gouvernementales. C'est ce que compromet par les décisions annoncées par l'administration Couillard<sup>13</sup>. Faut-il rappeler que certains en arrivaient, dans les années 70, à se demander s'il ne valait pas mieux « fermer » la Gaspésie, en la rendant à l'état qu'avait pu connaître Jacques Cartier. Si on pouvait imaginer le reboisement et le retour possible du poisson, il en allait autrement pour les Indiens et les richesses du sous-sol.

**La prise de position se poursuit par l'évocation d'une mobilisation de tout ce qui compose les forces vives des différents territoires du Québec qui refusent un mode de gouvernance au sein duquel on les prive d'une part importante de leur pouvoir décisionnel.**

---

### 3. QUEL ESPOIR POUR LA GASPÉSIE?

C'est la question que j'ai soulevée dans mon ouvrage paru en 2002<sup>14</sup>. Douze ans plus tôt, à l'invitation de trois jeunes agents de développement local, j'ai animé à Chandler une rencontre en présence d'une soixantaine de personnes identifiées aux parties prenantes de la région. Il s'agissait de favoriser une réflexion sur les conséquences éventuelles de la menace de la mise à pied du tiers des effectifs de la papetière *Gaspésia*. On connaît la suite. En décembre 2001, malgré le passage du premier ministre accompagné du quart du conseil des ministres, l'implication de divers partenaires et l'injection de 564 millions \$ en vue de transformer radicalement l'usine, ce ne fut pas suffisant. Moins de deux ans plus tard, la *Gaspésia* ferma ses portes. Sans vouloir jouer le rôle de rabat-joie, j'ai écrit que les Gaspésiens ne devaient pas attendre le renouvellement d'un tel « cadeau » de la part du gouvernement. Je voyais l'avenir de l'ensemble de la région comme étant fonction de sa diversification économique grâce à l'entrepreneuriat local. Et à l'instar de ce qui s'observait dans d'autres régions depuis les années 90, la région devait miser sur la PME innovante à forte valeur ajoutée. Comment y parvenir?

**Il fallait donc prendre l'exemple de la région voisine le Bas-Saint-Laurent qui, au tournant du siècle, démontrait une étonnante vitalité en matière de PME innovantes.**

Il fallait d'abord cesser de voir la Gaspésie comme une région ressource étant donné que ses ressources se trouvaient en voie de disparition et que l'économie du XXI<sup>e</sup> siècle n'en aurait de toute façon guère besoin. Il fallait donc prendre l'exemple de la région voisine le Bas-Saint-Laurent qui, au tournant du siècle, démontrait une étonnante vitalité en matière de PME innovantes. On avait une preuve éloquente que l'entrepreneuriat local était davantage qu'un slogan trop galvaudé. Bien sûr, les entrepreneurs en potentiel doivent disposer d'un accompagnement adéquat et ne pas se voir laisser à eux-mêmes. Que ce soit pour la prospection de nouveaux marchés, pour l'adoption de nouvelles technologies, pour le recrutement et la formation de la main-d'œuvre, pour la prospection d'alliances stratégiques, l'information qui s'y rattache doit être

fournie aux porteurs de projets. C'est (ou c'était...) la responsabilité des CLD que la loi 28 pourrait faire disparaître. À l'instar de leurs consœurs relevant du fédéral, les Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC), les CLD de chacune des MRC gaspésiennes ont montré leur capacité de s'insérer dans une démarche favorisant la rencontre entre l'ascendant (*bottom-up*) et le descendant (*top down*) en vue de cette indispensable diversification. C'est ce que montre une étude récente de l'INRPME de l'UQTR.

On précise que la Gaspésie se caractérise par des activités reliées à l'agroalimentaire, aux ressources marines et, bien sûr, au tourisme. Les PME faisant partie de l'échantillon étudié se spécialisent dans la transformation des produits de la mer et font ainsi partie du réseau d'excellence de la région. En affichant un taux d'innovation de 45 %, ces PME ne s'éloignent guère des taux observés en régions situées près de Montréal. Les entrepreneurs locaux savent que leur sort dépend de l'innovation. C'est ce qui permet d'exporter aux États-Unis et en Asie. Est-ce nécessaire de préciser que ces PME font appel aux services de différents organismes intérieurs tels les CLD et extra-régionaux pour être à la fine pointe du progrès afin de répondre aux exigences du marché<sup>15</sup>. L'exemple suivant de la SODIM présenté lors de l'URQ 2011 illustre bien l'importance de l'accompagnement dont les entreprises locales peuvent bénéficier.

La société de développement de l'industrie maricole inc. (SODIM), est une société à but non lucratif créée en 1997 dont l'avenir se trouve compromis par la politique d'austérité du gouvernement. Elle a pour mission de favoriser le développement d'une industrie maricole viable sur le territoire de la corporation, soit en Gaspésie, aux Îles-de-la-Madeleine, au Bas-Saint-Laurent et en Côte-Nord, notamment en : offrant une aide financière aux entreprises de la filière, des services d'aide technique et en favorisant la recherche et développement et le transfert technologique<sup>16</sup>. Elle intervient auprès de Pêcherie Allard inc. dont le dirigeant donna, lors de l'Université rurale québécoise 2011, une vue d'ensemble des défis passés et actuels de son entreprise. Cette PME se voulait innovante en tant que pionnière dans le

domaine de l'élevage des moules en milieu dit « ouvert » (recours aux boudins en continu). Comme l'a attesté le responsable de la SODIM, le succès d'une telle entreprise exige une volonté régionale et gouvernementale et un arrimage étroit avec les organismes locaux<sup>17</sup>.

La tenue de l'URQ 2011 dans la Baie-des-Chaleurs/Les Plateaux a coïncidé avec une donnée démographique tout à fait inusitée : pour la

## CONCLUSION

Ce dynamisme saura-t-il se poursuivre en dépit des nombreuses coupures décrétées par la présente administration Couillard? Le scepticisme est de mise quand on sait *Solidarité rurale*, créé en 1991, avec pour responsabilité d'être le principal intermédiaire dans la mise en œuvre des politiques rurales a été forcé de disparaître. En ira-t-il de même pour l'Université rurale québécoise, créée en 1997, dont la dixième édition en 2015 dans la région de Charlevoix a été annulée?

Dans mon ouvrage de 2002, j'écris :

« Oui, les forces vives des milieux locaux ont beaucoup appris et continuent d'apprendre. Il n'est pas exagéré de signaler qu'en matière de stratégies de développement local dix ou quinze années constituent un horizon bien court. Le Québec fait actuellement ses classes à l'aide des structures implantées sur l'ensemble de son territoire (p. 140) ».

### Qu'advient-il de cette expérience de « travailler ensemble » acquise à travers les années?

Les CLD font partie de ces structures comme d'autres que l'actuel gouvernement a fait disparaître. Or, ces 13 dernières années, tout un chacun à l'échelon local avait effectivement beaucoup appris. Qu'advient-il de cette expérience de « travailler ensemble » acquise à travers les années? C'est la question soulevée dans le mémoire présenté par l'Abitibi-Témiscamingue :

« Avec ses récentes décisions de démanteler des structures de développement que nous avons mises en place, et cela sans ouverture

première fois « de mémoire d'homme » la Gaspésie a affiché en 2010 un solde migratoire positif. On comprend l'enthousiasme affiché par les organisateurs de l'URQ qui, dans leur rapport, font allusion au dynamisme de la région et à la passion qui anime ses habitants. L'innovation ayant été le thème dominant de cette rencontre biennale, il fut possible de démontrer que les Gaspésiens savaient relever le défi de la diversification économique<sup>18</sup>.

au dialogue, le gouvernement du Québec brise l'élan que nous nous sommes donné. Il nous prive également de leviers de développement essentiels à notre épanouissement, tant social qu'économique.<sup>19</sup> »

Les forces vives en région devront faire preuve de résilience et de vigilance en évitant de perdre les acquis des quelque trente dernières années. Ne pas jeter l'éponge avec l'espoir que le bon sens saura l'emporter et que le gouvernement, fidèle à la position adoptée en 1992, poursuivra son travail d'accompagnateur pour le mieux-être de nos régions. Si des villages de moins de 500 habitants ne pourront éviter de disparaître, à tous le moins nos régions périphériques conserveront leur place au soleil. ■

## BIBLIOGRAPHIE ET NOTES

<sup>1</sup><http://www.touchepasamaregionbsl.org/>

<sup>2</sup>Émission du 12 avril 2015.

<sup>3</sup>Le développement agricole avec référence à la situation de l'Est québécois, Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maître en sciences économiques, Université catholique de Louvain, 1968.

<sup>4</sup>K. Lévesque et K. Gagnon, Le portait de la dévitalisation, La Presse, 10 avril 2014.

<sup>5</sup>Le président du Conseil du patronat n'a pas tardé à nuancer sa prise de position suite aux réactions engendrées.

<sup>6</sup>Dont le siège se trouvait à la proximité de la Tour Eiffel. Signe des temps : l'édifice a été vendu à des intérêts étrangers il y a peu de temps.

<sup>7</sup>Paris et le désert français, Paris, Le Portulan, 1947.

<sup>8</sup>Simard, M, Diallo, T, et Tremblay, S. (2015) Théories et pratiques en développement territorial : des grands projets aux initiatives locales et vice versa, Organisations & Territoires, vol 23, no 3, pp 5-14.

---

<sup>9</sup>Centre de recherche en développement territorial, Mémoire présenté à la Commission des Finances publiques, 10 février 2015.

<sup>10</sup>K.Lévesque et K. Gagnon op.cit.

<sup>11</sup>Un pastiche du slogan français des années 80 : Touche pas à mon pote!

<sup>12</sup><http://touchepasamesregions.ca/janvier2015>

<sup>13</sup><http://www.culturegaspesie.org/fr/ActualitesDetails.aspx?Id=1201>

<sup>14</sup>Le développement local : comment stimuler l'économie des régions en difficulté, Québec, Les Éditions de l'IRQ/PUL.

<sup>15</sup>INRPME, 2014, Influence de la culture entrepreneuriale régionale sur l'innovation des PME : analyse de deux régions contrastées du Québec, Université du Québec à Trois-Rivières.

<sup>16</sup><http://www.sodim.org/mission.htm>

<sup>17</sup>[http://www.uqar.ca/files/urq/2011/e2\\_pm-presentation\\_sylvain-lafrance\\_urq\\_110907.pdf](http://www.uqar.ca/files/urq/2011/e2_pm-presentation_sylvain-lafrance_urq_110907.pdf).

L'entreprise a cessé ses activités en 2013.

<sup>18</sup>[http://www.uqar.ca/files/urq/2011/conclusions\\_et\\_perspectives.pdf](http://www.uqar.ca/files/urq/2011/conclusions_et_perspectives.pdf)

<sup>19</sup><http://mobilisation-abitibi-temiscamingue.org/>

---

# À l'épreuve de l'austérité. L'action et la recherche territoriales : des moyens de comprendre et d'agir face aux défis de notre temps<sup>1</sup>

Danielle Lafontaine  
UQAR, GRIDEQ-CRDT

---

*Épreuve : « Expérience à laquelle on soumet une (ou la) qualité d'une personne ou d'une chose et qui est susceptible d'établir la valeur positive de cette qualité. »<sup>2</sup>*

## INTRODUCTION. TRANSFORMATIONS MAJEURES ET TERRITOIRES

Au Québec, l'abolition de plusieurs instances régionales et locales par un gouvernement porté au pouvoir en avril 2014 a pu jeter un doute sur la valeur d'une action et d'une recherche territoriales progressivement construites au cours des quarante dernières années.

Or, malgré cette « épreuve » dont de nombreux acteurs et organisations auraient pu se passer, face à des transformations qui s'annoncent majeures (mondialisation et modes de gouvernance, déploiement des numériques, changements climatiques, modes d'exploitation de ressources naturelles, recherche de solidarités, gestion de risques, etc.), une très grande part des besoins, des attentes et des projets des acteurs impliquent des « territoires ».

Comme le soulignait le géographe Jean Gottmann (1915-1994) en 1973 (Prévalakis, 1995), les manières d'envisager les territoires ont changé à travers le temps, celui-ci distinguant une vision platonicienne autour d'un territoire refuge et un modèle alexandrin autour d'un territoire plateforme. Pour Gottmann, un phénomène crucial a consisté en l'émergence, à partir du XV<sup>e</sup> siècle de l'État nation, plaçant le contrôle et la séparation territoriale au centre de la politique.

À propos de ces transformations majeures, des analystes parlent de « révolution » (« troisième révolution industrielle », « révolution numérique et énergétique », Rifkin, 2011), d'autres encore de « transition ». En 1944, l'économiste Karl Polanyi (1886-1964), en référence à l'émergence en Europe de l'Ouest, à partir du XIV<sup>e</sup> siècle,

d'un système d'échange économique peu à peu « désencastré » du social, associait ces processus à une « grande transformation », documentant également la montée d'une économie financière de moins en moins reliée à la production industrielle. Or, parmi les défis d'aujourd'hui, plusieurs graviteraient autour du « réencastrement » de l'économie au sein de Cités, régions et territoires « intelligents », innovants et ouverts (Schaffers, 2011).

Dans cet article nous portons d'abord à l'attention la tenue récente de deux conférences internationales où un ensemble de changements majeurs affectant l'économie globale et les sociétés, ont été discutés sur la base de plusieurs cadres interprétatifs. Ensuite, en référence surtout au cas du Québec, nous traitons de l'action et de la recherche territoriales. Soulignant, à l'instar de plusieurs chercheurs, l'influence de la pensée économique néoclassique sur les politiques de développement régional fédérales à diverses époques, l'originalité de l'action et de la recherche territoriales québécoises est mise en évidence, ce qui permet d'en faire ressortir la portée dans le contexte qui se dessine où de nouveaux outils d'action et de compréhension sont nécessaires.

**Nous portons d'abord à l'attention la tenue récente de deux conférences internationales où un ensemble de changements majeurs affectant l'économie globale et les sociétés, ont été discutés sur la base de plusieurs cadres interprétatifs.**

---

## 1. DEUX CONFÉRENCES INTERNATIONALES RÉCENTES. ENTRE ÉQUILIBRE ET CRISES, LA QUÊTE D'OUTILS NOUVEAUX

**On visait à éclairer les dynamiques économiques et politiques actuelles et les outils d'analyse pour les comprendre, voire pour orienter ce que certains envisagent comme une « transition ».**

En juin 2015, sous le thème « Bâtir une économie équilibrée », s'est tenue à Montréal une conférence internationale<sup>3</sup>. Neuf thèmes étaient à l'ordre du jour : économie, commerce international, innovation, énergie, infrastructures, santé, retraites, gouvernance et développement durable. Invitée, la ministre française de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Ségolène Royal, en a profité pour promouvoir la conférence de l'ONU à Paris qui en décembre pourra mener à un accord international en matière de lutte contre les changements climatiques. Financement et avenir des retraites, importance montante des villes, « révolutions numérique et énergétique », quête de nouvelles façons de penser et de faire, figuraient aussi au programme, des élus du Québec prenant place parmi les participantEs, dont aussi des chefs d'entreprises et des chercheurs.

Au même moment (9-12 juin 2015), outre atlantique, à Paris, plusieurs centaines de chercheurEs du Nord et du Sud étaient réunis pour discuter de « La théorie de la régulation à l'épreuve des crises »<sup>4</sup>. On visait à éclairer les dynamiques économiques et politiques actuelles et les outils d'analyse pour les comprendre, voire pour orienter ce que certains envisagent comme une « transition ». Robert Boyer, figure centrale de ce courant, insistait sur la diversité des économies ayant formé depuis une vingtaine d'années une « configuration » mondialisée non unifiée toujours en transformation. L'Empire du milieu, avec ses immenses marchés intérieurs et ses relations de plus en plus importantes avec de nombreux pays du sud constituerait peut-être la principale « locomotive » mondiale.

La notion d'« équilibre », bien que théorisée de différentes façons, fait partie du « noyau dur » de l'économie, de la fin du XVII<sup>e</sup> siècle où elle a commencé à s'affirmer comme science jusqu'à

nos jours. L'ambition initiale était de construire une physique sociale sur le modèle de celle de Newton, fondée sur des lois naturelles (Dostaler, 2005). Au siècle suivant, plusieurs auteurs (dont R. Cantillon) affirmeraient que les lois du commerce – fondées selon eux sur l'égoïsme individuel, sont universelles et valables en tout temps et en tout lieu, d'où la nécessité de pratiquer le « laisser-faire ». Forcée par Marx pour nommer un ensemble de penseurs du capitalisme (et revue par Keynes), l'expression « économie classique » désigne un ensemble de penseurs du XIX<sup>e</sup> siècle qui ont partagé et prolongé cette perspective.

À cette époque, l'École historique allemande a souligné l'importance des institutions (et leur variabilité). Un mouvement « néoclassique » a aussi pris forme. Ce terme a été proposé par T. Veblen (1857-1929) pour souligner sa continuité avec la pensée classique. Tout en prolongeant l'idée du caractère universel des « lois économiques », ces penseurs s'intéressent à la formation des prix et autres processus (production, offre, demande, distribution des revenus), la « révolution marginaliste » voulant éclairer « l'utilité » dont dépendraient les calculs économiques des individus et appelant également à une mathématisation plus poussée des thèses économiques. Critiquées par Veblen (et à sa suite les « institutionnalistes américains »), ces thèses l'ont été aussi par J.M. Keynes (1883-1946) pour lequel l'intervention de l'État est indispensable et le laisser-faire dangereux. L'influence des idées keynésiennes serait importante, aux USA et ailleurs, des années 1940 à la fin des années 1960, la pensée néoclassique redevenant dominante sous l'influence de plusieurs facteurs, influençant les politiques de nombreux États et organismes internationaux jusqu'à nos jours.

De leur côté, développées à partir des années 1970, les approches régulationnistes opèrent une critique de l'économie « orthodoxe » centrée sur l'« équilibre général » (régulation par le marché) et les intérêts individuels (« individualisme méthodologique »). Suivant cette perspective, l'économie orthodoxe serait incapable d'analyser le mouvement économique, l'histoire des faits

---

économiques, leur contenu social et les phénomènes de pouvoir et conflits. On tient également pour essentielles les institutions aux formes changeantes sur lesquelles repose l'économie et ses tentatives de relance en réponse à des « crises » d'ampleur variées.

Des années 1980 aux événements de 2008 qui, à partir des USA, ont mené au bord de l'effondrement du système financier international, plusieurs organismes internationaux influents (dont la Banque mondiale et le Fonds monétaire international relayés par de nombreuses organisations), après avoir préconisé « l'ajustement structurel » des économies nationales aux règles des marchés mondiaux, ont ensuite mis l'accent sur la « discipline fiscale » des États et l'adoption de programmes dits de rigueur ou d'austérité.

Depuis quelques années toutefois, sans que ces orientations aient disparu, on peut observer un

intérêt<sup>5</sup> pour des outils (« néokeynésiens » ou autres) de « relance » opérés en partenariat avec les secteurs privés ou/et associatifs, qu'il s'agisse de grands travaux d'infrastructures – de transport, d'énergie, de communication –, de stratégies de soutien à des clusters industriels ou à des projets innovants plus modestes. Des dispositifs tels les Fab-Labs et les Living Labs retiennent également l'attention (Lindy, 2014), en rapport avec la constitution d'écosystèmes sociétaux (ou « smart cities ») « intelligents ». Par ailleurs, du côté de l'OCDE (Region Matter : Economic Recovery, Innovation and Economic Growth, 2009) et de l'Union Européenne (Barca Report, An Agenda for Reformed Cohesion Policy, 2009), une approche dite « place-based » est soutenue, celle-ci portant attention aux spécificités des contextes territoriaux où les politiques doivent être mise en œuvre. Celle-ci n'est pas sans apport avec une action et une recherche territoriales dont nous allons à présent traiter.

## 2. L'ACTION ET LA RECHERCHE TERRITORIALES

L'action et la recherche territoriales constituent des ensembles de réalités complexes, évolutives, distinctes mais interreliées. L'action territoriale, dont en particulier celle induite par les gouvernements, n'est pas indépendante des courants d'analyse.

### 2.1 L'action territoriale

Sur un plan fondamental, l'action et la recherche territoriales renvoient à l'existence d'acteurs humains, dans l'espace et le temps, à leurs pratiques de sociabilité, productives, de mobilité et d'habitat marqués par des représentations, des besoins ou des aspirations. Les formes de ces territorialités et systèmes sociétaux ont varié à travers le temps : des cités antiques, certaines insérées dans des empires, aux cités médiévales, puis de la renaissance européenne constituant des Cités-États, aux villes et régions intégrées aux territoires des États nations et à ceux d'ensembles plus vastes.

**Depuis les années 1980, les politiques de développement régional québécoises intègrent des réflexions sur ces « secteurs », soulignant l'importance de mettre en œuvre des approches de management public.**

Depuis les années 1950, les constats de « déséquilibres » ont incité de nombreux États à mettre de l'avant des préoccupations « d'aménagement du territoire » et de développement régional. Depuis les années 1960, au Canada et au Québec, de nombreux « secteurs » d'intervention publique ont pris forme, le « développement régional » ayant été placé sous la responsabilité de ministères variés (Dubé, 2011). Depuis les années 1980, les politiques de développement régional québécoises intègrent des réflexions sur ces « secteurs », soulignant l'importance de mettre en œuvre des approches de management public moins fragmentées, plus « horizontales » et territoriales (Boucher, 2005).

Comme le soulignait Proulx (2002), « ...le Québec s'est construit un modèle géo-économique bien spécifique », ce qui est aussi le cas de son cadre politicoterritorial institué depuis les années 1960. Façonné à travers l'adoption de plusieurs politiques de développement régional successives, celui-ci est venu stimuler une volonté de prise en charge de plus en plus importante par les acteurs de leur développement et la création de lieux de concertation et de participation. Plusieurs stratégies de dévelop-

---

pement (dont celles autour des créneaux d'excellence et des pactes ruraux de la Politique nationale de la ruralité) ont été de plus en plus volontairement mises en œuvre et évaluées sur la base de modèles et méthodologies sophistiquées<sup>6</sup>.

## 2.2 L'action publique territoriale et les courants d'analyse

Les rapports entre les politiques publiques et les théories, disciplines scientifiques et courants de recherche, sont forts complexes mais indéniables, plusieurs chercheurs les ayant documentés en ce qui concerne les politiques régionales (dont Savoie 1986; Côté 1989; Plummer et McNiven 1998; Bradford et Wolfe, 2013).

Examinant l'évolution des politiques fédérales canadiennes, Côté (1989) y a décelé l'influence de plusieurs orientations successives : lutte aux « disparités » de développement régional, (rurales et régionales) durant les années 1960, stratégies axées sur les « pôles de croissances » durant les années 1970, accent mis sur les initiatives économiques des acteurs locaux à partir des années 1980, ces politiques ayant été délaissées en fonction de divers impératifs politiques, sans avoir fait l'objet d'une évaluation de leurs résultats. Pour Dugas (2005), si au Canada 1961 a marqué le « début d'une ère nouvelle... car la préoccupation de lutte à la pauvreté rurale et aux disparités régionales » s'est ajoutée aux autres domaines d'intervention de l'État », le « souci de réduire les inégalités territoriales » n'a toutefois pas toujours été bien perçu à l'extérieur des principales zones à problèmes et a « assez rapidement » évolué vers des objectifs de croissance économique (p. 1).

L'analyse de Côté à propos du manque d'évaluation est corroborée par McNiven et Plumstead (1998) qui au milieu des années 1990 ont procédé à l'examen comparatif des politiques de développement régional dans une vingtaine de pays (et U.E.), dont au Canada. Ceux-ci ont observé que deux grands modèles exerçaient leur influence sur ces politiques : soit un premier associé à la pensée économique néoclassique et un second qu'ils nomment développement territorial. Ces auteurs laissaient alors entendre que le second modèle n'avait pas encore démontré sa valeur, le renforcement des processus de mondialisation

pouvant rendre cette démonstration encore plus difficile (p. 83).

**Au Québec, les politiques et les analyses territoriales intègrent depuis une vingtaine d'années la question de l'innovation technologique, mais également sociale ou sociétale, organisationnelle, culturelle.**

L'influence importante de la pensée économique néoclassique de T. Courchene sur la politique canadienne de développement régional avait déjà été observée et critiquée par Savoie (1986). En 1994, il en a été de même des chercheurs du GRIDEQ. Dans leur Mémoire sur un projet de loi sur la réforme de la sécurité sociale (1994 :13) acheminé au Comité permanent du développement des ressources humaines de la Chambre des communes du Canada, ceux-ci avaient mis en cause le modèle sous-jacent au livre vert – soit celui de la « out-migration solution », d'inspiration néo-classique défendu par T. Courchene (dont 1981). « La conception du développement est en opposition avec la valorisation du cadre territorial que l'on retrouve au cœur de l'expérience québécoise de développement régional ». « Une approche territoriale apparaît... comme une piste féconde pour traiter des phénomènes de développement et de participation. La prise en compte des différences territoriales permet de jeter un éclairage plus adéquat sur les manifestations vécues de la pauvreté comme sur les initiatives pour la contrer » (p. 12-13).

Récemment, Bradford et Wolfe (2013 : 331), à partir d'observations de six agences fédérales, ont soutenu qu'à travers cinq décades d'intervention, la politique canadienne serait maintenant centrée sur l'innovation plutôt que la redistribution. Au Québec, les politiques et les analyses territoriales intègrent depuis une vingtaine d'années la question de l'innovation technologique, mais également sociale ou sociétale, organisationnelle, culturelle.

Intimement liées au développement des sciences sociales, les « études régionales » québécoises y ont été influencées par l'économie, mais encore davantage par la géographie et la sociologie, d'autres disciplines ayant aussi convié (sciences politiques, démographie, anthropologie, sciences



administratives, droit, ethnologie et d'autres), ce qui explique en partie l'influence réduite de la pensée économique néoclassique sur elles et sur les politiques de développement régional durant plusieurs décennies. Pour l'heure, les politiques territoriales de l'État québécois demeurent incertaines, ce qui est aussi le cas des effets de décisions récentes allant dans le sens d'une certaine désinstitutionnalisation du niveau régional.

### 2.3 La recherche territoriale

La recherche territoriale concerne la production, le transfert, l'augmentation et l'évaluation de connaissances à propos des territoires et des dynamiques territoriales, de leurs caractéristiques et ressources, de leurs transformations, de leurs interconnexions et de leur prise en charge à des fins de développement, d'innovation et de création de milieux de vie. Aux territoires géographiques (terrestres, maritimes, aériens) aux traits variés et aux territoires institutionnels se déclinant à plusieurs échelles, s'ajoutent désormais des territoires numériques où se déploient des pratiques d'acteurs et de communautés d'intérêt. Sans compter des territoires virtuels, les territoires de projets et les projets de territoires imaginés, représentés. Des territoires que des acteurs s'efforcent de « conjuguer ».

Importante au GRIDEQ de l'UQAR<sup>7</sup> (groupement de recherche fondé en 1974 à Rimouski – pour une rétrospective et références à deux autres de ses articles sur le GRIDEQ dans des revues scientifiques, voir Fournis, 2015), la recherche territoriale s'est également développée à partir de plusieurs autres universités et centres de recherche. Plusieurs sont aujourd'hui réunis au sein du CRDT (Centre de recherche sur le développement territorial : <http://crdt.ca/>), lancé en 2003 (Jean, 2006) et d'autres groupements et centres de recherche au Québec (en particulier au CRISES : <http://crises.uqam.ca/>), au Canada (dont à l'Université de Moncton) et à l'étranger<sup>8</sup>.

**À partir d'une riche tradition d'études régionales et du développement régional, la recherche territoriale québécoise a intégré divers apports.**

Au cours des années 1990 et 2000, au Québec et ailleurs, la recherche territoriale a connu une expansion significative, figurant depuis 2003 au centre du programme scientifique du CRDT, sous-tendant de nombreuses études et générant quantité de résultats d'analyse. Une trentaine de Rapports de recherches – souvent comparatives – du CRDT sont disponibles sur ERUDIT : <https://depot.erudit.org/id/003272dd> portant sur de nombreux sujets liés aux territoires (ancrages territoriaux de dynamiques spatioéconomiques, innovation, évaluation de politiques territoriales, acceptabilité sociale, changements climatiques et renforcement des capacités communautaires, résilience, gouvernance, décentralisation, technologies de l'information, développement territorial durable, services de proximité, santé, vieillissement, ressources naturelles, industries et technologies bioalimentaires, forestières, marines, porcines, etc.).

À partir d'une riche tradition d'études régionales et du développement régional (Lafontaine, 2012), la recherche territoriale québécoise a intégré divers apports. Plusieurs chercheurs se sont rapprochés de la science régionale (fondée par deux économistes « inorthodoxes », l'Américain W. Isard et le Français F. Perroux, rejoignant un « mouvement convergent d'une pluralité d'approches » (Lacour 2013 : 9). Si Polèse (2012 : 513) évoque « l'extraordinaire diversité et ouverture des sciences régionales québécoises », Lacour lui, en référence à l'économie territoriale (Courlet et Pecqueur, 2013), y perçoit une « tentative aussi, de la construction d'un univers scientifique ».

Le développement de la recherche territoriale demeure également lié à l'utilisation comme au renouvellement des méthodes ou méthodologies de recherche (Robitaille, 2014, avec la collaboration d'une trentaine de chercheurs). Sur ce plan, plusieurs voies sont empruntées, voire combinées : recherches territoriales reposant sur des méthodes dites conventionnelles (ou classiques) quantitatives ou qualitatives, ou encore de recherche-action plus ou moins participative, ou de recherche-expérimentation proche des « sciences de l'artificiel » (Simon, 1982), la recherche partenariale pouvant avoir recours à l'une ou à l'autre de ces voies, ou à plusieurs, y compris de recherche et développement. Chaque recherche demeure par

---

ailleurs spécifique, tendue entre de nombreuses exigences, ponctuée de choix parmi plusieurs possibles et d'innombrables opérations (ex. bâtir un

questionnaire, construire un échantillon, réaliser des entretiens, décrire des résultats, rédiger un rapport et bien d'autres).

## CONCLUSION : CONNAISSANCES VALABLES, VALEURS ET PHÉNOMÈNES TERRITORIAUX

**Si les avenues de l'action territoriale au Québec demeurent incertaines, la recherche territoriale est de son côté confrontée à plusieurs défis.**

Si les avenues de l'action territoriale au Québec demeurent incertaines, la recherche territoriale est de son côté confrontée à plusieurs défis : immersion au cœur de changements socio-politiques et économiques majeurs impliquant des territoires multiples et des dynamiques territoriales complexes, voire controversées; démarcation de la pensée néoclassique avec ses raisonnements souvent insuffisants ou irréalistes; interdisciplinarité impliquant des sciences sociales et humaines et au-delà, dans certains projets, les sciences de la vie ou celles de l'artificiel; ouverture à plusieurs voies théoriques et méthodologiques.

Pas plus qu'aucune autre démarche à prétention scientifique, la recherche territoriale ne peut se soustraire à la nécessité de contribuer à la clarification des processus et « critères » menant à la constitution de « connaissances valables » (Piaget, 1967 : 6). Or, si en 1967 Piaget confiait leur étude à l'épistémologie, celle-ci ne constitue pas un champ unitaire. Lemoigne (1995) s'emploie ainsi à démarquer les épistémologies « constructivistes », des épistémologies « positivistes » et « réalistes ». Mais aujourd'hui, des épistémologies proches des théories évolutionnistes (Darwin et autres intégrant la question des apprentissages et des émergences), exercent une influence montante sur plusieurs champs de recherches (sciences de la vie et sciences sociales, Hassink et al, 2014).

Ces questions épistémologiques sont importantes, car les choix à ce niveau, « comptent », exerçant des effets sur les démarches de recherches et leurs résultats. C'est aussi parce qu'une progression dans la cohérence et l'enrichissement des cadres conceptuels et méthodologiques peut en dépendre. C'est enfin parce que les collaborations avec des

partenaires extérieurs au milieu universitaire impliqués dans des recherches rendent nécessaires à la fois une « mise à plat » des orientations de ce type et, pour les chercheurs, le rattachement de ces travaux à des communautés scientifiques.

Au cours du dernier siècle, plusieurs approches distinctes de la science ont été proposées. À la fin des années 1920, dans un contexte marqué par l'essor de la physique relativiste, le statut, la méthode et la valeur de la science a sous-tendu à la fois la démarche d'un groupe de penseurs (surtout autrichiens, réunis au Cercle de Vienne) pour en penser les règles – fondant un positivisme logique par la suite critiqué (par K. Popper et d'autres) – et celle de Gaston Bachelard (1884-1962).

Adopté et adapté par la sociologie appliquée quantitative américaine (avec en tête P. Lazarfeld, d'origine viennoise, à partir de l'Université de Columbia), le positivisme logique a connu une très importante diffusion en sociologie et dans la plupart des sciences sociales et humaines, ceci notamment avec la diffusion d'un mode de construction de concepts (« variable ») reposant sur des « dimensions » et des « indicateurs » voulus observables. Mais si ce mode demeure intéressant – sous plusieurs conditions -, il laisse de côté un grand nombre de questions, d'où les critiques qui en sont faites et qui soutiennent d'autres voies possibles, chacune ayant des limites qu'il importe de ne pas perdre de vue.

Pour Bachelard, en butte à de nombreux obstacles, la démarche scientifique ne parvient (toujours provisoirement) à les dépasser, qu'au prix d'une « rupture épistémologique » avec les idées premières reposant sur l'opinion, la conviction, le sens commun. Plusieurs années auparavant, dans Les règles de la méthode sociologique (1895), Émile Durkheim (1858-1917) invitait les « sciences sociales » à se détourner des « suggestions du sens commun », des « premières impressions », des « préjugés traditionnels » et des « prénotions ». Mais la distinction entre « idées premières » et

---

« connaissances valables » est loin d'être simple, les unes et les autres entretenues avec l'expérience sensible et le langage, des rapports complexes.

Par ailleurs, dans un texte de 1898, Durkheim n'exclut pas qu'un « individualisme moral » puisse conduire ceux qu'il nomme les « intellectuels », comme ce fut son cas (et celui « d'un certain nombre d'artistes, mais surtout de savants... ») à prendre publiquement position (« refuser leur assentiment »). Cet individualisme aurait pour « ressort » :

la sympathie pour tout ce qui est homme, une pitié plus large pour toutes les douleurs, pour toutes les misères humaines, un plus ardent besoin de les combattre, et de les adoucir, une plus grande soif de justice.<sup>9</sup>

Si Durkheim a aussi formulé (tardivement) le projet d'intégrer l'étude des « jugements de valeur » à sa science sociale, pour Myrdal (1898-1987) (économiste nobélisé en 1974) raison et valeurs « animent » l'étude du social. Il écrit en 1944<sup>10</sup> :

Le rationalisme et le moralisme qui animent l'étude du social... est la foi dans le fait que les institutions peuvent être améliorées et renforcées et que les gens sont assez bons pour vivre plus heureux. Avec les connaissances d'aujourd'hui il devrait être possible de bâtir une nation, un monde là où la tendance naturelle des gens pour la convivialité ne serait pas trop contrecarrée.

Toujours présente, cette « foi » en la capacité de « bâtir » des environnements sociétaux « conviviaux » et durables « anime » aujourd'hui, sous différentes appellations, des volontés d'action, des politiques publiques et des programmes de recherche où on les transforme en hypothèses et en outils.

La vision platonicienne de fermeture autour d'un territoire refuge et le modèle alexandrin d'ouverture autour d'un territoire plateforme discutés par Gottmann (1975) ne semblent pas disparus. Divers travaux montrent en effet que ces fonctions tendent à se combiner, avec d'autres, à travers des projets de territoires (ou Cités, Régions) « multifonctionnels » ou « intelligents ». Réunissant des territoires géographiques et institutionnels, avec le concours

des TIC, on envisage d'en faire à la fois des lieux de production et de travail, de vie et de gouvernance citoyenne propice à l'avancement de l'expérience démocratique.

De tels projets de territoires sont-ils généralisables et « universalisables » où conduiront-ils à ne conforter qu'un petit nombre de « territoires gagnants »? Les vastes changements que Gottmann envisageait lui comme une « transition » incertaine allaient selon lui nécessiter le concours des États nations, leur souveraineté territoriale leur permettant de participer à l'exercice d'une indispensable « fonction sociale internationale ». Il n'excluait pas non plus que « la compréhension des changements introduits graduellement dans la signification du territoire » puisse « contribuer à un fonctionnement plus sûr du facteur spatial en politique » (Gottman, 1973, cité par Prévalakis, 1995 : 7). Une raison de plus, et non la moindre, pour s'acharner à produire une recherche territoriale la plus valable possible et des outils en mesure de soutenir des actions et des décisions territoriales conséquentes face aux défis majeurs notre temps. ■

## BIBLIOGRAPHIE

- Boucher, Carole (2005). *Analyse de l'approche « horizontale » dans les politiques de développement régional au Québec de 1983 à 2001*, Mémoire de maîtrise, Université du Québec à Rimouski.
- Bradford, Neil, Wolff, David (2013). « Governing regional economic development: innovation challenges and policy learning in Canada », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, no 6, p. 331-347.
- Côté, Serge (1989). « Conjonctions et oppositions : sur quelques rapports entre les théories et politiques de développement régional », *Revue canadienne de sciences régionales*, XII, no 1, p. 93-100.
- Dostaler, Gilles (2003). « Orthodoxie et hétérodoxie, une vieille histoire », *Alternatives Économiques Hors Série*, no 167, mai, p.12-16.
- Dubé, Micheline (2012). *L'entreprenariat dans les politiques de développement régional des gouvernements du Canada et du Québec, des années 1988 à 2008*, Mémoire de maîtrise, Université du Québec à Rimouski. Disponible sur Semaphore [http://semaphore.uqar.ca/view/creators/Dub=E9=3A\\_Micheline=3A=3A.html](http://semaphore.uqar.ca/view/creators/Dub=E9=3A_Micheline=3A=3A.html)
- Dugas, Clermont (2005). « Les politiques de développement régional au Canada depuis 1960 », dans Lafontaine, D. et Jean B. (s.d), *Territoires et Fonctions. Des politiques aux théories, Les modèles de développement régional et de gouvernance en débats*, Tome 1, Éditions du GRIDEQ et du CRDT, p. 1-13.

Disponible sur Semaphore : <http://semaphore.uqar.ca/569/>  
 Fournis, Yann (2015). « Le GRIDEQ, d'hier à aujourd'hui », *Le Mouton noir*, mars. Disponible à : <http://www.moutonnoir.com/2015/03/le-grideq-d%E2%80%99hier-a-aujourd%E2%80%99hui/>  
 GRIDEQ (1994). *Mémoire sur le Projet de loi sur la réforme de la sécurité sociale, Vue du GRIDEQ*, 8 décembre, 21 p.  
 Hassink, Robert, Klaering, Claudia, Marquesa, Pedro (2014). « Advancing Evolutionary Economic Geography by Engaged Pluralism », *Regional Studies*, vol 48, no 7, p. 1295–1307.  
 Jean, Bruno (s.d) (2006). Le Développement territorial, no thématique, *Recherches Sociographiques*, XLVII, no 3.  
 Lemoigne, Jean-Louis (1999). *Les épistémologies constructivistes*, Que sais-je ? 2969, PUF, Paris.  
 Lacour, Claude (2013). Préface, dans Courlet, Claude et Pecqueur, Bernard, *L'économie territoriale*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, p. 5-12.  
 Lafontaine, Danielle (2012). « L'émergence et l'évolution des études et sciences régionales au Québec (1908-2008) », *Revue d'Économie régionale et urbaine*, no 4, p. 555-621.  
 Lindy, Ilari (2014). *The World Bank : Living Labs and Open Innovation*, Document de présentation, Amsterdam, 5 sept.  
 Massicotte, Guy (s.d) (2008). *Sciences du territoire*, Presses de l'Université du Québec, Québec.  
 OCDE (2015), *Perspectives économiques en Afrique 2015. Développement territorial et inclusion spatiale*, Éditions de l'OCDE, Paris.  
 Piaget, Jean (s.d) (1967). *Logique et connaissance scientifique*, Encyclopédie de la Pléiade, Paris, Gallimard.  
 Polanyi, Karl (1983) *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard. (v.o angl 1944).  
 Polèse, Mario (2012). « À propos de l'extraordinaire diversité (et ouverture) des sciences régionales québécoises », *Revue d'Économie régionale et urbaine*, no 4, p. 513-531.  
 Prévalakis, Georges (1996). « La notion de territoire dans la pensée de Jean Gottmann », *Géographie et Culture*, no 20, p. 81-92.  
 Proulx, Marc-Urbain (2002), *L'économie des territoires au Québec*, Ste-Foy, Presses de l'Université du Québec.  
 Robitaille, Martin, Proulx, Marc-Urbain (2014). *Sciences du territoire, T. 2, Défis méthodologiques*, Ste-Foy, Presses de l'Université du Québec.  
 Rifkin, Jeremy (2012). *La troisième révolution industrielle. Comment le pouvoir latéral va transformer l'énergie, l'économie et le monde*, Paris, Éditions Les Liens qui libèrent (v.o 2011).  
 Savoie, Donald (1986). « Courchene and Regional Development. Beyond the Neoclassical Approach », *Revue Canadienne des Sciences Régionales*, IX, no 1, p. 69-77.  
 Schaffers H., Komminos, N., Pallot, M., Trousse, B.,

Nilsson, M., Oliveira, A., (2011). « Smart Cities and the Future Internet: Towards Cooperation Frameworks for Open Innovation », dans Domingue, J. (s.d), *Future Internet Assembly*, LNCS 6656, p. 431-446.  
 Simon, H. A. (1982). *The Sciences of the Artificial*, Cambridge, Poston, MIT Press (v.o 1981)  
 McNiven, J. D., Plumstead, J.E. (1998). *Perspectives comparatives du développement régional*, North American Policy Group, Dalhousie, mars.

## NOTES

<sup>1</sup>Ce texte reprend des éléments d'une présentation lors du séminaire annuel du CRDT, le 13 mars 2015 et d'une présentation lors du colloque « L'innovation sociale en période d'austérité », organisé par le CRISES, au congrès de l'ACFAS, le 26 mai 2015.

<sup>2</sup>Définition extraite de l'entée « épreuve » au site du CRRTL (Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales), « <http://www.cnrtl.fr/definition/%C3%A9preuve>, dernière consultation février 2015.

<sup>3</sup>Sous l'égide du Forum économique international des Amériques, institué en 1994 dans la foulée de l'adoption, en Amérique du Nord, d'un Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) et de la création de l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) en remplacement du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), qui existait depuis 1947 pour superviser le système commercial multilatéral. Site de la Conférence : <http://forum-ameriques.org/montreal>

<sup>4</sup>Site du colloque : <http://theorie-regulation.org/colloques/colloque-rt-2015/>, plusieurs textes, dont R. Boyer.

<sup>5</sup>En cherchant notamment (suite à des critiques, dont celles de J. Stiglitz) à mesurer les impacts macroéconomiques des politiques fiscales, ceci dans des recherches qui n'engagent toutefois pas ces organismes. Voir Vincent Belinga et Constant Lonkeng Ngouana (2015), (Not) Dancing Together: Monetary Policy Stance and the Government Spending Multiplier, WP/15/114.

<sup>6</sup>L'évaluation de la Politique nationale de la Ruralité québécoise a été saluée par l'OCDE qui en a rappelé le modèle (OECD, 2010. Rural Policy Review, Québec, Canada, p. 223). Celui-ci avait été développé dans le cadre d'une recherche évaluative du CRDT – Rapports 1 et 2 disponibles sur ERUDIT <https://depot.erudit.org/id/003280dd?mode=full>

<sup>7</sup>Où on a développé une plateforme DEVREGIO permettant de connaître les réalisations des chercheurs, voir : <http://www.uqar.ca/uqar-info/devregio-fete-ses-15-ans/>

<sup>8</sup>Fondé en 2011, le CIST (Collège International des sciences du territoire) a pour but de contribuer à formaliser et organiser le champ interdisciplinaire des sciences du territoire à une échelle internationale (<http://www.gis-cist.fr/>)

<sup>9</sup>« L'individualisme et les intellectuels », *Revue bleue*, 4e série, T X, p. 7-13, texte accessible au site des Classiques en sciences sociales, citation extraite de la page 9 de la version électronique ([http://classiques.uqac.ca/classiques/Durkheim\\_emile/sc\\_soc\\_e\\_t\\_action/texte\\_3\\_10/individualisme.html](http://classiques.uqac.ca/classiques/Durkheim_emile/sc_soc_e_t_action/texte_3_10/individualisme.html))

<sup>10</sup>Dans An American Dilemma. The Negro Problem and Modern Democracy, New York, Harper, 2 vol. (p. 1024), un ouvrage documentant et dénonçant la ségrégation raciale, ici traduit par L. Lepage dans Gunnar Myrdal et son œuvre (s.o. Dostaler, Gille et al, Paris, Economica et PUM, 1990, p.202.

---

# Quelle politique régionale en contexte d'austérité?

Guy Chiasson

Université du Québec en Outaouais  
Centre de recherche sur le développement

---

## INTRODUCTION

**Pour leur part, les critiques ont souvent signalé la contribution importante des institutions régionales tant au niveau de l'emploi que de l'appui au potentiel de développement régional et ont fait valoir la volonté des acteurs régionaux de participer à la prise de décision sur les régions.**

Les réformes tous azimuts apportées par le gouvernement libéral du premier ministre Philippe Couillard ont généré bon nombre de commentaires, de critiques et de débats dans les médias et bien d'autres espaces publics de la société québécoise. Les réformes apportées aux mesures de soutien au développement des régions, en particulier l'abolition des Conférences régionales des élus (CRÉ) et le renforcement du lien d'autorité des MRC sur les Centres locaux de développement (CLD), n'ont pas fait exception là-dessus. Suite à l'annonce de ces mesures à l'automne 2014, le mouvement « Touche pas à ma région » a été créé pour dénoncer ces réformes. Ce mouvement, s'il n'a pas réussi à bloquer l'adoption du projet de loi 28 qui officialisait ces deux changements au développement régional, a tout de même su en faire un enjeu sur la place publique et retenir l'attention des médias pour une bonne partie de l'hiver et du printemps 2015, y compris pour un temps celle des médias à l'échelle de l'ensemble du Québec. Le débat autour de ces mesures a surtout porté sur leur impact sur le développement des régions. D'un côté, les porte-paroles du gouvernement faisaient valoir que ces réformes permettaient d'éliminer du gaspillage de fonds publics dans des structures bureaucratiques. Les propos du premier ministre Couillard : « [c]'est qu'au lieu de se concentrer sur les missions comme le développement régional et le choix des projets par les régions et dans les régions, on se concentre sur les structures

et leur financement avec les résultats qu'on a vus » (Gagnon, 2015) résumant assez bien le justificatif répété maintes fois par les ténors du gouvernement. Pour leur part, les critiques ont souvent signalé la contribution importante des institutions régionales tant au niveau de l'emploi que de l'appui au potentiel de développement régional et ont fait valoir la volonté des acteurs régionaux de participer à la prise de décision sur les régions. À titre d'exemple, un texte signé par une cinquantaine d'universitaires québécois et publié dans *Le Devoir* qui soutient :

En ce sens, les directions régionales, Agences, Conseil régional des élus et autres instances publiques de planification sont des joueurs de premier plan pour la réussite du Québec. Abolir des postes dans la fonction publique, quand ce n'est pas l'institution complète, apparaît une visée à courte vue. C'est nier leur rôle dynamique et constructif dans les processus de développement. C'est nier qu'elles sont des acteurs de changement essentiel, porteurs d'expertises et de savoirs, qui permettent entre autres d'ajuster des programmes nationaux aux spécificités des territoires d'intervention. Bref, tuer nos institutions publiques, c'est tuer une ressource stratégique du développement des régions du Québec, que nous aurons mis des années à construire. (Fortin et Jean, 2014)

Les CRÉ et les CLD soumis au traitement de choc du gouvernement faisaient partie d'un ensemble plus large de moyens que l'État québécois déploie pour soutenir explicitement le développement régional. On peut considérer cet ensemble comme étant la *politique de développement régional*. Dans ce texte, je prendrai un point de vue un peu différent de celui qui a prédominé dans les médias. Je chercherai moins à identifier les

---

impacts de ces mesures sur les régions et leur développement que de situer les réformes apportées par le gouvernement Couillard comme un changement dans les façons de faire au niveau de la politique publique en matière de développement régional. Dans quelle mesure ces réformes signifient un changement d'approche par rapport à la politique régionale qui a prévalu

au Québec? Pour ce faire, je vais tout d'abord rappeler les grandes lignes de l'approche de développement régional québécoise pour ensuite situer les changements récents. Plus précisément, j'explorerai deux voies de changements majeurs : la municipalisation du développement et l'abandon du rôle d'accompagnateur de l'État.

## 1. UN MODÈLE QUÉBÉCOIS DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

**Cette approche s'appuie sur le choix institutionnel de privilégier un partenariat entre l'État et les forums locaux et régionaux où la société civile sous toutes ses formes est bien représentée.**

Il y a relativement peu de travaux scientifiques qui permettent de cerner l'approche de l'État québécois en matière de développement régional. Généralement, ces travaux émergent au moment où des réformes importantes de la politique régionale sont annoncées. Juan-Luis Klein (1995), en prenant comme point de repère l'importante réforme du développement régional de 1992, va situer cette réforme comme un cas de figure du passage de « l'État providence à l'État accompagnateur ». Cette réforme signifierait un changement au niveau de la responsabilité du développement. Si, dans une logique d'État providence, l'État était le grand responsable de la lutte aux disparités régionales, dans une logique d'État accompagnateur, l'État partage la responsabilité du développement des territoires avec des acteurs régionaux. Dans les mots de Klein (1995, p. 133) :

« le gouvernement abolit la plupart des dispositifs gouvernementaux créés depuis les années 1960 dans le but d'administrer une politique volontariste d'intervention régionale et il les remplace par d'autres dispositifs, ancrés dans la société civile dont la mission est d'assurer une planification

régionale et partenariale du développement économique ».

Ce texte publié en 1995 annonçait déjà deux caractéristiques -un rôle de l'État comme partenaire et la présence de « dispositifs, ancrés dans la société civile »- que d'autres par la suite vont considérer comme des éléments centraux et distinctifs de l'approche québécoise en matière de développement des territoires et des régions. Les travaux de Benoît Lévesque (2004) situent le développement régional dans le cadre de ce qu'il qualifie de *modèle québécois de développement*. En parlant d'un « modèle québécois », Lévesque suggère que, depuis les années 1980, les diverses interventions québécoises en matière de développement régional ont suivi une approche relativement cohérente et comparable à ce qui se passe dans d'autres secteurs d'activité. Cette approche s'appuie sur le choix institutionnel de privilégier un partenariat entre l'État et les forums locaux et régionaux où la société civile sous toutes ses formes est bien représentée. Comme nous pourrions le voir dans les pages suivantes, les réformes annoncées par le gouvernement Couillard s'attaquent de front à au moins deux facettes de cette approche québécoise, soit la reconnaissance de la société civile comme un partenaire privilégié et la redéfinition du rôle de l'État comme un « accompagnateur ». Cette analyse suggère que ces réformes qui se mettent en place participent à un renouvellement significatif, même si pas irrémédiable, de la politique de développement régional québécoise.

## 2. LA MUNICIPALISATION DU DÉVELOPPEMENT

Tel que mentionné plus haut, une des caractéristiques importantes de l'approche québécoise était de s'appuyer sur un ensemble de forums

locaux et régionaux qui devenaient les interlocuteurs (ou partenaires) privilégiés de l'État dans le cadre de la politique régionale. Ces

---

forums étaient créés aux fins du développement local et régional et étaient volontairement distincts de la structure municipale (municipalités locales, MRC), même si les élus étaient appelés à y participer en compagnie d'acteurs représentants de la société civile. Les réformes du gouvernement ont démontré une volonté claire de mieux intégrer le développement régional dans le giron municipal.

À l'échelle régionale, le gouvernement a carrément aboli les Conférences régionales des élus (CRÉ), transférant par la même occasion les budgets de développement régional administrés par les CRÉ et leur rôle d'interlocuteur régional de l'État québécois vers les Municipalités régionales de comtés (MRC). Par la suite, d'autres instances actives à l'échelle régionale ne seront pas épargnées et cela sans que ne soit précisé qui va exercer leur mandat. C'est le cas pour les Commissions régionales des ressources naturelles et du territoire, instance de planification concertée du territoire public qui relevait des CRÉ, et des Forums Jeunesse récemment dissolus par le gouvernement. Si on ajoute à cela la très récente annonce par le gouvernement de son intention de fusionner les onze Coopératives de développement régional en une seule grande coopérative québécoise, il se dégage une très nette impression que le gouvernement accorde désormais assez peu d'importance au palier régional comme un espace structurant pour l'action publique et la représentation de la société civile.

**La disparition des CRÉ, le rétrécissement de l'importance du palier régional et l'intégration des CLD démontrent assez clairement une volonté de remettre le développement dans les mains des élus locaux et de mieux le « localiser » dans le pouvoir municipal.**

À l'échelle des MRC, la réforme prévoit que les MRC vont intégrer le mandat de développement local des CLD, ce qui en pratique veut dire que chaque conseil de MRC pourra décider d'absorber son CLD ou de le maintenir comme entité distincte. Un nombre important de MRC, faisant face à des coupures importantes dans les diffé-

rentes enveloppes gouvernementales transférées au CLD, ont choisi d'intégrer ces derniers, de sorte que dans bien des régions, la présence de CLD autonomes est en damier et du même coup le réseau qui chapeautait ces CLD, l'Association des centres locaux de développement du Québec, a été aboli. Un document distribué aux participants lors du Forum Développer ensemble nos territoires, précisait que :

selon les informations disponibles, environ 1/3 des CLD auront disparu au cours des prochaines semaines et leur mandat de soutien aux entreprises sera repris par les MRC. Ailleurs, les décisions n'ont pas encore été prises et cette proportion pourrait donc être plus importante dans un an. À Montréal, 6 nouvelles organisations apparaissent et prendront graduellement la place des 18 CLD-CDEC antérieurs. La place de représentants de la société civile y sera vraisemblablement plus faible (TIESS, 2015).

La disparition des CRÉ, le rétrécissement de l'importance du palier régional et l'intégration des CLD démontrent assez clairement une volonté de remettre le développement dans les mains des élus locaux et de mieux le « localiser » dans le pouvoir municipal. C'est tout à fait dans le sens de ce que Jean-François Simard et Yvon Leclerc (2008) qualifient de « municipalisation du développement ». Il faut bien admettre, à l'instar de ces auteurs, que ce travail d'arrimage du développement régional au pouvoir municipal avait déjà été bien amorcé en 2003 par le gouvernement Charest. Ce dernier avait alors changé la composition des Conseils régionaux de développement (CRD), devenus les CRÉ suite à la réforme, pour faire une place plus importante aux élus locaux et au détriment des représentants de la société civile. La loi prévoyait également un rapprochement entre les CLD et les MRC. Ces changements cherchaient à miser sur l'imputabilité des élus locaux en renforçant leur autorité sur le développement local et régional. À l'époque plusieurs s'étaient prononcés contre l'exclusion de la société civile de la structure de gouvernance des CRÉ et des CLD (Simard et Leclerc, 2008; Lévesque, 2004) y voyant une perte pour le développement régional. Face à la disparition annoncée du gouvernement, ces critiques doivent maintenant défendre les CRÉ et

---

les CLD autonomes et ce qu'il reste d'espace pour la participation de la société civile. C'est donc dire que les plus récentes réformes du gouvernement Couillard ont repris la municipalisation du développement là où le gouvernement Charest l'avait laissé en 2003-2004 et l'a poussé jusqu'au

bout. La MRC devient ainsi le partenaire principal du gouvernement québécois en matière de développement du territoire, alors que la société civile et le palier régional voient leur espace d'influence se réduire comme une peau de chagrin.

### 3. LE PACTE FISCAL TRANSITOIRE OU L'APPUI TIMORÉ AU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

**L'approche québécoise de développement régional s'appuie sur un rôle de l'État comme partenaire des milieux régionaux et locaux.**

Dans la section précédente, ma présentation des réformes apportées par le gouvernement s'est limitée à l'abolition des CRÉ et le renforcement de l'emprise des MRC sur les CLD, c'est-à-dire celles qui ont été le plus discutées et débattues sur la place publique. Comme nous avons pu le voir, ces mesures signifiaient un important glissement vers les municipalités comme principal partenaire de l'État et comme échelle d'action publique en matière de développement régional. Alors que l'attention s'est concentrée sur le transfert de pouvoir de la société civile vers les municipalités, le débat public a été moins virulent sur un autre versant de la politique régionale, soit le rôle de l'État comme partenaire. Là aussi, comme on pourra le voir, les réformes du gouvernement Couillard se distancient de l'approche précédente de politique régionale au Québec.

L'approche québécoise de développement régional s'appuie sur un rôle de l'État comme partenaire des milieux régionaux et locaux. Dans les mots de Benoît Lévesque (2004, p. 11), dans le contexte du modèle québécois des années 1980 et 1990 :

L'État joue un rôle d'animateur et de catalyseur favorisant la multiplication des ententes entre partenaires économiques et non-économiques et fournissant le soutien pour les outils et les apprentissages collectifs nécessaires. Par conséquent, contrairement aux idées reçues, l'intervention de l'État dans l'économie n'a pas disparu, elle s'est maintenue voire accrue, mais selon des modalités différentes de celle de la Révolution tranquille et de l'inspiration keynésienne.

Il donne plusieurs exemples pour montrer comment l'État assure concrètement ce rôle de soutien au dynamisme des acteurs du territoire : la politique industrielle, les Fonds d'investissement, etc.). À cette liste, on pourrait également ajouter d'autres initiatives comme le programme Action concertée de coopération régionale de développement (ACCORD) ou la Politique nationale de la ruralité (Jean, 2003) mis en place directement dans le cadre de la politique de développement régional. Ces derniers programmes démontrent, non seulement une volonté de l'État d'appuyer les milieux dynamiques dans leur quête de développement, mais aussi d'offrir des moyens à des milieux plus dévitalisés pour se développer.

À bien des égards, les réformes Couillard semblent représenter un recul par rapport à la volonté de l'État québécois d'assurer son rôle de « catalyseur », en particulier auprès des milieux plus dévitalisés. Ce recul est particulièrement observable, il me semble, dans le cadre du pacte fiscal transitoire. Rappelons que le pacte fiscal c'est l'entente financière qui lie les municipalités locales, les MRC et le gouvernement. C'est dans le cadre de ce pacte fiscal que le gouvernement s'engage au niveau des transferts monétaires vers les pouvoirs locaux. Dans un contexte où les municipalités et MRC sont appelées à jouer un rôle croissant en matière de développement des territoires, le pacte fiscal devient un bon indicateur des moyens concédés par l'État pour leurs responsabilités en matière de développement.

Le pacte fiscal transitoire représente une importante réduction de moyens par rapport à ce que recevaient auparavant les municipalités et les MRC. André Joyal, dans un autre article de ce numéro, rappelle que ces coupes seront de l'ordre de 10 % (300 millions de dollars). Cette coupure est très substantielle surtout si l'on tient compte de la ponction supplémentaire de 40 millions de dollars



---

(55 %) dans les enveloppes auparavant destinées aux CLD et maintenant gérées en bonne partie par les MRC.

Dans le cadre d'un pacte fiscal « transitoire » à renégocier sous peu, il est difficile de prévoir avec grande certitude comment les choses vont évoluer dans les prochaines ententes entre le gouvernement et les MRC. Il demeure que les coupes inscrites dans le pacte signifient une diminution très appréciable des moyens sur lesquels pourront compter les municipalités pour prendre en charge leurs différentes responsabilités. Il faut dire que le gouvernement a fait valoir à quelques reprises qu'il comptait refinancer le municipal via un nouveau partage des redevances des ressources naturelles (Lafleur, 2015). Par contre, pour l'instant les termes et les montants de ce nouveau partage restent inconnus, ce qui rend très difficile d'apprécier son impact sur la prise en charge municipale du développement des territoires.

Il faut se rappeler que les municipalités québécoises, comme celles des autres provinces canadiennes, ont longtemps concentré leur action sur ce que d'aucuns qualifient de « service à la propriété » (Andrew, 1999), ce qui veut dire surtout la mise en place et l'entretien d'infrastructures (eau, égout, etc.) et de service de base (vidange, déblayage de la neige, pompiers, etc.) et l'aménagement du territoire dans le cas des MRC. Si des responsabilités comme le développement social ou encore le développement local ne sont pas totalement nouvelles pour les municipalités (Letarte, 2003), elles ont tendance à se rajouter à ces responsabilités de base et à nécessiter des apprentissages et de nouvelles expertises de la part

## CONCLUSION

**On pourrait bien penser que ces mesures s'inscrivent dans un effort plus ou moins explicite de changer les façons de faire le développement régional et donc que derrière ces changements se dissimulerait une nouvelle politique de développement régional.**

L'objectif de ce texte était de voir dans quelle mesure la série de changements apportés par le gouvernement Couillard participe à la construction d'une nouvelle politique de développement

des municipalités. Dans ce contexte, on peut se demander si la diminution des transferts provinciaux vers les municipalités ne va pas favoriser un recentrement, au moins de certaines municipalités, sur leur métier de base, c'est-à-dire sur le service à la propriété. À tout le moins, on peut s'imaginer que pour bon nombre de municipalités, il sera difficile d'intégrer de nouvelles responsabilités en matière de développement régional, alors que les budgets transférés par Québec, en particulier ceux dédiés au développement local, sont revus substantiellement à la baisse.

J'argumenterai que le pacte fiscal actuel contribue de surcroît à accentuer des inégalités entre les milieux que les politiques précédentes tentaient d'amenuiser. Les plus grandes municipalités urbaines qui ont accès à une richesse foncière relativement importante sont passablement moins dépendantes sur les transferts gouvernementaux pour prendre des nouvelles responsabilités en matière de développement régional. C'est bien différent pour bien des petites municipalités rurales pour qui les fonds provenant de Québec sont essentiels pour assurer une certaine action en matière de développement régional. Cette nette impression que le gouvernement se désengage envers le principe de l'« occupation dynamique du territoire » et les municipalités dévitalisées est fortement renforcée par le fait que le gouvernement a abandonné la Politique nationale de la ruralité et n'a pas renouvelé le *Plan d'action en appui aux municipalités dévitalisées* (Vachon, 2015), tous deux des mesures qui donnaient des moyens d'actions aux municipalités locales et les MRC dans des contextes de défavorisation.

régional. Plus précisément, mon analyse a porté sur trois mesures explicitement dédiées au développement régional -l'abolition des CRÉ, l'intégration des CLD dans le giron des MRC et le pacte fiscal transitoire- laissant ainsi de côté certaines mesures sectorielles comme la réforme des structures régionales en santé ou l'abolition de bureaux régionaux de certains ministères et d'autres mesures comme l'abolition de la Politique nationale de la ruralité et la fin du financement accordé à Solidarité rurale qui ont tous des impacts certains sur les dynamiques régionales. L'analyse de ces trois

changements montre qu'elles sont en rupture assez catégorique avec l'approche qui s'était imposée depuis les années 1980 et que certains ont qualifiée de *modèle québécois de développement*. En donnant aux pouvoirs locaux élus un rôle central dans la mise en œuvre de la politique de développement régional et en diminuant les fonds rendus disponibles pour les municipalités, le gouvernement modifie significativement la relation partenariale qui était au cœur de l'approche québécoise. De surcroît, en tournant le dos à l'échelle régionale, le gouvernement modifie le terrain de jeu du développement régional.

Cela suggère que le programme d'austérité du gouvernement Couillard ne se limite pas, comme c'est présenté par certains, à un exercice comptable visant à diminuer les dépenses de l'État. On pourrait bien penser que ces mesures s'inscrivent dans un effort plus ou moins explicite de changer les façons de faire le développement régional et donc que derrière ces changements se dissimulerait une nouvelle politique de développement régional. Cette politique ferait porter plus lourdement le poids du développement régional sur les pouvoirs locaux, non seulement en laissant beaucoup moins de place à des forums de la société civile, mais aussi en limitant la contribution de l'État comme partenaire. Le risque fort que fait peser cette approche, si elle se maintient dans les pactes fiscaux à venir, et l'avenir le dira sans doute assez rapidement, c'est celui d'une certaine *métropolisation* du développement régional au Québec. L'idée de métropolisation (Veltz, 1999) renvoi à un développement de plus en plus concentré dans les espaces métropolitains parce que ces milieux centraux sont les seuls qui peuvent réunir les moyens stratégiques pour faire face aux nouvelles exigences de la globalisation. Veltz parle ainsi d'une « économie d'archipel » alors les territoires situés à l'extérieur des axes métropolitains seraient en quelque sorte condamnés à la marginalité faute de moyens de porter leur propre développement. On peut bien relativiser le caractère mécanique de cette logique, mais il reste qu'en faisant porter de plus en plus le développement sur les municipalités, le gouvernement québécois abdique une certaine responsabilité dans le rééquilibrage des moyens auxquels les milieux locaux peuvent faire appel pour se développer. Il risquerait ainsi de contribuer à renforcer un « Québec cassé en deux », déjà

dénoncé par le Conseil des affaires sociales (Leclerc, 1989) à la fin des années 1980.■

## BIBLIOGRAPHIE ET NOTES

- Andrew, Caroline (1999). « Les métropoles » dans Caroline Andrew (s.d.) *Dislocation et permanence. L'invention du Canada au quotidien*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 61-79.
- Fortin, Marie-José et Bruno Jean (2014). « Le Québec privé de ses joueurs de premier plan. Abolir des institutions de l'administration publique régionale relève d'une visée à courte vue », *Le Devoir*, 5 novembre, en ligne <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/422920/developpement-region-agences-cre-cld-des-joueurs-de-premier-plan>
- Gagnon, Mélyssa (2015). « Philippe Couillard est las du discours pessimiste », *Le Droit*, 2 juin, p. 13.
- Klein, Juan-Luis (1995). « De l'État-providence à l'État accompagnateur dans la gestion du social : le cas du développement régional au Québec », *Lien social et politiques*, no 33, p. 133-141.
- Lafleur, Claude (2015). « Pierre Moreau prêt à poursuivre la décentralisation. Le ministre s'attend à des 'efforts additionnels' », *Le Devoir*, 16 mai, en ligne <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/439976/pierr-e-moreau-pret-a-poursuivre-la-decentralisation-le-ministre-s-attend-a-des-efforts-additionnels>
- Leclerc, Yvon (1989), *Deux Québec dans un : rapport sur le développement social et démographique*, Conseil des Affaires sociales, Gouvernement du Québec, Québec, 124 pages.
- Letarte, Georges (2003). *Les municipalités et le développement social. Un cas-type : les municipalités de la région de la Capitale-Nationale*, Rimouski, GRIDEQ.
- Lévesque, Benoît (2004). « Le développement local et régional : vers la fin du modèle québécois? », *Cahiers de l'ARUC en économie sociale I-03-2004*. Disponible en ligne <http://www.aruces.uqam.ca/Portals/0/cahiers/I-03-2004.pdf>
- Simard, Jean-François et Yvon Leclerc (2008). « Les Centres locaux de développement 1998-2008. Une gouvernance en mutation : entre participation citoyenne et imputabilité municipale », *Revue canadienne des sciences régionales*, volume 31, numéro 3, pp. : 615-636.
- Territoires Innovants en économie sociale et solidaire (TIESS) (2015). *Aperçu des transformations dans le développement territorial*, document distribué dans le cadre du Forum Développer ensemble nos régions, Nicolet, 13 mai.
- Vachon, Bernard (2015). « 10 éléments de réflexion au Ministre Moreau », *Néorural*, 25 mars, en ligne <http://neorurale.ca/2015/03/10elementsdereflexionministremoreau/>
- Veltz Pierre, (1996), *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, Paris, PUF.

---

# Un paysage institutionnel en recomposition : au-delà des structures, quelles perspectives pour la gouvernance territoriale?<sup>1</sup>

Marie-José Fortin  
Chaire du Canada en développement régional et territorial  
GRIDEQ/CRDT/UQAR  
Marie-Joëlle Brassard  
Recherche Action Innovation

---

## 1. LA CRÉATION D'UN CONTEXTE D'AUSTÉRITÉ

**Les coupes se succèdent dans plusieurs secteurs d'activités.**

L'automne 2014 est chaud au Québec! Le gouvernement Couillard, élu en avril, annonce qu'il mettra de l'ordre dans les finances publiques. L'heure est à l'austérité déclarée, avec en finalité le déficit zéro. Dès juin 2014, une Commission de révision des programmes est créée avec le mandat de mettre en place un processus d'évaluation continue de ses programmes. Aux vues du gouvernement, il faut recentrer là où les besoins sont les plus criants.

Les coupes se succèdent dans plusieurs secteurs d'activités; abolition des 18 agences de santé et de services sociaux, des 21 Conférences régionales des élus (CRÉ) et des Forums jeunesse, des 122 Centres locaux de développement, de certaines directions régionales, dont celles du ministère de l'Éducation et de l'Immigration et du Conseil du statut de la femme. Le gouvernement se veut rassurant, alléguant qu'en réduisant des structures trop coûteuses, les services aux citoyens seront préservés.

Pour le gouvernement, les interlocuteurs légitimes sont maintenant les élus municipaux, la municipalité régionale de comté (MRC) étant le palier pertinent de la « gouvernance de proximité ». C'est à cette échelle qu'il entend négocier une décentralisation des pouvoirs. Un pacte fiscal « tran-

sitoire » était adopté à l'automne 2014, qui a fait l'objet de coupes à hauteur de 300 millions de dollars et un nouveau pacte fiscal est attendu pour 2016.

Du côté des grandes villes, et à la demande de l'Union des municipalités du Québec (UMQ), le gouvernement adoptait en décembre 2014 le projet de loi 3<sup>2</sup> sur la réforme des régimes de retraite. La loi prévoit le refinancement des déficits passés des régimes de retraite à parts égales entre la partie patronale et les employés, déficits qui étaient sous la responsabilité des municipalités. La suspension de l'indexation automatique des pensions de retraite pendant une période de trois ans est également prévue, ce qui fait dire aux syndicats que cette situation appauvrira les retraités. L'enjeu financier est de taille et les chiffres contestés. Pour les années 2010, 2011 et 2012, la Régie des rentes du Québec (RRQ) évaluait le déficit à 3,9 milliards de dollars en février 2015. De son côté, le milieu syndical<sup>3</sup> soutenait qu'il se situait entre 2,2 à 2,5 milliards de dollars, alléguant que le gouvernement avait gonflé les chiffres pour gagner la faveur de l'opinion publique.<sup>4</sup>

**Le gouvernement se veut rassurant, alléguant qu'en réduisant des structures trop coûteuses, les services aux citoyens seront préservés.**

## 2. DES APPRENTISSAGES POUR CONSTRUIRE L'AVENIR?

Ces éléments, en trame de fond, dressent une scène complexe où se jouent plusieurs négociations et enjeux en simultané. Du point de vue du dévelop-

pement régional, le contexte marque une rupture dans l'évolution des rapports entre l'État central et les acteurs des territoires. L'architecture institu-

---

tionnelle construite sur 40 années d'évolution, articulée autour de la concertation régionale entre une multiplicité d'acteurs, est remise en cause au nom de la « gouvernance de proximité ».

Du point de vue des connaissances, cette période offre un contexte d'observation propice pour tester quelques énoncés théoriques qui justifient les fondements de l'action publique menée en développement régional. En particulier, les milieux innovateurs, régions apprenantes et économie de proximités expliquent les « régions qui gagnent » par les capacités de coordination de divers acteurs individuels et collectifs (Benko et Lipietz, 1992; Leloup *et al.* 2005; Camagni *et al.*, 2004; Gilly et Torre, 2000). Une telle capacité serait construite dans le temps, sous deux angles : d'abord une proximité institutionnelle, où les acteurs partagent des représentations, conventions et règles communes et, en complément, une proximité organisationnelle, soit un « espace de définition des pratiques et des stratégies des agents à l'intérieur d'un ensemble de règles porté par les institutions » (Kirat et Lung, 1995, cités dans Bouba-Olga *et al.*, 2008 : 5).

Selon cette perspective, les capacités institutionnelles pourraient survivre à un changement organisationnel, comme l'abolition des Conférences régionales des élus (CRÉ) décrétée par le gouvernement. Mais si la structure organisationnelle était modifiée, et sachant qu'elle n'est pas sans incidence sur la façon de rendre une mission, quels effets et enjeux pourraient avoir une reconfiguration sur les dynamiques de gouvernance territoriale? Comme le soutiennent Torre et Beuret, la gouvernance est en effet un phénomène complexe et traversée de tensions : un « (...) ensemble des processus et dispositifs par lesquels des parties prenantes ou acteurs de différentes natures (productifs, associatifs, particuliers, représentants des pouvoirs publics ou des collectivités locales...)

### 3. LES CONFÉRENCES RÉGIONALES DES ÉLUS

Les Conférences régionales des élus ont été créées en 2003, en remplacement des Conseils régionaux de concertation et de développement (CRCD) fondés en 1992. Leur rôle était d'agir à *titre d'interlocuteur privilégié du gouvernement en matière de développement régional*.<sup>5</sup> À ce mandat

contribuent à l'élaboration, parfois concertée, parfois conflictuelle, de projets communs pour le développement futur des territoires » (2012 : 3).

Pour éclairer ces questions, nous avons mené une enquête auprès d'une quinzaine d'intervenants provenant de six CRÉ. Notre objectif était de cerner comment les acteurs territoriaux s'organisent face à ces changements : souhaitent-ils conserver de telles instances de concertation régionale? Si oui, selon quelles formes? Certaines pratiques seront-elles reconduites, dans d'autres instances? Nous faisons l'hypothèse qu'après des décennies d'expériences et malgré les difficultés propres à tout exercice de concertation, les acteurs territoriaux auraient appris à apprécier les fruits de la concertation régionale et construiraient un modèle inspiré par leurs pratiques. Pour reprendre les termes des théories évoquées précédemment, les apprentissages serviraient de levier pour fonder le paysage institutionnel en recomposition.

Mais cette hypothèse optimiste néglige l'influence de la stratégie gouvernementale et du contexte budgétaire particulier qui pèsent tous deux très lourd dans les processus de négociation. Quoiqu'exploratoire, l'enquête permet ainsi de révéler les tensions qui animent les discussions en cours quant aux orientations possibles pour l'avenir de la concertation régionale. Après en avoir décrit quatre, le modèle adopté dans deux CRÉ sera exposé. L'examen de son architecture révélera des enjeux importants qui risquent de se poser dans la gouvernance territoriale. Mais d'abord, posons un regard sur le travail réalisé par les CRÉ.

**Pour éclairer ces questions, nous avons mené une enquête auprès d'une quinzaine d'intervenants provenant de six CRÉ.**

---

Le territoire couvert par les CRÉ correspondait aux régions administratives<sup>6</sup>. Leur conseil d'administration regroupait de 40 à 50 représentants composé des préfets des MRC, des maires de municipalités locales de 5 000 habitants et plus et des villes dites de centralité, ainsi qu'un représentant par nation autochtone. Les membres de la société civile, nommés par les élus, composaient « au plus un tiers » du Conseil, une nette diminution par rapport aux défunts CRCD où ils constituaient les deux tiers des représentants avec droit de vote.

Le cadre de référence privilégié pour l'exercice de la concertation entre le gouvernement et les régions reposait sur le Plan quinquennal de développement (PQD) régional dans lequel s'inscrivaient les axes stratégiques de développement décidés par chaque région. À l'échelon infrarégional, les MRC devaient référer au PQD pour assurer une cohérence de leur vision avec l'échelon régional.

Partant des axes de développement identifiés dans le PQD, des ententes spécifiques entre les régions (CRÉ) et le gouvernement central orientaient l'allocation du Fonds de développement régional (FDR) qui variait de 1,5 million à 2,3 millions de dollars selon les régions, en baisse dans les dernières années. Le Fonds couvrait le développement économique et l'emploi, la protection de l'environnement, le développement social, la culture, le loisir, le sport et l'éducation, la recherche et la science. Avec le temps, de nouvelles responsabilités furent déléguées par l'État aux CRÉ : la lutte contre la pauvreté et l'exclusion

sociale, l'immigration, l'économie sociale avec les pôles, les Forums jeunesse, les aînés et la culture, les loisirs et le sport. Le mécanisme des ententes spécifiques permettait la rencontre d'organismes et de ministères régionaux autour d'un enjeu spécifique pour lever des montants d'argent supplémentaires. Selon les régions, les CRÉ pouvaient gérer annuellement des fonds se situant généralement entre 5 et 11 millions de dollars.<sup>7</sup>

Pour terminer, les CRÉ étaient responsables des Commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT). Elle devait élaborer et participer à la réalisation des plans régionaux de développement intégré des ressources naturelles et du territoire. L'exercice visait une vision cohérente pour le développement et la conservation des ressources naturelles et du territoire, qui était ensuite mis en œuvre par l'intermédiaire des Tables GIR, animées par les CRÉ.

Au fil des ans donc, le mandat des CRÉ s'est élargi, confirmant ainsi leur rôle d'interlocuteur privilégié du gouvernement en matière de développement régional.

**L'exercice visait une vision cohérente pour le développement et la conservation des ressources naturelles et du territoire, qui était ensuite mis en œuvre par l'intermédiaire des Tables GIR, animées par les CRÉ.**

#### 4. QUATRE TENSIONS FONDATRICES D'UN MODÈLE DE CONCERTATION RÉGIONALE

Les élus des CRÉ sont divisés suite à l'annonce du gouvernement d'abolir les CRÉ. Certains expriment publiquement être favorables à cette décision, comme le maire de Québec, président de la Communauté métropolitaine de la Capitale-Nationale, qui affichait déjà sa position en avril 2014<sup>8</sup> : « on est rendu [avec la CRÉ] dans un mille-feuilles administratif qui est contre-productif »<sup>9</sup>. D'autres sont au contraire soucieux de reconduire une telle instance jugée importante. Par exemple, dans une résolution adressée au gouvernement en ce sens, la CRÉ de la Mauricie précise : « [s]ans instance régionale pour assurer cette concertation, le risque est bien réel d'un retour rapide vers le travail en

*silo, retranché dans des réseaux limités, à l'échelle d'un territoire. »*<sup>10</sup>

Mais au-delà des positions et des déclarations publiques, que se dessine-t-il pour l'avenir de la concertation régionale? Au moment de recueillir les propos d'acteurs impliqués (avril, mai 2015), des négociations portent sur la cession de leurs activités se déroulent, selon les régions, au sein des conseils d'administration des CRÉ et/ou de comités de transition (formés des préfets des MRC). L'analyse des 15 entretiens révèle quatre tensions qui, selon les cas, incitent à adopter un modèle plutôt qu'un autre.

### Première tension : concurrence entre spécialistes et entre enjeux

L'ajout d'ententes spécifiques sectorielles a requis l'embauche de professionnels dans les CRÉ. En 2013, on comptait de 13 à 30 employés permanents selon les régions (tableau 1), ce qui va bien au-delà de l'équipe attirée au mandat original de planification qui comptait moins d'une dizaine de personnes selon nos répondants. Ces spécialistes ont acquis des connaissances fines de leur territoire d'intervention, de ses enjeux et de la dynamique des acteurs présents. Dans certaines CRÉ, on dénotait un clivage entre des élus et leurs professionnels. De façon étonnante, l'expertise n'était pas forcément appréciée de certains élus. C'est du moins l'interprétation donnée lors d'entretiens pour expliquer entre autres les réactions plutôt tièdes des élus pour défendre leur organisation.

Sur un autre plan, celui de la gestion du temps et des priorités, les ententes spécifiques et les enjeux

devenaient de plus en plus complexes et exigeants. Les élus devaient donc faire des choix entre différents dossiers. D'une part, ceux associés au palier local étaient estimés prioritaires parce c'est d'abord à cette échelle qu'ils sont imputables, en tant qu'élus municipaux. Cela est encore plus vrai pour les petites municipalités disposant de peu de ressources humaines spécialisées. D'autre part, les dossiers susceptibles de générer des retombées économiques mobilisaient davantage les élus et c'est pourquoi ils s'y investissaient davantage, estiment des répondants, dans les comités dits de développement économique.

*Lorsque les enjeux étaient pas sexy, les élus n'étaient pas aux tables sectorielles. La pauvreté, les femmes, l'économie sociale, les dossiers à caractère social, c'était pas « glamour » pour eux. Les dossiers sexy c'était le transport, le développement économique, le développement forestier.*

**Tableau 1 – Nombre d'employés attachés aux CRÉ de chaque région du Québec (2012)**

| Conférence régionale des Élus (CRÉ) par région administrative | Emplois (2012) |
|---|----------------|
| Bas-Saint-Laurent   | 29             |
| Saguenay-Lac-Saint-Jean                                       | 19             |
| Capitale Nationale  | 25             |
| Mauricie  | 17             |
| Estrie  | 20             |
| Montréal  | 16             |
| Outaouais   | 17             |
| Abitibi-Témiscamingue   | 25             |
| Côte-Nord   | 25             |
| Baie-James  | 13             |
| Gaspésie-les-Iles   | 30             |
| Chaudière-Appalaches  | 14             |
| Laval   | 23             |
| Lanaudière  | 22             |
| Laurentides   | 20             |
| Montérégie EST  | 24             |
| Agglomération de Longueuil                                    | 16             |
| Montérégie  | 20             |
| Vallée du Haut Saint-Laurent                                  | 23             |
| Centre-du-Québec  | 19             |
| Total   | 417            |

Source : Rapports annuels des CRÉ pour l'année 2012-2013

---

## Deuxième tension : le poids politique de la concertation ou de la division

Après 20 ans de concertation dans les régions, les impacts positifs de l'approche concertée étaient établis. L'ajout de plusieurs ententes spécifiques, soutenues par les budgets afférents, démontrait l'efficacité du mécanisme mis en place. Œuvrant à la territorialisation des politiques publiques, l'espace politique occupé par les CRÉ s'élargissait. Avec un budget à gérer de plus en plus important, estimé entre 5 et 11 millions de dollars par année selon les régions, ces quasis « gouvernements » régionaux étaient devenus un interlocuteur de plus en plus important pour l'État central.

Les régions étaient d'autant plus fortes lorsqu'elles parvenaient à parler d'une voie unie. C'est ainsi qu'avec les années, les dirigeants des CRÉ ont réalisé que les mêmes enjeux étaient rediscutés avec le gouvernement sans qu'il n'y ait de suivi. L'importance de coordonner plus efficacement leurs travaux et de faire connaître les priorités des régions auprès des ministères et organismes les ont conduits à se doter d'un regroupement en 2012. Ce nouvel espace commun cherchait aussi à contrebalancer la division traditionnelle du monde municipal autour des deux grandes organisations que sont l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération québécoise des municipalités (FQM).

## Troisième tension : la concertation sans conflit?

Le modèle d'interactions institué entre les élus et le gouvernement au sein de la CRÉ valorise la concertation, au détriment d'une approche de revendications, voire conflictuelle. Les Forums jeunesse ont été rapidement confrontés à cette réalité dès 2007 alors que les jeunes questionnaient leur autonomie face à l'État. Un acteur aux premières loges de ce débat explique ainsi la scission entre le mouvement étudiant et les Forums jeunesse :

*Depuis [2007], une logique de collaboration plutôt que de revendication s'est instituée au sein des Forums jeunesse. Ça nous coûte cher*

*maintenant, parce que les Forums jeunesse sont aujourd'hui considérés comme des « collabo » et ils n'ont pas été soutenus lorsque le gouvernement a parlé de les abolir.*

**Se pose en filigrane la place réservée à la société civile et aux groupes plus critiques dans le modèle qui se dessine, déjà diminué avec le remplacement des CRCDD par les CRÉ.**

Selon plusieurs intervenants interrogés, les élus estiment que la revendication par la critique et encore plus le conflit sont à proscrire, car, selon eux, le gouvernement ne reconnaît pas les acteurs valorisant ce mode de négociation. Or, les représentants des associations et groupes sociaux jouent régulièrement dans ce registre. Se pose en filigrane la place réservée à la société civile et aux groupes plus critiques dans le modèle qui se dessine, déjà diminué avec le remplacement des CRCDD par les CRÉ.

## Quatrième tension : la CRÉ et son environnement institutionnel

Dans certaines régions, la CRÉ était devenue un acteur important, sollicité pour donner des avis sur divers dossiers, y compris dans les médias. Cela s'expliquerait particulièrement dans les régions comptant peu ou pas d'autres organisations en place, de même que par l'expertise acquise par la CRÉ dans des domaines variés : « *Dans le désert, quel que soit la grosseur, un arbre est visible. Il y a peu d'organisations, peu de structures, ça fait en sorte que celle qui est là devient un joueur majeur parce qu'il n'y en a pas d'autres* ».

L'explication est reprise par plusieurs en référence à la position de la Ville de Québec. Selon eux, le gouvernement a surtout tendu l'oreille aux demandes de Québec et Montréal où, de fait, existent plusieurs instances de concertation, ce qui n'est pas forcément le cas dans les autres régions. En ce sens, les CRÉ ne joueraient pas le même rôle selon la région où elles s'inscrivent et la densité de son tissu institutionnel.

---

## 5. UN MODÈLE « VOLONTAIRE » AVEC UNE ARCHITECTURE À DEUX NIVEAUX

**Les régions centrales étudiées ont convenu de la pertinence d'une concertation sans qu'il n'y ait, à notre connaissance, d'engagement concret, ni même de travail sur un éventuel modèle.**

Ainsi, même après 40 ans d'expérience de concertation régionale, les choix demeurent difficiles, basés sur des interprétations variées du travail d'organisme comme les CRÉ. Au moment de réaliser l'enquête, quelques régions élaboraient un modèle de gouvernance territoriale. Le maire de Montréal annonçait son intention de reprendre le modèle existant, alors que Québec s'était limité à un « forum des élus » aminci, excluant d'autres types d'acteurs, dont la société civile ou même les experts professionnels. Les régions centrales étudiées ont convenu de la pertinence d'une concertation sans qu'il n'y ait, à notre connaissance, d'engagement concret, ni même de travail sur un éventuel modèle. Finalement, deux régions périphériques ont été à pied d'œuvre et nous ont transmis un modèle.

Les propositions élaborées ne sont pas définitives, mais des options se dessinent qui ont fait l'objet

d'un accord au sein de l'exécutif. Les organigrammes construits présentent une architecture similaire (tableau no 2). Dans les deux cas, la gouvernance est organisée autour de deux niveaux jouant des rôles différents.

À un premier niveau, un forum régional rassemble des élus et des représentants de la société civile qui déterminent les grands enjeux de planification stratégique. Les ressources financières et professionnelles requises pour mener un tel exercice découlent d'un montant relié à l'adhésion des MRC participantes. À un second niveau, se déroule la mise en œuvre des projets avec un financement qui provient des MRC participantes sur une base volontaire. Ainsi, les MRC font le choix d'investir dans certains enjeux et projets estimés importants. En conséquence, le financement permettra de rémunérer les professionnels qui y travailleront. Il est cependant attendu que l'équipe permanente sera très restreinte, les spécialistes entrant et sortant au gré de mandats, voire contrats accordés par les MRC. Quant à la société civile, elle joue un rôle consultatif aux deux niveaux. Ses représentants groupes sont invités à s'impliquer mais sans pouvoir décisionnel.

**Tableau 2 – Modèle de gouvernance retenu dans deux régions**

### **Niveau régional**

- Mission de planification : prioriser les enjeux régionaux
- Élus des MRC avec pouvoir décisionnel
- Société civile avec pouvoir consultatif

### **Niveau infra-régional**

#### **Gestion de projets sur la base d'intérêts communs des MRC**

- Mission de mise en œuvre d'initiatives concrètes : répondre aux enjeux considérés prioritaires par des MRC qui les investissent sur une base volontaire
- Ressources : financement à partir d'une cotisation volontaire des MRC participantes à un projet
- Ressources : Financement de professionnels par les MRC impliquées
- Élus des MRC participantes avec rôle décisionnel
- Représentants de la société civile concernés par le sujet, avec rôle consultatif



---

## 6. QUELS ENJEUX POUR LA GOUVERNANCE TERRITORIALE?

La recherche fut réalisée dans un contexte d'incertitudes. Le contexte soulève des tensions et renforce la complexité de la gouvernance territoriale. Or, le modèle retenu dans deux CRÉ prolonge des tendances déjà observées, et qui sont de plus en plus présentes avec la succession de réformes observées depuis 30 ans. Deux caractéristiques méritent d'être soulignées en ce sens, car elles apparaissent à contresens de la définition précédente de la gouvernance.

### Une gouvernance centrée sur les élus

Le modèle mise fondamentalement sur les élus et le palier mercéen. C'est à ce niveau que se déroule la mise en œuvre, que sont accumulées les ressources financières et humaines, et où se prennent les décisions, par les élus locaux. Déjà, ils sont les seuls invités à décider ou à négocier certaines priorités et orientations (ex. : suite des CLD, pacte fiscal, fermeture des CRÉ)<sup>11</sup>.

Certes, cette échelle infra-régionale se rapproche davantage de l'échelon local qui correspond à leur première appartenance et à leur imputabilité en tant qu' élu municipal. C'est pourquoi nombre d'élus semblent favorables à un délaissement de l'échelle régionale au profit de celui de la MRC. Notons cependant que certains risquent d'avoir plus d'influence que d'autres, selon leur rôle ou la réalité qu'ils assument. Diriger une ville ou une MRC avec des ressources financières et humaines donne des capacités que la plupart des élus ruraux n'ont pas. De même, associer la gouvernance régionale à l'imputabilité des élus néglige les rôles de coordination, de mobilisation des ressources et de territorialisation des politiques publiques joués par les institutions comme les CRÉ pour articuler les rapports entre les régions et l'État.

Enfin, comme les orientations du gouvernement s'inscrivent dans la continuité des changements amorcés avec la création des CRÉ, la place de la société civile apparaît de plus en plus congrue, au bénéfice des élus locaux. L'application du modèle construit dans les deux régions permettra de mesurer la place de la participation des membres de la société civile selon les enjeux et les projets.

**Comme les orientations du gouvernement s'inscrivent dans la continuité des changements amorcés avec la création des CRÉ, la place de la société civile apparaît de plus en plus congrue, au bénéfice des élus locaux.**

### Des projets « à la carte »

À la différence des ententes spécifiques s'appliquant à l'ensemble d'une région, les projets sont mis en œuvre sur une base volontaire, deuxième caractéristique du modèle. Articulé en deux niveaux, celui de la concertation régionale impliquant toutes les MRC sera probablement plus facile à réaliser. En effet, le diagnostic des enjeux fait généralement consensus. C'est davantage la conception et la mise en œuvre de stratégies d'actions pour y faire face, décidées au second niveau, que les décisions risquent d'être les plus déchirantes. Or, ici, le changement est important par rapport aux pratiques passées, car, à ce niveau, c'est la capacité de payer qui risque de devenir un, sinon *le* facteur clé pour qu'une MRC puisse s'impliquer dans un chantier.

La gestion « par projets », lire à la pièce, est-elle une porte ouverte pour reconduire au secteur public la logique du modèle entrepreneurial propre à l'entreprise privée? Et quels seraient les effets à moyen et long termes de cette logique de projets en contexte d'« austérité » et de moyens restreints : est-il probable que certains enjeux économiques susceptibles de générer des revenus soient plus investis par rapport à ceux s'attaquant à des problèmes sociaux dont les bénéficiaires sont souvent visibles à plus long terme? Risque-t-on de voir des enjeux « orphelins » (transport, environnement, aînés, lutte contre la pauvreté, apprentissages à la démocratie par les jeunes)? Enfin, observera-t-on un accroissement des écarts entre les MRC ayant la capacité de payer et s'investir dans des projets et celles qui ne les ont pas? Les possibles scissions entre mission économique et mission sociale, ainsi que la question classique des disparités représentent de vrais enjeux potentiels dans ce modèle.

---

## CONCLUSION : LA FIN DE LA SOLIDARITÉ RÉGIONALE?

Depuis l'automne 2014, le gouvernement Couillard associe dans une même dynamique « austérité », « crise budgétaire » et « décentralisation ». La stratégie gouvernementale joue sur deux fronts à la fois : d'un côté, des ressources sont rapprochées du local et des municipalités, via les MRC, de l'autre, il y a une recentralisation de services et personnel de directions régionales vers les ministères. Mais dans les deux cas, les ressources sont diminuées et le palier régional en ressort considérablement affaibli.

**La dynamique actuelle fabriquée par le gouvernement teste aussi la capacité des acteurs territoriaux à se concerter, à se fédérer.**

De leur côté, les élus locaux attendent un retour d'ascenseur de la part du gouvernement pour compenser leurs efforts suite à l'adoption du pacte fiscal transitoire 2014-2015 qui les amputait de 300 millions de dollars. L'attente d'un pacte fiscal annoncé en 2016 incite à tempérer, voire à évacuer un rapport conflictuel entre les municipalités et l'État. Or, comme l'expliquent Torre et Beuret (2012 : 73), la gouvernance est un mouvement continu entre contestation et participation, entre opposition et coopération, « deux tendances opposées, dont la synthèse conduit à la définition des projets de développement et contribue à la définition des sentiers de développement des territoires ». Serions-nous devant une nouvelle utopie qui consisterait à penser le développement des régions comme étant apolitique, sans qu'il n'y ait de divergences d'intérêts, sans tensions entre les acteurs?

La dynamique actuelle fabriquée par le gouvernement teste aussi la capacité des acteurs territoriaux à se concerter, à se fédérer. Ce sont les rapports entre l'État et les régions qui se transforment. De « partenaire » et « accompagnateur », on semble passer à l'« État entrepreneur » qui soutient d'abord les territoires aptes à se mobiliser, « innovants » et les « régions qui gagnent ». Et les premières réponses des élus, quoiqu'encore embryonnaires, vont toutes dans le sens des orientations du gouvernement valorisant une

échelle de proximité. Ces orientations soulèvent plusieurs enjeux. En effet, selon les modèles qui se dessinent, les MRC souffrant le plus de problèmes de dévitalisation et disposant de moyens financiers précaires parviendraient difficilement à être parties prenantes de chantiers de développement structurants. L'abolition des chantiers régionaux menés par les CRÉ sonnerait-elle la fin de la solidarité régionale, au cœur des ambitions historiques des politiques de développement régional? Le prix serait lourd à payer au nom de l'autonomie des territoires. Bref, si les CRÉ avaient leurs limites, toute architecture organisationnelle soulève son lot d'enjeux qui risquent d'être plus visibles dans le paysage de demain.■

## BIBLIOGRAPHIE

- Benko, G et Lipietz, A. (dir.) (1992) *Les Régions qui gagnent : districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris : Presses universitaires de France, p. 35 à 55.
- Bouba-Olga, Olivier *et al* (2008) « Avant-propos », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* no 3 : 279-287. DOI 10.3917/ru.083.0279.
- Camagni, R., D. Maillat et A. Matteaccioli (dir.) (2004) *Ressources naturelles et culturelles, milieux et développement local*. Institut de recherches économiques et régionales de Neuchâtel, Éditions ÉDES, 298 p.
- Leloup, F., L. Moyart et B. Pecqueur (2005) « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? », *Géographie, économie, société*, Vol. 7 (4) : 321-332.
- Gilly, Jean-Pierre et A. Torre (dir.) (2000) *Dynamiques de proximité*. Paris : L'Harmattan, collection Emploi, Industrie et Territoire. 301 p.
- Torre, André et Jean-Eudes Beuret (2012) *Proximités territoriales*. Éditions Économica, antropos, Paris, 105 p.

## NOTES

<sup>1</sup>Ce texte a fait l'objet d'une présentation lors du colloque « L'innovation sociale en période d'austérité » organisé par le CRISES, au congrès de l'ACFAS, le 26 mai 2015. Il sera publié dans un numéro de la revue *Organisations et territoires*, prévu pour l'automne 2015.

Pour en citer un extrait : Fortin, Marie-Josée et Marie-Joëlle Brassard (2015) « Un paysage institutionnel en recomposition : au-delà des structures, quelles perspectives pour la gouvernance territoriale? », *Organisations et territoires* (à paraître).

<sup>2</sup>Devenue la loi 15 après son adoption.

---

<sup>3</sup>La Coalition syndicale, représentée par monsieur Marc Ranger du Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP).

<sup>4</sup>Fillion, Gérald (11 février 2015). Radio Canada Info, Blogue de Gérald Fillion, 3,9 milliards \$ ou 2,6 milliards \$? <http://blogues.radio-canada.ca/geraldfillion/2015/02/11/39-milliards-ou-26-milliards/>

<sup>5</sup>Les informations sont tirées du site du ministère <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/acteurs-et-processus/conference-regionale-des-elus/>

<sup>6</sup>Certaines régions ont fonctionné sur la base d'un découpage à plus petite échelle, comme c'est le cas de la Montérégie divisée en trois territoires.

<sup>7</sup>En référence aux rapports annuels des CRÉ 2012-2013.

<sup>8</sup><http://www.journaldequebec.com/2014/04/24/labeaume-reclame-de-nouveau-labolition-de-la-cre-de-la-capitale-nationale>

<sup>9</sup><http://www.quebechebdo.com/Actualites/Politique/2014-02-18/article-3620313/Abolition-exigee-de-la-Conference-regionale-des-elus-de-Quebec/1>

<sup>10</sup><http://www.cre-mauricie.qc.ca/communiqués/2014/11/la-cre-de-la-mauricie-demande-le-maintien-d-une-instance-regionale-de-concertation-et-de-developpement/93184> (consultée le 22 juin 2015)

<sup>11</sup>« Cette nouvelle étape vers une gouvernance des élus prévoit entre autres l'abolition des Conférences régionales des élus et le transfert de leurs responsabilités aux MRC. » — Pierre Moreau, ministre des Affaires municipales (<http://ici.radio-canada.ca/regions/abitibi/2014/11/06/001-abolition-cre-conference-regionale-des-elus-reactions-creat-abitibi-temiscamingue.shtml> consultée le 22 juin 2015)

---

# CRISES

**[www.cris.es.uqam.ca](http://www.cris.es.uqam.ca)**

Centre de recherche sur les innovations sociales

**Le Centre de recherche sur les innovations sociales**

Une organisation interuniversitaire et pluridisciplinaire qui étudie  
et analyse les innovations et les transformations sociales

**Objectifs :**

- Offrir un lieu de concertation et de coordination pour les activités de recherche
- Favoriser l'émergence de nouvelles pistes de recherche fondamentale et appliquée
- Développer de nouveaux partenariats
- Organiser des activités scientifiques et de transferts vers la communauté
- Former de jeunes chercheurs

**Renseignements :**

crises@uqam.ca  
www.cris.es.uqam.ca  
(514) 987-3000, poste 4458

---

# Les initiatives locales et les défis des acteurs du milieu face aux coupes et aux changements actuels

Marco Alberio  
Université du Québec à Rimouski

---

## INTRODUCTION

**Nous visons plus modestement une réflexion sur la mobilisation et ses enjeux, celle-ci marquant la première étape pour le développement d'initiatives potentiellement porteuses d'innovation sociale.**

Dans cet article, nous présenterons des pistes de réflexion autour de la question de l'austérité et des transformations institutionnelles en cours, qui risquent à notre avis d'affecter à long terme le modèle de développement social et territorial québécois, traditionnellement basé sur la participation et la mobilisation citoyennes, de même que sur sa capacité d'inclusion. Nous tenons à souligner que cette réflexion est encore à une étape préliminaire, étant donné que le projet de loi 28, regroupant une série de mesures<sup>1</sup> visant à atteindre l'équilibre budgétaire, a été approuvé depuis seulement quelques mois. Les effets réels de ces mesures restent donc difficiles à identifier et surtout à mesurer.

Notre objectif n'est donc pas de démontrer avec une reddition de compte détaillée la corrélation entre contraintes budgétaires, réduction des financements aux initiatives locales et mise à risque de la concertation. De plus, comme on l'observera, les mesures d'austérité ne concernent pas que les aspects financiers, mais, entre autres, l'appréciation/évaluation des activités. Dans cet article, nous visons plus modestement une réflexion sur la mobilisation et ses enjeux, celle-

ci marquant la première étape pour le développement d'initiatives potentiellement porteuses d'innovation sociale.

D'un point de vue méthodologique, nos arguments seront appuyés par des entretiens utilisés comme témoignages, afin de clarifier les caractéristiques intrinsèques de la participation et ses besoins, et de mieux comprendre pourquoi celle-ci, de par sa nature même, risque d'être mise en danger par l'austérité<sup>2</sup>. De plus, ces entretiens nous permettront de nous interroger sur la perception que certains intervenants ont des mesures d'austérité et sur la manière dont les communautés comptent répondre aux nouveaux impératifs. Ces perceptions ne mesurent naturellement pas l'effet de l'austérité, mais nous permettront, dans une perspective qualitative, d'éclaircir les motivations des acteurs concernés et de mieux comprendre quelques-unes de leurs difficultés.

Selon notre propos, certaines décisions d'ordre politique et institutionnel – réelles ou encore annoncées au moment des entrevues –, telles que les coupes budgétaires, la réorganisation des services sociaux et de santé, la fermeture ou, dans quelques cas, la réorganisation des Centres locaux de développement (CLD) et des Conférences régionales des élus (CRÉ), peuvent non seulement affecter la capacité d'action et de planification des intervenants locaux en termes de ressources disponibles, mais influencer considérablement la capacité de mobilisation et de *résilience* des communautés.

## 1. MISE EN CONTEXTE DES MESURES ACTUELLES

Les transformations récentes dont il est question ici ont connu une accélération soudaine en raison des décisions politiques des derniers mois. Aussi est-il fondamental de préciser que ces trans-

formations s'inscrivent dans un processus dit de « redéfinition du rôle étatique », plus large et dilué dans le temps. Un phénomène qu'on retrouve depuis de nombreuses années dans

---

plusieurs pays, en Europe, comme en Amérique du Nord (Esping-Andersen, 2002<sup>3</sup>).

Comme le rappelle Benoit Lévesque : « [...] la question de la “fonction de base et du nouveau rôle des pouvoirs publics” est toujours d’actualité. Le néolibéralisme a, sans doute, réalisé une fonction historique bien précise : celle de remettre en question le paradigme de l’État qui avait cours jusqu’alors, mais il n’a pas réussi à fournir un nouveau paradigme dont la légitimité se serait imposée largement, voire quasi naturellement [...] »<sup>4</sup> (Lévesque, 2003, p. 490).

Dans une perspective plus large, les transformations en cours ne sont certainement pas seulement porteuses de problèmes et de difficultés. La restructuration du rôle de l’État et l’émergence d’autres acteurs, déjà présents et encastrés dans la société, entraînent également des effets positifs et des occasions d’innovation sociale favorables. « [...] De nouveaux acteurs sociaux, voire une nouvelle gauche, proposent un renouvellement de l’État et de la société civile pour répondre aux nouveaux problèmes, aux nouvelles demandes sociales et aux nouvelles valeurs. Ce faisant, les positions, maintenant en présence, ne se limitent pas à “plus d’État” versus “plus de marché”. En conséquence, on peut même avancer l’hypothèse d’un nouveau paradigme en (lente) émergence qui permettrait de repenser les rapports entre l’État, le marché et la société civile » (Lévesque, 2003, p. 490). Certains auteurs reconnaissent un « [...] participation-

nisme insufflé par la reconnaissance du rôle de la société civile dans la gouverne de certaines instances de la société. Ce nouvel esprit [...] favorise le déploiement d’un ensemble d’innovations qui contribuent à la définition et à l’actualisation du modèle néolibéral de régulation »<sup>5</sup> (Fontan, 2011, p. 26). Il y a donc un espace relativement ouvert à des circonstances opportunes et à des formes d’innovation sociale, au moins potentiellement capables de répondre à des besoins – anciens ou nouveaux – provenant des territoires : soit des quartiers urbains, soit des régions éloignées. La dimension sociale de ces innovations concerne différents types d’actions – individuelles, collectives, organisationnelles et institutionnelles – qui se mettent en place quand un nouvel usage social est construit (Fontan, 2011).

**La restructuration de l’État et l’émergence d’autres acteurs, déjà présents et encastrés dans la société entraînent également des effets positifs et des occasions d’innovation sociale favorables.**

Une question que nous poserons donc dans cet article a trait aux conditions par lesquelles les innovations sociales peuvent, au moyen de la participation et de la mobilisation, se produire et se perpétuer dans un contexte caractérisé, en premier lieu, par une redéfinition du rôle étatique et, en second lieu, par une volonté de rationalisation des dépenses publiques.

## 2. UN ESSAI<sup>6</sup> DE DÉFINITION DE L’INNOVATION SOCIALE

**Les cinq formes d’innovation : de produit, de procédés, de modes de production, de débouchés et de matières premières, peuvent par certains aspects contenir des formes d’innovation sociale.**

L’innovation sociale est un concept qui, dans la tradition universitaire et intellectuelle, est plutôt resté dans l’ombre. Ce terme n’est cependant pas complètement nouveau. Le concept plus général d’innovation, qui a été beaucoup plus utilisé, et pas seulement en économie, possède en fait des dimensions et une portée sociale importantes.

Dans sa large conception de l’innovation, Schumpeter inclut des éléments fortement liés au social. Les cinq formes d’innovation : de produit, de procédés, de modes de production, de débouchés et de matières premières, peuvent par certains aspects contenir des formes d’innovation sociale. À cet égard, comme le rappellent Polanyi (1949) et Granovetter (1985), il y a, entre l’économique et le social, une relation étroite, prenant la forme d’un encastrement/déencastrement<sup>7</sup> Dans cette perspective, nous pouvons alors comprendre que toute forme d’innovation (économique, technologique, etc.) présente des dimensions sociales et dépend de l’adaptation et

---

de la nouvelle configuration des institutions sociales. En ce qui concerne plus spécifiquement la sociologie, le concept d'innovation est présent de manière plus indirecte et surtout dans l'œuvre de Tarde (1890), qui explique l'évolution des sociétés comme un cumul d'innovations quotidiennes, capables d'apporter du changement<sup>8</sup> (Fontan, 2004, cité dans Leclair, 2013; Howaldt *et al.*, 2015). Le social devient ici la dimension principale de l'innovation. Il n'est plus limité à l'environnement où l'innovation prend forme. Il s'agit d'un processus dynamique où le social organise et structure les réponses aux différents problèmes et difficultés liés à la transformation de la relation entre la redistribution (l'État), l'échange (le marché) et la réciprocité (famille et liens sociaux). Ces réponses, structurées socialement au niveau local, peuvent, même en combinaison avec d'autres initiatives – politiques, mesures d'entreprises, etc. – devenir des solutions viables à des problèmes auxquels l'État et/ou le marché n'arriveraient pas à faire face. Évidemment, toute nouvelle proposition ne peut pas devenir *ipso facto* une innovation sociale. L'innovation n'est pas forcément la nouveauté ou ce qui découle d'un simple changement. Il faut plutôt la voir comme une augmentation de rationalité sociale et politique, visible pour les acteurs impliqués dans le processus<sup>9</sup> (Donolo et Fichera, 1988, p. 77). Fontan (2011) identifie trois dimensions centrales qu'une nouvelle proposition devrait comporter pour être désignée comme innovation :

- Une finalité clairement définie comme réponse à une question, à un enjeu et/ou à un problème, afin de proposer un changement positif;
- Une stratégie sociale de mobilisation<sup>10</sup> à plusieurs niveaux (local, national, institutionnel, citoyen, etc.) pour créer une opinion publique favorable autour de l'initiative/action collective;
- La proposition, la négociation ou l'imposition d'un choix politique concernant les modalités d'usage nouvelles susceptibles de devenir ou non une innovation sociale.

Comme l'explique clairement l'auteur : « l'innovation s'établit premièrement dans la définition d'une finalité puis dans un "habillement socio-

politique" de cette proposition par un travail laborieux, complexe et exigeant de socialisation et [de] politisation de l'usage social proposé par l'innovateur ou le groupe innovant »<sup>11</sup>. (Fontan, 2011, p. 29)

Quand on traite de l'innovation sociale, qu'il faut toujours voir comme un processus, il y a plusieurs éléments à prendre en considération. D'abord, le contexte dans lequel l'innovation a lieu, avec ses limites et ses contraintes. Ces obstacles peuvent être d'ordre *relationnel* – en ce qui concerne par exemple les interactions entre les individus, la cohésion sociale ou au contraire un manque de concertation et de participation de la population; *économique* – en termes de ressources financières ayant un rôle, par le biais des initiatives et des activités, sur le développement d'une innovation; *politique* – telle qu'une incompréhension de la portée innovatrice d'une initiative ou une opposition pour des intérêts électoraux ou de lobbying.

Ensuite, il faut considérer les acteurs impliqués dans le processus d'innovation (Fontan, 2011), qu'ils soient les créateurs ou les proposeurs de l'innovation (rôle important du leadership, individuel ou collectif), les participants ou les bénéficiaires.

Puis, en ce qui concerne plus directement la mobilisation, l'*empowerment* agit sur les relations entre les individus et les groupes dans les territoires, là où elles sont encastrées<sup>12</sup>, et les change en positif (Vicari et Moulaert, 2009, p. 179). C'est donc dans ce sens qu'on peut parler d'innovation territoriale.

Un autre aspect important touche la gouvernance, laquelle est également en relation avec la participation et la mobilisation des communautés. L'innovation sociale recèle une approche pragmatique des problèmes qui suppose plusieurs techniques de gestion et de gouvernance. Parfois, cela se fait par des modèles d'hybridation qui s'inspirent de l'approche managériale. L'innovation sociale implique l'usage de nouvelles formes d'organisation et de gouvernance, où l'approche « bottom-up » coexiste avec d'autres formes de socialité plus globales et quelquefois même virtuelles. Ces réseaux se structurent en fait autour des nouvelles technologies et des

---

médias sociaux. De cette manière, les relations sociales deviennent des instruments à mobiliser afin d'obtenir des résultats (Murray *et al.*, 2010).

Enfin, le dernier élément de l'innovation sociale se rapporte évidemment aux résultats. Avant d'en arriver à des résultats définitifs, qui ne sont pas toujours faciles à mesurer en revanche, on en passe par des expériences et des prototypes. L'idée est de mettre à l'épreuve l'innovation sociale, soit dans la pratique, soit à la faveur de tests plus formels (Murray *et al.*, 2010). Une fois validée, l'innovation sociale commence à devenir

un usage commun, qu'il faut socialiser à travers des stratégies de diffusion et de mobilisation. Quelquefois, une activité de « lobbying » devient également nécessaire pour convaincre l'acteur public – ou, dans certains cas le marché – de reconnaître l'innovation. Si l'innovation est efficace et largement socialisée, elle devrait à long terme être en mesure d'amener un changement du système de référence (mouvements sociaux, modèle socioéconomique, lois, valeurs, attitudes, comportements, etc.). Cet objectif représente le but ultime d'une innovation sociale (Murray *et al.*, 2010).

### 3. UN EXEMPLE DE MOBILISATION EN TEMPS D'AUSTÉRITÉ : LES INITIATIVES DE SOUTIEN AUX PROCHES AIDANTS AU BAS-SAINT-LAURENT

La santé est un domaine dans lequel on peut facilement trouver des exemples de reconfiguration et d'adaptation qui concernent, comme mentionné plus haut dans les sections précédentes, la sphère de la redistribution (rôle de l'État), de l'échange (rôle du marché et du secteur privé dans la santé) et de la réciprocité (rôle des familles et des communautés – associations, OSBL, économie sociale, etc.). Dans le cas du Québec, par exemple, depuis une vingtaine d'années on parle de *virage ambulatoire*. Un pas important dans cette direction a été accompli surtout avec la *Politique de soutien à domicile* « *Chez soi : le premier choix* » introduite par le MSSS au Québec, en 2003<sup>13</sup> (Ducharme, 2006). Dans ce système, le milieu de vie devient le lieu privilégié de dispensation des services sociaux et de santé aux personnes âgées. Nous sommes ici en présence d'un clair changement de paradigme des fonctions providentielles et de l'engagement étatique<sup>14</sup> (Leseman, 2002; Ducharme, 2006) par rapport aux autres acteurs concernés : en premier lieu la famille – encore souvent pensée comme un ensemble de responsabilités déclinées au féminin – et la communauté. Notre but ici n'est pas de critiquer ce modèle, mais simplement de rappeler que l'offre de services est encore souvent très peu adaptée aux besoins des familles<sup>15</sup> (Dumarche, 2006, Lero *et al.*, 2012). Par exemple, en ce qui concerne le soutien psychosocial pour l'aidant.e, mais aussi, plus simplement, un répit en soirée, les fins de semaine ou quelques heures pendant la journée, afin de faciliter la conciliation travail-famille-soin et vie personnelle.

**Dans ce contexte d'adaptation et de reconfiguration sociale et institutionnelle, l'innovation sociale peut devenir essentielle dans les secteurs publics, privés et associatifs.**

Dans la majorité des cas, les services semblent encore cibler presque exclusivement l'ainé. Le contexte (familial) du soin est généralement négligé par les politiques publiques. Bien que dans les discours on énonce souvent la nécessité de répondre aux besoins des familles, des mesures concrètes tardent à être mises en œuvre (Dumarche, 2006). Les outils présents sont souvent conçus comme une offre de dernier recours, ce qui contribue au développement, du côté des familles, d'une certaine réticence à utiliser le peu de services offerts (Dumarche, 2006; Alberio et Tremblay, 2016<sup>16</sup>).

Dans ce contexte d'adaptation et de reconfiguration sociale et institutionnelle, l'innovation sociale peut devenir essentielle dans les secteurs publics, privés et associatifs. Par exemple, depuis quelques années (autour de 2010) au Bas-Saint-Laurent, comme également en d'autres régions du Québec, on observe une importante mobilisation autour de cette question émergente des proches aidants. Tout d'abord à travers une prise de conscience dans plusieurs organismes publics et communautaires (centres-femmes, entreprises d'économie sociale, CLSC, CSSS), où les intervenants ont identifié, de manière indivi-



---

duelle, au cours des années, l'émergence de ce besoin :

*« C'est des situations qu'elles vivaient soit avec leur père, leur mère, leur conjoint, et qu'elles trouvaient ça lourd. Donc on s'est dit qu'il fallait faire quelque chose avec elles, ces dames-là. Moi et mes collègues on était sensibles à cette question. On est trois sur quatre à être proches aidantes : je suis proche aidante, la coordonnatrice est proche aidante, et l'autre travailleuse est aussi proche aidante. Moi j'ai fait de l'intervention et tout ça, sauf qu'il n'y avait pas d'activité spécifique en tant que telle pour les proches aidants. Fait qu'à un moment donné, on a entendu parler pendant quelques années que L'Appui Bas-Saint-Laurent offrait des subventions pour aider spécifiquement les proches aidants. À ce moment-là, on a demandé un projet et ça a été accepté ». (Intervenante Centre-femmes)*

D'une manière plus concertée, une mobilisation s'est dans quelques cas développée autour des tables des aînés, actives dans plusieurs MRC du Québec, dans le cadre des initiatives MADA (Municipalité amie des aînés)<sup>17</sup>, rassemblant une variété d'acteurs : institutionnels, communautaires et citoyens. Lors de ces tables de concertation, les acteurs ont identifié plusieurs enjeux pour lesquels il fallait trouver des solutions. Le soutien aux proches aidants a donc été identifié comme l'une de ces priorités. Cette démarche a aussi été encouragée par la Conférence régionale des élus (CRÉ), par le biais de l'APPUI, un organisme de soutien aux proches aidants fondé en 2010<sup>18</sup>.

*« Dans notre MRC, nous avons avancé à partir du diagnostic de la population vieillissante. Dans un modèle initial, il y avait même des signatures d'engagement. Nous, on n'a pas été jusqu'à des signatures d'engagement; c'était déjà une notion d'engagement assez forte. Avec la table sur le vieillissement, on est rendu à 4 enjeux. C'est rendu une grosse table de partenaires. On a dû aller vers un comité de coordination. Ça grossit pas mal, et moi, je ne peux pas faire toute seule, les liens*

*partout. Ensuite, un des quatre enjeux, le comité des proches aidants, a pris son envol aussi suite au fait qu'il y avait des sous pour faire des projets (Projet Appui – CRE). Le travail préliminaire de terrain, avec le diagnostic, avait déjà été fait avant. Donc, les gens voulaient vraiment plus travailler ensemble, à ce niveau-là des proches aidants.*

*« Ça fait qu'on a fait une cartographie de tous les services dans la MRC pour faire encore plus de réseau ». (CSSS et membre du comité proches aidants)*

Comme il ressort clairement de cet extrait d'entrevue, l'intérêt et la capacité de mobilisation autour d'une problématique quelconque représentent un premier pas décisif vers des initiatives potentiellement porteuses d'innovation sociale. Cependant, cette capacité de mobilisation ne peut pas être tenue pour acquise. Elle peut varier beaucoup selon les caractéristiques physiques, sociales et économiques des territoires. Dans les régions plus « éloignées » et moins peuplées, par exemple, même pour des raisons logistiques (transport, conditions des routes l'hiver, etc.) mobiliser la population autour d'un enjeu de longue durée n'est pas du tout évident. De plus, dans certains territoires, les ressources humaines, associatives et institutionnelles nécessaires au développement d'actions collectives n'existent pas toujours.

En ce qui a trait plus particulièrement aux ressources financières, même si parfois, dans une première phase, la mobilisation et les actions se font de manière plutôt spontanée, sans que les acteurs prennent forcément en considération la disponibilité de fonds et de financements; or celle-ci devient au fil du temps une condition fondamentale. Pour que l'initiative innovante puisse se formaliser, s'affirmer et continuer, il est en fait nécessaire d'avoir un cadre bien précis d'actions et, évidemment, de ressources financières :

*« Ce qu'on faisait pour aider ces personnes-là n'était pas ciblé, ce n'était pas encadré dans un plan d'action ou dans un projet, mais sauf qu'on pouvait quand même apporter du soutien, il y avait quand même de l'écoute, il y avait quand même des groupes de soutien, des initiatives pour*

---

*l'aide à domicile, etc. Chez nous on offre une formation qui s'appelle Antidote. Cela fait longtemps que ça existe dans les Centres-Femmes. C'est une approche féministe qui fait qu'on organise des groupes sur l'estime de soi, sur l'affirmation, la confiance en soi. C'est dans ces groupes de soutien là que je pouvais identifier qu'il y avait des proches aidantes, mais ce n'était pas ciblé "proches aidants". Après on a soumis un autre projet, qui était au ministère de la Justice, ça s'appelait "Mobilisation des collectivités" et touchait un peu plus de proches, mais pas encore directement la question des proches aidants. Le tout s'est fait très progressivement ». (Intervenante Centre-Femmes)*

Pour revenir au sujet de la mobilisation, qui est pour nous à la base même d'une possibilité d'innovation sociale, il ne faut pas oublier que les ressources économiques ne servent pas seulement à développer des projets concrets, mais également à soutenir et à maintenir la participation autour des enjeux. Selon la grande majorité des acteurs que nous avons rencontrés, cette mission risque de devenir encore plus difficile dans le contexte actuel, caractérisé par une incertitude des ressources financières, mais aussi par une méconnaissance de la volonté gouvernementale. En fait, les acteurs du milieu ne semblent pas pleinement comprendre la vision et les objectifs derrière les mesures d'austérité, ou les réformes visant l'équilibre budgétaire, comme préfère les appeler le gouvernement.

*« Dans le fond, le soutien financier aux organismes communautaires n'a pas évolué depuis des années. Là, il est encore plus à risque avec la réforme en cours. Alors que c'était toujours des enveloppes qui arrivaient par des voies et avec des montants différents chaque année, ce qui entraîne des problèmes de planification. Aujourd'hui, on entend beaucoup le terme*

*"pérennité". Ça, je suis plus capable. "Pérenniser", comme si, du moment qu'on retire une enveloppe budgétaire, on était capable de pérenniser une action sans budget. En plus, les questions financières deviennent périlleuses en termes de concertation dans les milieux locaux. Il y a rien de pire que de mettre un peu d'argent autour d'une table pour tuer une concertation. Ça fait qu'il faut faire attention, il faut être très délicat. Surtout quand ces ressources sont insuffisantes. Pour moi, en tout cas, le partenariat, la mobilisation des acteurs, est essentiel, s'il n'y en a pas, je ne travaille plus. Il y a plus rien qui va se passer. » (CSSS et membre du comité proches aidants)*

Dans un contexte d'austérité, les mesures peuvent prendre plusieurs formes. Il ne s'agit pas toujours de coupes directes ou de fermetures d'organismes, comme dans le cas des Centres locaux de développement (CLD) ou des Conférences régionales des élus (CRE). La « rationalisation » des dépenses passe aussi par des contraintes d'évaluation. Bien évidemment, il est essentiel de lier le financement à des formes de contrôle des actions et de leur efficacité. Cependant, comme le rappelle cet intervenant, des critères « objectifs » et très standardisés ne sont pas toujours faciles à identifier et risquent surtout de mal s'appliquer à la participation et à la mobilisation autour d'enjeux tels que l'empowerment des individus et des communautés : « *Le bailleur de fonds, il veut justifier les fonds, et c'est normal, je peux comprendre ça. Mais la partie pour laquelle la communauté s'inscrirait vraiment dans un changement ne rentre pas toujours dans une évaluation. Elle est souvent très difficile à mesurer, même si les effets dans la communauté sont très visibles* ». (Intervenant communautaire, membre du comité proches aidants)

## CONCLUSION

L'innovation sociale n'est pas quelque chose d'évident à contrôler et à reproduire d'un territoire à l'autre. Elle est en fait encadrée dans un contexte socioterritorial, économique et

politique spécifique. Chaque territoire, pas seulement à l'échelle régionale, mais aussi au niveau de chaque MRC ou village, présente des ressources humaines et communautaires propres,

---

qu'on ne peut pas toujours retrouver ailleurs; même dans un village proche. Il s'agit par exemple d'un leadership individuel ou collectif qui arrive pour plusieurs raisons – institutionnelles, sociales ou économiques – à s'organiser et à mobiliser la communauté sur un territoire.

Dans cette perspective, nous estimons que les mesures d'austérité risquent de diminuer les occasions favorables de participation et de mobilisation citoyennes : des conditions nécessaires au développement de l'innovation sociale. Ces changements peuvent aussi creuser les inégalités à l'intérieur des territoires (entre les populations) et parmi les territoires mêmes.

Des structures telles que les Conférences régionales des élus (CRE) ou les Centres locaux de développement (CLD) aujourd'hui en voie de disparition ou de réorganisation, selon les MRC, ont favorisé à travers les années la mise en place d'une gouvernance régionale permettant aux communautés locales, aux organismes et aux associations de structurer progressivement des initiatives dans plusieurs secteurs, y compris les services sociaux; comme notre exemple sur les proches aidants le démontre.

Ces démarches s'inscrivent dans la tradition du développement local québécois, basé entre autres sur la reconnaissance des acteurs communautaires. Le rôle de ces acteurs a été historiquement considéré essentiel pour un vaste territoire comme le Québec, formé par quelques grands centres et par une majorité de régions, définies éloignées.

Comme nous l'avons rappelé dans cet article, les changements actuels s'insèrent dans un long processus. Depuis plusieurs années, on observe un mouvement contradictoire, qu'on pourrait presque définir comme un paradoxe. D'un côté, l'État redéfinit son rôle en limitant de plus en plus son investissement financier dans la société. De l'autre, inspiré par un fort interventionnisme, le politique ne renonce pas à des formes de contrôle. Nous pouvons en retrouver des exemples dans les changements que la CRÉ a vécus dans les dernières décennies. En 2004, on

passé des Conseils régionaux de développement (CRD) aux Conférences régionales des élus (CRÉ). Ce premier changement effectué par le gouvernement libéral de l'époque ne concerne pas simplement la dénomination. Il transforme tout d'abord l'équilibre des pouvoirs, en renforçant le palier politique au détriment de la représentation et de la participation de la *société civile*. Un pas ultérieur dans cette direction se traduit par les réformes en cours : « L'objectif de cette nouvelle enveloppe destinée aux MRC est de leur donner des leviers supplémentaires pour intervenir en matière de développement rural, économique et régional, et d'aménagement dans un esprit de souplesse et d'imputabilité. Il appartiendra aux MRC de prendre les décisions en ces matières de façon autonome, au bénéfice des citoyens qu'elles représentent »<sup>19</sup>. En utilisant un vocabulaire qui renvoie à la rationalité et à la flexibilité, le gouvernement semble vouloir augmenter le contrôle politique, dans un contexte caractérisé par la réduction budgétaire. Cela risque de faire de cette cession de compétence une sorte de cadeau empoisonné pour les élus locaux.

Pour conclure, ces réformes nous semblent fragiliser des espaces importants de dialogue et de participation entre les institutions – au sens large du terme – et les citoyens. De plus, l'acteur public semble aussi refuser un rôle de facilitateur et de promoteur des processus d'innovation sociale déjà « encastrés » dans la société, en préférant plutôt le rôle de contrôleur des ressources, en attribuant notamment aux MRC des enveloppes dont on ignore encore la portée.

**Ces réformes nous semblent fragiliser des espaces importants de dialogue et de participation entre les institutions – au sens large du terme – et les citoyens.**

Pour terminer sur une note – semi – positive, les milieux ont souvent – mais malheureusement pas toujours – une bonne capacité de résilience qui fait en sorte que la mobilisation et les effets positifs de l'innovation sociale peuvent durer un certain temps. Cependant, cette capacité ne peut pas se pérenniser longtemps sans l'apport de ressources humaines et financières requises.

---

« *Le contexte actuel, il est difficile. Mais, en même temps, ça me rassure, parce que je vois que les solidarités, même dans le contexte actuel, ça demeure. D'après moi, c'est ce qui va nous permettre de passer au travers de ce qu'on est en train de vivre dans toutes ces réformes... Mais la base était là avant. Par contre, le problème est que cela n'est pas le cas pour tous les milieux. Nous, si on n'avait pas travaillé de cette façon-là, je pense qu'on ne passerait pas à travers ce qui s'en vient.* » (CSSS et membre du comité proches aidants)■

## BIBLIOGRAPHIE ET NOTES

<sup>1</sup>Équilibre budgétaire, tarifs des services de garde, abolition des Centres locaux de développement (CLD), abolition/réorganisation des Conférences régionales des élus, etc.

<sup>2</sup>Il s'agit d'entretiens effectués entre l'automne 2014 et l'hiver 2015 auprès d'intervenants et d'acteurs locaux, dans le cadre d'une recherche plus large portant sur la question des travailleurs proches aidants dans la région du Bas-Saint-Laurent. Une comparaison avec la région de Montréal (en collaboration avec Diane-Gabrielle Tremblay) est aussi prévue.

<sup>3</sup>Esping-Andersen, G. (2002). *Why we need a new welfare state?* Oxford, Oxford University Press, 276 pages.

<sup>4</sup>Lévesque, B. (2003). « Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics : vers un nouveau paradigme de l'État ». *Annals of Publics and Cooperative Economics*, vol. 74, p. 489-514.

<sup>5</sup>Fontan, J.M. (2011). « Développement territorial et innovation sociale », Dans *Innovation sociale et territoriale. Convergences théoriques et pratiques*. Sous la dir. de Guy Bellemare, Juan-Louis Klein. Québec, PUQ, p. 26.

<sup>6</sup>« Social innovation is a term that almost everybody likes, but nobody is quite sure of what it means » (Pol/Ville 2009, cité dans Howaldt et al., 2015).

<sup>7</sup>Pour un approfondissement : Hédoïn, C. (2008). « Le concept d'encastrement : un essai d'application aux marchés financiers », <https://rationalitelimitee.wordpress.com/2008/09/20/le-concept-dencastrement-un-essai-dapplication-aux-marches-financiers/>

<sup>8</sup>Leclair, L.A. (2013). « L'entrepreneuriat social et l'innovation sociale comme facteurs fédérateurs du système national d'innovation ». Dans Boutiller, S., Djellal, F., Uzunidis, D. *L'innovation : analyser, anticiper, agir*. Éd. P.I.E. Peter Lang.

Howaldt, J. et Schwarz, M. (2015). *Social Innovation: Concepts, research fields and international trends*.

*Forschung und Beratung in betrieblichen und regionalen Innovationsprozessen*. Münster: LIT Verlag.

<sup>9</sup>Donolo, C., Fichera, F. (1988). *Le vie dell'innovazione: Forme e limiti della razionalità politica*, Milano, Feltrinelli, p. 77.

<sup>10</sup>Cet élément sera central dans notre analyse.

<sup>11</sup>Fontan, J.M. (2011), p. 29.

<sup>12</sup>Vicari Haddock, S., Moulaert, F. (2009). *Rigenerare la città: Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, (A cura di), Il Mulino, p. 179.

<sup>13</sup>Ducharme, F. (2006). *Famille et soins aux personnes âgées: Enjeux, défis et stratégies*, Québec, Beauchemin.

<sup>14</sup>Leseman, F. (2002). « Vieillesse de la main-d'œuvre, dynamiques d'entreprises et politiques : évolutions d'un itinéraire de recherche ». Dans *Ruptures, segmentations et mutations du marché du travail*. Sous la dir. De Tremblay, D.G., Dagenais, L.F., Sainte-Foy, PUQ.

<sup>15</sup>Lero, D., Spinks, N., Fast J., Tremblay, D-G. (2012). « The availability and effectiveness of workplace supports for Canadian caregivers », Edmonton, University of Alberta, Research on Aging, Policies and Practice (RAPP), Available on, [http://www.rapp.ualberta.ca/en/~media/rapp/Home/Documents/Proj\\_Workplace.pdf](http://www.rapp.ualberta.ca/en/~media/rapp/Home/Documents/Proj_Workplace.pdf)

<sup>16</sup>Les travailleurs proches aidants. Le cas de la région du Bas-Saint-Laurent et de Montréal.

<sup>17</sup><https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/aines/mada/pages/index.aspx>

<sup>18</sup>« Au Bas-Saint-Laurent il s'agit d'une table de concertation régionale intersectorielle qui se donne comme mandat la concertation et la mobilisation des personnes et des organisations concernées par le soutien aux personnes proches aidantes de personnes âgées en perte d'autonomie. La région du Bas-Saint-Laurent reçoit un soutien financier annuel de la Société de gestion du fonds de soutien aux proches aidants créé en 2009 par le gouvernement du Québec et la Famille Lucie et André Chagnon. Cette enveloppe dédiée est gérée de façon à soutenir les communautés locales et la région dans la consolidation et le développement de services spécifiquement dédiés aux personnes proches aidantes de personnes âgées ». <http://www.lappui.org/bas-saint-laurent/pour-les-organisations/a-propos>

<sup>19</sup><http://www.mamrot.gouv.qc.ca/developpement-regional-et-rural/prochaine-gouvernance-regionale/foire-aux-questions-abolition-des-cre/>

---

# Les municipalités québécoises et le développement économique par la fiscalité : back to the future?

Marie-Claude Prémont  
École nationale d'administration publique (ÉNAP)

---

## INTRODUCTION

**On note, depuis le récent tournant du siècle, le retour des concessions que font les municipalités face aux nouvelles entreprises invitées à s'installer sur leur territoire.**

L'annonce, en 2015, de la disparition des Conférences régionales des élus (CRÉ) et de la réduction du financement central des Centres locaux de développement (CLD) a créé une onde de choc. Pourtant, elle ne tombe pas des nues. La décision appartient à un cycle qui ramène en sourdine un cycle beaucoup plus ancien, en remontée de puissance depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle : celui de la concurrence perlée entre municipalités locales pour leur développement économique. On observe effectivement le retour d'une époque où les territoires sont davantage laissés en pâture aux forces économiques, maintenant nettement plus mondialisées devant un État social en recul.

Les organismes de concertation locale qui disparaissent à l'échelle de la région ou qui sont reconfigurés à l'échelle de la MRC, accordaient une attention particulière aux populations des territoires et à leur développement social et culturel autant qu'économique. Ils n'auront été qu'un simple interlude.

On note, depuis le récent tournant du siècle, le retour des concessions que font les municipalités face aux nouvelles entreprises invitées à s'installer sur leur territoire. Reviennent en douce les exemptions fiscales accordées par les municipalités, les contributions municipales au capital d'entreprises ou les aides financières directes aux entreprises, qui avaient, en un temps lointain, marqué le développement économique des territoires, et ce, sur une longue période allant de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'à la Révolution tranquille.

## 1. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA FISCALITÉ MUNICIPALE

**Deux grands axiomes ont présidé à la réforme de la fiscalité municipale du dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle, avec pour objectif de maximiser l'autonomie financière des municipalités.**

Les municipalités tirent en très grande partie leurs revenus propres de la taxe foncière, dont l'assiette leur est presque exclusive depuis maintenant 35 ans, soit presque que le taux de perception de la taxe scolaire a été plafonné au début de la décennie 1980. Le principe fondateur de la fiscalité foncière remonte aussi loin qu'en 1855 (*Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada*) : les impôts doivent être répartis sur tous les contribuables en proportion de la valeur des propriétés

imposables. Ce principe était certes affecté d'exceptions et de contingences particulières, mais ses mécanismes d'application ont été peaufinés au fil des ans, et notamment lors de la grande période de réformes législatives des lois municipales commençant au début de la décennie 1970.

Deux grands axiomes ont présidé à la réforme de la fiscalité municipale du dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle, avec pour objectif de maximiser l'autonomie financière des municipalités. Le premier axiome est celui de l'égalité entre municipalités, qu'elles soient urbaines ou rurales, métropolitaines ou périphériques. Les municipalités devenaient dorénavant régies par une même loi (d'abord la *Loi sur l'évaluation foncière* entrée en vigueur en 1972; puis la *Loi sur la fiscalité municipale*, entrée en

---

vigueur en 1980) qui mettait fin aux différences qui avaient marqué la fiscalité historique prévue respectivement à la *Loi des cités et villes* ou au *Code municipal*, mais plus encore par des dispositions singulières inscrites dans les multiples Chartes municipales ou les lois privées. Le deuxième axiome qui a guidé les réformes est celui de l'égalité entre contribuables. Qu'il soit un individu ou une entreprise, une organisation privée ou un organisme public, tout contribuable municipal devait dorénavant se soumettre *grosso modo* aux mêmes règles fiscales municipales. C'est ce principe de l'égalité entre contribuables qui a mené à l'abolition de nombreuses exemptions et qui explique notamment pourquoi même les propriétés publiques ou

parapubliques, comme les édifices gouvernementaux, les hôpitaux ou les écoles et universités, ont graduellement été soumises à des versements d'en lieu de taxes foncières sur les mêmes bases que les immeubles qui appartiennent aux entreprises ou aux individus privés.

Le premier axiome prescrivait la fin des privilèges particuliers accordés à certaines municipalités, tandis que le second signait la fin des exonérations fiscales et des privilèges accordés à certaines catégories de contribuables. Ce sont des axiomes forts qui visent à assurer l'équité envers tous les contribuables, peu importe leur municipalité de rattachement<sup>1</sup>.

## 2. UNE EXCEPTION HISTORIQUE : L'EXEMPTION FISCALE À LA GRANDE ENTREPRISE

**On observe alors certaines différences entre les pouvoirs des municipalités urbaines et des municipalités rurales.**

En filigrane de l'égalité de tous les contribuables, une exception forte a marqué tous les territoires, autant métropolitains que périphériques : les privilèges fiscaux en faveur des grandes installations industrielles. En effet, dès 1860, les lois municipales québécoises ont accordé aux municipalités le pouvoir discrétionnaire de commuer les taxes foncières des manufactures en échange d'un montant fixe, ou même de les exonérer de toute taxe foncière, pour une période initiale de cinq ans. Les détails de ce pouvoir ont fluctué au cours des décennies. Ils se sont accrues ou se sont rétrécis au fil des gouvernements, tout au long du siècle qui a suivi, allant jusqu'à habiliter les municipalités à accorder une exonération totale de taxes foncières sur une période de vingt ans. On observe alors certaines différences entre les pouvoirs des municipalités urbaines et des municipalités rurales. Mais on observe surtout une pléthore de situations particulières prévues dans des lois privées.

En raison des effets délétères sur les finances de certaines municipalités causés par la concurrence observée entre municipalités pour attirer les entreprises sur leur territoire, et du basculement du fardeau fiscal sur les petites entreprises et les individus, l'aide à l'industrie accordée par les

municipalités a été formellement interdite dans une loi générale de 1921, révisée dès l'année suivante, pour finalement rétablir en 1937 l'interdiction de toute exemption ou commutation (l'ancêtre de l'actuelle *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*, RLRQ. c. I-15).

Or, ne se satisfaisant pas des limites imposées par la loi générale, et encore moins de l'interdiction formelle de la loi de 1937 qui figure encore dans nos annales législatives, on ne compte plus, tout au long des décennies qui ont suivi, les généreuses exemptions fiscales accordées par loi privée pour certaines entreprises industrielles – surtout les grosses – et ce à travers l'ensemble du territoire québécois.

En effet, dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et tout au long de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, l'adoption de lois privées pullule afin d'autoriser les municipalités à accorder exonérations ou commutations de taxes foncières plus libérales que la loi générale ou en dépit de la loi d'interdiction formelle<sup>2</sup>.

En 1950, pour prendre cet exemple, des lois privées accordaient des évaluations fixes (entendre inférieures à l'évaluation selon la valeur réelle) pour les propriétés sises dans la ville de Shawinigan Falls appartenant aux entreprises *Shawinigan Water & Power Company*, *Consolidated Paper Corporation*, *Shawinigan Chemicals Limited*, *Canadian Resins and Chemical Limited*, *The Wabasso Cotton Company* et *Canadian Carborundum Company*. La

---

même année, les propriétés des entreprises *Angus Paper Products* et *Continental Paper Products* d'East-Angus bénéficiaient du même traitement de réduction de taxes municipales et scolaires.

La litanie des lois privées se poursuit tout au long de cette décennie des années 1950, où d'importantes exonérations fiscales sont également renouvelées ou accordées à de grandes entreprises industrielles dans de nombreuses villes<sup>3</sup>. Toutes ces municipalités renoncent ainsi à des revenus fiscaux au bénéfice de la grande entreprise, en échange de son installation sur son territoire.

Ce n'est qu'avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement de Jean Lesage en juin 1960 que cesse définitivement (c'est du moins ce que l'on

croyait) l'adoption de lois privées servant à valider des ententes conclues entre municipalités et grandes entreprises pour obtenir la concession d'exonérations fiscales contraires aux dispositions fiscales générales. Rappelons qu'avec l'adoption de plusieurs lois privées jusqu'aux derniers moments de son règne en avril 1960, l'Union nationale avait autorisé ou renouvelé de telles exonérations pour des périodes de cinq, dix ou même de quinze ans. En dépit du changement de garde important à la tête du Québec en juin 1960, plusieurs grandes entreprises pouvaient donc encore jouir de leurs exemptions fiscales, et dans certains cas jusqu'en 1975. C'est aussi dans ce contexte d'échéance de nombreuses exonérations fiscales qu'ont été formulées les réformes de la fiscalité locale de la décennie 1970.

### 3. LE RENOUVEAU DU DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES

Une fois mise en berne l'approche brutale de développement territorial par l'exemption fiscale foncière à la grande entreprise, on a pu voir émerger de nouvelles façons de faire pour promouvoir le développement des territoires, analysées sous toutes leurs coutures par de nombreux auteurs (Joyal, 2002; Proulx, 2002 et 2011, par exemple).

Pour mieux marquer le changement de paradigme de remunicipalisation que sous-tendent les politiques actuelles dites d'austérité, les changements instaurés à compter de la Révolution tranquille et au cours des cinquante années qui suivent, sont regroupés en trois points sommairement décrits dans les paragraphes qui suivent.

#### 3.1 L'aide à la grande industrie : une prise en charge nationale

**L'État québécois pourrait alors mieux diriger les efforts de développement exogène vers certains territoires ou vers certains secteurs d'activités prioritaires.**

Le premier axe est celui de la prise en charge nationale de l'aide financière directe à l'entreprise industrielle, afin de faire cesser la concurrence entre municipalités, mais surtout dans l'espoir d'établir un rapport de force plus équilibré que celui qui oppose les autorités locales aux forces économiques mondialisées.

L'État québécois pourrait alors mieux diriger les efforts de développement exogène vers certains territoires ou vers certains secteurs d'activités prioritaires. C'est dans cet esprit que seront également mis sur pied divers organismes, dont certains auront une existence éphémère, d'autres beaucoup plus soutenue : la Société générale de financement (SGF), l'Office du crédit industriel du Québec, l'Office de planification du Québec (OPQ), la Société du parc industriel du Québec, la Société du parc industriel et commercial aéroportuaire de Mirabel, la Société de développement de l'entreprise québécoise (SODEQ), la Société Inter-Port de Québec et la Société de promotion économique du Québec, la Société du parc industriel et portuaire de Bécancour, les différentes Sociétés Innovatech, Investissement Québec, Garantie-Québec, etc.

On observe aussi la mise sur pied de nombreuses sociétés d'État qui poursuivent une mission de développement régional, comme REXFOR, SOQUIP ou SOQUEM, ou encore la prise de participation de l'État dans des sociétés comme Sidbec-Normines qui a exploité la mine de fer de la ville de Gagnon dans la fosse du Labrador.

Le gouvernement du Québec a par la suite tiré vers le haut l'axe des privilèges fiscaux, en utilisant ses compétences en matière d'impôt sur le revenu pour favoriser certains créneaux d'excellence ou certains territoires, avec des politiques d'exonération ou

---

crédits d'impôts pour entreprises manufacturières ou pour les régions ressources. Ces politiques fiscales ciblées ont dans une large mesure pris fin en 2009 ou 2010, y compris les crédits d'impôts pour les entreprises de la nouvelle économie, installées dans des sites particuliers (Cité du multimédia, etc.).

Ayant délaissé l'approche fiscale ciblée (secteur ou territoire), le Québec est aujourd'hui engagé de plain pied dans la frénésie de rabais fiscaux généralisés à l'entreprise, qui se joue à l'échelle internationale. En effet, le taux d'imposition sur le revenu des entreprises est au Québec significativement plus faible que chez nos voisins proches, comme l'Ontario ou les États-Unis et vaut peu importe la municipalité d'installation de l'entreprise à travers le Québec (Alepin, 2011).

### 3.2 La canalisation de l'aide des municipalités

En plus de mettre un terme à l'adoption de lois privées pour exemptions foncières municipales, l'État québécois, qui entamait sa Révolution tranquille, a d'abord, dès mai 1961, étendu à toute municipalité de cité ou de ville le pouvoir de constituer un Fonds industriel devant servir à l'acquisition d'immeubles industriels. Il s'agit de l'ancêtre de l'actuelle *Loi sur les immeubles industriels municipaux* (RLRQ, c. I-0.1) qui étendait ce pouvoir à toutes les municipalités du Québec en 1984. Les municipalités pouvaient ainsi créer une réserve foncière pour futur développement industriel, acquérir, par exemple, des usines qui risquaient d'être démolies ou abandonnées afin de préparer ou d'aider à une relance industrielle. La municipalité doit toutefois exercer ces pouvoirs en recouvrant tous les frais afférents, au moment de la vente ou de la location des lieux. La règle vise à maintenir l'interdiction faite à la municipalité d'accorder toute subvention directe ou indirecte à l'entreprise. En bref, la municipalité peut aider, mais sans rabais.

Formellement, l'aide directe des municipalités à l'industrie est donc depuis canalisée par la *Loi sur les immeubles industriels municipaux*.

### 3.3 La reconfiguration des mécanismes de développement local

Les mécanismes de développement local ont aussi été redynamisés avec les concepts de la

concertation, la coopération, l'entraide, les partenariats, le maillage ou la synergie (Polèse et Shearmur, 2005), en misant sur le développement endogène dont le rôle de premier violon est confié aux instances territoriales, accompagnées par l'État central (ce que les auteurs ont appelé l'État-accompagnateur).

C'est en 1997, sous le gouvernement de Lucien Bouchard, que les autorités municipales (municipalités, MRC ou communautés urbaines) ont été obligées de financer un organisme destiné à la promotion et au développement économiques des territoires. Les Centres locaux de développement (CLD) devaient servir de guichet unique pour l'entrepreneuriat local, tout en misant sur la « participation et la mobilisation des forces de la communauté locale » (Simard et Leclerc, 2008). Chaque région disposait également d'un Conseil régional de développement afin de promouvoir la concertation des partenaires régionaux et établir un plan stratégique régional. Simard et Leclerc ont observé que les changements introduits au moment de l'arrivée au pouvoir de Jean Charest en 2003 avaient davantage poussé les responsabilités dans le camp des autorités municipales en qualifiant le changement de « municipalisation du développement régional ». Ce mouvement était rendu visible par la création des CRÉ au niveau régional où les élus municipaux occuperaient le haut du pavé au détriment de la société civile. Les instances municipales obtenaient un rôle de premier plan pour stimuler le développement endogène, et ce, sur deux niveaux : la MRC et la région administrative (en plus des pouvoirs dont dispose la municipalité locale en vertu de la *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1).

Ces instances territoriales ont été, en 2015, soit abolies (les CRÉ) soit délestées au soutien premier des MRC (les CLD). La municipalisation du développement est non seulement poussée d'un autre cran, mais se caractérise par un repli institutionnel de la région à la MRC (disparition des CRÉ et compétence de la MRC sur les CLD). Ce premier repli est lui-même accompagné d'un second repli, plus profond et inquiétant sur la municipalité locale, et sur lequel peu d'attention a été portée. Ce sera l'objet de la prochaine section.



---

#### 4. LE RETOUR DES EXEMPTIONS FISCALES PAR LES MUNICIPALITÉS

L'attention a été surtout portée, avec raison, sur la destinée récente des instances de développement territorial en fonction depuis près de vingt ans. Nous voulons ici attirer l'attention sur un autre mouvement plus profond de remunicipalisation du développement territorial qui l'accompagne et qui conscrit la municipalité locale dans l'arène du développement exogène d'où elle avait été écartée depuis 1960, du moins par l'instrument des avantages financiers directs.

Dans le contexte où ont pris fin les privilèges fiscaux accordés par la province dans les parcs industriels à vocation ciblée (2003) ou dans les régions ressources (2005), on remarque la montée ou le retour en puissance de deux phénomènes : les exonérations fiscales foncières financées par les municipalités locales, et l'accent sur des politiques nationales favorables à l'exploitation des ressources naturelles. Nous allons ici limiter la discussion au premier de ces deux phénomènes, soit les privilèges fiscaux municipaux.

Au moment même où se mettaient en place les organismes locaux de concertation pour promouvoir le développement endogène, certaines municipalités n'ont pas hésité à se lancer dans des politiques d'exonérations fiscales foncières à de grandes entreprises dans le domaine de la haute technologie. Nous avons relevé il y a près de quinze ans (Prémont, 2001) la légalisation en 1999 par loi privée (L.Q. 1999, c. 95) du Technoparc de Ville Saint-Laurent qui a vu s'installer sur son territoire de grandes entreprises multinationales dans les domaines de l'industrie pharmaceutique, de l'aérospatiale, ou des télécommunications, en y jouxtant des exemptions foncières régressives sur cinq ans. En fait, dès 1996, au moment de la création d'un ministère de la Métropole (L.Q. 1996, c. 13), la loi autorisait les municipalités d'un territoire qui correspond aujourd'hui à peu près au grand territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal, à conclure des ententes qui dérogent à la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* (RLRQ, c. I-15). Le député de Saguenay, Gabriel-Yvan Gagnon, avait soulevé en commission parlementaire, autant en 1996 qu'en 1999 (Commission de l'aménagement et des équi-

pements, 1996; Commission de l'aménagement du territoire, 1999) les disparités qu'instaurait la disposition entre la grande région de Montréal et le reste du Québec. Cette disposition a été maintenue au moment de l'abolition du ministère de la Métropole en 1999 (L.Q. 1999, c. 43) et se retrouve aujourd'hui à l'article 17.5 de la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire* (RLRQ, c. M-22.1).

On voit par la suite rapidement émerger de nouvelles lois privées, sur l'ancien modèle qui a prévalu jusqu'à la Révolution tranquille. Ces lois privées autorisent certaines municipalités à accorder des exonérations fiscales à la grande industrie ou encore à lui accorder des subventions directes. Notons les exemples suivants : la ville de Laval en 1999 pour la Cité de la biotech et de la santé humaine (L.Q. 1999, c. 92; L.Q. 2002, c. 89); la ville de Fleurimont (aujourd'hui Sherbrooke) en 2001 pour son parc biomédical (L.Q. 2001, c. 87); la ville de Saint-Hyacinthe en 2002 pour la Cité de la biotechnologie (L.Q. 2002, c. 88); la ville de Caplan pour un centre d'appel (L.Q. 2002, c. 90); la ville de Rivière-du-Loup pour les industries favorisant le développement durable (L.Q. 2003, c. 35); la ville de La Pocatière pour les installations dans les domaines agroforestier, agroenvironnement ou de transformation agroalimentaire (L.Q. 2004, c. 44); la ville de New Richmond dont le programme de relance industrielle peut atteindre 1 million \$ (L.Q. 2004, c. 45) ou encore la ville de Huntington dont le programme de relance industrielle, résidentielle et commerciale ne peut dépasser 2012 et 3 millions \$, à moins d'une autorisation du ministre (L.Q. 2008, c. 33).

Pendant que ces lois privées ancrèrent fortement certaines municipalités dans la logique de l'exemption fiscale pour favoriser l'installation d'industries, le Législateur expérimentait le retour de dispositions habilitantes pour l'ensemble des municipalités dans la *Loi sur les compétences municipales*, avec des limites plus étroites. En effet, les articles 92.1 à 92.6 LCM ont été introduits en 2006 (confirmés en 2008 après une période d'expérimentation de deux ans), autorisant l'ensemble

---

des municipalités locales à accorder des crédits fiscaux ou une aide financière. La municipalité doit agir dans le cadre d'un programme pour le bénéfice d'une entreprise du secteur privé ou une coopérative œuvrant dans les secteurs énoncés par la loi (industrie manufacturière, recherche & développement, services de génie, etc.) pour compenser toute augmentation de taxes due à une nouvelle construction, relocalisation, pour une période maximale de dix ans. En outre, la municipalité peut accorder une aide financière directe à ces entreprises, jusqu'à 100 000 \$ par année (depuis 2012).

L'ensemble des municipalités du Québec dispose donc maintenant directement du pouvoir d'exempter de taxes foncières les nouvelles installations industrielles de leur territoire.

En mai 2008, le ministère déposait un rapport (MAMR, 2008) sur l'analyse de l'usage fait des dispositions par les municipalités, après seulement un an et demi de mise en œuvre. Le rapport souligne les limites de l'étude après une si courte période, expliquant que plusieurs municipalités n'avaient par encore eu le temps d'adopter un tel programme. Mais le rapport conclut néanmoins que les dispositions ratent leur cible. En effet, l'objectif officiel avancé pour ces nouveaux pouvoirs municipaux était d'offrir un

outil supplémentaire aux petites municipalités rurales ou en voie de dévitalisation. Or, elles n'ont pas mordu à l'appât, tandis qu'aucune municipalité de la périphérie (Côte-Nord, Gaspésie, Abitibi-Témiscamingue ou même en Outaouais) ne s'est prévalu des dispositions. Cette étude fort limitée (non seulement en raison de la courte période d'usage, mais surtout, qui n'a pas inclus les municipalités plus importantes qui disposent de pouvoirs plus imposants en vertu de lois privées) conclut néanmoins que « l'analyse des résultats de l'enquête ne laisse pas entrevoir de dynamique susceptible de dégénérer en une concurrence stérile ou en transfert indu du fardeau fiscal vers les autres contribuables » (MAMR, 2008, p. 25). Aucune nouvelle étude n'est depuis disponible, dix ans après l'instauration de ces mesures. Les municipalités sont à nouveau aveuglément soumises aux pressions maintenant mondialisées de la course vers le bas de la fiscalité.

**L'ensemble des municipalités du Québec dispose donc maintenant directement du pouvoir d'exempter de taxes foncières les nouvelles installations industrielles de leur territoire.**

## CONCLUSION

Ce n'est pas le fruit du hasard si aucun ministère du Québec ne porte plus le vocable de « développement régional », qui s'est muté en « développement économique » (ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation), davantage sensible à la grande entreprise. Pendant que le projet de loi 28 (L.Q. 2015, c. 8) abolissait les CRÉ, le développement régional était relocalisé en douce au niveau local au sein des responsabilités des MRC (articles 126.3 à 126.5, *Loi sur les compétences des municipalités*). Les municipalités locales, de leur côté, avaient été préparées depuis quelques années à rejouer le jeu ancien maintenant mondialisé de l'attraction de l'industrie par les exonérations fiscales.

La reconfiguration des organismes de développement régional décrétée en 2015 équivaut à un

double repli territorial. Un premier, de l'échelle régionale à l'échelle de la MRC, et un deuxième repli encore plus préoccupant vers l'échelle locale, invitée à jouer dans la cour des grands en tirant les ficelles du développement exogène par les atouts de l'exemption fiscale. La transformation pose des questions de fond. La municipalisation du développement régional dont parlaient Simard et Leclerc (2008) était limitée au développement endogène, la municipalisation du développement régional affirmée par la dernière politique confirme que les municipalités sont de nouveau jetées dans la mêlée du développement exogène en faisant la cour aux grandes entreprises. Le retour des exemptions fiscales à l'entreprise n'est donc qu'une autre facette de la fragilisation dictée par Québec des mécanismes de développement endogène mis en place par les pouvoirs locaux, maintenant condamnés à

appuyer plutôt le développement exogène favorisé par les pouvoirs centraux.

**Les municipalités des régions périphériques doivent, quant à elles, se rabattre sur leurs atouts traditionnels des ressources naturelles, ou alors accepter d'ouvrir leurs goussets pour des entreprises éphémères ou sans grande valeur ajoutée (centres d'appels).**

Or, ce jeu municipal ne se joue pas à armes égales. Les municipalités des régions métropolitaines peuvent plus facilement jouer la carte favorable aux entreprises de haute technologie. Les municipalités des régions périphériques doivent, quant à elles, se rabattre sur leurs atouts traditionnels des ressources naturelles, ou alors accepter d'ouvrir leurs goussets pour des entreprises éphémères ou sans grande valeur ajoutée (centres d'appels).

Cette voie apparaît difficile à soutenir du point de vue des politiques publiques, puisque l'entreprise industrielle peut déjà récupérer en bonne partie les impôts fonciers versés qui sont déductibles de son revenu imposable auprès de la province ou du fédéral. Les pouvoirs publics cèdent ainsi à des entreprises qui ne savent plus se satisfaire des rabais fiscaux nationaux et qui ratissent maintenant à même les escomptes supplémentaires tirées des populations locales.

En dépit de la rhétorique ambiante qui mise sur le développement durable devant marier les préoccupations sociales et environnementales aux préoccupations purement économiques, les assises sont maintenant bien en place pour lancer les municipalités, surtout les mieux dotées, dans la joute du jeu de coude contraire à la solidarité territoriale, tout en mettant leurs propres populations à contribution pour favoriser d'abord et avant tout la rentabilité de grandes entreprises. ■

## BIBLIOGRAPHIE

Alepin, B. (2011), *La crise fiscale qui vient*, VLB éditeur.

Commission de l'aménagement et des équipements, 35<sup>e</sup> Législature, 2<sup>e</sup> session, 29 mai 1996, Vol. 35,

no 17, Étude détaillée du projet de loi no 1 – Loi sur le ministère de la Métropole.

Commission de l'aménagement du territoire, 36<sup>e</sup> Législature, 1<sup>ère</sup> session, 1 juin 1999, Vol. 36, no 8, Étude détaillée du projet de loi no 59 – Loi modifiant la Loi sur le ministère des Affaires municipales et d'autres dispositions législatives.

Joyal, A. (2002). *Le développement local. Comment stimuler l'économie des régions*, Les Éditions de l'IQRC, 156 p.

MAMR (2008). Rapport d'enquête sur les nouveaux pouvoirs des municipalités en matière de crédits de taxes à l'investissement et de mesures d'aide limitée, 40 p.

Polèse, M. et Shearmur, R. (2005). *Économie urbaine et régionale*, Paris, Economica, 2<sup>e</sup> éd., 376 p.

Prémont, M.-C. (2001). « La fiscalité locale au Québec : de la cohabitation au refuge fiscal », *McGill Law Journal/Revue de droit de McGill*, Vol 46, no 3, p. 713-778.

Proulx, M.-U. (2002). *Territoires et Développement. La richesse du Québec*, PUQ, 444 p.

Proulx, M.-U. (2011). *Territoires et Développement. La richesse du Québec*, PUQ, 416 p.

Simard, J.-F., Leclerc, Y (2008). « Les Centres locaux de développement 1998-2008). Une gouvernance en mutation : entre participation citoyenne et imputabilité municipale », *Revue canadienne des sciences régionales*, Vol. 31, no 3, p. 615-636.

## NOTES

<sup>1</sup>Certaines exceptions- dont nous ne traiterons pas ici, subsistent.

<sup>2</sup>On trouve notamment des lois particulières pour les municipalités de Hull, Buckingham, Masson, Saint-Jérôme, Beauharnois, Salaberry-de-Valleyfield, Saint-Joseph-de-Soulanges, Sorel, Noranda, Maniwaki, Joliette, Saint-Jean, Donnacona, Québec, Beauport, Saint-Félix-de-Cap-Rouge, Saint-Joachim, Lauzon, Beauré, Grand'Mère, Shawinigan Falls, La Tuque, Notre-Dame-du-Mont-Carmel, Saint-Étienne-des-Grès, Saint-Louis-de-Gonzague, Trois-Rivières, Cap-de-la-Madeleine, Magog, Sherbrooke, Bromptonville, Acton Vale, East-Angus, Arvida, Kénogami, Jonquière, Saint-Étienne-de-la-Malbaie, Baie-Comeau, Saint-Germain de Rimouski, Fraserville, Chandler, Montréal-Est, Saint-Pierre, Maisonneuve, Saint-Henri, La Salle, Saint-Laurent, Verdun, Arthabaska, Berthier, Canton de Denholm, Saint-Paul-de-Lavaltrie, Louiseville, Drummondville

<sup>3</sup>Hull, Salaberry-de-Valleyfield, Berthierville, L'Assomption, Canton de Langelier, Belletre, La Tuque, Trois-Rivières, Asbestos, Sainte-Thérèse, Sherbrooke, Richmond, Bromptonville, Saint-Jérôme, Saint-Hyacinthe, Magog, Cap-de-la-Madeleine, Baie-Comeau, Hauterive, Port-Cartier, Sept-Iles, Sainte-Monique de Honfleur, Ile Maligne, Dolbeau, Riverbend, Chicoutimi, Delson, sans compter de nombreuses municipalités des régions de Montréal et de Québec.



**CEE-UQAC**  
Centre d'entrepreneuriat et d'essaiage  
Université du Québec à Chicoutimi

# UN FIDÈLE ALLIÉ DE VOS IDÉES!

## Services offerts

- ▶ Des activités entrepreneuriales
- ▶ Un soutien et un encadrement en création et démarrage d'entreprise
- ▶ Des études et des projets de développement
- ▶ Un Centre de transfert et de développement d'affaires (CTDA-UQAC)
- ▶ Un Réseau international d'affaires (RIA-UQAC)
- ▶ Un Programme de développement technologique et dans le secteur de l'aluminium
- ▶ Un Centre de développement technologique en jeux vidéo et en informatique (CDT-UQAC)
- ▶ Et plus encore!

## Une équipe de professionnels pour vous aider!

**LOUIS DUSSAULT**  
PROFESSEUR,  
DIRECTEUR GÉNÉRAL



**MARIANNE BOLDUC**  
COORDONNATRICE  
DE PROJETS



**ISABELLE MALTAIS**  
RESPONSABLE  
DES COMMUNICATIONS



**THIERRY GAGNON**  
CHARGÉ DE PROJETS



**ALEXANDRE LAVOIE**  
ASSISTANT  
DE RECHERCHE



**JUSTINE FILLION**  
ASSISTANTE  
DE RECHERCHE



**CHRISTINE LAVOIE**  
CHARGÉE DE PROJETS



**MARILYN RINFRET**  
SECRÉTAIRE-COMPTABLE



**MYLAINE BELLEY**  
SECRÉTAIRE



## Nous rejoindre

**CEE-UQAC SAGUENAY – LAC-SAINT-JEAN**  
Pavillon Alphonse-Desjardins, UQAC  
555, boulevard de l'Université, local H1-1180  
Chicoutimi (Québec) G7H 2B1

**418 545-5011** poste 4655  
 **cee-uqac@uqac.ca**

**CEE-UQAC CÔTE-NORD**  
Cégep de Sept-Îles  
175, rue de la Vérendrye, local D-119-A  
Sept-Îles (Québec) G4R 5B7

**418 968-8387**  
 **cee\_cn@uqac.ca**

Pour plus d'informations  
[WWW.UQAC.CA/CEEUQAC](http://WWW.UQAC.CA/CEEUQAC)



Développement économique Canada  
Canada Economic Development



---

## Chronique du livre

---

**Filion, Louis-Jacques, (sous la dir.) *Croissance et soutiens à la croissance d'entreprise*, Montréal, Les Éditions JFD inc., 2015, 325 p.**

Louis-Jacques Filion, professeur et titulaire de la Chaire d'entrepreneuriat Rogers-J. A. Bombardier à HEC Montréal, au seuil d'une retraite ô combien méritée au moment d'écrire ces lignes, est familier aux lecteurs d'O&T. Non seulement il a contribué à certains numéros, mais ces ouvrages les plus récents ont fait l'objet d'une recension dans ces pages. Cette fois, avec cet ouvrage et celui qui suit, il est question de la croissance. Que l'on se comprenne bien. Dans la foulée de la grande messe parisienne que fut Cop21 en décembre 2015, la croissance n'a pas toujours bonne presse. Les lecteurs de ma génération se sont vus rappeler à leur souvenir le trop célèbre *Halte à la croissance* publié en 1972 par le Club de Rome. Oui, on le sait que trop, Einstein l'a reconnu d'ailleurs : une croissance infinie dans un monde fini est une impossibilité. Mon collègue et ami Filion en est bien conscient ce qui le conduit à écrire dans le chapitre dont il est responsable que la croissance à tout prix, qui pollue et détruit l'environnement est à éviter. C'est à une « croissance inclusive »<sup>1</sup> qu'il se rapporte à savoir une croissance susceptible de profiter à toutes les parties prenantes de la société. En d'autres mots, il s'agit ici de la croissance de petites entreprises appelées à devenir rapidement moyennes, voire grandes.

La préface revient à un de mes anciens étudiants, Louis Hébert, dont je retiens un excellent souvenir, professeur depuis plusieurs années à HEC Montréal. Il signale qu'étant fille de l'innovation, la croissance est tributaire d'une double source : l'intention du dirigeant et la capacité de croître de son entreprise. C'est l'objet de cet ouvrage dont les six contributeurs ont été invités par le Centre sur la productivité et la prospérité de HEC Montréal à répondre à la question : **quelles sont les façons de stimuler et de soutenir la croissance d'entreprise?** Ce qui

a suscité des questions sous-jacentes telles : pourquoi certaines entreprises croissent rapidement alors que d'autres semblent fuir la croissance? Parmi les premières, quelles sont les initiatives adoptées par leurs dirigeants? Quels sont les programmes d'appui qui s'avèrent les plus efficaces? En conséquence, l'ouvrage, comme le précise L. J. Filion en introduction, vise à offrir des pistes de réflexion pour les concepteurs des politiques et des programmes cherchant à stimuler la croissance des entreprises. En plus de sensibiliser le lecteur sur les éléments en jeu, chaque auteur en fin de chapitre formule des recommandations qui se veulent autant de précieux repères pour ceux qui s'intéressent à la croissance des PME et plus particulièrement aux « gazelles ». Ces dernières sont de petites entreprises dont le taux de croissance moyen annualisé est supérieur à 20 % sur une période de trois ans. On retiendra que le chiffre d'affaires peut croître sans que le nombre d'emplois en suive le rythme, productivité oblige.

Le tout débute avec une contribution d'O. Kay, chargé de cours au campus Saint-Jean en Alberta, qui offre une substantielle revue de la littérature sur les facteurs qui peuvent favoriser ou freiner la croissance des entreprises avec une instance sur les « gazelles ». L'intention ici est d'offrir un examen de la documentation de recherche sur les caractéristiques particulières des entreprises à forte croissance afin d'en tirer les leçons utiles à la fois pour les gens d'affaires et les pouvoirs publics désireux de les aider. Pour y arriver l'auteur a placé l'accent sur trois facteurs : l'entrepreneur, l'entreprise et l'environnement.

Trois facteurs que reprend P. A. Julien, professeur émérite de l'UQTR, à qui on doit la création de la *Revue internationale PME*. Pionnier dans l'étude sur les « gazelles », mon ex-confrère a recouru à l'approche des ressources et compétences que nos compatriotes anglophones désignent par l'expression *capacity building*. Peu porté sur la langue de Shakespeare, Julien préfère s'inspirer du latin

---

<sup>1</sup> Il n'y a donc pas que la laïcité qui peut être inclusive...

---

*capabilis*. Il suggère ainsi le concept de *capabilité* pour se rapporter à la mise en œuvre des ressources et des compétences avec une attention particulière aux barrières dont la première serait la faible *capabilité* de la direction. Vient ensuite celle de l'organisation pouvant être tout aussi faible. Comme on ne peut imaginer une croissance sans innovation, l'auteur fait remarquer que la croissance est fonction du bon agencement des ressources et des compétences de l'organisation de même que de la contribution des parties prenantes tels les clients dont les avis sont précieux à l'évolution de toute entreprise. L'apport limité du milieu dans lequel baigne l'entreprise constitue une troisième barrière. La faiblesse du capital social dans une région donnée peut, en effet, constituer un sérieux handicap. En conséquence, parmi les recommandations, on trouve la suggestion du recours à des « courtiers informationnels » de source gouvernementale afin de pallier les carences en informations des entreprises. Fidèle à ses habitudes, l'auteur accompagne ses propos d'une imposante documentation.

Un cousin éloigné (?) K. Joyal, un assistant de recherche à HEC Montréal, dans un chapitre subséquent, met en évidence trois caractéristiques des entrepreneurs à la tête d'une entreprise à forte croissance. À son tour, sur la base d'un survol de la documentation disponible, l'auteur met en exergue la forte ambition de croissance, la présence d'un leadership partagé, et enfin, l'existence d'un climat de confiance parmi les dirigeants et les parties prenantes en lien avec l'entreprise. Un réseau d'acteurs affairés à développer une culture entrepreneuriale à l'échelon régional constitue un écosystème entrepreneurial représenté par un tableau où s'insèrent : les inventeurs, les entrepreneurs, les industrialistes, les financeurs, la main-d'œuvre qualifiée, et enfin, les clients dits compétents. Ces derniers se doivent d'offrir des informations sur leurs préférences. Parmi les recommandations on trouve celle visant à favoriser les partenariats entre les acteurs privés, le soutien à la formation et l'offre de services-conseils.

Pour sa part, le coordonnateur de l'ouvrage, L. J. Fillion, dans un chapitre se rapportant aux enjeux, aux défis, à l'information et aux scénarios de soutien, rappelle en cinq points le mandat confié

à son groupe de recherche. En soulevant la question à savoir pourquoi certaines entreprises croissent et d'autres pas, sur la base de travaux antérieurs, Fillion énonce sept conditions qui favorisent la croissance lesquelles on le pense bien ne sont pas étrangères à celles signalées par les autres collaborateurs à l'ouvrage auxquels il se réfère avec pertinence. La proposition d'un programme de soutien à la croissance s'avère ici particulièrement originale. L'auteur insiste sur la nécessité de faire évoluer les dirigeants de PME à la faveur d'échanges entre eux sur ce qu'ils font et ont l'intention de faire. Concernant le soutien aux « gazelles », l'auteur croit utile d'en appeler à la prudence, au jugement et à la flexibilité dans la mise en œuvre de tout programme d'appui. À ses yeux, le gouvernement doit agir comme catalyseur et comme maître d'œuvre dans la création d'un cadre mobilisateur afin que les entreprises puissent contribuer à la conception de programmes de soutien efficaces.

Mais, tout ceci pourrait prendre la forme de pieuses intentions si la pratique ou les faits observés ne venaient pas confirmer leur pertinence. C'est l'objet du petit ouvrage qui suit, toujours dû au dynamisme de L. J. Fillion.

\*\*\*

**Fillion, Louis-Jacques, *La croissance d'entreprise : vision, agilité et doigté*, Montréal, Les Éditions JFD inc., 2015, 126 p.**

Le lecteur se voit offrir **six modèles inspirants** basés sur des études de cas effectuées auprès d'entrepreneurs œuvrant dans des champs d'action bien différents. Assisté de différents collaborateurs, L. J. Fillion a procédé à de longs entretiens avec des entrepreneurs reconnus pour leurs capacités innovantes et considérés comme étant des leaders dans leur secteur d'activité. Après avoir présenté les sept facteurs abordés dans l'ouvrage précédent et ayant un rôle déterminant sur la croissance, le tout s'ouvre avec une entrepreneure familière aux adeptes du monde artistique : **Caroline Néron** présentée sous l'étiquette « Imagination fertile et ambitions internationales ». Une intéressante histoire de vie conduit aux recettes du succès. Spécialisée dans la confection de bijoux, celle dont l'entreprise en 2015 comptait plus de 200 employés, en moins de dix ans, a su développer une des entreprises les plus

---

florissantes du Québec avec un chiffre d'affaires excédant les 10 M\$. Comment? En centrant, comme il se doit, son intérêt sur la clientèle. Ce qui veut dire savoir se réinventer continuellement en développant une culture de la nouveauté. *Sky is the limit* comme le veut l'adage anglo-saxon, alors pourquoi ne pas envisager la création de mille boutiques à travers le monde en atteignant le chiffre d'affaires d'un milliard? Rien n'est trop gros pour cette sémillante entrepreneure.

Oui, pourquoi ne pas voir grand comme le montre le **Groupe Lacasse** « *de la naissance à la renaissance* »? Ce groupe, quant à lui, est familier à ceux qui s'intéressent au secteur du meuble avec tout ce qui se trame à St-Pie-de-Bagot depuis 1956 grâce à Guy Lacasse le père fondateur qui avoue : « *Pour moi le bonheur, c'est me donner pour les autres. J'aime être utile* ». Si en 2000 l'entreprise passe aux mains d'une entreprise américaine figurant parmi les cinq plus grands fabricants de meubles de bureau au monde, douze ans plus tard, le boomerang Lacasse, comme l'écrit L. J. Filion, revient entre les mains de la famille et d'un associé. Le message fut bien reçu dans la collectivité : il s'agissait d'un nouveau départ dans la continuité, comme on le dit souvent en politique. Le défi : trouver chaque année une innovation qui fera son effet. Ceci, en misant sur la contribution des employés bien conscientisés de leurs responsabilités dans le succès de l'entreprise qui, soixante ans après sa création, offre une douzaine de collections regroupant plus de 450 produits.

De St-Pie-de-Bagot on passe à St-Méthode dans Chaudière-Appalaches pour demeurer en milieu rural avec, cette fois, le secteur de la boulangerie un secteur fortement concurrentiel comme on le pense bien. Alors, comment tirer son épingle d'un jeu débuté au milieu du siècle dernier? « *La force de notre entreprise est certainement la capacité innovante de tout notre personnel* » reconnaît le patron. La **Boulangrie BSM** ne cesse d'innover ce qui lui permet avec ses 300 employés de s'imposer sur le marché québécois avec 70 produits, dont 25 pains différents. La mise à jour à tous les six mois du plan stratégique et la prise en

compte des meilleurs exemples de modèles d'affaires font partie des facteurs de la réussite de **BSM**.

Avec un autre exemple de la vitalité de certains milieux ruraux, cette fois c'est dans Lanaudière que l'on se retrouve, avec trois frères dont les prénoms ont donné le nom de cette entreprise de St-Félix-de-Valois **Plastiques GPR** créée en 1986. Une entreprise qui n'a pas tardé à devenir un leader québécois dans le moulage par injection. Et pourtant, en créant leur entreprise, Guy, Pierre et Robert Belleville ignoraient tout du secteur du plastique, mais comme on peut le lire : ils étaient animés de l'esprit d'entreprise et du goût du risque. Ce à quoi s'est ajouté un gros bon sens : « *Pour nous ce n'est pas la machine qui compte, mais la clientèle. Nous avons invité des clients potentiels à venir nous rencontrer. Ce groupe représente aujourd'hui 25 % de nos ventes* » affirme un des trois frangins. Des ventes qui occupent 150 employés responsables de la fabrication de plus de 1200 produits.

De retour sur la rive sud du St-Laurent, toujours en milieu non-métropolitain, on se retrouve à Warwick non pas pour une fromagerie<sup>2</sup>, mais pour considérer l'un des plus importants fabricants de moules *A mari usque ad mare*. Le **Groupe Roland Boulanger** est aujourd'hui l'affaire de trois générations. « *Attention de ne pas tomber dans la sclérose. Être diversifié est exigeant* » admet un des dirigeants de l'entreprise vieille de 72 ans au seuil de devenir grande avec ses 470 employés et son chiffre d'affaires de 90 M\$ en 2013. Pour elle, comme pour quasi toute entreprise, trouver de la main-d'œuvre qualifiée demeure un perpétuel souci. Mais, on fait bien avec celle que l'on a, car chez **Boulanger** on a pour moto : *Réussir tous ensemble*.

Enfin, on quitte le monde rural pour se retrouver avec **Morgan Shaffer (MS)** à dix minutes de vélo de chez moi, à LaSalle, à un jet de pierre de notre fleuve majestueux. Portant les noms de deux docteurs en chimie de l'Université McGill qui ont eu la bonne idée en 1968 de se démarquer en devenant la première entreprise en Amérique du

---

<sup>2</sup> Warwick, aujourd'hui célèbre pour son Bleu Sainte-Élisabeth et son non moins fameux Louis D'or, serait le lieu où, au tournant des années 50, la poutine aurait été inventée, aux dires d'une serveuse à l'auteur de ses lignes dans le restaurant où il était de passage.

---

Nord à offrir un service très spécialisé : l'analyse des gaz dissous. Ce qui a permis à MS de devenir le chef de file dans le domaine de la surveillance des grands transformateurs électriques. Avec ses 100 employés, l'entreprise affichait en 2014 un chiffre d'affaires de 30 M\$ en vendant ses services dans pas moins de 80 pays. Ce qui conduit son dirigeant à affirmer : « *Chez nous, l'exportation n'est pas la cerise sur le sundae, c'est plutôt la farine dans le gâteau* ».

Le tout, comme on peut en juger, se veut d'une lecture fort agréable. Contrairement à l'ouvrage précédent qui en a fait sa marque de commerce, on ne trouve ici aucune référence bibliographique. Le style est aussi précis qu'alerte. Chaque cas se termine par une série de questions visant à susciter chez le lecteur des réflexions le forçant à une meilleure compréhension des faits présentés.

Les *Éditions JFD*, soit dit en passant, sont sous l'égide d'un ancien étudiant de HEC Montréal qui, par la qualité du travail éditorial, fait comprendre pourquoi il n'a pas tardé à faire de sa maison qui porte ses initiales, l'un des nouveaux leaders québécois dans l'édition d'ouvrages en gestion.

\*\*\*

**Messeghem, Karim et Olivier Torrès, *Les grands auteurs en entrepreneuriat et PME*, Cormelles-le-Royal, Éditions *ems* Coll. *Management et Société*, 2015, 491 p.**

Un ouvrage hors de l'ordinaire : l'expression n'est pas trop forte. Je fais des recensions pour diverses revues académiques depuis 1981. À ce jour, je compte à mon actif plus de 230 comptes-rendus. Parmi cet ensemble, plus de la moitié sont des ouvrages collectifs, les plus difficiles (et parfois les plus ennuyeux et... ennuyants) à recenser. Or, je n'hésite pas à présenter cet ouvrage, placé sous la responsabilité de deux confrères de l'Université de Montpellier, parmi les cinq qui m'ont le plus intéressé. En conséquence : lu d'un couvercle à l'autre sans sauter un paragraphe. O.Torrès, président de l'AIRPME, ne m'était pas inconnu, loin de là,

ayant eu l'opportunité de le croiser à plusieurs reprises et de recenser trois de ses ouvrages dans la RIPME<sup>3</sup>. Il a très bien su, avec son collègue K. Messeghem, coordonner la contribution de pas moins de 33 contributeurs appelés à se partager 24 chapitres comprenant chacun un « grand auteur » à l'intérieur de 6 parties distinctes.

Qui (ou que) sont ces « grands auteurs »? Pour les responsables de l'ouvrage, il s'agit de... « quelqu'un qui se caractérise par des critères aussi multiples que la grande production de publications (...) par sa créativité à forger de nouveaux concepts ou à fonder de nouvelles théories (...) par le caractère pionnier de son travail (...) par la reconnaissance de ses pairs ». Ce à quoi s'ajoute bien sûr une forte influence internationale. En introduction, une figure répartie ces auteurs en trois périodes, l'ère économique 1870-1940; l'ère des sciences sociales 1940-1970; l'ère des études en management de 1970 à nos jours. Elle est suivie d'un tableau qui présente cinq écoles de pensée reliées à un nouveau paradigme dit « paradigme de l'opportunité », ce qui annonce bien les 460 pages à venir.

Si le contenu, il va sans dire, fait la force de ce volume, la forme adoptée contribue grandement par son efficacité à fournir le support requis à une lecture jamais fastidieuse. Or, avec autant de contributions, on aurait pu s'attendre à ces hauts et ces bas qui handicapent tant d'ouvrages collectifs. Pas ici. Chaque auteur sollicité, bien guidé à n'en pas douter, a su manœuvrer suivant son bon jugement, sans devoir s'astreindre à respecter une grille de lecture imposée. Il en résulte des chapitres concis en nombre quasi égal de pages, comprenant des divisions, et sous-divisions qui facilitent la lecture. Une notice bibliographique sous forme d'encadré ouvre chacun des chapitres, lesquels se terminent par les références utilisées par le (ou les) responsable(s) du chapitre et une bibliographie sur l'auteur concerné.

On comprendra l'impossibilité de présenter l'intégrale des contributions. Il m'incombait, en toute subjectivité, de faire des choix, lesquels, je l'espère, suffiront à inciter mes lecteurs à communiquer avec leur libraire.

---

<sup>3</sup> Il avait été le conférencier invité pour un colloque international dont j'ai eu la responsabilité à Trois-Rivières en 2006.



---

La première partie *Les fondateurs* débute par une contribution inattendue d'un de mes anciens collègues de l'UQTR, Pierre-André Julien (PAJ), considéré au Québec comme étant « Monsieur PME » que l'on retrouvera en 5<sup>e</sup> partie, à qui on doit la création de la RIPME. L'inattendu s'explique par le choix de mon ex-collègue qui a puisé dans sa grande érudition pour présenter en Olivier de Serres (1539-1619)<sup>4</sup> un auteur que je ne connaissais ni d'Adam ni d'Ève. Il s'agit d'un entrepreneur agricole, né en Ardèche, auteur d'un seul ouvrage, mais qui contenait... plus de mille pages : *Théâtre d'agriculture et ménages des champs*. Avec un tel titre, aujourd'hui il aurait plus de succès en librairie que le rapport de la Commission Charbonneau(!). Ce *gentleman-farmer* avant la lettre a bien su déceler ce qui aujourd'hui est devenu une évidence : l'importance des contacts, c.-à-d. des réseaux et du capital social comme on dit en langage contemporain. Et, puisqu'innovation et entrepreneuriat vont de pair, Olivier, comme l'écrit avec familiarité PAJ, de concert avec son épouse produira de nouveaux *formages* (fromages). Prélude au *Lion d'or* de Warwick et de la *Tomme de Grosse-Île*?

S'en suit, comme par enchantement, la contribution d'un grand ami de PAJ, Michel Marchesnay, lui aussi heureux professeur émérite de Montpellier, qui a su s'impliquer dans le démarrage de la RIPME. Celui dont l'œuvre aurait mérité de faire l'objet d'un chapitre traité de Richard Cantillon, cet Irlandais d'origine qui deviendra Français en 1708. Le titre est bien choisi : *Du « berceau de l'économie » au « père de l'entrepreneuriat »*. On comprendra que si pour la bombe « A » on identifie plusieurs pères, il en va de même pour l'économie et l'entrepreneuriat. Marchesnay, à son tour, puise dans sa grande érudition pour faire dire à Mirabeau célèbre orateur de la Convention, que le « système » de Cantillon est une découverte analogue à celle de l'écriture... Dans mon livre à moi (sic) cependant, c'est le *Tableau économique* de François Quesnay dont Mirabeau comparait l'importance à celle de l'écriture. Peu importe. Ce qui nous intéresse ici c'est la vision de

l'entrepreneur que dégage Cantillon en insistant sur les aptitudes requises pour entreprendre.

On poursuit avec un autre « père » de l'entrepreneuriat, Jean-Baptiste Say (1767-1832) cette fois sous sa plume du médiatique Louis-Jacques Filion qui termine une carrière des plus prolifiques à la tête d'une chaire sur l'entrepreneuriat à HEC Montréal. Le long titre de section 2.2 évoque très bien le contenu du chapitre : *Originalité de la contribution de Say : proposition d'un modèle d'activités entrepreneuriales et reconnaissance de l'importance du rôle de l'entrepreneur dans la mouvance économique*. Celui qui fut non seulement un entrepreneur, mais un des pionniers de l'économie moderne, a été propulsé au-devant de la scène dans les années 80 alors que la « reaganomique » a remis la loi de l'offre (et le *supply-side economic*) sur ses rails. En 2014, le président Hollande (à la recherche d'inspiration pour inverser la courbe du chômage) en fera autant sans toutefois se référer à cet illustre penseur.

Oui, bien sûr, cette partie se termine par un chapitre sur nul autre que Joseph Aloïs Schumpeter. Trop connu pour en dire davantage.

Pour la deuxième partie *La dimension économique de l'entrepreneuriat* j'ai retenu le chapitre consacré à Zoltan J. Acs et David B. Audretsch. Il est dû à S. Boutiller de l'ULCO et D. Uzunidis professeur d'économie faisant la navette entre la France et la Grèce. Ces deux auteurs américains, en s'inspirant de J. B. Say, s'opposent à la vision pessimiste que Schumpeter a développée dans *Capitalisme, socialisme et démocratie* sur l'avenir du capitalisme (condamné à se voir remplacer par un socialisme qui n'aurait rien à voir avec celui de l'ex-URSS). Grâce aux entrepreneurs, selon Acs et Audretsch, le capitalisme est appelé à se renouveler constamment. Dans les années 80, ils vont s'intéresser particulièrement à l'innovation à travers les entreprises petites et grandes. Les premières ne sont pas des clones des secondes, Arcs plus particulièrement les voit comme des « agents de changement » à l'instar de ce que l'on

---

<sup>4</sup> Serait-t-il l'ancêtre d'Omer DeSerres fondateur d'une quincaillerie bien connue dans l'est de Montréal au temps de mon enfance?

---

disait des entrepreneurs « alternatifs »<sup>5</sup> de la même époque.

La partie suivante *La dimension individuelle et psychologique de l'entrepreneuriat* avec le chapitre XII fait place aux femmes avec un texte de T. Lebègue, enseignante à Tours, qui présente les travaux de Candida Brush toujours active en ayant rejoint le Badson Collègue il y a une dizaine d'années. Cette auteure déplore la dominance exercée par le prisme de la vision masculine dans les recherches sur l'entrepreneuriat. Or, elle soutient que la perception qu'ont les femmes de ce que peut être leur entreprise s'avère différente de celle que les hommes se font. Ses travaux datant de 1992 se sont imposés en tant que références pour tout un champ de recherche. Et, en 2009, son modèle avec les 5 M (*Motherhood, Money, Management, Meso Environment, Macro Environment*), en collaboration avec d'autres chercheurs, va laisser sa marque pour de futurs travaux sur l'entrepreneuriat féminin.

*La dimension processuelle de l'entrepreneuriat* fait l'objet de la 4<sup>e</sup> partie, elle aussi comprenant 4 grands auteurs. Je fais place à William B. Gartner très habilement présenté par E. Garcia, F. Hernandez et T. Verstrate tous trois diplômés de l'Université de Bordeaux. Auteur très cité, W. B. Gartner enseigne l'entrepreneuriat à Clemson en Caroline du Sud<sup>6</sup>. C'est lui qui souligne la nécessité de s'intéresser davantage à ce que **fait** un individu qu'à ce qu'il **est** en se faisant critique de l'approche par les traits. *Who is the entrepreneur? is the wrong question* va-t-il soutenir. En 1985, dans un article qui l'a propulsé, il retient quatre pôles servant de points cardinaux à son cadre conceptuel. Ce sont : l'individu, le processus l'environnement et l'organisation (qui sont en situation de chemin hamiltonien selon la théorie des graphes).<sup>7</sup> Par la suite, il a eu recours en 1990 à la méthode DELPHI pour mettre en évidence les composantes essentielles de l'entrepreneuriat. Toujours durant les années 90, après avoir quelques années plus tôt défini l'entrepreneuriat comme étant la création de nouvelles organisations, Gartner s'intéressa plus

spécifiquement aux organisations comme telles en se questionnant : comment, pourquoi, où et quand les organisations prennent-elles naissance? Comme l'écrivent ici ses trois admirateurs : que personne ne se risque à intituler un article sous le mode fantaisiste comme il a fait avec : *Entrepreneurship-Hop!* (2008). Pour se faire, il faut s'appeler Gartner.

De retour à Pierre-André Julien pour inaugurer une riche 5<sup>e</sup> partie intitulée *De la PME territorialisée à la PME mondialisée*. Pour synthétiser l'œuvre de mon ex-collègue, O. Torrès a joint ses deux mains à celles de C. Schmitt, professeur des universités en Lorraine et chercheur associé à l'INRPME de l'UQTR. Il est question ici *De la spécificité des PME à la complexité de l'entrepreneuriat*. Pour des raisons évidentes, même si je crois connaître relativement bien des auteurs comme Cantilon, Say, Schumpeter et autres Beccatini<sup>8</sup>, PAJ est de loin l'auteur qui, dans cet ouvrage, m'est le plus familier et je ne peux qu'attester l'admirable synthèse qu'en ont faite de son œuvre nos deux « cousins » français. Ces derniers soulignent l'apport consistant à concilier la spécificité des PME et leur diversité à travers la conception de diverses typologies. Ce qui conduit PAJ sur la voie de la globalisation des PME à la faveur du grand intérêt soulevé par la mondialisation à la fin du siècle dernier. En ce qui regarde l'entrepreneuriat, PAJ propose (en 2008) un changement de paradigme en adoptant une « approche économique de la complexité » ce qui le conduit à « justifier » (sic) la présence d'entreprises de petite taille dans nos économies. Puisqu'il est question de complexité, les travaux de PAJ, en les situant dans une perspective holistique, montrent que pour évoquer la réussite de l'entrepreneur on ne peut un isoler élément plus qu'un autre. Il importe d'insister sur les conditions requises pour accéder à la réussite.

Une intéressante section est consacrée à la collaboration de PAJ avec M. Marchesnay. Je ne peux occulter le mot de la fin : « Lors de ses derniers travaux, Julien invite le Québec à connaître une nouvelle révolution tranquille et

---

<sup>5</sup> Qualifiés aujourd'hui d'entrepreneurs sociaux.

<sup>6</sup> Aussi célèbre en 2015 pour son équipe de football (américain) : *top-ranked*

<sup>7</sup> N. de l'auteur : parfaitement interreliés.

<sup>8</sup> Ce dernier fait l'objet du chapitre suivant que l'espace alloué me prive de commenter.

---

redevient ce qu'il n'a jamais cessé d'être, un chercheur en quête d'un idéal. La PME est sa vie, sa famille, sa région, son Québec libre. »

Le tout se termine par la partie *La dimension organisationnelle de l'entrepreneuriat* où j'ai choisi le (Québécois Danny Miller professeur à HEC Montréal dont l'œuvre se trouve présentée (souci d'objectivité?)) par trois contributeurs français. Celui qui est classé au 5<sup>e</sup> rang des chercheurs en management les plus cités dans le monde fut plusieurs fois le co-auteur de Mintzberg. Il s'est d'abord signalé en s'inspirant du *mythe d'Icare* pour expliquer les causes... d'échec. Il s'intéressa par la suite aux entreprises familiales qu'il a qualifiées d'*underrated animal*. Un premier tableau issu de ses travaux menés en collaboration avec Isabelle Le Breton-Miller (2005) met en évidence le paradoxe d'Icare illustré par les 4Cs : continuité-communauté-connexion-commandement. Il est suivi d'un autre tableau qui met en évidence les cinq archétypes d'organisations. Les deux chapitres suivants se rapportent à H. Stevenson et H. Aldrich.

Il me reste à rendre hommage à tous les contributeurs qui, étant familiers les uns les autres, ont eu à traiter d'un sujet familier à tout un chacun. Ils se devaient d'être bons, en relevant leur défi avec brio. Mission accomplie. J'espère avoir montré que cet ouvrage est incontournable, voire indispensable pour tous ceux appelés à enseigner sur l'entrepreneuriat. Mais, étant donné le style fort agréable emprunté sans exception par chacun des auteurs, ce volume pourrait s'avérer fort utile pour la majorité des lecteurs d'O & T.

**André Joyal**

*Chercheur au Centre de recherche en développement territorial (CRDT)*

## FORMULAIRE D'ABONNEMENT



Je désire m'abonner à la revue *Organisations et territoires* et je joins un chèque au montant de : \_\_\_\_\_ \$

Nouvel abonné (✓) :       Renouvellement (✓) :       Date : \_\_\_\_\_

|                           |             |           |  |
|---------------------------|-------------|-----------|--|
| Abonnement institutionnel | (6 numéros) | 103,48 \$ | (Toutes taxes incluses)                    |
| Abonnement individuel     | (6 numéros) | 66,69 \$  | (Toutes taxes incluses)                    |
| Abonnement étudiant       | (6 numéros) | 48,29 \$  | (Tx inc.) (Envoyer photocopie carte étud.) |
| Abonnement hors Canada    | (6 numéros) | 145,00 \$ | (110\$ + 35\$ frais de poste) (sans taxes) |

Tous les abonnements sont d'une durée de deux ans

- J'aimerais que mon abonnement débute avec le DERNIER numéro paru, soit :  
Volume \_\_\_\_\_ N° \_\_\_\_\_
- J'aimerais que mon abonnement débute avec le PROCHAIN numéro à paraître, soit :  
Volume \_\_\_\_\_ N° \_\_\_\_\_

Faites-nous parvenir vos coordonnées :

Nom : \_\_\_\_\_

Organisation : \_\_\_\_\_

Adresse : \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Téléphone : \_\_\_\_\_

Télécopieur : \_\_\_\_\_

Courriel : \_\_\_\_\_

Adresse d'expédition :

Revue *Organisations et territoires*  
Université du Québec à Chicoutimi  
555, boulevard de l'Université, bureau H6-1360  
Chicoutimi (Québec) CANADA G7H 2B1  
Téléphone : (418) 545-5011, poste 4530    Télécopieur : (418) 693-9072  
Courriel : [revueot@uqac.ca](mailto:revueot@uqac.ca)    Site Web : [www.uqac.ca/revueot](http://www.uqac.ca/revueot)